



Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Escuela de Estudios de Postgrado

Revista del Seminario de Doctorado en Derecho

EL ESTADO DE DERECHO EN GUATEMALA:

Un acercamiento crítico acerca
de su efectividad.



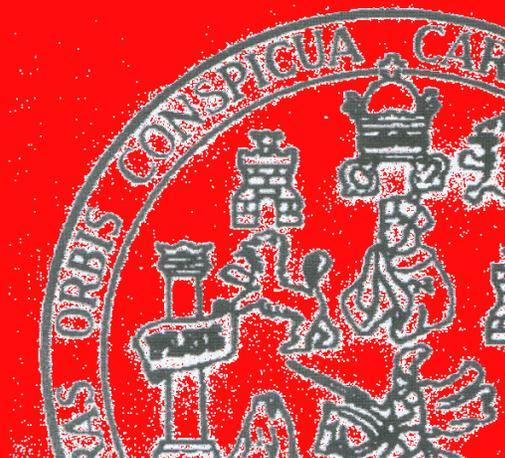
Guatemala, noviembre de 2007.

EN SU DEVENIR HISTÓRICO, LA SOCIEDAD GUATEMALTECA HA EVIDENCIADO UNA CONTINUA ASPIRACIÓN POR CONSOLIDAR LO QUE MODERNAMENTE SE HA DENOMINADO: ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO. EN ESE AFÁN HA ADOPTADO, DESDE SU VIDA INDEPENDIENTE, UN MODELO DE GOBIERNO REPUBLICANO, LO CUAL HA IMPLICADO, AL MENOS EN EL MANDATO CONSTITUCIONAL: SEPARACIÓN DE PODERES, UN GOBIERNO REPRESENTATIVO EMERGIDO DE LA VOLUNTAD DE TODOS O, AL MENOS, DE LA MAYORÍA Y LA ALTERNABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL PODER, COMO MECANISMO PARA ELUDIR A LOS DICTADORES Y SOMETER A SUS GOBERNANTES A LA CONSTITUCIÓN; SIN EMBARGO, LA INESTABILIDAD POLÍTICA HA SIDO UNA CONSTANTE QUE HA IMPEDIDO LA CONSOLIDACIÓN DE DICHO MODELO.

CON ESE MARCO TEÓRICO, Y TENIENDO PRESENTE EL DEBER SOCIAL Y CONSTITUCIONAL DE PROMOVER POR TODOS LOS MEDIOS LA INVESTIGACIÓN EN TODAS LAS ESFERAS DEL SABER HUMANO Y DE COOPERAR AL ESTUDIO Y SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS NACIONALES, EL SEMINARIO ESTUDIÓ VARIOS TEMAS QUE INCIDEN DIRECTAMENTE EN LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO DE ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO GUATEMALTECO.

Id y enseñad a todos.

Doctorandos en Derecho (2007-2008).



Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Escuela de Estudios de Postgrado



EL ESTADO DE DERECHO EN GUATEMALA:

Un acercamiento crítico acerca de su efectividad.

Revista del Seminario de Doctorado en Derecho.

Guatemala, 2007.



Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Programa de Doctorado en Derecho
Escuela de Estudios de Postgrado
Seminario: Estado de Derecho
Noviembre de 2007.

**JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICA Y SOCIALES**

DECANO: Licenciado Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I: Licenciado César Landelino Franco López
VOCAL II: Licenciado Gustavo Bonilla
VOCAL III: Licenciado Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Bachiller Héctor Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V: Bachiller Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO: Licenciado Avidán Ortíz Orellana

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DECANO: Licenciado Bonerge Amílcar Mejía Orellana
DIRECTOR: Doctor René Arturo Villegas Lara
VOCAL: Maestro Ovidio David Parra Vela
VOCAL: Doctor Jorge Monterroso Salvatierra
VOCAL: Maestro Nery Roberto Muñoz

Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Programa de Doctorado en Derecho
Escuela de Estudios de Postgrado
Seminario: Estado de Derecho
Noviembre de 2007.

CONSEJO EDITORIAL:

Doctor: René Arturo Villegas Lara
Director de la Escuela de Estudios de Postgrados
Doctor: Jorge Efraín Monterroso Salvatierra
Vocal del Consejo Académico
Doctor: Antonio Francisco Mosquera Aguilar
Director General de Investigación
Doctor: Luis Felipe Sáenz Juárez
Director del Seminario

DOCTORANDOS: (en orden de grupos de trabajo)

Primer tema:

Pablo Enrique López Morales
Cynthia Mariela Salazar Muñoz
Martín Abaj Hernández
Aleida Rosario Ochoa López

Segundo tema:

Félix Eduardo Barrios López
Carlos Rodolfo Paz Archila
Alberto Pereira-Orozco
Luis Felipe Sáenz Mérida

Tercer tema:

Carlos Enrique Culajay Chacach
Saúl González Cabrera
William Gilberto Bobadilla López
Víctor Manuel Valverth Morales

Cuarto tema:

Luis Fernando Godoy Gil
Mayra Lissette Marroquín Gutiérrez
Sonia Judith Alvarado López

Publicación del Seminario: **Estado de Derecho**

ÍNDICE GENERAL

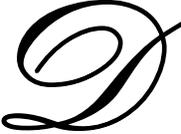
PRESENTACIÓN.....	001
INTRODUCCIÓN	007
TEMA I	
La representación política en Guatemala	013
TEMA II	
La participación política en Guatemala	053
TEMA III	
El control político –no meramente normativo– en Guatemala.....	121
TEMA IV	
La soberanía a la luz del sistema de integración económica global	185
CONCLUSIONES GENERALES	235



PRESENTACIÓN

Dr. Luis Felipe Sáenz Juárez



entro del Programa de Doctorado en Derecho que se imparte en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por medio de la Escuela de Estudios de Postgrado, asume importancia tratar temas relacionados con el Estado de Derecho en nuestro país. El abordaje de algunos de ellos suele hacerse con un tanto de mayor detenimiento en seminarios de semestre, esto es, en actividades en las que el peso de búsqueda e indagación de fuentes para su examen, concreción y discusión posterior y, finalmente, la elaboración de su texto, compete a los cursantes, luego que su director los precisa y delinea la finalidad que se pretende, asistiéndolos a lo largo de las actividades que se mencionan.

En este seminario los temas escogidos se refieren, de modo concreto, al estudio de las fortalezas y debilidades de instituciones que, por lo que nuestra realidad pone de manifiesto, concurren bien a sostener o a demeritar el Estado de Derecho.

Esas cuestiones han requerido reexaminar los elementos normativos y de hecho que les dan sustento: los derechos políticos que proclama la Constitución Política de la República; los partidos políticos como gestores para la integración del órgano legislador; el sistema electoral que se activa en cada proceso para la escogencia de ciudadanos habilitados para aquella integración, y el papel que juega el votante. A ellos se agregan los comportamientos de las autoridades; la función de los medios de información masivas; las actividades de los denominados grupos de presión, de origen y con finalidad diversos; y, advirtiendo también otros que concurren en el sustancial apoyo económico que una elección demanda, bien desde el anonimato o, peor aún, desde la oscuridad de actividades ilícitas. Ello parece ser lo que ha marcado conductas en los titulares de instituciones, más apreciables en el órgano legislador, dado que no pocas veces miembros suyos se han apartado del deber ético que conlleva la representación, tanto al poner en juego mecanismos autorizados con desviado

propósito como asumiendo actitudes impropias fuera del órgano, lo que ha dado pie al constante cuestionamiento ciudadano acerca de si su función guarda relación congruente con la doctrina y normativa que la apoya o, por el contrario, resultan necesarios variar su número de integrantes y la forma de su integración.

Preocupación similar ha llevado a rever el tema de la soberanía, luego que, como producto de la incesante evolución social nuestro país se ve arrastrado a la marejada económica calificada como globalización, asumida al participar como miembro del Tratado de Libre Comercio con los países centroamericanos, los Estados Unidos de América y la República Dominicana, aprobado por el Congreso de la República, dado los efectos que, de hecho, han alterado el sentido que de la soberanía, en sus términos clásicos, se ha conservado por tiempo prolongado.

Para ese propósito se definieron cuatro temas que resultaron vinculados, coyunturalmente, a la celebración, en Guatemala, de elecciones generales para la renovación de autoridades, de modo especial en el ente más directo de la representación ciudadana, concentrada en el Congreso de la República.

Los temas objeto de atención fueron los siguientes:

- La representación política en Guatemala
- La participación política en Guatemala
- El control político –no meramente normativo– en Guatemala
- La *soberanía* a la luz de los sistemas de integración económica globales.

A los cursantes, organizados en cuatro grupos, se dio una guía inicial centrada en cada uno de los propósitos particulares de cada tema y su articulación en común, con algunas referencias de fuentes, no vinculantes, habida cuenta su deber de búsqueda de las que estimasen apropiadas. De ese modo, en el curso del seminario, luego que se conocieron por sus integrantes los temas propuestos, cada uno de los equipos inició labores, cuyo avance se fue dando a conocer en sesiones en las que los comentarios vertidos en torno al entendimiento de los temas, sugerencias de autores,

orientaciones oportunas, etc., aportaron apoyo importante a lo que habría de concluirse en la producción de los informes finales. Fue tarea también suya la de elaborar tanto una introducción como conclusiones comunes, que, claro está, son distintas de las particulares de cada uno de los informes.

Acerca de los últimos debe señalarse los resultados siguientes:

El tema primero, **La representación política en Guatemala**, correspondió a los cursantes Pablo Enrique López Morales, Cynthia Mariela Salazar Muñoz, Martín Abaj Hernández y Aleida Rosario Ochoa López. Siguiendo desarrollos de autores reconocidos y de particulares estudios de ASIES, ubicaron los puntos de partida en sus notas sobre el Estado y el Poder público, la naturaleza y teorías acerca de la representación política y cómo ella está normada en nuestro país, para hacer referencia luego a lo que entienden que ha sido su funcionamiento real, en el que el cuestionamiento ciudadano ha hecho hincapié, adscribiendo, en relación con ello, a los componentes que la asociación citada advierte como generadores de la crisis de la representación política.

El segundo tema, **La participación política en Guatemala**, tuvo como responsables a los cursantes Félix Eduardo Barrios López, Carlos Rodolfo Paz Archila, Alberto Pereira-Orozco y Luis Felipe Sáenz Mérida. Elaborado con agudeza y razonamientos pertinentes sobre esa cuestión, lo iniciaron con el auto cuestionamiento de si ¿Es eficaz la participación política en Guatemala?, respondida negativamente al plantear su hipótesis, comprendiendo en ella tanto aspectos de su ámbito formal como del ámbito material; en el primero, por lo que estimaron privilegios incluidos en la participación político-electoral normados en nuestra Constitución; y, en el último, por la afectación de factores sociales como género, pertenencia étnica, situación económica y educación. Su estudio les llevó a examinar las relaciones entre la participación política y la soberanía, y la de aquella con el Estado de Derecho, para desembocar en su apreciación de los factores enunciados.

El siguiente, **El control político –no meramente normativo– en Guatemala**, elaborado por los cursantes Carlos Culajay Chacach, Saúl González Cabrera, William

Babadilla López y Víctor Valverth Morales, es igualmente un trabajo acucioso y con abundante apoyo documental, en el que, aludiendo desde su inicio al principio de separación de poderes o sistema de frenos y contrapesos recogido en nuestra normativa constitucional, se interrogan acerca de si el control político no meramente normativo (apuntan al ejercicio que deriva de los grupos de presión económicos, políticos, mediáticos, internacionales) consigue su propósito y si, por su naturaleza discrecional, no podría resultar arbitrario y contraproducente para la estabilidad política. Su hipótesis elige la respuesta afirmativa, aunque no por ello se pronuncien por evitarla sino, antes bien, por la conveniencia de enmarcarla dentro un esquema normativo, sea éste jurídico o ético.

En el cierre temático, **La soberanía a la luz de los sistemas de integración económica globales**, los cursantes Luís Fernando Godoy Gil, Mayra Lissette Marroquín Gutiérrez y Sonia Judith Alvarado López, apoyándose en autores que rememoran las ideas clásicas de los aspectos principales que definen el Estado, los siguieron para refrescar el tratamiento de su cualidad soberana, posición que ha sido seriamente conmovida, desde finales de la última gran guerra, por la necesidad de los mercados de países fuertemente productivos de expandirse a los demás que, en globo terrestre, no lo son, bien por la vía del convencimiento o, no pocas veces, por las de disimulada imposición de tratados de integración y de de libre comercio, destinados a romper barreras aduanales, conllevando a la postre poner en duda la firmeza de aquél defendido principio de soberanía, de naturaleza autárquica, tratamiento final en el que siguieron lineamientos de estudios realizados por investigadores del tema, además de haber mostrado, con respaldo en notas de prensa, las reacciones habidas previo a que el órgano legislador diera su aprobación al Tratado de Libre Comercio con los demás países de Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana.

El director del seminario estima satisfecho el propósito del mismo, contenido en la revista que el lector tiene en sus manos.

Guatemala, noviembre de 2007.



INTRODUCCIÓN





 En su devenir histórico, la sociedad guatemalteca ha evidenciado una continua aspiración por consolidar lo que modernamente se ha denominado: Estado constitucional de Derecho. En ese afán ha adoptado, desde su vida independiente, un modelo de gobierno republicano*, lo cual ha implicado, al menos en el mandato constitucional: separación de poderes, un gobierno representativo emergido de la voluntad de todos o, al menos, de la mayoría y la alternabilidad en el ejercicio del poder, como mecanismo para eludir a los dictadores y someter a sus gobernantes a la Constitución.

Sin embargo, tan nobles ideales tuvieron que enfrentarse a los intereses particulares de liberales y conservadores, de dictadores de corte militar y uno que otro civil y, muy recientemente, a gobernantes oportunistas y carentes de un sólido plan de gobierno.

El hecho de que el Estado de Guatemala esté rezagado en muchos temas sociales, que otras sociedades del primer mundo han superado (pobreza extrema, analfabetismo, desnutrición, explotación laboral, etc.), no ha implicado que se pudiera sustraer a los flagelos y exigencias del mundo contemporáneo.

Así, nuestra actual Constitución pretendió establecer los pilares de la sociedad guatemalteca del siglo XXI sin lograr establecer mecanismos efectivos que atendieran aspectos, tanto álgidos como y urgentes, como los son los temas sociales, políticos y económicos.

Este seminario si bien, a priori, se adentra a temas de carácter político, necesariamente termina haciendo referencia a aspectos sociales y económicos que, por

* Dicho modelo lo adopta desde la Constitución Federal de 1824 y en su primera Constitución estatal de 1825. Sin embargo, este es asumido definitivamente con el Acta Constitutiva de la República de Guatemala de 1851.

no haber sido afrontados por el Estado con la seriedad que estos ameritaban, lo han debilitado y deslegitimado ante su misma sociedad.

La ausencia de partidos políticos, como verdaderas instituciones y no efímeros proyectos en búsqueda del poder, ha imposibilitado que se trace un proyecto de Nación a largo plazo, conllevando también que la participación política de la sociedad guatemalteca se encuentre limitada en su ámbito formal y material a manifestaciones como el voto en los procesos electorales cada cuatro años; fuera de esos procesos, al pueblo parece que le es retirada su soberanía para ser capturada por los gobernantes.

El modelo de representación y de partidos políticos parece ser el menos idóneo para nuestra cultura y realidad social. El ciudadano difícilmente estima que los partidos políticos cumplan con su función de trasladar sus intereses a los centros de poder; además es sensible el rompimiento que se da entre el elector y sus representantes al momento en que estos últimos asumen el poder. El ciudadano ve seriamente restringida su participación política a determinados eventos electorales. Además, en estos eventos no posee suficiente libertad para determinar quiénes lo representarán, pues solamente puede elegir dentro de una lista de opciones que le proponen las organizaciones políticas.

Conforme a nuestro sistema representativo, las autoridades son electas para que ejerzan sus funciones dentro del marco de la Constitución y la demás normativa. Sin embargo, es común que quien ejerce el poder se exceda en sus funciones, para este caso la misma Constitución prevé una serie de controles intraórganos e interórganos que, idealmente evitarían que dichas situaciones se suscitaran –o fueran sancionadas de darse el caso–. Ante la ineficacia de los controles formales del poder público guatemalteco, los denominados controles no meramente normativos (como los ejercidos por la prensa y la sociedad civil) han cobrado relevancia para evitar que nuestro proyecto de Estado constitucional de Derecho devenga en un Estado fallido. Pese a lo anterior, los que se han dado a la tarea de ejercer esos controles no meramente normativos también han terminado respondiendo a intereses particulares que resultan distantes a los del colectivo social.

La sociedad guatemalteca, aún sin haber logrado superar sus problemas internos, ha tenido que afrontar los problemas de todo Estado que necesariamente tiene que convivir con otros sujetos de Derecho internacional. La globalización económica exige estados con legislaciones que provean normas claras y estables que viabilicen el intercambio comercial. Así, la tan defendida soberanía del clásico estado-nación se ha visto socavada debiendo adaptarse a los cambios vertiginosos impuestos por las economías dominantes.

Dichos temas, que son concurrentes al proyecto de Estado constitucional de Derecho guatemalteco, son analizados dentro de este informe final de seminario que respetuosamente sometemos a su consideración y crítica.



Tema I:

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN GUATEMALA

Doctorandos:

Pablo Enrique López Morales
Cynthia Mariela Salazar Muñoz
Martín Abaj Hernández
Aleida Rosario Ochoa López



ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN	017
1. EL PODER	018
1.1. El poder en la estructura constitucional.....	018
1.2. Poder y voluntad estatal	019
1.3. La juridicidad del poder	019
1.4. La teoría del órgano	020
1.5. La designación de los gobernantes	020
2. NATURALEZA POLÍTICO-SOCIOLÓGICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA	021
2.1. Consideraciones generales	021
2.2. Definición de la representación política	021
2.3. El régimen representativo.....	023
2.4. La representación desde un punto de vista sociológico	023
2.4.1. Representación apropiada.....	024
2.4.2. Representación vinculada.....	024
2.4.3. Representación libre	024
2.4.4. Representación de intereses	025
2.5. Naturaleza jurídica de la representación política.....	025
2.6. La estructura normativa en Guatemala	026
3. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN GUATEMALA	028
3.1. Nociones generales de la representación política	028
3.1.1. Derechos políticos	029
3.1.2. Gobierno representativo	031



	Pág.
3.2. Funcionamiento real de la representación política en Guatemala	032
3.2.1. Responsabilidad	033
3.2.2. Representatividad	034
3.2.3. Gobernabilidad democrática	035
3.2.4. Concertación nacional	036
3.2.5. Intermediación política	040
3.3. La función legislativa del Congreso de la República de Guatemala	041
3.4. Crisis de la representación política.....	042
3.4.1. Antipolítica	043
3.4.2. Corrupción	043
3.4.3. Inmunidad	044
3.4.4. Fragmentación.....	044
3.4.5. Volatilidad electoral.....	045
3.4.6. Analfabetismo	045
3.4.7. Existencia de fuerzas políticas en el Estado.....	046
3.4.8. Falta de plataformas programáticas.....	046
3.4.9. Los medios de comunicación.....	047
3.4.10. Conductas ilícitas y antiéticas.....	047
CONCLUSIONES	050
BIBLIOGRAFÍA	051

INTRODUCCIÓN:

El presente trabajo, que trata de la representación política, se ha desarrollado en tres capítulos, aludiendo a la relación que debe existir entre gobernantes y gobernados. En Guatemala el sistema electoral adolece de procedimientos para garantizar la equidad en la representación y cumplir de una mejor forma con el concepto constitucional de representación proporcional en la elección de diputados al Congreso de la República. En el cuerpo del trabajo se abordaron temas relacionados con la gobernabilidad democrática, concertación nacional, representatividad, responsabilidad e intermediación, que son factores fundamentales en un sistema de representación, así como el funcionamiento de la representación política en Guatemala y la crisis de la misma, temas que han sido fundamentados bibliográficamente con estudios realizados por la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASÍES), Castillo Lara, Montoya Olivares, Rosa Luz, y por LEGIS, y así como artículos publicados en los periódicos del país.

1. EL PODER

1.1. El poder en la estructura constitucional

Germán Bidart Campos en su obra *El derecho constitucional del poder*, se refiere en este punto a las partes orgánica y a la dogmática de la Constitución, y dice que las constituciones escritas o codificadas están compuestas de dos partes: la orgánica es el ordenamiento estructural dinámico del poder, y la parte dogmática es la que apunta directamente hacia los hombres. En nuestra Constitución Política, el artículo 152 regula el poder público y señala que este poder proviene del pueblo. Para el autor citado, la parte orgánica de la Constitución es la vida interna del poder; es el centro de gravedad o el corazón del organismo, desde el cual va a desplegarse la vida íntegra y completa del Estado en la plenitud de su realidad, abarcando a gobernantes y gobernados. El autor ya citado utiliza la locución de “Derecho constitucional del poder” como equivalente de “parte orgánica de la Constitución, y hace referencia al fragmento del mundo jurídico donde se localiza la política que hacen los gobernantes, y la que hacen los gobernados apuntando al poder. El quehacer político de los gobernantes es regulado por el Derecho constitucional del poder, ya que es éste el que establece quiénes mandan, ó como acceden al mando, qué funciones ejercen, y cómo las cumplen; así también, el quehacer político de los gobernados está comprendido dentro de este derecho, toda vez que muestra las presiones, gravitaciones, influencias, fuerzas políticas, factores del poder, que pesan sobre el poder y repercuten en su ejercicio y pormenorizan los derechos políticos de los ciudadanos. La política que hacen los gobernantes desde el poder incide en los derechos y libertades de los hombres, extendiéndose a la parte dogmática de la Constitución; los partidos políticos como agrupaciones sociales responden al derecho de asociación y al pluralismo de la convivencia comunitaria; reconocerlos, respetar su vida interna, asegurar su personería y su actividad, todo ello parece corresponder a la parte dogmática de la Constitución; pero los partidos políticos penetran en la parte orgánica desde el momento mismo en que es un engranaje electoral para designar a los gobernantes.¹

¹ Bidart Campos, Germán J. **EL DERECHO CONSTITUCIONAL DEL PODER**, Tomo I Ediar, Sociedad Anónima, Editora Comercial Industrial y Financiera, págs. 13 - 19.

El derecho constitucional del poder cuaja en la parte orgánica de la Constitución; en primer lugar se convierte en un principio básico, el de la división de poderes, en la organización gubernativa repartida en tres órganos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como también nos muestra a los protagonistas poderosos de la dinámica constitucional, los titulares del poder.

El poder es un mando, y el poder del Estado es un mando político, en el cual subyace el fenómeno sociológico de la dominación, sólo que esta dominación se reviste de juridicidad. Los gobernantes mandan en nombre de la ley.²

1.2. Poder y voluntad estatal

Bidart Campos, cuando se refiere a la voluntad del Estado, hace la advertencia de que voluntad psicológica sólo tienen los hombres. El Estado para actuar obra a través de órganos integrados por hombres; la voluntad de estos hombres que son órganos y componen el Gobierno se imputa al Estado mismo.

El problema de todos los tiempos ha sido la limitación y el control de la voluntad de los hombres gobernantes que ejercen el poder, porque tan cierto es que todo aquel que dispone de poder tiende a abusar del poder, por lo cual surge la necesidad de contenerlo y frenarlo.³

1.3. La juridicidad del poder

Bidart Campos se refiere a la juridicidad del poder, partiendo de que la dinámica política pende del derecho constitucional del poder, y desde el vértice del poder se formula y se hace la política; el poder, además de organizar la vida política y presidirla, erige una jefatura; es decir, el derecho de mandar, y como jerarquía supone que en la diferencia entre gobernantes y gobernados, los segundos están subordinados a los primeros, es decir que los gobernados les deben obediencia; los gobernantes mandan por imperio de la ley, canalizando su voluntad por los cauces predeterminados de esa misma ley. El poder político es un poder jurídicamente estructurado; el poder se centra

² *Ibíd*em, pág. 24.

³ *Ibíd*em, págs. 27- 28.

en un ordenamiento estatal o régimen, que es un orden jurídico, un orden constitucional vivido en el mundo jurídico, y la política como quehacer transcurre dentro de ese marco jurídico.⁴

1.4. La teoría del órgano

Bidart Campos cita a Xifra Heras, quien dice que el poder del Estado se ejerce por hombres, ya que sólo la persona humana puede accionar los resortes que movilizan el poder de la organización política, y es a los hombres que asumen esa tarea a quienes se les llama órganos, y el conjunto de hombres compone el Gobierno. Gobernantes, repartidores poderosos, titulares del poder, es decir, equivalentes a órganos del Estado, del poder o del Gobierno.⁵

1.5. La designación de los gobernantes

Expone Duverger, citado por Bidart Campos, que “los gobernantes son como una parte constitutiva de la propia naturaleza; no se les escoge, de la misma manera que no puede escogerse el clima, el suelo, la enfermedad, etc. Se imponen a los gobernados como algo que no puede ser puesto en duda por los mismos.”⁶ En Grecia, por primera vez en forma ordenada se empieza a sistematizar el estudio de la ciencia política, se apela a los dioses para fundar el derecho de cualquier ciudadano al ejercicio del poder. Luego, para escogerlo de entre la multitud el mejor sistema es el sorteo, lo cual es característico de la polis ateniense.

En este punto, Bidart Campos hace un análisis de las técnicas de designación de los gobernantes con una cronología histórica, haciendo referencia a la herencia como el método más antiguo. El poder se transmite en ella como se transmite el patrimonio en orden sucesorio; la cooptación es otro sistema, en el cual el gobernante en ejercicio elige a quien ha de sucederlo. La conquista es un sistema emparentado con la fuerza y la violencia; por ejemplo, los justos títulos de España en las Indias Occidentales. Por último señala las denominadas técnicas democráticas de designación, que teóricamente

⁴ *Ibidem*, págs. 35 - 38.

⁵ *Ibidem*, págs. 49-50.

⁶ *Ibidem*, pág. 69.

respiran la atmósfera de la teoría del autogobierno y de la soberanía del pueblo o de la nación en el constitucionalismo francés.⁷

2. NATURALEZA POLÍTICO-SOCIOLÓGICA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

2.1. Consideraciones generales

La representación tiene sus orígenes en los antiguos teatros griegos, donde los actores y actrices utilizaban máscaras aparentando ser personajes diferentes con cada una de ellas, al escenificar las obras. Si lo que se personificaba era un ente público se hablaba de órganos o instituciones. La idea de representación o personificación surge en el momento mismo que, ante la imposibilidad de alguien de estar presente nombran a otro para que decida en nombre de ellos.⁸

En la antigüedad, los ciudadanos de las polis griegas convirtieron en ley la costumbre de reunirse a deliberar sobre los asuntos de interés público o de las ciudades. Las leyes se discutían y se votaban de acuerdo con lo que les convenía. El reducido número de habitantes permitía entonces la discusión directa de dichos asuntos; pero con el transcurso del tiempo y el crecimiento de la población se establecieron órganos deliberativos, con un número determinado de personas elegidas por sus provincias para estar presentes, y así fue como nació la representación popular.

2.2. Definición de la representación política

La autora Rosa Luz Montoya Olivares opina: “Esa forma de racionalización de la actividad del poder en el Estado convierte al gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política.”⁹ Completa el sistema de creencias que sirve de soporte a la denominación legal, característica de la organización política moderna. De ahí su conexión con la elección, en cuanto mecanismos de transmisión del

⁷ *Ibíd.*, págs. 71 - 73

⁸ Montoya Olivares, Rosa Luz, **Memoria Elecciones 90/91**, pág.220. Guatemala, Imprenta Llerena 1992. Universidad Abierta. www.universidadabierta.edu.mx.

⁹ *Ibíd.*, pág. 220.

poder de autoridad, y con el sufragio, en cuanto energía o actividad que materializa el poder.

También se puede expresar que es el fenómeno por el cual la nación, a través de técnicas diversas, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal.¹⁰

Es importante destacar que la organización estatal carece de voluntad propia, y ésta se expresa a través del gobierno, que es voluntad meramente humana, la cual, al objetivarse, en virtud del ordenamiento jurídico, se le considera voluntad de la comunidad. La voluntad de los gobernantes se encuentra sometida a una función debidamente establecida en ley, la cual debe cumplirse y encuadrarse en el marco de la Constitución. En nuestra Carta Magna se regula quiénes y bajo qué condiciones tienen derecho a gobernar, y de qué manera desempeñará su función gubernamental, lo cual está contenido en los artículos 154 y 155 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Su investidura proviene de la Constitución y de las leyes que confieren legitimidad a sus actos, en virtud de la forma en que han sido designados y las funciones que desempeñan. Es legítimo un gobierno instituido conforme a las previsiones constitucionales y legales. La representación política, por consiguiente, es la situación objetiva por la que la acción de los gobernantes se imputa a los gobernados, siendo para éstos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa.¹¹

Esta situación demuestra una relación dinámica. Lo específico del proceso es la vinculación entre el grupo gobernante y la comunidad política, pudiendo variar el mecanismo de designación y el grado de aprobación y participación de los gobernantes. En general, es representativa toda actividad de poder que se ejercita en nombre del pueblo. En particular, lo representativo se vincula a la función legislativa.

La elección, en cuanto técnica para la designación de los gobernantes, hace visible la vinculación entre representantes y representados. La particularización de la representación de los encargados de la función legislativa tiene una razón histórica, en

¹⁰ *Ibidem*, pág. 221.

¹¹ *Ibid.*

razón del origen y desarrollo del régimen representativo. En la forja del Estado Liberal, la lucha contra el absolutismo monárquico convirtió en instrumento de combate y programa de realización la implantación del Parlamento, o si se quiere, del poder de las asambleas electivas erigidas en centros de poder efectivo. El poder ejercido por quienes estaban investidos de la representación popular, materializada en el tipo ideal del Estado. En realidad, reflejaban el ideal de moderación política y de justo medio característico del pensamiento liberal.¹²

2.3. El régimen representativo

Tiene su punto de partida en el sistema de la soberanía nacional. El pueblo en su totalidad es el titular de la soberanía. Ningún individuo o sección del pueblo puede atribuirse el ejercicio de la soberanía nacional. Todo poder proviene del pueblo o, en su equivalencia, de la nación o colectividad unificada. De ahí que los poderes se ejercen en virtud de una delegación. La delegación es una idea clave del derecho francés, que subsiste en la base del derecho positivo actual.¹³

En su acepción política, régimen representativo significa que el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, que son nombrados por un tiempo limitado.

Se tiene que destacar que periodicidad, renovación, publicidad y responsabilidad en su gestión, son condiciones del régimen que se caracteriza por la influencia de las asambleas electivas en la dirección de asuntos públicos.¹⁴

En su acepción jurídica, “Régimen Representativo es aquel en que se produce el fenómeno jurídico de la representación y, por su imputación a la voluntad de la nación, se enlaza con los procedimientos de selección y nominación de los representantes.”¹⁵

2.4. La representación desde un punto de vista sociológico

Algunos consideran la representación como una forma de relación social por la que la acción de un partícipe determinado se imputa a los demás es decir, que tanto las

¹² **Ibídem**, pág. 221.

¹³ **Ibídem**, pág. 221.

¹⁴ **Ibídem**, pág. 222.

¹⁵ **Ibídem**, pág. 223.

probabilidades como las consecuencias, para bien o para mal, recaen sobre todos.¹⁶

La acción de los representantes es considerada por los demás como legítima y vinculadora para ellos, y así sucede de hecho. El poder representativo dentro de las estructuras de dominación, da origen a las siguientes formas típicas:

- Representación apropiada
- Representación vinculada
- Representación libre y
- Representación de intereses

2.4.1. Representación apropiada

En ésta el representante tiene apropiado el derecho de representación; se da en la dominación patriarcal y carismática, y tiene un ámbito tradicional (jefes de clanes, caciques de tribu, jefes de sectas, etc.).¹⁷

2.4.2. Representación vinculada

El representante es elegido por sorteo, turno o cualquier otro medio. Su poder representativo está limitado tanto por las relaciones internas como por las externas, por mandato imperativo y derecho de revocación, y ligado al asentimiento de los representados. Estos representantes son en verdad funcionarios de aquellos a quienes representan (los procuradores).¹⁸

2.4.3. Representación libre

El representante es generalmente “elegido”, eventualmente “designado”. No está ligado por instrucción alguna, siendo señor de su propia conducta. Sólo necesita atenderse con carácter de deber moral a lo que son sus propias convicciones objetivas, pero no a tener en cuenta los intereses particulares de sus delegantes. Cuando el sentido de la elección es éste, el representante se convierte en el señor investido por

¹⁶ **Ibíd.**, pág. 224.

¹⁷ **Ibíd.**

¹⁸ **Ibíd.**, pág.225.

sus electores y no en el servidor de los mismos. Este es el carácter de las modernas representaciones parlamentarias particularmente apropiadas a las tareas objetivas impersonales en conexión con normas abstractas (políticas, éticas), que es lo que caracteriza a la dominación legal.¹⁹

2.4.4. Representación de intereses

La representación se hace en consideración a la pertenencia profesional o de clase, y son designados por sus iguales. En sus versiones modernas, es el producto de los grandes partidos de masas o clases.²⁰

2.5. Naturaleza jurídica de la representación política

La teoría del mandato representativo sostiene que la idea del mandato condiciona la naturaleza jurídica de la representación política. Quien confiere el mandato a través de la elección es la nación, como unidad indivisible, y no el elector en el colegio electoral.²¹

El mandato representativo, también denominado electivo o legislativo, inviste al representante de los poderes de sus representados y en conjunto del ejercicio de la soberanía. Los actos que realiza el representante se consideran hechos por sus mandantes, y en consecuencia, los actos de los diputados deben ser considerados “obra del pueblo entero”, que ejerce su soberanía por intermedio de sus representantes.

Tal mandato legislativo se nutre de apariencias, ya que es inexistente, pues no se da ninguno de los elementos o caracteres específicos del mandato ordinario, máxime si se considera al diputado representante de la nación, no subordinado a sus electores ni sujeto a mandato imperativo alguno. El error que se le atribuye consistiría en atribuir a la nación, que es una universalidad abstracta, una voluntad dirigida a la formación de los órganos legislativos; la teoría de la representación libre excluye relación mandato en la representación política.

La elección no es un mecanismo de transmisión de poder, sino un modo de

¹⁹ **Ibíd.**

²⁰ **Ibíd.**

²¹ **Ibíd.**

designación, un procedimiento para la elección de los más capaces, los más carismáticos, o los que mayor convencen. Permite a los electores ejercer influencia sobre las personas a elegir, pero las excluye de influir en la legislación. Mediante el sufragio los electores ejercen influencia sobre la acción política de sus representantes, a quienes eligen de acuerdo con sus opiniones, pero no intervienen en el proceso de formulación de las leyes.

La idea de representación encuentra su explicación en la investidura, toda vez, que lo que los gobernados hacen, mediante la elección, es investir de poder a los gobernantes, quienes lo ejercen con carácter autónomo dentro de los límites de su competencia. La nación no se gobierna a sí misma; es gobernada. Los electores no transmiten a los elegidos poderes que están conferidos y establecidos por un proceso de diferenciación del que ha resultado el constitucionalismo. El elector designa al que habrá de desempeñarse como órgano temporario, pero con autonomía funcional dentro de su campo de competencia. Los diputados son delegados de la nación, y por consiguiente, sus representantes.

2.6. La estructura normativa en Guatemala

Se considera oportuno ubicar el tema de la representación en el texto constitucional. El artículo 152 establece: “El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley”.²² Entonces es por mandato constitucional que el poder emana del pueblo; es decir, radica en éste, a éste le pertenece. El artículo 154 constitucional²³ establece: “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella; es entendible de la norma que es un acto de mera representación y donde los funcionarios son los depositarios. En los artículos 140 y 141 también constitucionales²⁴ se establece la figura de la representación, que en todo caso surge del referido poder, ya que es en éste en el que radica y el que la delega para su ejercicio.

²² Constitución Política de la República de Guatemala, pág. 104.

²³ *Ibidem*, artículo 154.

²⁴ *Ibidem*, artículos 140 y 141.

Entonces es por mandato constitucional que el poder radica en el pueblo, que ese poder se delega, bajo pacto de reserva, ya que puede ser revocado y cuyo fundamento en el artículo 4 constitucional²⁵, que establece de manera general que ninguna persona puede ser sometida a ninguna condición que menoscabe su dignidad. Los artículos 11.1, 11.2 y 11.3, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos²⁶, contemplan el derecho a la honra y a la dignidad; por ello decimos que puede ser revocada aquella delegación de poder, por lo que deviene interesante citar lo considerado por los magistrados de la Corte de Constitucionalidad, quienes en sentencia de fecha ocho de febrero de 1999 señalan que la expresión de soberanía del pueblo “evoca la idea de un gobierno del pueblo”. De acuerdo con la teoría democrática, es el poder supremo del Estado, poder del que provienen todos los demás poderes; lo detentan o pertenece indivisamente a todos los ciudadanos de una nación. La soberanía es la colectividad de ciudadanos, estimada como un ser real distinto de las individualidades que la componen. Como nación o ente soberano puede instituir el poder constituyente originario, con potestades para crear la norma fundamental, cuya estructura sólo podría ser variada conforme el procedimiento y límites fijados en la misma norma fundamental. De manera especial, corresponde a la colectividad ciudadana dar o negar su respaldo a la propuesta de variar la estructura de la norma fundamental, para cuya realización se precisa de instrumentos que garanticen y tutelen la efectiva participación de la población que reúna los requisitos necesarios para poder expresarse políticamente”.²⁷ Tenemos entonces que se contemplan las figuras del poder del pueblo, la representación y, además, un elemento preponderante, citado de último, el proveer mecanismos idóneos para transmitir la representación, propiciando la participación.

Los partidos políticos tienen base constitucional, la cual radica en el Derecho de Asociación contemplado en el artículo 34 de la Constitución Política de la República de

²⁵ **Ibíd**em, artículo 4.

²⁶ Convención Americana Sobre Derechos Humanos, artículos 11.1, 11.2, 11.3.

²⁷ Sentencia de fecha 8 de febrero de 1999, dictada por la Corte de Constitucionalidad, expediente número 931-1998, pág. 27.

Guatemala;²⁸ así también, en los artículos 16.1, 16.2, 16.3, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica,²⁹ plasmado esto en el artículo 18 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos³⁰.

3. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN GUATEMALA

3.1. Nociones generales de la representación política

Cuando se aborda el tema de la representación política es importante hacer referencia al filósofo inglés Thomas Hobbes, citado por Juan Abal Medina, quien expone: “La representación política consiste en sostener que alguien puede hacerme a mí presente en un lugar (el escenario, el Gobierno) en el que yo no estoy; alguien me está volviendo a (re-) presentar en él.”³¹

Según Medina, la construcción hobbesiana de representación es deudora de una visión teatral de la política, algo comprensible toda vez que la época en la que se escribe el estilo barroco es el predominante, el cual se basó en la vida como teatro y en la representación como representación. El soberano será aquel que asuma cumplir con un libreto que le es otorgado por los súbditos. La persona es el actor, y quien es dueño de las palabras y acciones es el autor. En la metáfora representativa, Hobbes aduce que el soberano simplemente representa el libreto escrito por los súbditos (es decir que este libreto no es más que las leyes naturales positivizadas en el cuerpo político, y al ser firmado, los súbditos pasan a ser actores representados.³² La teoría de la representación, creada por Hobbes, se transformó en la clave del edificio político moderno al proporcionar una justificación para la obligación política independiente a la voluntad divina.

La representación adquirió, luego de la obra de Hobbes, múltiples significados;

²⁸ Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 34.

²⁹ Artículos 16.1, 16.2, 16.3, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica.

³⁰ Artículo 18 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

³¹ Abal Medina, Juan, **La muerte y la resurrección de la representación política**, Fondo de la Cultura Económica, primera edición, 2004, págs. 39-40,

³² **Ibíd.**, págs, 40, 41, 42.

es decir que la representación es un concepto multívoco; Giovanni Sartori, citado por Abal Medina, expone que existe la idea de representación como semejanza, que es llamada representación sociológica, y consiste en una relación de similitud entre el representante y el representado. El mismo autor se refiere al significado de los términos de responsabilidad de los representantes de “responder a sus representados”. Y es para Sartori la transformación obligada de la representación política cuando los órganos representativos, es decir los parlamentos, se vuelven soberanos.³³

Manuel Estuardo Lara Castillo refiere a que es imposible en la sociedad actual practicar la democracia directa como se ha conocido en algunas sociedades del pasado, entendida ésta como la activa e inmediata participación del pueblo en la dirección de los negocios públicos. Hoy en día, en la sociedad de masas no cabe otra forma de democracia que la indirecta o representativa, en la que el pueblo ejerce el poder público por medio de sus representantes. El gobierno democrático representativo tiene como finalidad promover la participación directa de los ciudadanos en la elección de sus autoridades. En las sociedades modernas actuales se complementa con la participación directa de los ciudadanos y ciudadanas, a través de consultas populares para enriquecer las posibilidades de respuestas rápidas y eficaces de dicho gobierno.³⁴

El tema de la representación política es uno de los más destacados problemas estructurales de la democracia moderna.³⁵ Para entenderlo es indispensable revisar los conceptos de derechos políticos, gobierno representativo, y sistema de representación, a lo que a continuación nos referiremos:

3.1.1. Derechos políticos

En la antigua Grecia se daba el nombre de política al saber humano que se encargaba de conocer los problemas de la sociedad, del Estado, de sus órganos, de las relaciones del individuo con el Estado y de los aspectos doctrinarios y técnicos relativos

³³ *Ibíd.*, págs. 45-46.

³⁴ Lara Castillo, Manuel Estuardo, **La Representación Proporcional en el Congreso de la República. Propuesta para un Sistema Electoral más Equitativo**, Tesis, 2002, Universidad Rafael Landívar, pág. 5.

³⁵ *Ibíd.*

al Gobierno y a su funcionamiento.³⁶

En un significado de uso corriente puede definirse a la política como “toda actividad de grupos humanos organizados o individuos aislados cuya finalidad es el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes relativos al Gobierno, a su orientación, su formación y a sus diversas manifestaciones”.³⁷ Si bien los primeros conceptos de política se dieron en Grecia y en Roma, la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, en Francia en el último tercio del siglo XVIII, dio a la política un contenido institucional y la convirtió en una relación forzosa e inevitable entre el individuo y el Estado.³⁸

“Los derechos políticos son el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida política, constituyendo la relación entre el ciudadano y el Estado, entre gobernantes y gobernados.”³⁹ Representan los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública o en el poder político con el que cuenta éste para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado.⁴⁰

En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los derechos políticos pertenecen, junto a los derechos civiles, a los llamados derechos de la primera generación o derechos de la libertad. Pueden mencionarse los siguientes, con sus respectivos significados:⁴¹

Derecho al voto: derecho que tienen los ciudadanos de elegir a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos.

Derecho a ser electo: derecho que tienen los ciudadanos a postularse para ser elegidos con el fin de ocupar determinados cargos públicos.

Derecho de participar en el Gobierno y de ser admitido a cargos públicos.

Derecho de petición política: derecho de dirigir peticiones a las cámaras, o a los

³⁶ <http://www.monografias.com/trabajos30/derechos-politicos/derechospoliticoshtml//sistema>. Consulta-do el 7/09/2007.

³⁷ **Ibíd.**

³⁸ **Ibíd.**

³⁹ **Ibíd.**

⁴⁰ **Ibíd.**

⁴¹ **Ibíd.**

órganos ejecutivos, y de exponer sus necesidades a fin de influir en la legislación política.

Derecho a asociarse con fines políticos.

Derecho de reunirse con fines políticos.⁴²

Los dos últimos derechos se enmarcan dentro de los caracteres colectivos, referidos al derecho de organización, asociación, reunión política, generalmente a través de partidos políticos y sindicatos.

Coincidente con lo anterior, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos expresa: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el art. 2. y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades:

Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Votar y ser elegidos en las elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3.1.2. Gobierno representativo

Para abordar el tema de gobierno representativo es indispensable separar el concepto de representación, que es la relación entre dos personas, del de representado y representante. En el campo de la política, la representación es un tema muy complejo, ya que se da una relación sociopsicológica entre dos sujetos; esta relación es de índole subjetiva, pero es afectada por condiciones y acontecimientos objetivos.⁴³

Lara Castillo expone que para hablar de un gobierno representativo son necesarios los dispositivos institucionales; es decir, procedimientos y normas destinados a constituir la representación en la forma deseada, y éstos son:

- Los sistemas electorales

⁴² **Ibíd.**

⁴³ Lara Castillo, **Ob. Cit.** pág. 5.

-
- Los sistemas de designación de candidatos
 - Los sistemas de partidos políticos, etc.

Giovanni Sartori, citado por Lara Castillo, señala que existen tres significados de la representación, los cuales son:

- a) La idea de mandato o instrucciones
- b) La idea de representatividad o semejanza
- c) La idea de responsabilidad u obligación de rendir cuentas

La literal a) deriva del derecho privado; es la representación jurídica (mandato o delegado); la literal b), en el contexto sociológico, es una cuestión de afinidad o semejanza que trasciende cualquier selección voluntaria; encarna ciertos rasgos existenciales del grupo, clase o profesión de que procede.⁴⁴

3.2. Funcionamiento real de la representación política en Guatemala

Debemos partir diciendo que la representación moderna es una representación electiva, lo cual significa que sin elecciones no hay representación. En Guatemala se celebraron, el 9 de septiembre del año 2007, elecciones nacionales y todos los guatemaltecos y guatemaltecas, sin excepción alguna, fueron convocados por el Tribunal Supremo Electoral a participar en las mismas como ciudadanos y ciudadanas responsables y conscientes de la importancia de su voto. Como resultado de las mismas el Tribunal Supremo Electoral, a veintidós días de haberse celebrado los comicios, adjudicó los cargos a 158 diputados electos, quienes ocuparán una curul en la legislatura del 2008 al 2011, lo cual fue publicado en el periódico Prensa Libre de fecha 2 de octubre de 2007.⁴⁵ Las elecciones son el medio que conecta al representante con los representados, y aseguran la responsabilidad del partido y del representante. Partiendo de ese hecho vamos a referirnos al órgano legislador que reúne el mayor número de representantes. El Congreso es la representación nacional; su función esencial es representar. Allí confluyen las personas que han sido electas por la

⁴⁴ *Ibidem*, pág. 7.

⁴⁵ Prensa Libre de fecha 2 de octubre de 2007, pág. 4.

población, según el mecanismo que cada país tiene para elegir diputados.⁴⁶ Aplican el sistema de representación proporcional en Guatemala para elegir diputados al Congreso y concejales de las corporaciones municipales.

Nos referimos en esta parte a los siguientes conceptos que consideramos de relevancia y que, de acuerdo con los estudios realizados por ASÍES, y Lara Castillo, son clave en el tema objeto de estudio:

- Responsabilidad
- Representatividad
- Gobernabilidad democrática
- Concertación nacional
- Intermediación

Estos conceptos conllevan implícita la función del órgano legislativo como intermediario entre el pueblo representado y el poder público. Ninguna utilidad tiene que el Congreso sea un reflejo de la sociedad, si ese reflejo no produce lo que el pueblo anhela; es por ello que a la responsabilidad se le da precedencia sobre la semejanza.⁴⁷

3.2.1. Responsabilidad: comprende lo que es

Responsabilidad personal, la obligación del representado de responder ante el representante, y responsabilidad funcional o técnica, destinada a alcanzar determinados patrones establecidos, como una conducta capaz y eficiente, o una adecuada actuación recta.

La primera vincula al representante con el pueblo, la segunda con su propia conciencia y a su competencia. Cuando se refiere al gobierno responsable, se exige que el gobierno responda y rinda cuentas al pueblo, y que su actuación sea competente y eficaz.

En la representación política se está ante un caso en el que se debe hacer la distinción entre la responsabilidad dependiente y la independiente o funcional. El margen de independencia que le otorga ésta última al representante le permite al

⁴⁶ Valvert Morales, Víctor Manuel, **La interacción del Congreso con otros entes estatales**, Editor LEGIS, enero 2007, págs, 9-10.

⁴⁷ Lara Castillo, Manuel Estuardo, **Ob. Cit.** pág. 10.

Gobierno velar por los intereses de la mayoría, frente a los intereses parciales o partidistas, por lo cual se presenta a menudo, la opción entre representatividad y eficacia.

3.2.2. Representatividad

Cuando se introdujeron los sistemas representativos los electores tenían una dimensión reducida, lo mismo que los gobiernos. Ahora, al contrario, tiene sentido hablar de representación de todos cuando la relación es de 50,000 habitantes o más a 1 diputado; por ello, la respuesta está relacionada con el alcance de la representación. Si la representación se considera una institución protectora que limita básicamente entre otras cosas el influjo del Gobierno, entonces la respuesta es afirmativa; el problema proviene cuando el ámbito de intervención de los representantes es mayor y los lleva a decidir sobre materias que están más allá de la comprensión de los representados. Puede ser así que haya un potencial de arbitrariedad relacionado con esta situación, lo que pone en duda el alcance de la representación y de si éste se puede ampliar.⁴⁸

¿Quién está representado? Se dice que es el individuo, cuando se plantea el hecho de que cuanto mayor es el tamaño del electorado, menor es la escala de representación y por lo tanto se pierde de vista quién es el representado; no todos pueden hablar al mismo tiempo, ni escucharse al unísono.⁴⁹

¿Qué es lo que representa? Algunos se refieren al territorio, pero es una respuesta insatisfactoria, pues no se incluye la representación ocupacional o funcional. Realmente es cualquier tipo de voz que sea capaz de hacerse oír y organizarse para llegar al Parlamento. Pueden ser intereses locales y comunitarios, la pertenencia a una clase, intereses sectoriales, ideales o deseos individuales.⁵⁰

El cómo de la representación: Se refiere a la forma de establecer y hacer funcionar un sistema representativo. Se hace relación con las orientaciones que se imponen al papel del representante: delegado, fideicomisario, servidor del electorado, o

⁴⁸ *Ibídem*, pág. 9.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ *Ibídem*, pág. 10.

miembro de un partido. Los partidos son el medio, dada la escala de representación que existe hoy en día; los ciudadanos y ciudadanas en las democracias modernas están representados a través de y por los partidos. Existen dos etapas en el proceso representativo: la relación electores-partido y la relación partido-representantes. De esto surge el problema, y es el de los nombramientos de los candidatos. El votante lo único que hace es elegir partido; el representante electo está más vinculado con su partido y por ello la representación ha perdido toda inmediatez y ya no puede ser considerada como una relación directa entre los electores y el elegido.⁵¹

3.2.3. Gobernabilidad democrática

“En el debate político social se emplean cada vez con más frecuencia los términos de gobernabilidad o ingobernabilidad para referirse a las dificultades, tensiones o falta de acuerdos con que tropieza una sociedad para generar un clima de certeza, confianza y cooperación en la resolución de los diversos problemas nacionales.

Expresa Edelberto Torres, en el material de Gobernabilidad Democrática Concertación y Acuerdos de Paz de ASÍES, que el concepto de gobernabilidad “se refiere a un problema que toda sociedad enfrenta: funcionar con un mínimo de orden, evitar situaciones de caos social, de conflictos agudos, de pérdida del control de los asuntos públicos, porque todo ello dificultaría el buen funcionamiento de la vida en comunidad.”⁵² Costafreda, citado en el material de ASÍES, Gobernabilidad Democrática y Concertación y Acuerdos de Paz, se refiere al concepto de gobernabilidad como “una cualidad propia de una sociedad, según la cual se estructura sociopolíticamente de tal modo que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos democráticos”.⁵³ Costafreda explica que el concepto de gobernabilidad incluye tres componentes: efectividad, representatividad y legitimidad.

⁵¹ **Ibid.**

⁵² ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **Gobernabilidad Democrática Concertación y Acuerdos de Paz**, Guatemala, noviembre, 2003, pág. 19.

⁵³ **Ibíd.**, pág.20.

-
- **Efectividad:** en tanto que capacidad de acción colectiva para resolver conflictos y dar respuestas a las demandas de la sociedad, pues es necesario un proceso de toma de decisiones y resolución de conflictos que sea efectivo;
 - **Representatividad:** en la medida en que es necesaria la representación política;
 - **Legitimidad:** en la medida en que es necesario que estos actores acepten las reglas de juego democráticas y actúen de acuerdo con ellas.”⁵⁴

3.2.4. Concertación nacional

ASÍES, define este concepto como el método democrático idóneo para construir una visión de nación compartida. La base de la visión de nación son el diálogo, la negociación y la concertación. Sin acuerdos básicos no puede existir una visión de nación compartida.”⁵⁵

“La concertación nacional implica que los actores públicos y privados trabajen juntos y compartan responsabilidades en el proceso de realización de estrategias de desarrollo. “La concertación debe ser la base para construir la Visión de Nación. Como principales actores de este proceso deben estar el Estado, los ciudadanos organizados, incluida una sólida participación de los partidos políticos en particular, y los empresarios.”

Los conceptos clave, relacionados con la gobernabilidad democrática, son la participación, contribución, existencia y funcionamiento de espacios y procedimientos de diálogo, y concertación para la deliberación racional de los temas más importantes de la agenda nacional entre las autoridades del Estado, los partidos políticos y las organizaciones sociales.⁵⁶

Los prerrequisitos para la gobernabilidad democrática se pueden reducir en cuatro, y son:

⁵⁴ **Ibídem**, pág. 20.

⁵⁵ **Ibídem**, pág. 21.

⁵⁶ **Ibídem**, pág. 24.

-
- a) La existencia de una visión o proyecto de nación
 - b) Un gobierno con legitimidad, autoridad y representatividad
 - c) Un organismo legislativo que asuma a plenitud sus funciones constitucionales
 - d) Organizaciones sociales, representativas de los intereses de los diversos sectores de la sociedad guatemalteca

La literal c) de los requisitos anteriormente citados, por ser el meollo de este trabajo de seminario, consiste en que el órgano de representación popular, foro de debate nacional, responsable de la función legislativa, con autoridad para ejercer el control político, con capacidad para construir mayorías en torno a agendas legislativas consensuadas tanto con las fuerzas políticas como con las sociales, asuma con plenitud sus funciones constitucionales reguladas en los artículos 157 y 165 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

“La legitimación de las democracias modernas descansa esencialmente en el principio de la representación política basada en elecciones universales, competitivas y periódicas. Los gobernantes electos de esa manera son entendidos como los legítimos representantes del pueblo, y son las elecciones el elemento central de la participación política popular.

Sin embargo, todas las formas de democracia requieren de un segundo elemento para ser viables: la capacidad efectiva de los gobiernos electos para responder a las necesidades y expectativas de su población, en un marco de normas y reglas preestablecidas. Esto constituye la gobernabilidad democrática. Sin ella, el apoyo popular inicial disminuye, la legitimidad primaria se reduce, llegándose a diversos niveles de ‘ingobernabilidad’ que pueden poner en riesgo la estabilidad o permanencia del sistema democrático.”⁵⁷

En los sistemas presidenciales, multipartidistas, frecuentemente el Presidente no cuenta con una fracción mayoritaria de su partido en el Congreso. Tal situación se entiende como una crisis de gobierno. Y en este caso, gobernabilidad y representación no forman una unidad orgánica sino entran en una relación conflictiva. Como ejemplo, en Guatemala, de la crisis de gobernabilidad recordamos cuando se cristalizó la

⁵⁷ *Ibíd.*, pág. 25.

formación de una oposición mayoritaria y fraccionada en el Congreso de la República de Guatemala, que condujo al presidente Jorge Serrano a intentar el autogolpe de Estado de 1993, poniendo en riesgo la institucionalidad democrática.⁵⁸ Guatemala presenta un sistema de partidos aún no bien estructurados, según la clasificación de Sartori, citado por ASÍES, con rasgos de un aparente multipartidismo excesivo, pero no polarizado ideológicamente y que podría tender hacia un bipartidismo impuro, o bien hacia una mayor fragmentación del sistema.

Todos los partidos de relevancia actual son de origen reciente y ningún partido en el Gobierno ha podido repetir, hasta la fecha. A partir de 1985, los procesos electorales han generado en tres ocasiones, 1985, 1995 y 1999, mayorías parlamentarias para el partido del Presidente, y en 1990 y 2003, una fragmentación del Congreso de la República, o sea que el Presidente no cuenta con una fracción mayoritaria inicial, y se ve obligado a negociar con los demás bloques.⁵⁹

En estas condiciones para cualquier presidente será un reto adicional no contar con partidos. El voto confiere representación y legitimidad en forma directa, tanto al órgano legislativo constituido por el conjunto de diputados, como al ejecutivo en la figura del Presidente. Es importante mencionar que, dadas las características de nuestro sistema electoral, la primera mayoría relativa o la minoría más grande de los partidos que alcanzan representación en el Congreso adquiere un porcentaje mucho mayor de escaños que el que proporcionalmente le correspondería según el número de votos obtenidos. Por ejemplo, en el gobierno de la Democracia Cristiana, en las elecciones de 1985 obtuvo el 51% de las curules en el Congreso de la República, con una cifra aproximada del 38% de los votos. En 1995, cuando el PAN, con alrededor del 37% de los votos que obtuvo en la primer vuelta, adquirió el poder suficiente para hacer gobierno y contar con la mayoría absoluta en el Congreso, lo que le facilitó gobernar y lograr que sus políticas y propuestas tuvieran apoyo sin discusión en el Organismo Legislativo, simplemente con el respaldo de la bancada del Presidente de la República.

En el proceso electoral de 1999, el partido triunfador alcanzó entre el 45 y 50%

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 27.

⁵⁹ *Ibidem*, pág. 31.

de los votos en la primera vuelta y obtuvo una mayoría calificada en el Congreso; en términos de la gobernabilidad esto es positivo, pero en términos de pesos y contrapesos, de controles mutuos, de generar las condiciones para que las instituciones del Estado hagan su juego de cooperación, es sumamente limitado.

Es mediante estas mayorías legislativas “‘artificiales’ que se ha tenido un tipo de gobernabilidad semidemocrática, por su tendencia hacia un autoritarismo que si bien favorece la gestión del gobierno, impulsando lo que el Presidente y el partido de gobierno quieren hacer, al mismo tiempo generan insatisfacción en los sectores y partidos de oposición que no fueron consultados y que no pueden ejercer su papel de control, de fiscalización.”⁶⁰

En las elecciones recientes celebradas el 9 de septiembre de 2007 en Guatemala, según publicaciones realizadas los días 10 y 11 de septiembre de 2007, se tiene un Congreso de la República dividido; en la ciudad de Guatemala, con el 83% de los votos escrutados, la división era total porque el Partido Patriota obtuvo el 17.63, la Gran Alianza Nacional, 16.87%, Centro de Acción Social 13.13%, el Partido Unionista 12.21%, la Unidad Nacional de la Esperanza 12.33% y Encuentro por Guatemala, 8.54%. El Congreso, por listado nacional, con el 60% de los votos escrutados, UNE tiene el 21.8% de los votos, el Partido Patriota el 16.9%, el Frente Republicano Guatemalteco 9.4%, y Encuentro por Guatemala 7.05%, Unionistas el 6.42% y Casa el 6.15%.⁶¹ Según las publicaciones referidas la Unidad Nacional de la Esperanza es la bancada mayoritaria, aunque sin posibilidad de incidir en las decisiones del país por sí sola. La UNE, con 48 diputados, GANA, con 37 PATRIOTA, 30, FRG, 15, Unionista, 8, CASA, 5, Encuentro por Guatemala, 4, UCN, 4, PAN, 4, URNG- MAIZ, 2, UD, con 1 diputado.⁶²

La información más reciente en Prensa Libre de fecha 2 de octubre de 2007 publicó que el Tribunal Supremo Electoral adjudica curules a los partidos políticos UNE, 52, PP, 29, GANA, 37, FRG, 14, Unionistas, 5 UCN, 5, CASA 5, Encuentro por Guatemala, 4, PAN, 3, URNG, 2, Unión Democrática, 1, total 158; listado nacional, 31,

⁶⁰ *Ibíd.*, pág. 78.

⁶¹ Prensa Libre, de fecha 10 de septiembre de 2007, pág. 7.

⁶² Diario El Periódico de fecha 11 de septiembre de 2007, pág. 2.

distrito central 11, Distrito de Guatemala, 19, resto de departamentos, 97.⁶³

3.2.5. Intermediación política

El doctor Eduardo Núñez Vargas, citado por ASÍES en la conferencia de Representatividad e intermediación política se refiere al asunto expone: “Al analizar el tema de la representatividad e intermediación política en el estado actual de cosas en las democracias regionales, es fijar la atención en uno de los aspectos medulares de la discusión académica y política contemporánea. Una lectura desapasionada de las encuestas de opinión en América Latina indica, por lo general, que en los últimos 2 lugares en cuanto a percepciones de confianza de los ciudadanos en relación con las instituciones políticas, aparecen de manera regular los partidos políticos, los parlamentos y los sindicatos, o sea, tres de las expresiones típicas del sistema democrático vigente, caracterizado por la representatividad y la intermediación.”

“La democracia está conformada por valores, prácticas e instituciones. Es, por tanto, un sistema político que plantea una lógica de acción para canalizar la dinámica social dentro de una pauta de respeto y convivencia social. La democracia representativa presenta la idea de que las sociedades le otorguen poder a algunos de sus propios ciudadanos para dirigir a la sociedad; es decir, para tomar decisiones por ellos.”⁶⁴

Para que una democracia representativa exista se necesita tanto de representantes como de entidades sociales a las cuales representar; más aún, que deseen ser representadas. Y esa relación entre representantes y representados adquiere legitimidad, siempre y cuando los representantes expresen la voluntad de los representados y promuevan respuestas institucionales a sus necesidades y expectativas. Guillermo O’Donnell expone que “América Latina ha vivido más que un modelo de democracia representativa, un sistema de democracia delegativa.”⁶⁵

Porque los ciudadanos han visto reducidos sus márgenes de participación a las

⁶³ Prensa Libre, de fecha 2 de octubre de 2007, pág. 4.

⁶⁴ ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **REPRESENTATIVIDAD E INTERMEDIACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS**, Guatemala, 1998, pág. 19.

⁶⁵ *Ibíd.*, pág. 20.

elecciones, acto mediante el cual eligen a sus representantes, y esa entrega de la capacidad de representación se ha convertido en una auténtica delegación de poder, en donde el representante una vez elegido se vuelve marcadamente autónomo en relación con la comunidad que representa.⁶⁶

Los conceptos anteriores de responsabilidad, representatividad, gobernabilidad democrática, concertación e intermediación, son factores importantes para que exista una representación eficaz. Son aplicables al Congreso de Guatemala para que valore que su poder está al servicio del bien común; para que sea un foro de debate de los problemas nacionales, que supere la cultura de confrontación que tradicionalmente ha prevalecido y que exista madurez política y gobernabilidad interna, a manera de fortalecer la institución legislativa.

3.3. La función legislativa del Congreso de la República de Guatemala

Ahora abordaremos la función regulada en el artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto que el Congreso debe formular, mediante leyes, respuestas a los problemas e ideales de la población representada. Al Congreso de la República de Guatemala compete la función legislativa, que constituye la posibilidad de crear el derecho positivo aplicable a ciudadanos, ciudadanas, y sus interrelaciones. Esta función legislativa se traduce en la posibilidad de presentar, conocer y aprobar proyectos que conduzcan a la aprobación de leyes; en igual forma, presentación de proyectos de resolución, acuerdos legislativos y puntos resolutiveos. En cuanto a la función de aprobar proyectos de ley, el diputado puede presentar a consideración del pleno, proyectos que tiendan a emitir normas, modificar las existentes o bien derogarlas.

Esta función también es ejercida en su participación dentro de las comisiones de trabajo del Congreso, en las cuales puede proponer enmiendas a las iniciativas que proponen otros diputados, o bien que lleguen al Congreso provenientes de órganos externos a quienes la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce ese derecho, así como en su función, cuando los proyectos, una vez conocidos por las

⁶⁶ *Ibíd.*

comisiones de trabajo, son puestos a discusión en el Pleno del Congreso, dentro del Proceso de formación de la ley.⁶⁷

3.4. Crisis de la representación política

Juan Abal Medina, en su obra *La muerte y resurrección de la representación política* aborda la crisis de la representación, y expone “que la crisis contemporánea de la representación política se debe a sociedades que son difícilmente representables, y a organizaciones partidarias incapaces de hacerlo y que generan en el electorado la apatía y el distanciamiento de la política debido a peleas internas, corruptelas, etc.”⁶⁸

En Guatemala el Congreso de la República es el organismo al que corresponde la búsqueda del equilibrio de los distintos poderes del Estado en los que, derivado de nuestro sistema democrático, se divide en el ejercicio de la soberanía popular.

Maurice Duverger, citado por Mijangos Contreras en su material denominado *Guía sobre prácticas parlamentarias*, expone que “para que el Parlamento pueda servir de contrapeso al Gobierno, es necesario que posea poderes importantes. Si no, sólo es una fachada como los pseudo parlamentos de los regímenes autoritarios.”⁶⁹ De ahí se desprende que los poderes de los parlamentos, traducidos a las funciones que realizan, son precisamente su fortaleza.⁷⁰

La crisis de la representación política en Guatemala, según estudios realizados por ASÍES, se debe a los siguientes indicativos:

- Antipolítica
- Corrupción
- Inmunidad
- Fragmentación
- Volatilidad electoral

⁶⁷ Mijangos Contreras, José Luis, **Guía sobre prácticas parlamentarias**. 2a ed, Editor LEGIS, julio 2007, págs. 15-16.

⁶⁸ Abal Medina, Juan, Ob. Cit. págs. 92- 93.

⁶⁹ Mijangos Contreras, José Luis, **Guía Parlamentaria sobre técnica legislativa e iniciativa de ley**, Editor LEGIS, enero de 2006, pag. 7.

⁷⁰ **Ibíd.**

-
- Analfabetismo
 - Existencia de fuerzas políticas en el Estado
 - Falta de plataformas programáticas
 - Los medios de comunicación
 - Conductas ilícitas y antiéticas

3.4.1. Antipolítica:

En el año 1968, se propagó en el mundo la ingenua creencia de que la democracia verdadera tenía que ser una democracia plena, democracia en la empresa, democracia en la educación, democracia en todas partes; cambiar el mundo, “el sistema se hunde, haz peso”; la generación de los 60 creyó que la política podía cambiar el mundo, y por lo tanto se hiperpoliticizó: “todo es política y la política es todo”. La frustración del fracaso se transformó en rechazo de la política y rabia contra los políticos. Surgió la política de la antipolítica, que evidentemente no es otra cosa que una posición política. Hoy abundan políticos que afirman, sin ruborizarse, que no son políticos. La política de la antipolítica tiene su explicación en el auge extraordinario de la corrupción política, que tiene que ver con una profunda crisis ética de la sociedad contemporánea. Karl Popper, citado en el material de ASÍES, expone: “el marco moral es la piedra medular de la cual dependen la solidez o la precariedad de las instituciones democráticas.”⁷¹

3.4.2. Corrupción:

“La corrupción es un fenómeno inherente a la naturaleza humana y que, por tanto, ha estado y estará presente en toda sociedad.”⁷²

La historia demuestra que es posible limitar y reducir este fenómeno; la triada compuesta por un Estado de derecho eficaz, la democracia, y una economía de mercado, con solidaridad social, es el antídoto más efectivo para combatirlo; un ejemplo útil es el de Singapur: en este país los ministros son 6 y ganan dos millones de dólares

⁷¹ ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales. **PARTIDOS POLÍTICOS Y PLATAFORMAS PROGRAMÁTICAS:** Guatemala, 2002, pág. 113-114.

⁷² *Ibidem*, pág. 114.

anuales, es decir que según el material de ASÍES, se refiere a que al honesto hay que ayudarlo a permanecer honesto, especialmente en un mundo contaminado por la danza de los millones, del crimen organizado; esto incluye el narcotráfico, y que una solución al fenómeno de la corrupción sería que los funcionarios públicos fueran mejor pagados.⁷³

3.4.3. Inmunidad:

Institución que protege al diplomático y que se extiende a las cabezas de gobierno.⁷⁴

La corrupción y la inmunidad son figuras que van entrelazadas como anillo al dedo; esta figura existe desde la Constitución de 1825 hasta nuestros días, el tema de la inmunidad se regula en la Constitución ya referida “que los representantes no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.”⁷⁵

Se ha referido que la inmunidad o el privilegio del antejuicio, ha sido y es fuente de impunidad, ya que la función de este privilegio ha sido la de proteger a representantes de la nación. Según un estudio realizado por ASÍES, se han conocido 315 antejuicios contra funcionarios, tales como Presidente, diputados, gobernadores, Procurador General de la Nación, de los cuales sólo se han declarado 20 con lugar; no resueltos o sin lugar, 152; en el caso de diputados se han presentado 18 en el año 2003, de los cuales 2 han sido declarados con lugar y 16 sin lugar.

3.4.4. Fragmentación:

Ha erosionado una de las instituciones que caracterizan a la democracia moderna: los partidos políticos. En efecto, siempre han existido camarillas, grupos que luchan por el poder; pero el partido como organización es un fenómeno de la política moderna. Un Estado sin partidos es frágil, la inexistencia de partidos en las sociedades como interlocutores válidos, capaces de asumir compromisos en función del bien común, a nivel nacional. El debilitamiento de los partidos y el concomitante

⁷³ ASÍES, **PARTIDOS POLÍTICOS Y PLATAFORMAS PROGRAMÁTICAS**, Guatemala, 2002, pág. 114.

⁷⁴ ASÍES, **INMUNIDAD, fuente de impunidad**, 2006, pág. 9.

⁷⁵ *Ibíd.*

fortalecimiento y la multiplicación de los grupos de articulación de intereses sectoriales y regionales y los llamados grupos de un solo tema, como los ecologistas, todos éstos mejor conocidos por la sigla ONG, han creado las condiciones para un mundo de compleja y difícil gobernabilidad. En la mayor parte de los países de América Latina, y Guatemala no es la excepción, estamos viviendo lo que Huntington, citado por ASÍES, llama la “sociedad pretoriana”, en la cual no existen o son muy débiles e ineficientes las instituciones políticas.

Estas no están en capacidad de mediar, organizar y canalizar la acción política de los grupos sociales, que se enfrentan directamente en la arena política. En las sociedades pretorianas no se aceptan como legítimos o son inefectivos los partidos políticos y sus dirigentes profesionales, que deberían cumplir con la función de ser intermediarios para ordenar y moderar, en un cauce democrático, los conflictos entre los grupos. Cada grupo utiliza los medios que reflejan su naturaleza y capacidades. Los ricos sobornan, los marginales saquean, la sociedad civil realiza manifestaciones, los trabajadores se declaran en huelga y los militares dan golpes de Estado. A falta de procedimientos legítimos y aceptados, la política se rebaja a estas formas de acción directa.⁷⁶

3.4.5. Volatilidad electoral:

Es indicativo de una representación política fallida o frágil. El surgir y desaparecer de nuevos partidos da como resultado la sensación de que la representación política se ha convertido en algo desestructurado, una situación volátil en la que las identidades políticas y las lealtades organizacionales son recompuestas de una elección a otra.⁷⁷

3.4.6. Analfabetismo:

En aquellos países donde aún no se ha logrado erradicar, es muy difícil que los

⁷⁶ ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **PARTIDOS POLÍTICOS Y PLATAFORMAS PROGRAMÁTICAS**, Guatemala, 2002, pág.115.

⁷⁷ ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **DIAGNÓSTICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA**, Revista ASÍES, No.1 2002, pág. 14.

ciudadanos puedan tener la autoconciencia necesaria para tomar sus propias decisiones, pues carecen de la herramienta mínima del saber.⁷⁸

3.4.7. Existencia de fuerzas políticas en el Estado:

Las fuerzas políticas en Guatemala, o grupos de presión, el sector económico, el sector medio que es determinante en la estructura de poder por variados medios; tercero, el sector asalariado (urbano y extraurbano), cuarto el sector Gobierno, Ejército y partidos políticos, y quinto el sector Iglesia, en cualquier grupo organizado aparecen formas de conflicto y de lucha por el poder con sus delimitaciones bien marcadas, y la dinámica que ejerza uno y otro repercute en la política práctica que se adopta y la forma en que se realiza. Los grupos de interés son aquellos complejos organizados. Cuya existencia se reconoce, ya sea legal o socialmente.⁷⁹ Los medios de comunicación en la democracia, disponen de gran poder de impacto; influyen decisivamente sobre la opinión pública y la publicada, que tiene efecto en la población.

3.4.8. Falta de plataformas programáticas:

Son lineamientos de las políticas y programas que se proponen realizar durante un período de gobierno, y se trata de documentos concretos y precisos, en los cuales, de cara a la elección de autoridades públicas, el partido y el respectivo candidato presentan esos lineamientos de las políticas a seguir. No deben ser confundidos con los programas de gobierno que son documentos complejos, elaborados por políticos y técnicos del nuevo equipo de gobierno, con la participación de los órganos especializados en planificación y programación de la administración pública; es decir, en Guatemala, Segeplán.⁸⁰

⁷⁸ ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y BUEN GOBIERNO: DESAFÍO PARA AMÉRICA LATINA**, Revista ASÍES 1 2001, pág. 15.

⁷⁹ ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y SOCIEDAD POLÍTICA**, 3 4 1993 pág. 88.

⁸⁰ ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **PARTIDOS POLÍTICOS Y PLATAFORMAS PROGRAMÁTICAS**, Guatemala 2002, págs. 24-25.

3.4.9. Los medios de comunicación:

Se atribuyen para sí, de alguna manera, el papel de representar al ciudadano directamente, sin disponer para ello de una legitimación democrática. Abal Medina, en su obra citada, expone que lo político no puede abstraerse de la lógica massmediática que lo impulsa a transformarse en una “dramaturgia” a los medios de comunicación que no se interesan por los discursos fríos y racionales, ni por la emisión de aburridísimas explicaciones técnicas, sólo puede seducirlos lo trágico: peleas entre dirigentes, romances de candidatos, actos de corrupción o grandes mansiones.⁸¹

3.4.10. Conductas ilícitas y antiéticas:

Jorge Mario García Laguardia, citando a Daniel Zovatto, refiere que “la corrupción en este campo se entiende, para decirlo con palabras de Landfried, como el mal uso y el abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de Derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita a favor de un partido y/o candidato por una o más personas con el fin de obtener un beneficio posterior, sus manifestaciones son de múltiples cabezas”.⁸²

Resulta que para revertir la crisis de la representatividad es necesaria la modernización del sistema político y el establecimiento de mayores y obligatorios niveles de relación entre el representante y el representado; para esto son de gran utilidad acciones como el establecimiento de la elección según circunscripciones específicas, al estilo del modelo norteamericano, así como la separación de las elecciones parlamentarias de las presidenciales y el establecimiento de una carrera parlamentaria, que obligue al representante a someterse al escrutinio electoral periódico de los ciudadanos, quienes pueden revertir su mandato, si no están satisfechos con la labor desarrollada por el funcionario.⁸³

⁸¹ Abal Medina, Juan, **Ob. Cit.** pág. 112.

⁸² García Laguardia, Jorge Mario. **La financiación política en América Latina, Una Visión Crítica**, primera edición, Guatemala, julio de 2003, pág. 29.

⁸³ ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **REPRESENTATIVIDAD E INTERMEDIACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS**, Guatemala, 1998, pág. 28.

A lo anterior se debe agregar la transparencia en la gestión del representante, pasando por la creación de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia en la elección de candidatos a cargos de representación a nivel de las organizaciones políticas. En este sentido, está claro que la participación política no se reduce a los eventos electorales, sino que se manifiesta en la participación activa de los ciudadanos a lo interno de los partidos políticos. Transparencia en la gestión de gobierno que realice el representante, en el nivel de autoridad.

Una de las prerrogativas que caracteriza la función de gobierno de algunos de los cargos de representación, especialmente los congresistas, es la inmunidad parlamentaria. Entre esta palabra existe una tremenda consonancia con una de las patologías de la democracia contemporánea: la impunidad, por lo cual no es factible que se recupere la credibilidad en las instituciones y en los representantes, si éstos no tienen la obligación de rendir cuentas ante los ciudadanos.⁸⁴

También debe haber acercamiento de los niveles de toma de decisiones al ciudadano, de manera que el Gobierno se convierta en un factor más cercano para la vida ciudadana.

Otro factor que afecta la confianza ciudadana en las instituciones políticas radica en el largo trecho que hay entre la sociedad y los niveles de decisión política, distancia que es mayor entre más centralizado sea el modelo del Estado que está vigente en cada país. En América Latina se tiende a reproducir esquemas autoritarios o de democracia indirecta. La descentralización del poder, el fortalecimiento de las instancias municipales y regionales, tanto desde la perspectiva de competencias políticas como de recursos financieros, es uno de los elementos centrales de la modernización de los sistemas políticos, lo cual permite una efectiva atención a necesidades locales y regionales, a la vez que establece una relación más directa entre representantes y representados.⁸⁵ En el material de ASÍES, denominado Representatividad e intermediación de las organizaciones políticas, se dice “Es evidente que la complementación efectiva de mayores niveles de representatividad con instrumentos de

⁸⁴ **Ibíd.**

⁸⁵ **Ibíd.**, pág.30.

democracia participativa se presente como el horizonte de modernización política en América Latina. Esta concepción rechaza la falsa contradicción entre representación y participación política y, más aún, evidencia que la participación política, en vez de complicar la gobernabilidad, permite construir sistemas más gobernables y sustentables en el largo plazo, porque se basan en la inclusión como factor de integración social y política.”⁸⁶

⁸⁶ **Ibíd.**

CONCLUSIONES:

1. De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala, el poder público proviene del pueblo, y éste es delegado a sus representantes debidamente elegidos.
2. Para que exista representación política es necesario que ciudadanos y ciudadanas sean convocados por el órgano facultado legalmente a elecciones nacionales, a efecto de que elijan a sus representantes, lo cual significa que las elecciones son el medio necesario para que se dé la representación.
3. La crisis que se vive en la representación política se debe a factores tales como, la antipolítica, la corrupción, la volatilidad electoral, la fragmentación, el analfabetismo, los grupos de poder del país, la falta de plataformas programáticas, las conductas ilícitas y antiéticas.

BIBLIOGRAFÍA.

- Abal Medina, Juan, **La muerte y la resurrección de la representación política**, Fondo de la Cultura Económica, primera edición, 2004, pág. 131.
- Bidart Campos, German J. **EL DERECHO CONSTITUCIONAL DEL PODER**, Tomo I, Ediar, Sociedad Anónima, Editora, pág. 243.
- ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **Gobernabilidad Democrática Concertación y Acuerdos de Paz**, Guatemala, noviembre 2003, pág. 179.
- ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **REPRESENTATIVIDAD E INTERMEDIACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS**, Guatemala, 1998, pág. 120.
- ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **PARTIDOS POLÍTICOS Y PLATAFORMAS PROGRAMÁTICAS**, Guatemala, 2002, Pág. 155.
- ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **DIAGNÓSTICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA**, Revista ASÍES, No.1, 2002, pág. 159.
- ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **DEMOCRACIA , ESTADO DE DERECHO Y BUEN GOBIERNO: DESAFÍO PARA AMÉRICA LATINA**, Revista ASÍES, 1 2001, pág, 24.
- ASÍES, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, **DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y SOCIEDAD POLÍTICA**, 3-4- 1993, pág. 380.
- García Laguardia, Jorge Mario, **La Financiación Política en América Latina, una visión crítica**, Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala, Centroamérica, julio 2003, pág. 54.
- Lara Castillo, Manuel Estuardo, **La Representación Proporcional en el Congreso de la República. Propuesta para un Sistema Electoral más Equitativo**, Tesis, 2002, Universidad Rafael Landivar, pág. 92.
- Mijangos Contreras, José Luis, **Guía sobre prácticas parlamentarias**, 2a. Ed, Editor LEGIS, julio 2007, págs. 104.
- Mijangos Contreras, José Luis, **Guía parlamentaria sobre técnica legislativa e iniciativas de ley**, Editor, LEGIS, pág. 55

Montoya Olivares, **Universidad Abierta**, www.universidadabierta.edu.mx. Guatemala, Imprenta Llerena, 1992,

Valvert Morales, Víctor Manuel, **La interacción del Congreso con otros entes estatales**, Editor, LEGIS, Enero, 2007, pág. 81.

Tribunal Supremo Electoral: **Memoria Elecciones 90/91**, p. 220. Guatemala, Imprenta Llerena 1992.

<http://www.monografias.com/trabajos30/derechos-politicos/derechospoliticoshtml//sistema>. Consultado el 7/09/2007.

Prensa Libre, de fecha 10 de septiembre de 2007.

Diario “El Periódico” de fecha 11 de septiembre de 2007.

Prensa Libre, de fechas 2 y 3 de octubre de 2007.

Leyes:

Constitución Política de la República de Guatemala.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Tema II:

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN GUATEMALA

Doctorandos:

Félix Eduardo Barrios López

Luis Felipe Sáenz Mérida

Carlos Rodolfo Paz Archila

Alberto Pereira-Orozco



ÍNDICE

	Pág.
1. Generalidades	057
2. Participación política	058
-Félix Eduardo Barrios López	
2.1. Concepto	058
2.2. Fundamento	059
2.3. Niveles de participación política	059
2.4. Factores que determinan la participación política.....	062
2.5. Participación política y democracia	064
2.6. Educación cívica y valores políticos	066
3. Marco legal para el ejercicio de los derechos políticos	068
-Félix Eduardo Barrios López	
4. Participación política y soberanía	070
-Luis Felipe Sáenz Mérida	
4.1. Poder constituyente	070
4.2. Soberanía	073
4.3. Sufragio y referéndum o consulta popular	077
4.4. Alcances de la participación política y de la soberanía	078
5. Participación política y Estado constitucional de Derecho	085
-Carlos Rodolfo Paz Archila	
5.1. El Estado constitucional de Derecho	085
5.1.1. El origen legítimo de la norma constitucional.....	088
5.1.2. La Constitución como sistema de valores.....	089
5.2. La participación política como un derecho fundamental.....	090
5.3. ¿Garantiza la Constitución Política de la República de Guatemala el derecho a la participación política?	092



	Pág.
6. Eficacia de la participación política.....	094
-Alberto Pereira-Orozco	
6.1. Género.....	102
6.2. Etnicidad.....	105
6.3. Situación económica y educación	108
6.4. Otros factores	109
6.5. La incidencia de los diferentes factores en la participación política.....	110
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	116

1. Generalidades

Dentro de la estructura del Estado constitucional de Derecho, la variable constituida por la intervención directa de los ciudadanos en el control y manejo directo de los asuntos públicos —participación política— ocupa un lugar de primerísima importancia, al extremo de servir de indicador para calificar la naturaleza del sistema político que se vive dentro del Estado: autocracia o democracia. En oposición a la autocracia, la democracia será tal no sólo por la permisión nominal de la participación política, sino por la generación de las condiciones —normativas y no meramente normativas— que hagan efectiva la participación política igualitaria de todos los pobladores del Estado.

Esto es así, desde luego que la democracia no sólo es el régimen político en el que sus dirigentes son seleccionados, periódicamente, por la mayoría del cuerpo electoral y en el que sólo para ese propósito se le convoca; fundamentalmente, es el sistema que, orientado por el afán del desarrollo humano, fomenta el mejoramiento de la calidad de la vida de las personas, mediante el ejercicio pleno de la libertad, que significa, en principio, la total eliminación de privaciones: en salud, educación, pluralismo y participación*.

La democracia sólo será integral, según el concepto bobbioano, en la medida en que se logren fundir la practicidad de la democracia representativa, la de la autoridad ejercida por delegación, con la democracia directa, la que permite que el ciudadano se pronuncie y decida personalmente respecto de los asuntos públicos.

Entonces, si el Estado constitucional de Derecho, entre otras características, es el que afirma la efectividad de los derechos fundamentales, y si la participación política es, como seguro se advierte, un derecho de tal magnitud, un Estado concreto será Estado constitucional de Derecho y un Estado democrático, en tanto en cuanto su modelo de participación política, normativa y no meramente normativa, sea eficaz.

Teniendo presente las anteriores premisas, se han investigado algunos aspectos de la participación política en el Estado de Guatemala para determinar su eficacia; esto

* Cf. Esquivel, Juan Eduardo, **Conocimiento y enseñanza: La teoría y el método**, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Departamento de difusión cultural, Departamento de Humanidades, (s. f.), pág. 9.

es, si hay coherencia entre la teoría de la intervención ciudadana en los asuntos públicos, como derecho fundamental y su ejercicio práctico, y se estableció que el modelo de participación política guatemalteco es ineficaz, tanto en su ámbito formal como material; desde luego que normativamente se privilegia la participación político-electoral, y porque la injerencia ciudadana en los asuntos públicos se ve fuertemente afectada por factores sociales como el género, la pertenencia étnica, la situación económica y la educación, que no sólo limitan la asistencia ciudadana, sino son signo inequívoco de un débil Estado constitucional de Derecho y de un pobre régimen democrático.

2. Participación política

2.1. Concepto

*«La participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad o en la manera como se dirige al Estado en dicho país».*¹ Del concepto aportado por Molina Vega se destaca esa actividad voluntaria e intencionada de una persona o grupo de personas* en asuntos políticos para tratar de influir en los mismos, actividad que también pone de manifiesto el espíritu de libertad de los pueblos y que se concretiza en una serie de conductas tales como: votar, ser miembro de un partido político o comité cívico, desarrollar actividades de campaña electoral, financiar campañas políticas, participar en grupos de presión, desempeñar cargos políticos, participar en análisis y discusiones públicas o privadas, asistir a mítines y manifestaciones, o ser parte de marchas, huelgas, etc. La participación política en el medio guatemalteco aún es un concepto en construcción social.

¹ Molina Vega, José Enrique, **Diccionario Electoral**, Serie Elecciones y Democracia, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), pág. 513.

* La utilización del término persona podría ser la más adecuada, ya que en nuestro medio es común en actividades políticas la participación de jóvenes e incluso niños de corta edad.

2.2. Fundamento

La participación política tiene su fundamento en la creencia de que el gobierno debe atender las necesidades y resolver los problemas individuales o sociales, y en que la participación es eficaz para influir en las políticas o en su operación, mantener o cambiar las decisiones, o bien defender el orden establecido e incluso alterarlo o cambiarlo cuando se amenace conculcar las libertades garantizadas por el Estado de Derecho. *«...el gobierno no es más que cierta organización impuesta a todos los miembros del Estado [...] y por estado [sic] entiendo positivamente una masa de hombres de este género, que posee todo lo preciso para satisfacer las necesidades de la existencia...».*²

2.3. Niveles de participación política

En Guatemala una gran mayoría de personas no participa en la política, y quienes intervienen no lo hacen de la misma manera ni con igual intensidad. La participación lo mismo puede ser completamente racional, abierta, partidista, sistemática y comprometida, que sólo ser fruto de las circunstancias y emociones del momento como se ha evidenciado en el recién finalizado proceso electoral. Además, toda participación tiene costos para las personas; en el mejor de los casos, le representa inversión de tiempo, dinero u otros recursos; en el peor, puede significar el riesgo de perder el empleo, la libertad y hasta la vida.

En general, pueden distinguirse con respecto a las personas cuatro niveles de participación política: 1) apáticos; no participan; 2) de espectador o de presencia. Es la forma menos intensa y más marginal. Se refiere a la sola presencia de una persona en reuniones o a la exposición a mensajes políticos, a afiliarse a un partido, votar e intentar influir en otros. En este nivel no se hace ninguna aportación; se es receptivo; 3) de transición. Se trata de personas que desarrollan una serie de actividades dentro o fuera de una organización política, orientadas a ejercer influencia o a hacer proselitismo, como contactar funcionarios, contribuir con dinero a las campañas, participar en mítines, marchas, etc.; 4) de contendiente. Se refiere a la participación activa en pro o

² Aristóteles, **La Política**, Colección Grandes Maestros, Barcelona, España, Editorial Vosgos, 1975, págs. 74 y 77.

en contra, como ser voluntario en una campaña, organizar y dirigir acciones de partido o de grupo, coleccionar fondos para causas políticas, ser candidato u ocupar un cargo público o de partido. Los niveles de participación política de las personas, grupos y sociedades no son siempre los mismos, varían conforme al tipo y lugar, tiempo y circunstancias. Por ejemplo, la participación en las elecciones sufre variaciones de acuerdo con el puesto, los candidatos, el grado de competencia, el tiempo en que se realizan, etc.

Como lo expone Molina Vega: «(...) gracias a autores como Nie, Verba y Kim ha quedado claro que las actividades participativas deben ser estudiadas al menos desde cinco dimensiones diferentes. Estas dimensiones son: 1) grado de influencia que se ejerce a través de la actividad, lo que incluye la cantidad de presión que se ejerce sobre los dirigentes para que actúen de determinada manera y con la precisión de la información que los ciudadanos les transmiten sobre el comportamiento que se espera de ellos; 2) amplitud del resultado a obtener, según se produzca un beneficio colectivo o particular; 3) grado de conflicto en el que se verán envueltos los participantes; 4) nivel de iniciativa personal requerida para realizar la actividad; y 5) grado de cooperación con otros ciudadanos necesario para llevar a cabo la actividad».³

El proceso electoral desarrollado este año ha dejado cifras de participación que reflejan de alguna manera lo expuesto en las líneas precedentes. En nota periodística que recoge los datos preliminares del Tribunal Supremo Electoral se informa que: 3 millones 621 mil 852 ciudadanos acudieron a las urnas el 9 de septiembre, según los resultados preliminares. De acuerdo con los datos preliminares del Tribunal Supremo Electoral, hubo un promedio de participación ciudadana del 60.46 por ciento. Del total de empadronados (cinco millones 990 mil 29 ciudadanos), el 58.9 por ciento actualizó sus datos para votar en estos comicios. Cerca de un millón de los actualizados vive en áreas rurales y se abocó al programa de empadronamiento de 2006. Los departamentos donde se registró mayor afluencia fueron: Sacatepéquez, con 72.93% (97 mil 603 votos emitidos); Sololá, con 72.51% (112 mil 227 sufragios); y Chimaltenango 68% (150 mil votos emitidos). Los datos están basados en el conteo

³ Molina Vega, **Ob. Cit.**; pág. 514.

preliminar del Tribunal Supremo Electoral, con el 99.51 por ciento de los sufragios computados. Los lugares donde se registró menor afluencia fueron: Izabal, con 85 mil votos emitidos, de 157 mil 48 electores inscritos, y Santa Rosa, con 99 mil 985 votos emitidos, de 182 mil 536 registros. 872 mil personas emitieron su sufragio en el departamento de Guatemala, incluido el Distrito Central (el más grande del país). En cada departamento del país la ciudadanía acudió a las urnas en un número mayor al 50 por ciento⁴.

La participación política, equivocadamente se identifica muchas veces sólo con la participación electoral. Después de finalizado el proceso electoral guatemalteco se percibe ya un ambiente de poca participación en la segunda vuelta, programada para noviembre; sin embargo, como se expuso, existe un amplio campo de participación dentro del cual la participación electoral es bastante significativa, pues además de las características ya descritas acerca de la participación política, en especial se pueden identificar las siguientes tendencias de la participación en las elecciones: 1) Entre más involucrada esté una persona en la política, más votará. 2) Votan en mayor proporción los electores afiliados a un partido político que los electores libres e independientes. 3) En las elecciones presidenciales votan más electores que en las campañas locales, y en las elecciones que no coinciden con las presidenciales también se vota menos, dado que las campañas presidenciales despiertan mayor interés y despliegan más propaganda que estimula el voto. 4) Existen patrones geográficos de votación según las regiones y la dimensión de las poblaciones; por ejemplo, en proporción al padrón electoral pueden votar más en el occidente del país o en las comunidades pequeñas. 5) Hay factores electorales que influyen en el monto de la votación efectiva: facilidad para el registro como elector, horario amplio de votación, accesibilidad a los centros de votación, celeridad de la recepción del voto, etc. 6) En las elecciones muy reñidas aumenta la votación, porque se despierta el interés del elector y los candidatos se esfuerzan por hacer una campaña intensa. 7) La calidad de los candidatos y las propuestas de los mismos, así como la calidad e intensidad de las propias campañas, pueden elevar o disminuir la votación. 8) Otros factores también pueden afectar la

⁴ Osorio, Jessica y Reynoso Conié, Actualidad: Nacional. **Así fue la afluencia**, Prensa Libre 14 de septiembre de 2007, página 6.

votación, como el clima, aspecto este que fue muy criticado, ya que septiembre es altamente copioso y después del mediodía las precipitaciones fueron intensas, disminuyendo esta circunstancia la afluencia a ejercer el sufragio, el día (si es feriado, etc.) y los eventos que concurren con la elección (fútbol, fiesta religiosa, etc.).

2.4. Factores que determinan la participación política

Los niveles educativo, socioeconómico y cultural son determinantes de la participación política en Guatemala. A mayor nivel de educación, ingreso y estatus social de la gente, mayor participación política. Por eso, la población de sexo masculino, de mayor educación, de ingresos y estatus social superior, de zonas urbanas y de edad media (ni los muy jóvenes ni los adultos de edad avanzada) es la que más acude a las urnas, la que se afilia más a las agrupaciones, la que tiene mayor influencia política y la que de un modo u otro interviene más activamente en los procesos políticos. En contraste, la gente más pobre, la que tiene una educación limitada y menor estatus socioeconómico es menos probable que sea políticamente activa, ya que siente que no tiene poder para hacerse escuchar y por lo tanto, será muy poco lo que puede conseguir. Cuando participa es probable que lo haga votando motivado por los regalos que le brindan (gorras, playeras, etc.), lo cual en un porcentaje significativo hace sentir al votante comprometido, o por medios no convencionales, como en los casos extremos de los motines urbanos, tomas de carreteras, marchas, etc., de modo que la participación sin poder es característica de los pobres y de la clase trabajadora.

A estos factores se pueden añadir los psicológicos y políticos que están interrelacionados, ya que: los individuos se encuentran insertos dentro de un ambiente social que los estimula o no a la participación; ellos responden a este estímulo conforme a sus características personales y aprovechan o no las oportunidades de participación que les ofrece el ambiente político.

Nie, Verba y Kim, citados por Molina Vega⁵, identifican también otras dos clases de factores que influyen en los niveles de participación: institucionales e individuales. Los primeros, según el autor, comprenden las características propias del sistema

⁵ Molina Vega, **Ob. Cit.**; págs. 518 a 521.

político y el ordenamiento jurídico que lo rige, especialmente las normas relativas a la participación ciudadana. Elementos como la obligatoriedad o no del voto, el tipo de registro electoral, las facilidades legales para el sufragio y el sistema electoral, son aspectos jurídicos que afectan la participación electoral. Refieren que: estudios empíricos han comprobado la existencia de una mayor participación en los países con voto obligatorio. Asimismo, las facilidades que se otorgan al elector para el registro electoral tienen un impacto positivo en el aumento de los porcentajes de participación, siendo el registro automático el que más la propicia. El tipo de sistema electoral también podría provocar diferencias en la participación; la evidencia presentada por los autores sugiere una mayor participación en sistemas electorales de representación proporcional en comparación con sistemas mayoritarios. La razón para ello es que en los sistemas mayoritarios, debido a que en cada circunscripción sólo el ganador obtiene representación, en aquellas áreas con mayorías históricas a favor de un determinado partido, muchos electores tienden a pensar que sus votos no tienen influencia en el resultado y no se sienten estimulados para participar. Por el contrario, en los sistemas proporcionales se genera la percepción de que todos los votos cuentan para determinar la cuota de escaños correspondientes a las organizaciones políticas. El establecimiento de cuotas de género o etnia ayuda a activar la participación de grupos particulares. En términos más amplios, las características mismas del sistema político pueden ser factores que fomenten o inhiban la participación ciudadana.

El grado de organización formal de la sociedad civil también es un factor importante en la determinación de los niveles de participación política, puesto que se constituyen como canales de expresión de demandas y apoyos al sistema político. Las asociaciones locales de vecinos encauzan las peticiones y necesidades de las comunidades; las asociaciones gremiales, profesionales y sindicales también actúan en ese mismo sentido. Estas organizaciones sociales, incluso aquellas que no se relacionan directamente con la política, como las religiosas, sirven como espacios para la discusión y confrontación de ideas, la generación de vínculos solidarios y la reafirmación de la capacidad de acción de los ciudadanos, lo cual proporciona herramientas importantes para participar en actividades políticas, estimulando de una forma indirecta la participación; los segundos, según los estudios empíricos, han tratado

de determinar si algunas características de los individuos, sociológicas o psicológicas, aparecen asociadas con los niveles de participación política. En cuanto a factores de índole motivacional (psicológicos) tienden a ser más activos quienes tienen más interés en política, mayor sentido del deber cívico, mayor confianza en su capacidad individual de influir políticamente (eficacia política subjetiva) y mayor identificación partidaria. Sin embargo, en general, las características motivacionales aparecen sobredeterminadas por el nivel de recursos socioeconómicos, razón por la cual estos factores tienden a tener preponderancia en la explicación de la participación política desde el punto de vista individual.

Ahora bien, de acuerdo con el criterio de los autores citados, la interrelación entre los factores institucionales e individuales, según los estudios comparados que abarcan países de diferente nivel de desarrollo político y económico, sugieren que los factores dominantes, en cuanto a la determinación del nivel de participación política, son los institucionales; al estar ellos presentes los factores individuales son neutralizados en gran medida, de modo que tienden a minimizarse las diferencias en cuanto a participación fundadas en diferencias de recursos socioeconómicos o predisposiciones psicológicas individuales. Los factores institucionales, por lo tanto, cumplen un papel igualador en cuanto al uso efectivo de los derechos políticos por parte de la población. Esto es importante, porque implica que la eliminación o reducción del peso de los mismos (por ejemplo, la abolición del voto obligatorio o del registro automático) podría derivar en la aparición de desigualdades en cuanto al uso efectivo de los mecanismos de influencia política en perjuicio de los sectores de menos recursos.

2.5. Participación política y democracia

«Para la teoría tradicional de la democracia, mientras mayor participación, más democracia y, por lo tanto, mejor gobierno. A partir de los años cincuenta del siglo XX esta idea ha venido a ser cuestionada por la llamada Escuela Elitista de la Democracia, de origen norteamericano, según la cual la democracia moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación, ya que ello permitiría una mayor autonomía de las élites. Según esta escuela una participación moderada resultaría conveniente

para el mantenimiento de las libertades políticas, dada la mayor cultura política y vocación democrática de las élites con respecto a las masas. Con base en ello se afirma que altos niveles de participación política podrían tener un efecto desestabilizador sobre el sistema político...».⁶ La transición democrática y el establecimiento de un nuevo orden constitucional en Guatemala representaron en teoría una apertura de participación política garantizada en el texto constitucional, que como lo expresa el Dr. Jorge Mario García Laguardia: «... es la superación del régimen de exclusión política que se inició en 1954 y la adopción del pluralismo como principio fundamental de la transición y del nuevo régimen. El sistema democrático adoptado en el texto se expresa estructuralmente a través del reconocimiento de los canales de participación de los ciudadanos en el proceso de poder, haciendo un renacimiento explícito de los derechos políticos. La Constitución remite a la Ley Electoral, que como ley constitucional dictó el propio cuerpo constituyente, la regulación del tema. Se otorgan garantías constitucionales especiales al sufragio, la primera de las cuales, es su tratamiento a nivel de la norma suprema, la garantía de “legalidad constitucional”. Esta, junto a otras, constituidas por el reconocimiento expreso de los derechos coadyuvantes de participación política, el de reunión, asociación, emisión del pensamiento, etcétera; un amplio tratamiento del régimen de partidos, registro electoral, delitos electorales y garantías jurisdiccionales, constituyen un marco legal de amplio carácter protector».⁷ Sin embargo, y como se expondrá en el desarrollo de este tema, la participación política se ve limitada por los mismos mecanismos ahí plasmados. «La participación política moderna, pero limitada sólo a la burguesía propietaria y cultivada, nació con el liberalismo en el siglo XVIII, en contra del absolutismo estatal y de los privilegios de la nobleza, y como un medio de controlar la dominación del Estado. A partir de entonces, ya como participación creciente de las masas, corre paralela a la instauración de los regímenes democráticos, al desarrollo de los partidos políticos y al otorgamiento del sufragio universal. (Los regímenes autoritarios o no democráticos no propician la participación política propiamente dicha, sino la movilización manipulada de las masas).

⁶ *Ibíd.*, pág. 521.

⁷ García Laguardia, Jorge Mario, **Breve historia constitucional de Guatemala**, Publicación extraordinaria serie: Historia. Ministerio de Cultura y Deportes, Guatemala, Ed. MCD, 2002, pág. 103.

*En los sistemas democráticos, la participación política es un derecho ciudadano y es necesaria para su funcionamiento, los ciudadanos escogen a sus gobernantes, ejercen influencia sobre los funcionarios y tienen oportunidad de comunicarles sus demandas. Mediante el sufragio, la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum, así como por la acción en los partidos, en los grupos de interés y en las organizaciones no gubernamentales o como parte de la opinión pública, el ciudadano hace de la participación política la sustancia de la democracia. Es la forma de mantener la responsabilidad de los gobiernos».*⁸ Sin embargo, esa «sustancia» de la democracia se ve limitada por el propio sistema normativo, incluidas la Constitución y la doctrina. Como lo señala Norberto Bobbio «...la doctrina que siempre tiene un carácter normativo y no solamente explicativo, y traza las líneas de lo que debería ser, mientras pretende presentarse como comprensión y explicación de lo que sucede, a veces sobreponiéndose a la realidad, forzándola, adaptándola, simplificándola para reducirla en un sistema compuesto, unitario y coherente, no solamente impulsada por pasiones intelectuales, sino también por ambiciones proyectadas, puede contribuir a retardar la toma de conciencia de las transformaciones que están teniendo lugar o dar interpretaciones distorsionadas de ellas».⁹

2.6. Educación cívica y valores políticos

Desafortunadamente en Guatemala no se toma a la participación política como generadora de educación cívica y de gobernabilidad; esto presenta grandes problemas que derivan principalmente del deficiente sistema educativo. La existencia de una fuerte vinculación entre la participación política, la educación cívica y la gobernabilidad, nos lleva a pensar que si la población guatemalteca participara activamente en la gestión pública produciría beneficios al Estado de Derecho; generaría, asimismo, una conciencia ciudadana que se reflejaría en la capacidad de analizar y juzgar las actuaciones políticas. En cuanto al sistema político y de partidos políticos provocaría un aumento significativo de la gobernabilidad y estabilidad.

⁸ Ciencia Política - Participación Política. www.cdadpolitica.com

⁹ Bobbio, Norberto, **El futuro de la democracia**, 3a. reimpresión, Traducción de: José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pág.146.

Sin embargo, deben analizarse aspectos como los que señala el profesor Rafael del Águila, de la Universidad Autónoma de Madrid: la posición de los demócrata-participativos que creen que la participación origina toda una serie de elementos y valores extraordinariamente provechosos para la ciudadanía y su educación cívica, con un impacto muy positivo en la gobernabilidad del sistema a través de su democratización. En contraposición a esto, los liberales más o menos conservadores señalan las ventajas del sistema representativo, de un cierto grado de desimplicación ciudadana, de una cultura política más centrada en la autonomía individual, en la tolerancia y en las instituciones, que en la participación directa. Es evidente que para ambos puntos de vista la educación cívica es importante, aun cuando los valores y actividades asociados a ella podrían ser muy diferentes si asumimos una perspectiva u otra. Si asumimos la perspectiva liberal, el valor de la tolerancia se convierte en crucial. Los liberales confían en poder articular un Estado neutral entre las distintas concepciones del bien, que sea capaz de crear tolerancia negativa y desimplicada, una tolerancia pragmática que no exigiría más que una actitud de *vivir y dejar vivir* entre los ciudadanos. Quizá por esa razón, el demócrata-participativo es más exigente con la educación cívica, y aspira a elevar el tono de la ciudadanía mediante la participación y la creación, a través de ella, de mutuo respeto y no discriminación. Es decir, categorías más densas que la de tolerancia, como las de mutuo respeto y no discriminación, sólo serían susceptibles de diseminarse socialmente mediante prácticas deliberativas emprendidas en común por los ciudadanos. Pero esta exigencia comportaría tanto la necesidad de incentivar la participación extensiva a todas las zonas de la sociedad civil, como la necesidad de diseñar programas educativos estatales y globales que incidieran positivamente en el tipo de valores que se trata de incentivar (deliberación conjunta, respeto mutuo, solidaridad, etc.).¹⁰ El desaparecido filósofo y jurista italiano Norberto Bobbio, al referirse a las falsas promesas de la democracia, señala «...*la educación para la democracia se desarrolla en el mismo sentido que la práctica democrática*».¹¹

¹⁰ Del Águila, Rafael, **La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad**, Revista Iberoamericana de Educación, Número 12 - Educación y Gobernabilidad Democrática, Organización de Estados iberoamericanos. www.proei.org.es.

¹¹ Bobbio, **Ob. Cit.**; pág. 38.

3. Marco legal para el ejercicio de los derechos políticos

Los derechos y deberes políticos de los ciudadanos guatemaltecos se encuentran contemplados en el artículo 136 de la Constitución, que establece el derecho de inscribirse como votante, a votar y a ser elegido, a controlar la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso, a ocupar cargos públicos, participar en actividades políticas y defender el principio de no reelección a la presidencia. El voto no es obligatorio. De acuerdo con el artículo 223 de la Constitución, el Estado garantiza la formación y el funcionamiento de las organizaciones políticas, las cuales sólo pueden estar sujetas a las limitaciones establecidas por ley.

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce y protege el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país. Este artículo dispone en la sección 1(a) que cada ciudadano tiene derecho a «participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos». De acuerdo con la sección 1(b), todos los ciudadanos tienen derecho a votar y ser elegidos «en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores». Además, en la sección 1(c) se dispone que los ciudadanos tengan «acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país». En la sección 2 se dispone que la ley puede reglamentar el ejercicio de esos derechos «exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal».

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo de Guatemala establece claramente, en su artículo 151, un sistema para el trámite parlamentario de las comunicaciones de los particulares o de entidades públicas o privadas. Señala que las sugerencias y otras exposiciones privadas o de entidades que lo ameriten, podrán recibir el apoyo de uno o más diputados, y en este caso se les dará seguidamente el trámite de las proposiciones de ley o de las mociones. Este instrumento es vinculante para el Congreso en la parte correspondiente a las comunicaciones de particulares o entidades privadas, las cuales serán puestas en conocimiento del Congreso. Es decir, que necesariamente las comunicaciones formales de los ciudadanos deben ser conocidas por el Congreso y los

diputados. Esta es la forma de asegurar que el esfuerzo intelectual ciudadano encaminado a aportar al trabajo parlamentario será, al menos, conocido por todos los diputados.

También, en el Congreso de Guatemala, los grupos organizados de la sociedad civil pueden procurar una mayor utilización del procedimiento consultivo establecido en el artículo 173 de la Constitución Política. Este importante procedimiento de democracia directa y de rango constitucional, poco común en las constituciones de los países de América Latina, constituye el mayor instrumento de participación dispuesto al alcance de todos los ciudadanos para participar en la toma de decisiones políticas de especial trascendencia nacional. Si bien los temas que se someten a consulta son de decisión del Presidente de la República o del Congreso de la República, los ciudadanos, por medio de sus representantes, pueden procurar la puesta en marcha del mecanismo para lograr su mayor utilización¹². Al momento de impulsar el mecanismo es preciso tomar en consideración que su uso no puede ser indiscriminado, ya que está diseñado para consultar algunos temas de trascendencia y su utilización tiene un alto costo económico y de organización.

No existe en la Ley Orgánica del Congreso de Guatemala una norma expresa que instrumentalice un mecanismo de acceso de los ciudadanos a los bloques partidarios con representación en el Congreso y tampoco a los propios partidos. Sin embargo, el rol de intermediación que corresponde a los partidos políticos abre un abanico de posibilidades que podría permitir el establecimiento de un conducto ágil y permanente de interrelación, intercambio y retroalimentación entre los ciudadanos y los bloques de los partidos políticos de su simpatía con representación en el Congreso.

El hecho de que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo conceda un capítulo completo a la organización y funcionamiento de los bloques legislativos, favorece el desarrollo creativo de medios de acceso al poder político legislativo que permitan expresar, ante los legisladores, posiciones y criterios de los partidarios y de los

¹² «Artículo 277. **Iniciativa.** Tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución: // a. (...) // d. El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos. // En cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado». Asamblea Nacional Constituyente, **Constitución Política de la República de Guatemala** de 1985.

representados sobre determinados temas en discusión. Esta no es una práctica común, ni adecuadamente desarrollada, pero la posibilidad está abierta y conviene que sea aprovechada.

Por otra parte, levemente se está poniendo en práctica a lo interno de los bloques partidarios la consulta periódica a los seguidores partidarios, representantes de diversos sectores, para hacer de su conocimiento los principales temas que se encuentran en discusión a lo interno del Congreso. Si esta práctica se pondera adecuadamente permitirá hacer más eficaz la función representativa, y renovar la credibilidad y confianza de los partidos políticos por medio de los bloques.

Con el establecimiento de una buena cantidad de organizaciones de la sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos que desean tener información y participar en el proceso legislativo, el Congreso de Guatemala debe orientarse también al establecimiento de un registro de organizaciones, vinculado asimismo con el portal legislativo, donde se puedan inscribir todas las organizaciones, sindicatos, grupos de presión y hasta «lobistas» para que puedan ser comunicados e informados en forma oportuna sobre los temas de su interés.

4. Participación política y soberanía

4.1. Poder constituyente

Participación política y soberanía parecen, a primera vista, conceptos que se refieren a una misma realidad sociopolítica: el poder constituyente.

Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836) encontró que el poder constituyente aparece en la primera de las tres épocas de formación de las sociedades políticas, a saber:

En la primera época, dice Sieyès, existe un número de individuos aislados con voluntad de reunirse. Por ese solo hecho forman una nación¹³ en la que gozan de todos

¹³ Sieyès entiende el concepto nación como una realidad total, como el ente político que también se conoce como «pueblo», integrado por «(...) *las cuarenta mil parroquias que abrazan todo el territorio [Francia], todos los habitantes y todos los tributarios de la cosa pública; ahí está, sin duda, la nación.*» Sieyès, Emmanuel Joseph, **¿Qué es el tercer estado?** Introducción, traducción y notas de Francisco Ayala, Madrid, Aguilar, S.A. de Ediciones, 1973, pág. 86.

los derechos que simplemente deben ser ejercidos. Esta época se caracteriza por el juego de las voluntades individuales, «*Ellas son el origen de todo poder*»¹⁴. Ese poder, que surge como poder originario, no es un poder graciosamente otorgado por Dios o por el príncipe; es más, no es otorgado ni siquiera por la norma jurídica positiva, sino es la simple expresión de las «voluntades individuales». Es un poder libre, voluntario, que al no ser dado, no se encuentra limitado por la norma jurídica, desde luego que es precisamente de las «voluntades individuales» de las que nace la norma jurídica. Ese poder es, pues, el poder constituyente. En la segunda época, las «voluntades individuales» «(...) *confían el ejercicio de esta porción de la voluntad nacional, y por consiguiente de poder, a algunos entre ellos (...)* Notemos sobre esto varias verdades: 1ª *La comunidad no se despoja del derecho de querer (...)* 2ª *El cuerpo de los delegados no puede ni siquiera tener la plenitud de este ejercicio (...)* 3ª *No corresponde, pues, al cuerpo de delegados alterar los límites del poder que le ha sido confiado (...)*»¹⁵. La tercera época se distingue de la segunda en que la voluntad que obra es virtual; esto es, que no se ejerce directamente por la nación, sino por representación.

No obstante la delegación que conlleva la representación, Sieyès insiste en que el poder constituyente es la esencia misma de la nación: «*La nación existe ante todo, es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal, es la ley misma. Antes que ella y por encima de ella solo existe el derecho natural.*»¹⁶. El poder constituyente es, entonces, una voluntad colectiva capaz de darse a sí misma leyes fundamentales rígidas, entendidas como las que «(...) *determinan la organización y las funciones de los diferentes cuerpos activos. Estas leyes son llamadas fundamentales no en el sentido que puedan hacerse independientes de la voluntad nacional, sino porque los cuerpos*

Cf. Michel Foucault dice: «(...) La suma de los individuos, entonces, constituye la «sociedad», entendida como el conjunto de personas unidas por sus costumbres, usos y por su ley particular, formando una «nación» o grupo de personas con identidad de intereses, que serán los que hablarán y escribirán la historia, como relación saber-poder». Foucault, Michel, **Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)**. Traducción Horacio Pons, 2a. ed.; México, Fondo de Cultura Económica, 2002. pág. 129.

¹⁴ Sieyès, **Ob. Cit.**; pág. 71.

¹⁵ **Ibídem**, pág. 72.

¹⁶ **Ibídem**, pág. 75.

que existen y actúan por ellas no pueden tocarlas.»¹⁷. Pero el poder constituyente no sólo puede procurarse sus leyes fundamentales, sino que también puede reformar o derogar su Constitución y proveerse una nueva, desde luego que «La nación es siempre dueña de reformar su constitución (...)»¹⁸.

El poder constituyente, según Sieyès, es un poder total e incondicionado, cuya delegación no lo «(...) despoja del derecho de querer»; esto es, que la delegación no significa transferencia o pérdida del poder. La delegación opera, con límites definidos, para el único propósito de manejar la «organización comunitaria», sin capacidad de alterar aquellos linderos.

Thomas Hobbes (1603-1679), sin embargo, postuló que para superar el estado de naturaleza, caracterizado por la guerra de todos contra todos —«*Bellum omnium contra omnes*»—¹⁹ las personas transfirieron a una asamblea o a una persona —el soberano—, renunciándolo, la totalidad de su derecho a autodeterminarse, de su poder constituyente: «(...) Se dice que un Estado ha sido instituido, cuando una multitud de hombres establece un convenio entre todos y cada uno de sus miembros, según el cual se le da a un hombre o a una asamblea de hombres, por mayoría, el derecho de personificar a todos, es decir, de representarlos. Cada individuo de esa multitud, tanto el que haya votado a favor, como el que haya votado en contra, autorizará todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, igual que si se tratara de los suyos propios, a fin de vivir pacíficamente en comunidad, y de encontrar protección contra otros hombres (...)»²⁰. Con este argumento, Hobbes justificó el despotismo o autoritarismo, pues señaló que el único límite al poder otorgado a la asamblea o al soberano era respetar la vida de los súbditos, salvo que éstos se rebelen contra el soberano, transgrediendo el convenio original de cesión total del poder²¹. Autores como Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) apoyaron la postura hobbesiana, al aceptar «(...)

¹⁷ *Ibidem*, pág. 76.

¹⁸ *Ibidem*, pág. 87.

¹⁹ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Traducción Carlos Mellizo, Grandes Obras del Pensamiento No. 42, Tomo I, Barcelona, Ediciones Altaya, S.A., 1994, pág. 107.

²⁰ *Ibidem*, pág. 146.

²¹ *Ibidem*, págs. 113 y 121.

la alienación total de cada asociado con todos sus derechos a toda la comunidad. (...) Además, al hacerse la enajenación sin ningún tipo de reserva, la unión es la más perfecta posible y ningún asociado tiene nada que reclamar.»²².

John Locke (1632-1704) cuestiona la total cesión de los derechos de los súbditos según la visión hobbesiana, y señala que es legítimo resistir al soberano que no se guía por la ley y que no cuida de los intereses superiores del pueblo: «(...) *Quienquiera que haga sin derecho uso de la fuerza, y tal hace dentro de una sociedad quien la ejerce fuera de la ley, se pone a sí mismo en un estado de guerra con aquellos contra los que esa fuerza es empleada; y en un estado así, todos lo [sic] acuerdos anteriores dejan de tener vigencia, todos los demás derechos desaparecen, y cada individuo se queda con el de defenderse a sí mismo y el de resistir al agresor.»²³.*

Es razonable pensar, entonces, que el poder constituyente es un atributo inalienable de la personalidad, que encuentra su fundamento en la libertad del ser humano.

4.2. Soberanía

Para Carré de Malberg, la soberanía «(...) *designa, no ya una potestad, sino una cualidad (...) es el carácter supremo de un poder (...) que no admite ningún otro ni por encima de él, ni en concurrencia con él»²⁴. Spin Templado entiende por soberanía el «(...) *poder originario y supremo de una comunidad política»²⁵. Es poder originario pues carece de dependencia a otro poder, y es poder supremo porque se impone a cualquier otro poder. Las características que Spin advierte en la soberanía también se encuentran en el poder constituyente, de donde se desprende que poder constituyente²⁶ y**

²² Rousseau, Jean-Jacques, **El contrato social o principios de Derecho Político**, Traducción y estudio preliminar de María José Villaverde, Grandes Obras del Pensamiento No.2, Barcelona, Ediciones Altaya, 1993, pág. 15.

²³ Locke, John, **Segundo tratado sobre el gobierno civil**, Traducción Carlos Mellizo, Grandes Obras del Pensamiento No. 78, Barcelona, Ediciones Altaya, 1994, pág. 221.

²⁴ Carré de Malberg, Raymond, **Teoría General del Estado**, Traducción de José Lión Depetre, 2a. edición, 2a. reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pág. 81.

²⁵ Spin Templado, Eduardo, **Lecciones de Derecho Político**, Valencia, Edita Tirant lo blanch, 1994, pág. 31.

²⁶ Aguilar Zuluaga, sin embargo, apunta que el poder constituyente es uno de los atributos de la

soberanía son una misma realidad sociopolítica.

Como se advirtió al examinar las ideas de Sieyès, el pueblo delega parte de su poder constituyente, soberanía o poder soberano en el poder político²⁷, en los llamados poderes estatales Ejecutivo, Legislativo y Judicial²⁸, para que éstos conduzcan la «organización comunitaria» para satisfacer las libertades y necesidades de la nación²⁹. Se señala que tan sólo delega parte de su poder constituyente —soberanía—, puesto que conserva para sí la libertad, que en entre otras cosas implica: la potestad de juzgar si el poder delegado o poder político se guía por la Constitución y la ley, y si cuida eficazmente de los intereses superiores del pueblo; desde luego que el poder constituyente no queda obligado por la Constitución: *«No solamente la nación no está sometida a una constitución, sino que no puede estarlo, sino que no debe estarlo, lo que equivale a decir que no lo está.»*³⁰.

Ramón Soriano, cuando examina el fundamento del ordenamiento jurídico, reconoce el papel que le corresponde al poder constituyente: *«En mi opinión, es la Constitución la norma primaria del ordenamiento jurídico que no necesita a otra norma*

soberanía: *«(...) Siendo el poder constituyente el primero de todos, el generador de los demás “poderes”, que generalmente se conocen con el nombre de atributos de la soberanía, es necesario afirmar, (...) que el primer atributo de la soberanía es el poder constituyente y que el mismo ser sujeto de la soberanía es el mismo ser sujeto del poder constituyente».* Aguilar Zuluaga, Hernando. **Teoría del poder constituyente**, Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, Ene-jun 1996. No. 43, pág. 26.

²⁷ Artículo 141 de la Constitución Política de la República: «Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (...)».

²⁸ El Estado ejerce, por delegación, poder soberano. En este sentido, *«El concepto de soberanía se refiere al uso del poder de mando o del control político que se ejerce en distintas formas de asociación humana y que implica la existencia de algún tipo de gobierno independiente que se apoya en la racionalización jurídica del poder. La soberanía incorpora la noción de legitimidad en oposición al uso arbitrario del poder por parte de los actores que se amparan en la fuerza y en la coerción para imponerse sobre los demás. Implica entonces la transformación de la fuerza en poder legítimo. El paso del poder de hecho al poder de derecho».* Cf. <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/reddiccionario/soberania.htm>.

²⁹ Jaime Martín Moreno, al referirse a la importancia de la confección de estadísticas por parte del Estado, indica que éstas son útiles *«(...) para facilitar y posibilitar, con su información, la gobernabilidad en dichas democracias y permitir al estado, de esa forma, gestionar lo público de manera que (...) 2. Las personas participen en la toma de decisiones que afecten a sus vidas. (...) 8. Las políticas económicas y sociales respondan a las necesidades y a las aspiraciones de los pueblos».* Moreno, Jaime Martín, **Indicadores de gobernabilidad: Democracias fuertes y democracias fallidas**. Centro de Estudios Sociales Universidad Pontificia de Salamanca Programa Guatemala, —UPSA GUATE—, Cuadernos de sociología No. 5, julio 2007, Pág. 185 y ss.

³⁰ Sieyès, **Ob. Cit.**; pág. 79.

por encima de ella, aunque sí un fundamento que es la soberanía popular o voluntad del pueblo que se expresa a través del referéndum y crea una Constitución. Hay un proceso lógico y cronológico que va de la soberanía a la constitución del Estado de Derecho y de su ordenamiento jurídico.»³¹.

Entonces, poder constituyente y soberanía son una misma realidad socio política: La libertad, atributo inalienable de la personalidad, que sirve de sustento a la Constitución, la cual será legítima si realiza y satisface las ordenanzas del titular del poder constituyente, y será eficaz si cumple con las necesidades sociales para la que fue promulgada³².

Poder constituyente y soberanía, como conceptos unívocos, no sólo justifican la Constitución, sino también son exigencia de vigilancia legítima por parte de la población, para que el poder delegado cumpla correctamente con la obligación de respetar la Constitución y la ley. Como Constitución y ley, en unidad coherente, contienen las aspiraciones sociales —libertad, seguridad, justicia—, el pueblo, por virtud de su poder constituyente o soberanía, lógicamente, tiene el derecho intransferible de intervenir vivamente en distintas actividades voluntarias para influir sobre el poder delegado en la vida pública —participación política—³³, y el derecho irrenunciable de exigir los espacios para hacer efectiva su intervención en los asuntos públicos, si tal participación fuera negada o restringida de cualquier manera.

No obstante, la Constitución Política de la República en la norma contenida en su artículo 152 dispone: «*Poder Público. El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio.*». Esta disposición muestra una clara contradicción constitucional³⁴: por un lado, reconoce que

³¹ Soriano, Ramón, **Compendio de Teoría General del Derecho**, 2a. ed.; Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 1993, pág. 139.

³² **Ibidem**, pág. 100.

³³ Cf. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral —Capel—, Instituto Interamericano de Derechos Humanos —IIDH—, **Diccionario Electoral**, Serie elecciones y democracia, Costa Rica, 1989, pág. 523.

³⁴ Sagüés, Néstor Pedro, **La interpretación judicial de la Constitución**, Buenos Aires, Ediciones Desalma, 1998, pág. 37.

el poder —constituyente o soberano— «es» del pueblo, pero, por el otro, lo sujeta a «limitaciones» constitucionales y legales, cuando el poder constituyente, por naturaleza, es incondicionado e ilimitado: es fundamento de la propia Constitución, es poder de vigilar al poder delegado para que cumpla con la Constitución y la ley y es el derecho privativo de participar en la vida política pública: consecución de libertad, seguridad y justicia, entre otras cuestiones de vital interés público, y de exigir los espacios de participación si ésta es negada o limitada, en atención al principio *pro libertatis* o principio *pro homine* que reclama que la norma —constitucional y legal— debe ser entendida funcional o extensivamente en el sentido que más favorezca a la libertad, «a manera de procurar la adecuada protección de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de las garantías y defensas del orden constitucional»³⁵. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre este particular, ha señalado que el principio *pro homine* implica la «(...) interpretación extensiva de los derechos humanos y restrictiva de sus limitaciones (...)»³⁶. Los principios *pro libertatis* y *pro homine* son contrarios al principio *pro auctoritas*, que privilegia las decisiones del poder delegado, no por sus razones sino más bien por el simple hecho de ser producto de la «autoridad». La Constitución Política de la República, en las normas que se contienen en sus artículos 1 y 2, claramente postula los principios *pro libertatis* y *pro homine*, al establecer que el Estado guatemalteco se estructuró y organizó para proteger a la persona y a la familia, y que su fin es la realización del bien común, para garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral; esto es, que el poder delegado está al servicio de la población y que sus actos y decisiones deben realizar los objetivos estatales.

Por supuesto que se entiende que el poder soberano, una vez suscrito su pacto político fundamental —la Constitución—, no debe perturbar caprichosamente el orden creado; sin embargo, como se ha señalado, si el poder político o poder delegado

³⁵ Cf. Artículo 2 de la **Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad**.

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Opinión consultiva oc-5/85 de 13 de noviembre de 1985** (colegiación obligatoria de periodistas, artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por el Gobierno de Costa Rica. http://72.14.209.104/search?q=cache:qQqHluNk65wJ:www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.doc+corte+interamericana+opini%C3%B3n+consultiva+5/85&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=gt&client=firefox-a. 11/09/07 19:40.

irrespetar la Constitución y la ley, negando o limitando el derecho del pueblo a participar o intervenir en la vida pública, éste puede exigir pacíficamente los espacios que le permitan inmiscuirse en los asuntos públicos y de resistirse a la oposición injustificada a su participación, si fuere el caso, como lo reconoce la norma contenida en el artículo 45 constitucional: «(...) *Es legítima la resistencia del pueblo para la protección y defensa de los derechos y garantías consignados en la Constitución.*», desde luego que la participación política es un derecho fundamental innominado³⁷.

4.3. Sufragio y referéndum o consulta popular

¿Cómo se ejerce el poder constituyente, la soberanía? En la democracia se han privilegiado dos instituciones políticas de las que se vale el titular del poder constituyente para ejercer el poder, a saber: el sufragio y el referéndum o consulta popular.

El sufragio³⁸, que se manifiesta a través del voto, es un derecho inherente a cada individuo, por el cual manifiesta su parecer con respecto a quien ejercerá el poder delegado, de entre las opciones que le someten los partidos políticos. El sufragio debe ser universal —un ciudadano, un voto— e igualitario —todos los votos tienen el mismo valor—, libre —cuando no está sujeto a presión, intimidación o coacción—, pacífica, periódica y abierta —sin exclusiones—. El sufragio persigue dos propósitos básicos: a) La función electoral, por la que se designan representantes; y, b) La normativa, por la que se acepta o rechaza una ley, incluso la constitucional³⁹.

El referéndum o consulta popular es la institución política por la que el poder constituyente o soberano se pronuncia —aprueba o imprueba—, una decisión de sus representantes electos para asambleas constituyentes o legislativas, o bien dispone

³⁷ Artículo 44 de la Constitución Política de la República: «*Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. Serán nulas ipso jure las leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.*».

³⁸ Cf. Artículo 198 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

³⁹ Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral —Capel—, Instituto Interamericano de Derechos Humanos —IIDH—, **Ob. Cit.**; págs. 662 y ss.

Cf. Artículos 136 y 137 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

sobre alguna cuestión fundamental⁴⁰.

El sufragio y el referéndum o consulta popular parecen ser los medios de participación política que privilegia el sistema normativo constitucional y legal guatemalteco. Es conocido el hecho de que los ciudadanos o electores son tenidos en cuenta, en un corto período de tiempo, previo a llevarse a cabo una elección y, superada, el poder delegado toma el poder y lo ejerce lejos de la población⁴¹, incluso en abierto enfrentamiento⁴², movido este último en medida muy importante por el incumplimiento de las promesas electorales⁴³.

4.4. Alcances de la participación política y de la soberanía

En nota de prensa, la periodista Coralía Orantes asegura que José Quesada, magistrado de la Corte de Constitucionalidad, declaró, en relación con las consultas a que se refiere el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo —OIT— Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes⁴⁴, que

⁴⁰ *Ibidem*, págs. 561 y ss.

Cf. Artículos 173, 278 - 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala y artículos 199 y 250 bis, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

⁴¹ El **Tratado de libre comercio República Dominicana, Centroamérica, Estados Unidos de América —Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement—**, (CAFTA) en Guatemala, fue negociado por el Organismo Ejecutivo y suscrito el 5 de agosto de 2004 y aprobado por el Congreso de la República por Decreto No. 31-2005, publicado en el Diario de Centro América el 16 de marzo de 2005, sin intervención de la población. En Costa Rica, en cambio, no obstante que la Sala Constitucional en **Resolución 2007-09469 de 3 de julio de 2007** (www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/actas/2007/070307.doc), declaró que el tratado no violenta la Constitución costarricense, la aprobación del mismo tratado —CAFTA— depende de los resultados que se obtengan en el referéndum que el Tribunal de Elecciones de Costa Rica organiza para el 7 de octubre de 2007.

⁴² Cf. Ortiz Loaiza, Anisia Paola y Mario López Arrivillaga, **Participación ciudadana en las estructuras partidarias: los afiliados**, Cuadernos de información política No. 5, Guatemala, FLACSO, 2006.

Cf. Prensa Libre, Editorial: **Un día de poder en cuatro años**, Prensa Libre de 8 de septiembre de 2007. Guatemala, pág. 16.

⁴³ Cf. Mack, Luis Fernando, **Entre lo fáctico y lo teórico: midiendo la institucionalidad partidaria en Guatemala**, Cuadernos de información política No. 8, Guatemala, FLACSO, 2006.

⁴⁴ «Artículo 6. 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente».

Cf. Prensa Libre, en su edición de 14 de septiembre de 2007 dio noticia de la aprobación, por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de una declaración de aquella organización mundial, no vinculante, sobre los derechos indígenas.

«(...) el ejercicio de tomar en cuenta la opinión de los vecinos puede efectuarse, pero de ninguna manera debe condicionar a las autoridades locales, porque sería una intromisión a su independencia.»⁴⁵. Según la periodista, Quesada agregó: «Los vecinos tienen el derecho de opinar, pero de eso a que esa consulta genere una obligación para empresas, vecinos y corporaciones municipales, hay un barranco de diferencia.»⁴⁶. La declaración del funcionario es coherente con un reciente fallo de la Corte de Constitucionalidad, en el que con respecto al mismo tema ésta consideró: «*Estima este Tribunal que los efectos de los resultados de la consulta no podrían tener los alcances pretendidos [Que los resultados de la consulta de buena fe sean de observancia general y obligatoria en el territorio del municipio de Sipacapa], pues el carácter de un procedimiento consultivo de esta naturaleza debe ser meramente indicativo, a fin de investigar el parecer [opinión] sobre un asunto determinado -pudiendo versar sobre cualquier temática de interés comunitario, como en el presente caso-, pero sus efectos no pueden tener carácter regulatorio [vinculante] sobre asuntos que competen de forma específica a un órgano estatal diferente del convocante o se puedan afectar los intereses legítimamente adquiridos por terceros que hayan obtenido, por medio de los cauces legales correspondientes, licencias para reconocimiento, exploración y explotación de minerales. Si bien los artículos 64 y 66 del Código Municipal establecen cuando los resultados de una consulta popular municipal serían vinculantes, debe entenderse que tales efectos deben producirse únicamente respecto de temas que sean competencia de los municipios.*»⁴⁷. Esta decisión, siguiendo a Kriele, citado por Robert Alexy, no contiene una argumentación racional, desde luego que sólo en ésta «(...) juega un papel decisivo la consideración de las consecuencias de las máximas que fundamentan la sentencia. Estas sentencias deben ser valoradas según el punto de vista del interés general o, en el caso de intereses enfrentados, según el del interés

⁴⁵ Orantes, Coralia, **Consultas no son vinculantes, dice CC**, Prensa Libre de 6 de septiembre de 2007, Guatemala, pág. 14.

⁴⁶ **Ibíd.**

⁴⁷ Sentencia de la Corte de Constitucionalidad de 8 de mayo de 2007, dictada dentro del **expediente No. 1179-2005**, publicada en el Diario de Centro América de 30 de julio de 2007.

fundamental.»⁴⁸.

De lo resuelto por la Corte de Constitucionalidad y lo declarado por uno de sus magistrados, se infiere que cualquier medio de participación política en Guatemala, distinto del estrictamente electoral, no produce ningún efecto que obligue al poder público a poner en práctica las medidas que satisfagan los intereses concretos de la comunidad⁴⁹, especialmente si tal participación, de cualquier forma «incomoda» la *auctoritas* del poder delegado, aunque ello implique la negación de los principios *pro libertatis* y *pro homine*, que son los que, al menos teóricamente, deberían orientar el ejercicio del poder delegado.

Cuando se apuntó la existencia de contradicción constitucional en la norma contenida en el artículo 152 constitucional, se dijo que no obstante reconocerse que el poder constituyente o soberano «es» del pueblo, este poder queda constitucional y legalmente sujeto a «limitaciones», cuando el poder constituyente es esencialmente incondicionado e ilimitado. Si bien el pacto fundamental sujeta a la población a un orden normativo y coactivo necesario, también es cierto que aquella no pierde su poder soberano, a la manera de Hobbes y Rousseau, sino lo conserva y ejerce según las ideas de Locke y Sieyès. Desde luego que, como se sostiene, el poder constituyente es un atributo inalienable de la personalidad, que encuentra su fundamento en la libertad, la cual, entre otras cosas, le permite a la nación: el derecho ilimitado, inalienable, intransferible e incondicionado de intervenir vivamente en la vida pública e influir sobre el poder delegado para que acomode su actividad conforme los intereses de la nación, consiguiendo con ello «(...) *contribuir a posibilitar la existencia y desarrollo de la vida social*»⁵⁰; además, la nación tiene el derecho irrenunciable de exigir los espacios para hacer efectiva su intervención en los asuntos públicos, si tal participación fuera negada

⁴⁸ Alexy, Robert, **Teoría de la argumentación jurídica —La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica—**, traducción Manuel Atienza e Isabel Espejo, Centro de estudios constitucionales, 1a. reimpresión, Madrid, 1997, pág. 45.

⁴⁹ Cf. Bidart Campos, German José, **Lecciones elementales de política**, 5a. ed.; Buenos Aires, EDIAR, 1999, págs. 353 y 354.

⁵⁰ Monterroso Salvatierra, Jorge Efraín, **El Derecho Positivo como sistema**, Tla-melaua Revista de Investigaciones Jurídico-Políticas, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, Año XIII, No. 19-20, México, verano 2003, pág. 146.

o restringida de cualquier manera.

«Opinión», para María Moliner, es la «cosa que se piensa sobre algo o alguien»⁵¹ y, si se entiende la participación política como lo hizo la Corte de Constitucionalidad, como opinión, «(...) pues el carácter de un procedimiento consultivo de esta naturaleza [dice la Corte] debe ser meramente indicativo, a fin de investigar el parecer [opinión] sobre un asunto determinado (...)», cae de su peso, como también lo asentó la Corte, que la «opinión» no tiene efecto vinculante, no obliga al poder público; sin embargo, queda claro que la Corte parece ignorar que la participación política no es el simple pensamiento ético o estético de la nación; es un derecho fundamental y soberano de la población, ya que la participación política trata, en esencia, de la libertad individual y de los derechos colectivos de la nación⁵². La decisión de la Corte tampoco soporta el análisis lógico: Si la nación —poder constituyente o poder soberano— puede darse a sí misma —crear, modificar y derogar— su Constitución, también puede, legítimamente, intervenir en todas las actividades que influyan positivamente sobre los actos y decisiones del poder delegado en la vida pública, que satisfagan sus propios intereses, en atención al argumento *maiore ad minus* —el que puede lo más puede lo menos—.

La interpretación que hizo la Corte de Constitucionalidad dejó de lado el principio de interpretación constitucional conocido como «Principio de preferencia por los derechos fundamentales o derechos humanos», entendidos éstos como aquellos derechos de la persona que no dependen de su reconocimiento en normas jurídicas o contratos, sino que son consustanciales a la naturaleza humana y anteriores a cualquier pacto político⁵³, principio que pretende que el producto de la interpretación

⁵¹ Moliner, María, **Diccionario del Uso del Español**, 2a. ed.; 3a. reimpresión, Tomo II, Madrid, Ed. Gredos, 2001, pág. 505.

⁵² El desarrollo humano debe ser entendido como derecho humano. Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, 1998, señaló que el desarrollo debe entenderse en tanto libertad, pues se refiere al mundo que se quiere para cada una de las personas de la nación. Su enfoque hace hincapié en priorizar la mejora de la calidad de vida de las personas, poniendo el tema en el centro de la atención pública, sin condicionar esa prioridad a cumplir prerrequisitos históricos, macroeconómicos o ideológicos. Sen, Amartya, **Desarrollo como Libertad**, Madrid, Editorial Planeta, 2000, pág. 39.

⁵³ López Guerra, Luis, **Introducción al Derecho Constitucional**, Valencia, Editorial Tirant lo blanch, 1994, pág. 101.

constitucional defienda y fortalezca los derechos humanos, como expresamente lo manda la prescripción que se contiene en el artículo 2 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad: «*Interpretación extensiva de la Ley. Las disposiciones de esta ley se interpretarán siempre en forma extensiva, a manera de procurar la adecuada protección de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de las garantías y defensas del orden constitucional.*».

La contradicción del texto constitucional que se expuso y la limitada idea que sobre la libertad manifiesta la Corte de Constitucionalidad en la sentencia comentada, suprema intérprete constitucional⁵⁴, permiten, bajo su clara visión positivista, que el Derecho Positivo, constitucional y legal, desapodere a la nación de su elemental derecho a existir y desarrollarse según sus propios intereses⁵⁵, poniendo en apuros al Estado constitucional de Derecho que se pretende fundar, desde luego que la *ratio* de éste conlleva el sometimiento del imperio de la ley, de su letra —*sub lege*—, al principio de constitucionalidad, que consiste «(...) *en que todos los poderes públicos y los habitantes del país están sujetos a la Constitución como norma suprema.*»⁵⁶, e involucra los «(...) *valores, el respeto a los principios de primacía constitucional, (...), e*

Cf. **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (iii) de 10 de diciembre de 1948 en <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm> y **Convención Americana Sobre Derechos Humanos** o «Pacto de San José de Costa Rica», adoptada por la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en San José de Costa Rica del 7 al 22 de noviembre de 1969, en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

⁵⁴ Cf. Lorena Álvarez, periodista, recoge la opinión de Víctor Ferrigno, analista político, quien señala: «*Se ha afianzado el proceso de democracia formal, pero no la democracia real y participativa. Hay avances importantes, como las consultas populares, un ejercicio político de gran valor, pero que el estado [sic] no está respetando (...)*». Álvarez, Lorena, **Sociedad más consciente pero con partidos débiles**, El Periódico, de 9 de septiembre de 2007, Guatemala, págs. 18 y 19.

⁵⁵ Eduardo García de Enterría señala: «*En efecto, si en su función interpretativa de la Constitución el pueblo, como titular del poder constituyente, entendiéndose que el Tribunal había llegado a una conclusión inaceptable (o porque se tratase de una consecuencia implícita en la Constitución de que el constituyente no hubiese tenido conciencia clara y que al serle explicitada no admite, o bien —hipótesis no rechazable como real— porque entendiéndose que la decisión del Tribunal excede del marco constitucional), podrá poner en movimiento el poder de revisión constitucional y definir la nueva norma en el sentido que el constituyente decida, según su libertad incondicionada*». García de Enterría, Eduardo, **La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional**, Reimpresión de la 3a. ed. de 1983, Madrid, Ed. Civitas, S.A. 1994, pág. 201.

⁵⁶ Opinión Consultiva de la Corte de Constitucionalidad de 16 de noviembre de 1989, pronunciada dentro del expediente 212-89. Corte de Constitucionalidad. **Gaceta Jurisprudencial**. Edición Electrónica. Versión 3.0.0.75. Publicación de la Corte de Constitucionalidad. Guatemala, 2005.

incluye el reconocimiento y las garantías del ejercicio de derechos y libertades.»⁵⁷. La real aplicación del principio de constitucionalidad determina, en gran medida, que un sistema constitucional o Estado constitucional de Derecho pueda ser estimado como tal, de ahí que Luigi Ferrajoli (1940), indicara que «(...) una Constitución puede ser avanzadísima por los principios y los derechos que sanciona y, sin embargo, no pasar de ser un pedazo de papel si carece de técnicas coercitivas —es decir, de garantías— que permitan el control y la neutralización del poder y del derecho ilegítimo.»⁵⁸.

El ejercicio de las potestades asignadas por la Ley fundamental al poder delegado puede traducirse como ejercicio de la democracia representativa, la cual no es suficiente para alcanzar el desarrollo del Estado: para lograrlo se requiere, como condición necesaria, que los ciudadanos intervengan voluntariamente en todas las actividades que influyan positivamente sobre los actos y decisiones del poder delegado en la vida pública, que satisfagan los intereses colectivos, actuación ciudadana que puede leerse como democracia directa. Estas dos formas de democracia, como señala Norberto Bobbio (1909-2004), no son sistemas «(...) *alternativos, en el sentido de que allí donde existe uno no pueda existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente (...)*»⁵⁹, correspondencia con la cual puede alcanzarse la democracia integral o un grado superior de democracia.

La negación de la participación política, entonces, implica forzosamente ausencia de democracia y afirma la autocracia: El Informe elaborado por el Centro para el Desarrollo Internacional y la Gestión de Conflictos de la Universidad de Maryland —Polity IV—, entiende la autocracia como: «*a. Sistema político en el que se ve restringida, en gran medida, la participación del ciudadano. b. Se eligen los jefes ejecutivos de una élite política. c. El ejercicio del poder tiene pocas limitaciones*

⁵⁷ Sáenz Juárez, Luis Felipe. **El principio de constitucionalidad**, Tesis doctoral, Guatemala, Universidad Rafael Landívar —URL—, 2006, pág. 72.

⁵⁸ Ferrajoli, Luigi. **Derecho y razón —Teoría del garantismo penal—**, Traducción de Prefecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillos Bosoco, Rocío Cantarero Bandrés, 3a.ed.; Madrid, Editorial Trotta, 1998, pág. 868.

Cf. Lassalle, Ferdinand, **¿Qué es una Constitución?**, Traducción de Wenceslao Roces, 5a. ed.; Barcelona, Ed. Ariel 1997, pág. 119.

⁵⁹ Bobbio, **Ob. Cit.**; pág. 61.

institucionales.»; y comprende la democracia como el sistema político con: «a. *Una participación política abierta y competitiva en base a un sistema con procedimientos institucionalizados. b. Existencia de jefes ejecutivos elegidos en competencia abierta. c. Control efectivo a los poderes del jefe ejecutivo.»*⁶⁰. Como se advierte, un Estado en el que la «voluntad» de los ciudadanos, expresada en consultas populares, no es más que «opinión», sin efectos vinculantes para el poder político —participación política restringida—, no es un Estado democrático (Estado fuerte), sino autocrático (Estado débil), en el que el poder delegado se apodera del «Derecho» y del «Derecho Positivo» y somete a la población en un «aparente» pero no real Estado constitucional de Derecho o, al menos, en un endeble Estado constitucional de Derecho.

Según el referido Informe elaborado por el Centro para el Desarrollo Internacional y la Gestión de Conflictos de la Universidad de Maryland —Polity IV—, Guatemala ocupa, dentro de los países centroamericanos, los lugares siguientes⁶¹:

<u>Indicadores de gobernabilidad</u>	<u>Lugar</u>
Clasificación Polity IV	Penúltimo
Libertades civiles	Último
Derechos políticos	Último
Estado de Derecho	Penúltimo

En esos términos, no puede menos que señalarse que la restringida participación política existente en Guatemala, la califica como un Estado débil y, en consecuencia, como un endeble Estado constitucional de Derecho.

⁶⁰ Moreno, **Ob. Cit.**; págs. 190 y 191.

⁶¹ **Ibíd.**, pág. 192.

5. Participación política y Estado constitucional de Derecho

5.1. El Estado constitucional de Derecho

Al hacer referencia al Estado constitucional de Derecho, necesariamente debe analizarse el concepto de Estado de Derecho, toda vez que aquél parece ser una evolución de éste, luego de solventar las debilidades que presentó la aplicación de dicho concepto dentro del sistema liberal. De esa cuenta, no nos encontramos frente a conceptos totalmente ajenos entre sí, sino más bien, a una figura evolucionada que, como veremos más adelante, trata de proponer un carácter integrador.

El Estado de Derecho se construye principalmente sobre la base del principio de legalidad, por medio del cual todo el denominado Poder Público queda circunscrito en lo que a su actuación se refiere a la ley⁶²; es decir, la actuación de la Administración Pública debe sujetarse estrictamente al margen de discrecionalidad establecido y permitido en la norma jurídica.

Lo anterior, como garantía fundamental del ser humano frente a la magnitud del Poder Estatal, concibiendo de esta manera la protección de la libertad y en general de todos los derechos denominados individuales, como el eje central y el objetivo primordial del Estado.

Adicionalmente, derivado del principio de legalidad, se estableció que el poder estatal debía ejercerse sobre la base de la preexistencia normativa del principio de distribución, el cual establece precisamente la delimitación de las competencias del Estado; dando paso de esta manera a la distinción entre la *Función Legislativa*, *Función de Gobierno o Administrativa* y la *Función de Administración de Justicia*.

En palabras de Carl Schmitt, «*De la idea fundamental de la libertad burguesa se deducen dos consecuencias, que integran los dos principios del elemento típico del Estado de Derecho, presente en toda Constitución moderna. Primero, un **principio de distribución**: la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo **ilimitada en principio**, mientras que la facultad del Estado para invadirla es **limitada en principio**. Segundo, un **principio de***

⁶² Entendida ésta desde un punto de vista meramente formal, como el producto emanado del Poder Legislativo.

organización, que sirve para poner en práctica ese principio de distribución; facultad del Poder del Estado (limitado en principio) se **divide** y se encierra en un sistema de competencias circunscritas». ⁶³

Sin embargo, pese a la completa concepción que hacía el pensamiento liberal traducido en el concepto de Estado de Derecho, dicho modelo experimenta una marcada crisis derivada principalmente de la excesiva concepción de la ley como principio exclusivo de organización institucional, dejando por un lado la realidad social imperante en ese momento histórico, y experimenta de esta manera un divorcio entre el modelo normativo de organización y la evolución del modelo social.

Este divorcio se evidencia más claramente en el ámbito económico de las sociedades, donde el principio normativo de igualdad de los hombres no se tradujo efectivamente en una igualdad entre los estratos sociales.

En ese sentido se manifiesta el Dr. Luis Felipe Sáenz, quien indica: «(...) en la constatación del carácter conflictivo de la sociedad, mostrada, especialmente, en el aspecto económico, resultando ser insuficiente la ley general y abstracta como apoyo de la igualdad jurídica preconizada por el sistema, a menos que el Estado tolerase, en su condición limitada de Estado gendarme, todas las situaciones o estructuras de injusticia derivadas de esa realidad social, que se encargó de poner en relieve lo inconsistente de estimar a los integrantes de la sociedad como una comunidad de hombres libres e iguales. Ante esa evidencia no fue ya posible sostener que el Derecho debía ser neutral, sino, lejos de ello, debía pasar a formar parte de los conflictos retomando su papel de instrumento eficaz para la consecución de soluciones». ⁶⁴

De esta manera surge la imperante necesidad de concebir a la norma, y en especial la norma constitucional, totalmente cercana a los distintos cambios sociales que se manifiestan y a las relaciones de poder que constantemente influyen dentro de la sociedad. Ferdinand Lassalle indica: «Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder: la verdadera Constitución de un país solo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las

⁶³ Schmitt, Carl, **Teoría de la Constitución**, México, Editora Nacional, 1981, pág. 147.

⁶⁴ Sáenz Juárez, **Ob. Cit.**; pág. 62.

constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social (...)».⁶⁵

Es así como, a través de la historia, surge el movimiento que identifica la necesidad de atender e incorporar en los textos normativos, especialmente a nivel constitucional, las realidades sociales imperantes. Encontramos en este sentido como antecedentes, la Constitución mexicana de 1917, la Constitución alemana de 1919 y la Constitución austriaca de 1920.⁶⁶

Posterior a las guerras mundiales, derivado de las exigencias sociales, se experimentó a nivel normativo la introducción de medidas de carácter económico-social, dando paso de esta manera a la concepción del Estado social de Derecho, para solventar de alguna manera las carencias ya mencionadas del modelo de Estado de Derecho.

Sin embargo, pese al avance mostrado en el Estado social de Derecho, siempre se evidenció la necesidad de introducir, especialmente a nivel constitucional, un sistema de valores que complementara los postulados del Estado de Derecho, que finalmente se vea traducido en la incorporación a nivel constitucional de disposiciones que permitan y aseguren la vida digna del ser humano, sin ninguna afectación de carácter político y con un sistema de garantías para hacer frente a las arbitrariedades del poder público.

En ese sentido, Luis Felipe Sáenz manifiesta: «*Para ello era necesario insistir en un texto fundamental o Constitución, cuya normativa rompiera el cascarón de la mera formalidad, para su invocación y aplicación directa y vinculante, dando pie al perseguido Estado constitucional de Derecho, que en manera alguna significa un rechazo de contenidos de conceptos anteriores*».⁶⁷

⁶⁵ Lassalle, Ferdinand, **¿Qué es una Constitución?**, Monografías Jurídicas, reimpresión, Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 2005, pág. 78.

⁶⁶ Posterior a estas experiencias, las sociedades experimentaron un marcado proceso de estancamiento en los procesos de discusión sobre los modelos normativos, derivado especialmente de las guerras mundiales, teniendo como consecuencia que los temas centrales de análisis fueran otros relacionados especialmente con la guerra.

⁶⁷ Sáenz Juárez, **Ob. Cit.**; pág. 71.

Todas las reflexiones anteriores nos permiten esbozar, para efectos del presente trabajo, una definición de lo que entendemos por Estado constitucional de Derecho, y es aquél que rige y limita su actividad dentro del marco de una Constitución, entendida ésta como el sistema de valores que constituyen la guía fundamental del ejercicio del poder, brindando al ser humano un sistema de garantías destinadas a asegurar la efectividad de sus derechos fundamentales, permitiendo de esta manera desarrollar una vida digna.

Para el caso guatemalteco, este tipo de orientación de Estado lo encontramos principalmente en la Constitución Política, aprobada el 31 de mayo de 1985, la cual manifiesta: *«Invocando el nombre de Dios, Nosotros, los representantes del pueblo de Guatemala, electos libre y democráticamente, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de organizar jurídica y políticamente al Estado; afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad, y al Estado como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural; decididos a impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al Derecho».*

5.1.1. El origen legítimo de la norma constitucional

Atendiendo a la naturaleza e importancia que reviste la normativa constitucional, se considera que las disposiciones de este nivel deben emanar de un órgano político especial, que pudiera decirse se encuentra investido de una autoridad superior a la de los órganos gubernamentales que podríamos denominar *ordinarios*. Ese órgano es el que llamamos *poder constituyente*.

Desde un punto de vista simple, poder constituyente es definido como *«la autoridad o asamblea que de hecho o de derecho redacta una Constitución o señala las*

*normas fundamentales que caracterizan un Estado o un régimen».*⁶⁸

Desde el punto de vista de sus orígenes, el término *constituyente* deviene del francés *constituant*, que hace referencia a «*lo que instituye*», «*lo que establece*», «*lo que crea*».

En términos generales, el poder constituyente es el ostentado por la propia comunidad soberana, por medio del cual esta misma decide el ordenamiento jurídico-político fundamental originario, que se ve manifestado en un conjunto de disposiciones que de carácter formal denominamos *Constitución*.

La definición antes expresada contiene una serie de elementos o características que Naranjo Mesa expone así: «*Aparecen... como características esenciales del concepto de poder constituyente, en primer lugar, el que su titularidad está en cabeza de la comunidad soberana, es decir, el pueblo como titular de la soberanía nacional; en segundo lugar, que esa facultad consiste en darse su propio ordenamiento jurídico-político fundamental, a través de una Constitución; en tercer lugar, que el poder constituyente puede ser originario o primario, cuando actúa para dar este ordenamiento por primera vez, o para cambiarlo por otro distinto (...)*».⁶⁹

Constituye, pues, el poder constituyente, la más genuina y legítima expresión de la actividad política, por medio de la cual se ve exteriorizada la voluntad de la comunidad soberana de creación del ordenamiento jurídico, manifestada en una Constitución.

5.1.2. La Constitución como sistema de valores

Aunque los textos fundamentales y la doctrina correspondiente, emanados del siglo XIX no contenían referencias expresas a la apertura constitucional en su articulado, el constitucionalismo liberal y su estudio correlativo supusieron un indudable carácter abierto.

En efecto, las primeras constituciones y los tratados académicos de la época

⁶⁸ Cabanellas, Guillermo, **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**, Tomo V, 14a. ed.; Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta, 1979, pág. 284.

⁶⁹ Naranjo Mesa, Vladimiro, **Teoría Constitucional e Instituciones Políticas**, 10a. ed.; Bogotá, Colombia, Ed. Temis, 2006, pág. 362.

implican una apertura a nuevas concepciones de carácter normativo, institucional y social, esto frente al carácter preponderantemente cerrado de los textos anteriores.⁷⁰

La idea de Constitución escrita, frente al tradicionalismo de las leyes fundamentales del reino, el concepto de separación de poderes, la proclamación de los derechos del hombre y del ciudadano, el instrumento que el contrato social crea, implican una apertura capital respecto al orden tradicional, estamental rígido y cerrado. Las constituciones continentales europeas configuraron una nueva sociedad abierta.

El concepto de apertura constitucional no es algo totalmente nuevo. A lo largo de este apartado señalaremos cómo las constituciones en la mayoría de los casos se abren a magnitudes extranormativas.

El Estado y la Constitución son realidades culturales, vitales, dinámicas; los derechos fundamentales son concreciones de valores previos, como veremos, para cuya comprensión es menester un tratamiento sociocultural que sin negar las dimensiones normativo-institucionales explique, satisfactoriamente, el dinamismo que les anima y funda. De ahí la apertura constitucional a factores sociopolíticos.

5.2. La participación política como un derecho fundamental

La participación política constituye un concepto pluridimensional, permitiendo de esta manera que el mismo pueda ser analizado y desarrollado desde diversos puntos de vista⁷¹.

Modernamente, la participación política es considerada en sí misma como un derecho fundamental, reconocido tanto en el ámbito regional de protección de derechos humanos como en el propio sistema universal de protección.

De esa cuenta, tal derecho lo encontramos expresamente establecido en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual expresa lo siguiente: «1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y

⁷⁰ Como pueden ser aspectos políticos, socioeconómicos, valores éticos, etc.

⁷¹ Molina Vega y Pérez Baralt indican que «...existe consenso en definir como participación política a todas aquellas actividades realizadas por los ciudadanos con el objeto de intervenir en la designación de sus gobernantes o de influir en la política estatal». Molina Vega, José Enrique y Pérez Baralt, Carmen, **Participación Política y Derechos Humanos**, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 34-35 Edición Especial sobre Participación Política, San José, Costa Rica, 1985, pág. 15.

*oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».*⁷²

A nivel del Sistema Universal de Derechos Humanos, el derecho a la participación política lo encontramos contenido en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual indica lo siguiente: «*Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*».⁷³

Sobre la base de estas disposiciones, entendemos que el derecho a la participación política del ser humano implica para el Estado la obligación de generar las condiciones óptimas para el efectivo ejercicio de tales derechos, y en especial, abstenerse de tomar cualquier decisión o política tendente a prohibir, limitar, obstaculizar y/o restringir todas aquellas actividades legítimas mediante las cuales los ciudadanos intervienen en la designación de sus gobernantes o influyen en la formación de la política estatal.

Desde la perspectiva del ser humano, el derecho a la participación política

⁷² Organización de Estados Americanos, **Convención Americana de Derechos Humanos**, San José, Costa Rica, 1969.

⁷³ Asamblea General de Naciones Unidas, **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, Nueva York, Estados Unidos, 1966.

implica la posibilidad de desarrollar una serie de actividades cuya prohibición o no protección por parte del Estado harían este derecho nugatorio. Algunas de estas actividades están desarrolladas por el Derecho Humanitario Internacional, siendo las principales⁷⁴:

- Derecho al voto o sufragio activo;
- Sufragio pasivo o derecho a optar como candidato para los cargos públicos sometidos a elección popular;
- Derecho a ejercer cargos públicos;
- Libertad de expresión y derecho de rectificación o respuesta;
- Derecho de asociación política;
- Derecho de reunión o manifestación;
- Derecho de petición;

De esa cuenta, desde el punto de vista del derecho interno podremos hablar de las diversas medidas que debe tomar el Estado, y que de alguna manera influyen para garantizar el derecho a la participación política.

En ese sentido, debe hablarse en un primer momento del reconocimiento jurídico de los derechos de participación, dentro de los cuales podríamos incluir los enunciados con anterioridad. Se hace necesario, como segunda condición, el desarrollo democrático de la sociedad, factor que comprende las condiciones fundamentales para la democracia, y aquellas otras que inciden en la calidad de la misma. En tercer lugar, deben considerarse las condiciones político-institucionales que se desenvuelven en el entorno social, y por último las condiciones socioeconómicas que imperan en el entorno social.

5.3. ¿Garantiza la Constitución Política de la República de Guatemala el derecho a la participación política?

Los derechos y deberes políticos de los ciudadanos guatemaltecos se encuentran contemplados en el artículo 136 de la Constitución, que establece el derecho a inscribirse como votante, a votar y a ser elegido, a controlar la libertad y

⁷⁴ Molina Vega y Pérez Baralt, **Ob. Cit.**; pág. 24.

efectividad del sufragio y la pureza del proceso, a ocupar cargos públicos, participar en actividades políticas y defender el principio de no reelección a la presidencia.

Adicionalmente, como punto a resaltar, el artículo 137 comprende el derecho de petición en materia política, el cual por disposición constitucional corresponde con exclusividad a los guatemaltecos.

De acuerdo con el artículo 223 de la Constitución, el Estado garantiza la formación y el funcionamiento de las organizaciones políticas, las cuales sólo pueden estar sujetas a las limitaciones establecidas por ley. Una vez convocadas las elecciones, ni el presidente, ni los miembros del Ejecutivo, los alcaldes o los funcionarios municipales pueden utilizar las obras o actividades públicas para fines de propaganda política.

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, desde una perspectiva constitucional, el Estado de Guatemala tiene la obligación de garantizar a los habitantes el pleno goce de sus derechos reconocidos en el texto constitucional, pero además, aquellos otros que, aunque no figuren expresamente en la Constitución, son inherentes a la persona humana.

Lo anterior se ve plenamente complementado con lo establecido por el artículo 46 de la Carta Magna, el cual contempla la preeminencia de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos aceptados y ratificados por Guatemala, sobre las disposiciones de derecho interno.

Adicionalmente, a nivel internacional el Estado de Guatemala ha asumido una serie de compromisos relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos. Al respecto, basta con mencionar la aprobación en el año 1992 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el cual Guatemala se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Más recientemente, cabe recordar que al promover su candidatura al Consejo de Derechos Humanos, el Estado de Guatemala presentó ante las Naciones Unidas una serie de promesas y compromisos encaminados a la lucha permanente por la plena

vigencia de los derechos humanos para todos, especialmente de aquellos que por su situación especial se consideran más vulnerables y desprotegidos.

De igual manera, debe recordarse que a nivel regional el Estado de Guatemala ha ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumento por medio del cual los estados han manifestado su serio compromiso de emprender esfuerzos tendentes a consolidar un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Todo esto se traduce en el hecho de que, además de lo establecido en la propia Constitución Política, el Estado de Guatemala reconoce el derecho a la participación política contenido tanto en la Convención Americana de Derechos Humanos, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Constituye, pues, la obligación del Estado de Guatemala de crear las condiciones necesarias para que todos los guatemaltecos podamos gozar efectivamente del derecho a la participación política, en todas sus dimensiones, más allá de los simples postulados normativos.

6. Eficacia de la participación política

Siendo que la participación política encuentra su mejor escenario, diseñado hasta el momento, en los gobiernos basados en la democracia como sistema de participación para el ejercicio del poder público, se estima conveniente establecer que el presente diagnóstico confronta los ideales con la *cruda realidad*. En razón de ello se toman las palabras de Gordon, el amigo del doctor Zivago y las argumentaciones de Norberto Bobbio: «*Muchas veces ha sucedido en la historia. Lo que fue concebido como noble y elevado se ha vuelto una cruda realidad (...)*».⁷⁵ «*Precisamente es esta cruda realidad y no de lo que fue concebido como noble y elevado que debemos hablar o, si ustedes quieren, del contraste entre lo que había sido prometido y lo que se realizó efectivamente.*»⁷⁶

La democracia ha afrontado una serie de etapas que permiten evidenciar que se

⁷⁵ Bobbio, **Ob. Cit.**; pág. 28.

⁷⁶ **Ibíd.**

trata de aparentes ciclos. En la democracia directa, de asamblea o de los antiguos, la participación de todos o casi todos, evidenciaba la necesidad de hacer más práctico el gobierno y la consiguiente toma de decisiones que no tuvieran que pasar por el tamiz del voto de todos o casi todos. La democracia representativa o de los modernos ha hecho viable el ejercicio del poder público en los modernos estados con población abundante y dispersa geográficamente; sin embargo, se ha deformado en una práctica en la cual el ciudadano únicamente ejerce su poder soberano en un momento determinado (cada 4 años para el caso guatemalteco); en el período intermedio pareciera que el poder decisorio ha sido secuestrado por los gobernantes, limitando al extremo la participación del ciudadano en los asuntos de Gobierno.

Ese contraste entre las expectativas que guarda el ciudadano guatemalteco respecto de la democracia y la realidad que éste afronta al querer incidir en los centros de poder, evidencia un desarrollo incompleto de nuestro modelo democrático:

«La lógica nos conduce a identificar un aumento en los niveles de democracia en la medida en que los representantes electos respeten y asuman las posiciones de sus representados; asimismo, en la medida que existan órganos, mecanismos y procedimientos que faciliten el traslado de los intereses de los ciudadanos en su conjunto a los centros de poder. No obstante, en Guatemala pareciera difícil poder alcanzar esa condición ideal. En la vida real observamos cada vez más posiciones de los representantes políticos que contradicen los mandatos de los electores. Los canales de comunicación entre el pueblo y sus representados no han logrado fortalecerse; para la ciudadanía en general los partidos políticos no han logrado desarrollar el papel de mediadores que se les asigna en un sistema democrático.»⁷⁷

Queda claro que la democracia moderna no se agota con los partidos políticos; éstos son sólo uno de los elementos y escenarios necesarios para el perfeccionamiento y eficacia de la democracia: *«Puede afirmarse entonces que actualmente existe un desarrollo incompleto del modelo democrático, situación que permanecerá inalterable en tanto no se logren desarrollar canales adecuados de expresión ciudadana que permitan integrar la diversidad de intereses al accionar del Estado. Cuando no se*

⁷⁷ Thillet de Solórzano, Braulia, **Mujeres y percepciones políticas**, Colección estudios de Género, Número 3, Guatemala, FLACSO, 2001, pág. 60.

concretiza la participación ciudadana en los diferentes ámbitos, lo que se produce en el fondo es un divorcio entre el mundo abstracto de un sistema político y la cotidianeidad que vive la población. La vigencia de dos mundos paralelos, el de los gobernantes y el de los gobernados, sin vinculaciones reales, donde los ciudadanos son recordados cada cuatro años y las instituciones políticas no logran tener un significado relevante para la ciudadanía, augura tiempos difíciles para la consolidación democrática.»⁷⁸

Previo a determinar si la participación política en Guatemala es eficaz o no, es necesario ubicar el contexto histórico político y social dentro del cual ha emergido la sociedad guatemalteca y, por ende, sus ciudadanos. La sociedad guatemalteca ha sido, y sigue siendo, una sociedad basada en modelos racistas, de exclusión social, política y de género.

En su historia reciente la sociedad guatemalteca⁷⁹ ha resentido un período de enfrentamiento armado interno que duró más de tres décadas y cuya chispa puede ubicarse en el cierre de los espacios políticos de participación en todos los ámbitos. Siendo evidente que aparejado al cierre de los espacios de participación política se encuentran los eventos de sublevación armada interna y la violencia sociopolítica generada desde lo interno del Estado.

«Guatemala es un país de contrastes y contradicciones (...) Sus habitantes conviven en una Nación de carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe, dentro de un Estado emergido del triunfo de las fuerzas liberales en Centroamérica (...) En Guatemala se han escrito páginas de vergüenza e infamia, ignominia y de terror, de dolor y de llanto como producto del enfrentamiento armado entre hermanos. Por más de 34 años, los guatemaltecos vivieron bajo la sombra del miedo, la muerte y la desaparición como amenazas cotidianas para el ciudadano común.»⁸⁰

⁷⁸ **Ibíd.**, págs. 60 y 61.

⁷⁹ Trasladándonos a épocas como la Colonia e independentista, podemos evidenciar un factor social que parece perenne en su historia: el autoritarismo. «El autoritarismo se enraizó en Guatemala desde sus orígenes coloniales y durante su desarrollo como Estado-nación, trastocando, por un lado, los diferentes espacios: social, económico y cultural, y a su vez, edificó un sistema político excluyente, caracterizado por una participación ciudadana restringida». Thillet de Solórzano, **Ob. Cit.**, pág. 13.

⁸⁰ Comisión para el Esclarecimiento Histórico, **Guatemala. Memoria del Silencio (Conclusiones y recomendaciones del informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico)**. Guatemala, Ed. Litoprint, 2000, pág. 11.

La violencia sociopolítica ha desempeñado un papel de primer orden en lo que respecta a la participación de la ciudadanía guatemalteca que, en su momento más álgido y despreciable, llegó a afectar a la mayoría de sectores de la sociedad (indígenas, obreros, campesinos, estudiantes, sindicalistas, intelectuales de clases media, religiosos, etcétera). El ciudadano guatemalteco fue reinsertado dentro de un nuevo intento de democratización de la sociedad, luego de una amarga experiencia que arrojó un total (documentado) de doscientas mil víctimas⁸¹ y un claro mensaje de que la participación política aparejaba consecuencias nefastas dentro del modelo estatal imperante.

«La geografía del país, como la memoria de la gente, está cruzada de grandes desplazamientos y rupturas. La conflictividad social en Guatemala ha tenido unas bases históricas de exclusión política, discriminación étnica e injusticia social que tienen sus raíces en la propia configuración del Estado guatemalteco. Durante la década de los 60, además de los enfrentamientos entre la guerrilla y el ejército [sic], la violencia por parte del Estado se dirigió contra la población campesina en el oriente del país. En la década de los 70, tuvo especial virulencia en la ciudad y se dirigió contra líderes de movimientos sociales y sectores de oposición a los sucesivos gobiernos militares, además de contra la infraestructura guerrillera. En los primeros años 80 la política contrainsurgente se convirtió en terrorismo de Estado, conllevando un proceso de destrucción masiva especialmente de las comunidades indígenas y grupos campesinos organizados que superó las previsiones del horror y frustró todas las esperanzas de cambio.»⁸²

De este modo, la sociedad guatemalteca fue purgada de cualquier tipo de participación que se opusiera al sistema militar imperante. Esta proscripción fue acogida por el legislador constituyente quien la plasmó en la Constitución de 1956⁸³ y la reiteró

⁸¹ «...Combinados estos datos con otros estudios realizados sobre la violencia política en Guatemala, la CEH estima que el saldo de muertos y desaparecidos del enfrentamiento fratricida llegó a más de doscientas mil personas». *Ibidem*, pág. 17.

⁸² Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, **Guatemala nunca más (informe del proyecto interdiocesano: Recuperación de la memoria histórica (ODHAG – REMHI)**, Guatemala, Ed. Gakoa, 1998, págs. 24 y 25.

⁸³ **Artículo 23.** Es libre la formación y funcionamiento de partidos políticos que se normen por los

en la de 1965⁸⁴. Es en la Constitución de 1985 y como producto del retorno, al menos formal, a los gobiernos democráticos, en la que se elimina esta restricción en la normativa constitucional y se crea una peligrosa similitud entre la participación política y la participación político-electoral, la que pareciera connotar a esta última como la única forma de manifestación de la participación política:

«Artículo 136. **Deberes y derechos políticos.** Son derechos y deberes de los ciudadanos:

- a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- b) Elegir y ser electo;
- c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;
- d) Optar a cargos públicos;
- e) Participar en actividades políticas; y
- f) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.»⁸⁵

A este respecto es prudente e indispensable tener presente el contenido del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁸⁶ que fue aprobado por el Congreso de la República de Guatemala, mediante Decreto Número 9-92, del 19 de febrero de 1992, adhiriéndose al mismo el 16 de marzo de dicho año. Es evidente que si bien el contenido del Pacto señalado antecedería por mucho en el tiempo a nuestra actual Constitución, también lo es

principios democráticos. // Queda prohibida la organización o funcionamiento de todas aquellas entidades que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario.

Artículo 54. Los habitantes de la República tienen derecho de asociarse libremente para los distintos fines de la vida humana, con el objeto de promover, ejercer y proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales o de cualquier otro orden. // Queda prohibida, sin embargo, la organización o funcionamiento de grupos que actúen de acuerdo o en subordinación con entidades internacionales que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario.

⁸⁴ **Artículo 27.** El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de partidos políticos cuyas normas y principios sean democráticos. // Es prohibida la formación o funcionamiento de partidos o entidades que propugnen la ideología comunista o que por su tendencia doctrinaria, medios de acción o vinculaciones internacionales, atenten contra la soberanía del Estado o los fundamentos de la organización democrática de Guatemala.

Artículo 64. Los habitantes de la República tienen derecho de asociarse libremente para los distintos fines de la vida humana con el objeto de promover, ejercer y proteger sus derechos e intereses, especialmente los que establece la Constitución. // Se prohíbe la organización o funcionamiento de grupos que actúen de acuerdo o en subordinación a entidades internacionales que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario.

⁸⁵ Asamblea Nacional Constituyente, **Constitución Política de la República de Guatemala** de 1985, Guatemala, 1985.

⁸⁶ En el mismo sentido: artículo 21 de la **Declaración Universal de Derechos Humanos**; Artículo 20 de la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, y el artículo 23 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**.

que el Estado de Guatemala se adhiere y es Parte del mismo hasta el año 1992. En dicha norma se evidencia que, si bien la participación político-electoral forma parte esencial de la participación política, esta última no se agota con la primera.

- «Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
 - c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.»

Es común que se reconozca que la participación política posee diversos ámbitos de manifestación, pero la misma suele encasillarse y limitarse al sistema de partidos políticos y al ejercicio del voto: *«Si bien es cierto que tanto la participación política como la representación de intereses se dan en diversos ámbitos, este estudio se centra en los mecanismos formales de la política, aquellos que permiten acceder, de modo legítimo, al ejercicio del poder del Estado. Esto es, en las democracias modernas, el sistema de partidos políticos»*.⁸⁷

Lo expuesto nos lleva a concluir que el término *participación política* no posee un significado unívoco. Formalmente podemos establecer que *participación política* se aplica a dos conjuntos de comportamientos: a) participación en un determinado acto o proceso político; b) ser parte de un organismo, de un grupo o de una comunidad política. En la primera acepción se acentúa el comprometimiento con una acción, y en la segunda sobresale la incorporación en el ámbito de una solidaridad sociopolítica. Así, podemos indicar que las divergencias en la literatura especializada se refieren, sobre todo, a la amplitud del concepto. Es decir, mientras para algunas corrientes el concepto engloba sólo las actividades ligadas al proceso electoral, en el otro extremo están los que postulan tal dilación de su significado, que pocos comportamientos podrían ser excluidos de esta definición. A pesar de la multiplicidad de proposiciones, la expresión *participación política* ha sido usualmente empleada para nombrar una serie de

⁸⁷ Olascoaga, Daniel, **Democracia en Guatemala: un modelo para armar (participación de mujeres, jóvenes e indígenas**. Guatemala, Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, –FLACSO–, 2003, pág. 17.

actividades voluntarias, practicadas por los miembros de una sociedad que intentan influir en la vida pública, sea escogiendo gobernantes, sea optando por determinadas políticas públicas⁸⁸.

Si la participación política es uno de los elementos de todos los sistemas políticos, también es la pieza clave en los sistemas democráticos, pues, combinada con otros puntos como el consentimiento, la *accountability*, la regla de la mayoría, el respeto a las minorías, la incorporación y el comprometimiento con la vida pública, se torna parte esencial de la democracia. En este régimen, la distinción entre gobernantes y gobernados se fundamenta en el proceso de participación. De ahí la importancia del sistema electoral como medio de participación y como engendrador no sólo de los liderazgos, sino también de las políticas públicas que serán implementadas.

Asumiendo lo expuesto se somete a comprobación la hipótesis central de este trabajo que enuncia: *En Guatemala la participación política es ineficaz*⁸⁹ –tanto en su

⁸⁸ Desde esta perspectiva, los términos *participación política* y *participación ciudadana* parecen ser concurrentes: «Por *participación ciudadana* se entiende aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votado.

Por regla general, cuando se habla de participación ciudadana, inmediatamente se tiende a referirla al estrecho ámbito del ejercicio del sufragio y al cumplimiento de un conjunto de obligaciones que constituyen el marco de referencia más general de las relaciones entre individuo y sistema político. Si bien es cierto que una de las manifestaciones más claras de lo que se considera la inclusión orgánica del individuo en la sociedad política se refiere a este acto procedimental, en los últimos años se ha visto que tal acción constituye una de las tantas estrategias a través de las cuales los individuos tratan de incorporar su opinión o decisión al sistema político en particular y al espacio público en general.

Como ha podido observarse, la existencia de nuevas manifestaciones de la participación ciudadana surge del paulatino abandono de temáticas pertinentes por parte del sistema político, así como a la crisis de los antiguos mecanismos de intermediación (partidos, sindicatos, centrales). Ciertamente, existe un movimiento social que se manifiesta públicamente y que, a veces, parece traducir de manera directa expectativas sociales al ámbito de lo político. Sin embargo, es necesario matizar una afirmación de este tipo; a lo que se asiste es al reposicionamiento de la acción colectiva y del ciudadano en el espectro de agentes y agencias del desarrollo democrático, sin que ello implique la anulación de la función de las estructuras normativas e institucionales que confluyen en las nociones de ciudadanía y de participación ciudadana». Toto, Marco Constantino, **Participación ciudadana**. En: Baca Olamendi, Laura, *et. al.*, **Léxico de la Política**, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pág. 509.

⁸⁹ En lo que se refiere a la efectividad y eficacia de las normas, es necesario indicar: «En un principio los sociólogos del derecho utilizaron el término *eficacia* para referir el hecho de que los individuos ajustan su conducta a las previsiones de las normas jurídicas. Sin embargo, pronto se advirtieron las limitaciones de esta definición, puesto que muchas normas pueden cumplirse pero ser ineficaces. De allí [sic] que se

ámbito formal como material— dado que la Constitución privilegia la participación político-electoral, a lo cual se suman otros factores sociales como género, pertenencia étnica, situación económica y educación. Los factores sociales que se señalan tentativamente en la hipótesis son recurrentes cuando otros autores buscan estudiar el fenómeno de la participación política, tanto en Latinoamérica como en Guatemala⁹⁰.

«Derivado de la pobreza, la exclusión, la cultura autoritaria y la escasa formación ciudadana, la población guatemalteca exhibe elevados niveles de apatía. Se manifiesta desinteresada y no es consciente del ejercicio ciudadano; por ello, su consentimiento a participar en organizaciones políticas o en un proceso electoral no puede darse por sentado. Como consecuencia de lo mismo, la legitimidad de la autoridad resultante tiende a ser débil.»⁹¹

«En su devenir histórico, la personalidad de los guatemaltecos, desde el ser individual, pasando por la familia y la comunidad en sus diferentes expresiones, fue impregnándose de elementos autoritarios que conforman lo que se conoce como una cultura autoritaria. Dentro de ese contexto, se inscribe también la problemática de la mujer, en la que el autoritarismo, en esta oportunidad disfrazado de machismo, contribuyó a su marginación como grupo social, retardando su entrada en condiciones

prefiera utilizar dos palabras para referir dos cosas distintas: el hecho de que los individuos se comporten como lo establecen las normas se denomina *efectividad* del derecho, mientras que el hecho de que esas mismas normas cumplan la función esperada se denomina *eficacia* del derecho. Esto porque resulta que muchas normas son efectivas pero no eficaces, mientras que otras son inefectivas pero eficaces. Ejemplos: tal vez las normas que ordenan reprimir el narcotráfico son efectivas porque toda vez que se descubre a un delincuente de tal naturaleza le son aplicadas las normas que reprimen ese delito; sin embargo, tales normas son ineficaces porque no consiguen su objetivo, que es eliminar el narcotráfico. Y otras normas que son inefectivas cumplen su función, por ejemplo, la de conseguir la adhesión de los ciudadanos a políticas gubernamentales que requieren de esa adhesión aunque no requieran de la efectividad de las normas que dan prestigio a los gobernantes». Correas, Óscar, **Derecho y eficacia**. En: Baca Olamendi, et., al., **Ob. Cit.**; pág. 170.

⁹⁰ Estos factores también influyen negativamente en la participación político-electoral: «(...) los factores o predictores que estadísticamente resultan asociados a la falta de asistencia a las urnas electorales (...) la educación, la edad y el sexo son variables explicativas de la abstención electoral en Guatemala. También la percepción de la situación de la economía nacional es un factor que (...) resultó asociado a la abstención. Por aparte, quienes tienen una concepción vacía de la democracia tienden a votar menos, en comparación con quienes tienen una concepción normativa. Esto último puede asociarse a la variable de educación, y más específicamente, a la falta de educación cívica». Barómetro de las Américas, **Cultura política de la democracia en Guatemala: 2006**, Guatemala, Ed. FLACSO, 2006, pág. 120.

⁹¹ Olascoaga, **Ob. Cit.**; pág. 13.

de equidad al mundo público y al propio desarrollo social y económico.»⁹²

En los párrafos citados, la pobreza, el género y la educación son señalados como factores de incidencia negativa en la participación política. Es prudente anotar que lo relativo a la etnicidad como factor de exclusión puede ser tratado desde la perspectiva de género; sin embargo, en este estudio se aborda desde su generalidad.

6.1. Género

Al abordar el tema de género como factor de participación política hay que tener claro que no se habla de sexo, pues éste es de carácter biológico, con el cual se nace hombre o mujer, mientras que el género es una construcción social que se ha formado con base en los roles que se le asignan a cada uno de los sexos dentro de la familia y la sociedad⁹³. Así, género se entiende como sexo socialmente construido, y es una categoría que busca otorgarle sentido al comportamiento de hombres y mujeres en tanto que seres sexuados. Esta posición teórica resultó fundamental para comprender el significado que las culturas le dan a la diferencia entre los sexos, pero sólo su enriquecimiento a partir de los aportes de la sociología y la etnografía permitió dilucidar cómo, a partir de las diferencias sexuales, se construye una desigualdad social entre los miembros de cada sexo y cómo ésta coloca a las mujeres en una situación desventajosa en prácticamente cualquier contexto social y cultural⁹⁴.

En cuanto a la participación política de la mujer guatemalteca, a la misma se aplican las concepciones de género que han sido comunes para la mayoría de culturas, específicamente la occidental: a la mujer se le conmina a la esfera de lo privado (el

⁹² Thillet de Solórzano, **Ob. Cit.**; pág. 13.

⁹³ «El género tiene que ver con cómo pensamos, cómo sentimos y qué creemos que podemos y no podemos hacer, en razón de cómo la sociedad ha definido los conceptos de feminidad y masculinidad. El género define la posición que asumen las mujeres y los hombres con relación a unas y a otros. En otras palabras, se trata de: *una construcción social, cultural e histórica que asigna ciertas características y roles a grupos de individuos con referencia a su sexo. Las personas nacemos con la diferencia de sexo, la adscripción de características de género es construida socialmente*». En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos —IIDH—. **Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género**, <http://www.iidh.ed.cr/CursosIIDH/intranet/curso.aspx> (01 de septiembre de 2007).

⁹⁴ Cf. Tuñón Pablos, Esperanza, **Género**. En: Baca Olamendi, **Ob. Cit.**; pág. 265.

hogar, la reproducción de la especie, la educación de los hijos, etcétera)⁹⁵. Al hombre le está reservada la esfera de lo público (vida política, económica, cultural, etcétera). Desde la década de los 40⁹⁶ se evidencia una fuerte participación de las mujeres, que ha visto un repunte en la vida política de la sociedad guatemalteca a partir los 70⁹⁷; sin embargo, es erróneo pensar que la participación política se limita o agota en la

⁹⁵ En el constitucionalismo guatemalteco, el primer intento por reconocer el derecho al voto de las mujeres se puede localizar en la fallida **Constitución Federal de Centro América** de 1921:

«**Artículo 29.** Podrán ejercer el derecho de sufragio las mujeres casadas o viudas mayores de veintiún años que sepan leer y escribir; las solteras mayores de veinticinco que acrediten haber recibido la instrucción primaria, y las que posean capital o renta en la cuantía que la Ley Electoral indique.

Podrán también optar a cargos públicos que no sean de elección popular, o no tengan anexa jurisdicción».

⁹⁶ La década de 1940 fue un período de profundas convulsiones y cambios sociales que se vieron reflejados en el ámbito jurídico. Así, el Decreto Número 17, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, indicaba:

«**CONSIDERANDO:** (...) Que el sistema de sufragio que rige en Guatemala es imperfecto y constituye un mecanismo propicio para defraudar la voluntad del pueblo y que, por otra parte, no acepta las modernas tendencias que aspiran a conceder la ciudadanía a la mujer preparada para ejercerla (...); y en su artículo 1: Se declaran principios fundamentales de la Revolución del veinte de octubre, los siguientes: (...) IX. Sufragio obligatorio y voto secreto para el hombre alfabeto. Sufragio obligatorio y voto público para el hombre analfabeto, limitando su ejercicio a elecciones municipales. Reconocimiento de la ciudadanía a la mujer preparada para ejercerla (...)».

La **Constitución Política de la República de Guatemala** de 1945 consolida las aspiraciones de las mujeres guatemaltecas, regulando:

«Artículo 9. Son ciudadanos:

1o.- Los guatemaltecos varones mayores de dieciocho años;

2o. - Las mujeres guatemaltecas mayores de dieciocho años que sepan leer y escribir.

Son derechos y deberes inherentes a la ciudadanía: elegir, ser electo y optar a cargos públicos.

El sufragio es obligatorio y secreto para los ciudadanos que sepan leer y escribir; optativo y secreto para las mujeres ciudadanas; optativo y público para los ciudadanos analfabetos».

La **Constitución de la República de Guatemala** de 1956 reitera lo establecido en la Constitución de 1946:

«Artículo 16. Son ciudadanos:

1º. Los guatemaltecos varones mayores de dieciocho años.

2º. Las mujeres guatemaltecas mayores de dieciocho años que sepan leer y escribir.

⁹⁷ Este repunte, además de ser congruente con los movimientos internacionales en pro de los derechos de la mujer, tiene como marco la Constitución de la República de Guatemala de 1965, en la cual se reconoce como ciudadana plena a la mujer y, por ende, se establece el voto universal (sin ningún tipo de limitantes atinentes al sexo):

«Artículo 13. **Son ciudadanos:** Todos los guatemaltecos hombres y mujeres, mayores de dieciocho años».

militancia en los partidos políticos.

*«Existe la idea de que participar en política es inscribirse en un partido político, o desempeñar un cargo político en el Gobierno, pero esto no es conveniente; los partidos políticos y el gobierno [sic] han perdido credibilidad dentro de la población, tanto en hombres como en mujeres. Los partidos políticos no llenan las expectativas de las ciudadanas y ciudadanos, se considera que la política es sucia, y que conlleva el logro de intereses particulares. Pero hay diversas formas de hacer política en el ámbito del liderazgo o de dirigencia, en el ámbito intermedio, en el ámbito de base, en el ámbito nacional, a nivel departamental, en el ámbito municipal, en el ámbito de objetivos de un grupo de personas, etc., ejemplo de ello lo tenemos en mujeres que se han organizado y han jugado un papel importante en Guatemala».*⁹⁸

Si bien es innegable que en la sociedad guatemalteca la participación de las mujeres ha requerido un esfuerzo más amplio y constante por parte de las mismas, es necesario establecer que la prioridad no es la participación cuantitativa sino una participación que sea cualitativa y consciente de que, indudablemente incidirá en una participación cuantitativamente relevante.

*«El tema es –en una sociedad con profundas desigualdades en todos los aspectos, incluyendo el de las relaciones de género, y donde las mujeres no han podido desarrollar una participación efectiva– entender cuáles serían los caminos para viabilizar la misma. (...) lo que estamos enfatizando es la construcción del sujeto político, y esto tiene que ver con una participación política de las mujeres, discutir el tema de las relaciones de poder e ir construyendo una nueva forma de ejercicio de la ciudadanía de las mujeres; la construcción del sujeto político (...) El poder decidir cómo queremos participar, de qué forma queremos participar, en qué espacios queremos participar, qué nivel de propuesta, qué nivel de toma de decisiones.»*⁹⁹

La participación política cualitativa de la mujer guatemalteca se ve disminuida por otros factores, que analizamos adelante de manera general, como la escasa

⁹⁸ Chavarría Argueta de Ponce, Carmen Yolanda, **Derechos cívicos y políticos de las mujeres**. En: Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, **Revista de Derechos Humanos**, Tomo II, Guatemala, Ed. CIMGRA, 2004, págs. 241 y 242.

⁹⁹ Thillet de Solórzano, **Ob. Cit.**; pág. 120.

educación¹⁰⁰, la pobreza, el machismo y la desconfianza en las formas tradicionales de participación (militancia en partidos políticos). Estos factores parecen concentrarse y condenar a las mujeres indígenas a la exclusión de la vida política¹⁰¹; es por ello que las mismas han buscado otras maneras de participación que no se limiten a las estructuras formales de los partidos políticos (la que se analiza en el apartado de etnicidad).¹⁰²

6.2. Etnicidad

Tal y como lo anuncia el *Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005*, el punto de partida para una participación cuantitativa o cualitativa de la ciudadanía guatemalteca es el necesario reconocimiento del carácter multiétnico de nuestra sociedad: «*La participación política de la población guatemalteca en general, pero de los indígenas en particular, ha sido difícil en el marco de un Estado monista, fundado en la ideología liberal de la homogeneidad nacional (...) La situación ha empezado a ser distinta pero no totalmente favorable todavía. Las demandas por participar o influir políticamente en una nación multiétnica han planteado un doble desafío: al Estado para que acepte la diversidad étnico-cultural, y a la población indígena para que se organice y luche por sus derechos. Los problemas para lograrlo se originan en las condiciones de subalternidad, exclusión y desigualdad en las que han venido desarrollando su existencia social. Guatemala es un buen ejemplo de cómo las desigualdades sociales se convierten en desigualdades políticas.*»¹⁰³

¹⁰⁰ «(...) las mujeres sin ninguna educación o con sólo alguna educación primaria, en casi todas las categorías de edad, son quienes manifiestan una alta abstención electoral». Barómetro de las Américas, **Ob. Cit.**; pág. 124.

¹⁰¹ En lo que se refiere a la participación político-electoral, existe una marcada diferencia en los niveles de abstención cuando se compara a hombres con mujeres: 34 y 53%, respectivamente. Cuando la abstención se analiza en cuanto a mujeres indígenas y no indígenas la relación es: 57 y 48%, respectivamente. **Fuente:** Barómetro de las Américas, **Ob. Cit.**; pág. 123.

¹⁰² En el período de gobierno que está por concluir, las mujeres no tuvieron mayor incidencia en el Gobierno Municipal, en el cual solamente alcanzaron un 4.9% de presentación. Cf. Estado de Guatemala y Unión Europea, **Construyendo un país plural**, Guatemala, (s. e.), 2006, pág. 5.

¹⁰³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), **Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005**, Guatemala, Ed. Magna Terra, 2005, pág. 197.

El racismo¹⁰⁴ en la sociedad guatemalteca se remonta a la invasión española, y aun en su época independiente se excluía de la vida política a los indígenas, al señalar requisitos para la participación como ciudadanos, aspectos relativos a la propiedad (voto censitario) o la instrucción o alfabetismo (voto ilustrado), que eran propios de los criollos, por la situación económica que éstos poseían. La situación ha cambiado radicalmente en el ámbito formal (constitucional), pero no en su ámbito material, pues en la sociedad guatemalteca aún son pocos los que tienen mucho y son muchos los que tienen poco (en este último caso se encuentra la mayoría de la población indígena).

En el *Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005*, se reconoce la existencia de un marco jurídico propicio para el desarrollo de una ciudadanía multiétnica en la naciente Federación Centroamericana¹⁰⁵, y coincide con los criterios que se mantienen en el párrafo anterior al evidenciar el divorcio entre la norma y la *praxis* en la novel sociedad: «(...) *bajo la superficie de una ciudadanía común guatemalteca, permaneció la tendencia a la separación y el enfrentamiento entre estos dos grandes grupos étnicos del país. Pronto, la universalidad ciudadana pregonada fue acotada por el poder criollo aludiendo a criterios de riqueza, etnia y cultura, fundamentada en los estereotipos y prejuicios existentes. Frente a la idea de la igualdad, pesaba la división étnica heredada de la Colonia, que sería actualizada en el nuevo contexto de la nación liberal. Es decir, la forma que iba a tomar la ideología de la nación en Guatemala provenía de la forma en que la élite de criollos coloniales la imaginaba en tanto grupo dominante. El cambio político no le restó poder, pues siguió defendiendo las reglas de*

¹⁰⁴ La **Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial**, en su artículo 1, indica: 1. En la presente Convención la expresión «discriminación racial» denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (...).

¹⁰⁵ «El nuevo Estado republicano centroamericano surgido de la independencia del Reino de España propuso brevemente un *ideal ciudadano* basado en la igualdad, en las garantías individuales y el ejercicio de derechos sin distinciones de pertenencia étnica, cultural y religiosa —que incluía al indígena—, con el fin de garantizar la lealtad de los habitantes a la nueva nación. Así lo estableció la Constitución de la República Federal de Centroamérica (24 de noviembre de 1824) al instituir que todos los habitantes de la república, casados y mayores de 18 años, eran ciudadanos. En realidad, fueron las Cortes de Cádiz las que introdujeron por primera vez (9 de febrero de 1811) la noción de igualdad legal al incluir a la población indígena, los *naturales*, junto a los españoles». Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, **Ob. Cit.**; pág. 31.

la nueva república a partir de una ideología y un comportamiento oligárquicos. Ya fuesen sus miembros liberales o conservadores, la realidad era que por un lado estaban ellos –ahora identificados como blancos en vez de españoles– y, por el otro, el resto de la población.»¹⁰⁶

La participación política indígena en la historia republicana de la sociedad guatemalteca ha sido escasa y de baja incidencia debido a múltiples factores, dentro de los cuales sobresalen la violencia, el analfabetismo y la pobreza, que sumados se pueden subsumir en la exclusión imperante. Además, el modelo de participación política que les ha sido impuesto les es ajeno a su cultura y tradiciones.

Los pueblos indígenas y su cosmovisión han logrado sobrevivir a las etapas de invasión, Colonia y vida republicana que ha afrontado lo que ahora es la sociedad guatemalteca. Su participación política y de injerencia en las políticas públicas aumentó substancialmente ante tres eventos: los 500 años del descubrimiento de América (1492-1992); la ratificación del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo¹⁰⁷ (1996), y la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera (1996)¹⁰⁸. Sin embargo, la población indígena aún desconfía del sistema de participación política formal y prefiere enfocarse en sus autoridades locales como lo son las *alcaldías indígenas* o *alcaldías auxiliares* que se constituyen en voceros de la comunidad frente a las autoridades municipales¹⁰⁹.

¹⁰⁶ **Ibíd.**

¹⁰⁷ Las incidencias de la viabilización de este Convenio analizado como caso práctico de la participación política en Guatemala.

¹⁰⁸ «Una buena parte de la participación política de los pueblos indígenas en Guatemala iniciada hace algunos años a raíz de los Acuerdos de Paz se relaciona con las comisiones paritarias y específicas (...). La participación indígena en todos los niveles, como se plantea en el Acuerdo de Identidad, ha tenido muy poco margen de cumplimiento, ya que se necesita de voluntad de los entes del Estado, como de las organizaciones indígenas de diversa índole, para que se consolide, pero sobre todo que el compromiso sea asumido con responsabilidad». Álvarez Aragón, Virgilio, Compilador, **El rostro indígena de la pobreza**, Guatemala, Ed. FLACSO, 2003, págs. 80 y 81.

¹⁰⁹ La participación en reuniones municipales para discutir problemas de la localidad es un índice efectivo para medir la participación ciudadana en el contexto del poder local. En ese aspecto, solamente un 7.4% de los ciudadanos guatemaltecos indicó haber participado en una reunión convocada por su gobierno local. Además, el vecino guatemalteco posee la percepción de que su participación en nada o en poco incide en la gestión del poder público local.

A la pregunta ¿Qué tanta influencia cree que tiene Ud. en lo que hace la Municipalidad? Un 48.9% respondió: ninguna; un 30.2%: poca; el 16.8%: alguna, y el 4.1%: mucha.

En lo referente a la participación indígena en el ámbito comunal, específicamente en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural escasamente alcanza un 27% en departamentos con amplio margen de población indígena (Quetzaltenango, San Marcos, Sololá, Totonicapán, Huehuetenango, etcétera). En lo que se refiere al liderazgo comunal, la situación es más congruente con el porcentaje de su población; así, el 59.7% de los líderes comunales pertenece a la población indígena. En el gobierno local, la población indígena posee una participación significativa que alcanza 123 alcaldías¹¹⁰. Este margen de diferencia entre el liderazgo indígena y su participación en los Consejos de Desarrollo se deriva de la desconfianza que resienten las relaciones entre las comunidades indígenas y el Estado que, como veremos en el caso que se ejemplificará (aplicación del Convenio 169), posee serios argumentos que la validan.

6.3. Situación económica y educación

Los factores de género, etnicidad, pobreza y educación, se interrelacionan a manera de que, en muchos casos, uno de éstos es la causa de los otros restantes. Así, se estima que la situación económica es condicionante para que una mujer pueda o no desarrollarse como ciudadana; lo mismo aplica al acceso a la educación. Es por ello que no resulta extraño que en Guatemala la pobreza sea un concepto que generalmente se apareja a los de etnicidad¹¹¹ y género.

La víctima más ostensible de estos flagelos suele ser la mujer indígena, la cual debe superar el machismo de su hogar y comunidad, la discriminación racial, las escasas oportunidades de desarrollo en las cuales la educación es primordial. Todo ello incide en la apatía a la participación política y, peor aún, no permite aspirar a una participación política de calidad.

Las desigualdades económicas imperantes en la sociedad guatemalteca tienen

Fuente: Barómetro de las Américas, **Ob. Cit.**; pág. 98.

¹¹⁰ Estado de Guatemala y Unión Europea, **Construyendo un país plural**, Guatemala, (s. e.), 2006, pág. 4.

¹¹¹ El 56.2% de la población guatemalteca se encuentra bajo la línea de pobreza, 79.9% corresponde al nivel de pobreza de la población indígena. Cf. Prensa Libre, **Alto grado de discriminación**, Año LVI, No. 18,523, 11 de agosto de 2007, pág. 5.

profundos efectos negativos en aspectos como seguridad, estabilidad política y económica, desarrollo, etc. En la sociedad guatemalteca la relación entre situación económica y acceso a la educación es evidente¹¹²: la población que sobrevive en situación de pobreza extrema posee un 47% de miembros sin escolaridad y únicamente logra que un 0.6% alcance educación superior; mientras en la población con ingresos altos solamente un 1.4% no posee escolaridad y un 38% posee educación superior¹¹³. Sin embargo, al realizar el mismo enfoque con perspectiva étnica la situación cambia dramáticamente, ya que en el sector alto su presencia es casi nula (5% frente al 95% restante no indígena), más del 80% de la población indígena se ubica en los estratos bajo y bajo extremo (la población no indígena no excede del 47% en dichos estratos)¹¹⁴.

6.4. Otros factores

Existen otros factores que ameritan ser estudiados cuando se aborda el tema de la participación política. Entre ellos destacan: los jóvenes y la corrupción. Si bien la juventud representa un alto porcentaje de los ciudadanos guatemaltecos, no hay que ignorar que la misma es una etapa transitoria, a diferencia del género y la pertenencia étnica, que son permanentes.

Pese a que no existen *datos duros* respecto al comportamiento de los jóvenes en lo que se refiere a la participación política en Guatemala, se puede afirmar que éste es un sector marginado y fácilmente manipulable. A los jóvenes se les da participación en las estructuras políticas tradicionales, pero los mismos no desempeñan un rol de incidencia en las políticas partidarias y de gobierno.

La corrupción con la que comúnmente se vincula a la política partidaria en la sociedad guatemalteca provoca gran apatía entre los jóvenes, quienes consideran,

¹¹² «El estudio también indica que existe una fuerte correlación entre la falta de educación, pertenencia a un grupo indígena y ser de bajos recursos. La escolaridad entre la población indígena es menor en todos los niveles educativos: primario, secundario y universidad. Análisis estadísticos de los niveles de analfabetismo entre la población indígena y no indígena revelan lo siguiente: En Guatemala, la mayoría de población indígena no posee educación formal, y aquellos que han tenido acceso alcanzan únicamente el nivel primario. La población indígena tiene acceso a 1.3 años promedio de escolaridad y únicamente el 40% es alfabeto (...). **Ibídem**, pág. 178.

¹¹³ Cf. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, **Ob. Cit.**; pág. 97.

¹¹⁴ Cf. **Ibídem**, págs. 98 y 99.

primero, que la participación política se agota con la militancia partidaria y el ejercicio del voto, y que participar en política es vincularse a la corrupción.

Los jóvenes resienten la falta de formación cívico-política y la ausencia de incentivos para la incidencia en las políticas de gobierno. A este fenómeno se vinculan los aspectos ya analizados de género, etnicidad, situación económica y educación. La escasa participación de los jóvenes en los diferentes escenarios de la vida política es ostentada preponderantemente por hombres ladinos y que poseen un nivel económico de clase media y estudios a nivel universitario.

6.5. La incidencia de los diferentes factores en la participación política

En suma, los factores de género, etnicidad, situación económica y educación inciden negativamente, por el modelo de exclusión imperante, en la participación política de los ciudadanos guatemaltecos. El modelo democrático guatemalteco necesita consolidarse, y ello solamente es posible si se cuenta con ciudadanos que puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones.

Para que los ciudadanos puedan cumplir su rol es necesario que por medio de la educación se rompan y desechen viejos estereotipos relacionados con el machismo y el racismo. La educación, y la educación cívico-política en particular, permitirá tender el puente que haga viable o eficaz la participación política en Guatemala. De manera complementaria se deben formular políticas de Estado que permitan el bienestar económico de los guatemaltecos para que los mismos puedan participar, tanto cuantitativa como cualitativamente, en la vida política del Estado.

Lamentablemente el Gobierno del Estado de Guatemala ha evidenciado que no desea que el ciudadano guatemalteco tenga un rol activo y de incidencia en las políticas de gobierno. Lo anterior se puede sostener al analizar la propuesta de «*REGLAMENTO DE CONSULTA A PUEBLOS INDÍGENAS PARA LA EFECTIVA APLICACIÓN DEL CONVENIO NÚMERO 169, SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)*»; La que en sus artículos conducentes pretende establecer:

«Artículo 3. **Proceso de Consulta.** La consulta a pueblos indígenas es un proceso que conlleva una serie de acciones y etapas tendientes a informar, analizar y resolver con los

pueblos indígenas respecto de estudios, planificaciones o ejecución de medidas administrativas o legislativas que les puedan afectar directamente en sus derechos individuales y/o colectivos.

Artículo 4. Fines del Proceso de Consulta. El reconocimiento al pleno derecho de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones estatales que intervengan en su desarrollo. Además busca consensos que propicien el desarrollo de los pueblos indígenas de manera que los mismos sean beneficiados de forma directa y proporcional al beneficio que obtenga las otras partes involucradas.

Artículo 5. Objeto del Proceso de Consulta. El proceso de Consulta tiene por objeto llegar a acuerdos y buscar el consentimiento de los pueblos indígenas, con relación a las medidas propuestas y en particular, las circunstancias, condiciones, límites y alcances en que éstas deben autorizarse o implementarse.

Artículo 8. Obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas. La obligación de hacer efectivo el derecho de los pueblos indígenas a la consulta corresponde al Estado, mediante las instituciones que señala este Reglamento y a éstas les corresponde, bajo pena de declaratoria judicial de nulidad de la medida administrativa o legislativa adoptada:

- a) Promover la consulta en los casos establecidos en este Reglamento;
- b) Garantizar que la consulta se realice en forma libre, previa e informada;
- c) Realizar las acciones necesarias para lograr el fin de la consulta;
- d) Declarar y notificar legalmente el resultado de la consulta, y
- e) Garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las partes, derivadas del resultado de la consulta.

La obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas no es delegable en ningún caso a terceras personas ni a entidades de derecho privado.

Artículo 19. Resultado de la consulta. La Sub-Comisión redactará un acta en la cual conste el resultado de la consulta. La misma será comunicada a «La Comisión». Si hubiera consenso, las decisiones resultantes del proceso de consulta adoptadas en acuerdo conjunto y que fueron plasmadas en el documento deberán ser respetadas y consideradas como vinculantes, para la ejecución del proyecto objeto de la consulta. Dicho resultado será difundido por todos los medios de comunicación posibles y tradicionales de la comunidad.

Artículo 20. Consulta Directa. La Consulta Directa podrá ser convocada por la Sub-Comisión en observancia de los mecanismos tradicionales de la comunidad y lo establecido por el presente Reglamento.

Artículo 22. Resultados de la Consulta Directa. Los resultados de la Consulta Directa serán informados de manera inmediata a la comunidad y a «La Comisión». Si la misma avalara la ejecución de la medida legislativa o administrativa se procederá a informar de su procedencia a las partes.

Artículo 24. Vinculación de los resultados de la Consulta Directa. El resultado de la consulta no disminuye las facultades del Estado reconocidas en la Constitución y la legislación vigente».

En la propuesta de reglamento analizada se puede observar cómo los resultados de la consulta sí tienen carácter vinculante cuando se aprueba la medida legislativa o administrativa promovida por el Estado, pero no guarda ese carácter cuando la

comunidad la rechace; por ello se indica (en el artículo 24) que el Estado no verá disminuidas sus facultades ante los resultados negativos de la Consulta. Así, el Estado pretende tener por cumplida su obligación de permitir la participación política de los ciudadanos en los casos y circunstancias que señala el Convenio 169, pero no reconoce en dicha manifestación ningún carácter vinculante, pretendiendo olvidar que el poder soberano le pertenece al pueblo.

CONCLUSIONES

1. La participación política es una actividad voluntaria e intencionada de una persona o grupo de personas en asuntos políticos para tratar de influir en los mismos, actividad que también pone de manifiesto el espíritu de libertad de los pueblos y que se concretiza en una serie de conductas tales como: votar, ser miembro de un partido político o comité cívico, desarrollar actividades de campaña electoral, financiar campañas políticas, participar en grupos de presión, desempeñar cargos políticos, participar en análisis y discusiones públicas o privadas, asistir a mítines y manifestaciones, o ser parte de marchas, huelgas, etc.
2. El poder constituyente es un atributo inalienable de la personalidad, que encuentra su fundamento en la libertad del ser humano.
3. Poder constituyente y soberanía son una misma realidad sociopolítica.
4. El pueblo, constituyente y soberano, tiene el derecho fundamental de intervenir vivamente en las distintas actividades voluntarias para influir sobre el poder delegado en la vida pública, y el derecho irrenunciable de exigir los espacios para hacer efectiva su intervención en los asuntos públicos, si tal participación fuera negada o restringida de cualquier manera.
5. La norma contenida en el artículo 152 de la Constitución Política de la República contiene una clara contradicción constitucional.
6. El sufragio y el referéndum o consulta popular, son los medios de participación política que privilegia el sistema normativo constitucional y legal guatemalteco.
7. La participación política no es el simple pensamiento ético o estético de la nación; es un derecho fundamental y soberano de la población.
8. Se alcanza la democracia integral o un grado superior de democracia, cuando se integran recíprocamente la democracia representativa y la directa, última que conlleva un alto nivel de participación política.
9. La negación de la participación política implica forzosamente ausencia de democracia y afirma la autocracia.

-
10. La restringida participación política existente en Guatemala califica al Estado guatemalteco como un Estado débil y, en consecuencia, como un endeble Estado constitucional de Derecho.
 11. El Estado constitucional de Derecho constituye una evolución del concepto de Estado de Derecho; de esa cuenta, nos encontramos frente a un concepto con carácter integrador.
 12. El Estado de Derecho se construye principalmente sobre la base del principio de legalidad, por medio del cual todo el denominado poder público queda circunscrito en lo que a su actuación se refiere a la ley.
 13. El Estado de Derecho, experimenta su crisis derivada principalmente de la excesiva concepción de la ley como principio exclusivo de organización institucional, dejando por un lado la realidad social imperante.
 14. El Estado constitucional de Derecho es aquél que rige y limita su actividad en el marco de una Constitución, entendida ésta como el sistema de valores que constituyen la guía fundamental del ejercicio del poder, brindando al ser humano un sistema de garantías destinadas a asegurar la efectividad de sus derechos fundamentales, permitiendo de esta manera desarrollar una vida digna.
 15. La participación política es considerada en sí misma como un derecho fundamental reconocido, tanto en el ámbito regional de protección de derechos humanos, como en el propio sistema universal de protección.
 16. Desde la perspectiva del ser humano, el derecho a la participación política implica la posibilidad de desarrollar una serie de actividades cuya prohibición o no protección por parte del Estado harían este derecho nugatorio.
 17. Desde el punto de vista del derecho interno, la participación política se encuentra reconocida, por medio del establecimiento a nivel constitucional de una serie de actividades entre las que se pueden mencionar: i) Derecho al voto o sufragio activo; ii) Sufragio pasivo o derecho a optar como candidato para los cargos públicos sometidos a elección popular; iii) Derecho a ejercer cargos públicos; iv) Libertad de expresión y derecho de rectificación o respuesta; v) Derecho de Asociación Política; vi) Derecho de reunión o manifestación; vii) Derecho de petición.

-
18. De igual manera, el Estado de Guatemala contempla el derecho a la participación política, desde el momento en que se constituye en Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y de la Convención Americana de Derechos Humanos.
 19. El derecho a la participación política del ser humano implica para el Estado la obligación de generar las condiciones óptimas para el efectivo ejercicio de tales derechos, y, en especial, abstenerse de tomar cualquier decisión o política tendente a prohibir, limitar, obstaculizar y/o restringir todas aquellas actividades legítimas mediante las cuales los ciudadanos intervienen en la designación de sus gobernantes o influyen en la formación de la política estatal.
 20. En Guatemala la participación política es ineficaz, tanto en su ámbito formal como material.
 21. La ineficacia de la participación política en Guatemala es consecuencia, especialmente, de dos componentes: la vigencia de una Constitución Política que privilegia la participación político-electoral y la existencia de factores sociales como género, pertenencia étnica, situación económica y educación que inciden negativamente, por el modelo de exclusión imperante, en la participación política de los ciudadanos guatemaltecos.
 22. El ambiente ideal para el desarrollo de la democracia es una sociedad en la cual su ciudadanía posea una sólida educación cívico-política, se reconozca a ambos géneros como iguales en derechos y obligaciones, se supere el racismo y los diferentes tipos de discriminación y exclusión social.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR ZULUAGA, Hernando. **Teoría del poder constituyente**. Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala: Ene-jun 1996. No. 43.
- ALEXY, Robert. **Teoría de la argumentación jurídica —La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica—**. Traducción Manuel Atienza e Isabel Espejo. 1a. reimpresión. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1997.
- ÁLVAREZ ARAGÓN, Virgilio. Compilador. **El rostro indígena de la pobreza**. Guatemala: Ed. FLACSO, 2003.
- ÁLVAREZ, Lorena. **Sociedad más consciente pero con partidos débiles**. El Periódico, Guatemala 9 de septiembre de 2007.
- ARISTÓTELES. **La Política**. Colección Grandes Maestros. España: Ed. Vosgos, Barcelona, 1975.
- Asamblea Constituyente. **Constitución Política de la República de Guatemala de 1945**. Guatemala: 1945.
- Asamblea Constituyente. **Constitución de la República de Guatemala de 1956**. Guatemala: 1956.
- Asamblea Constituyente. **Constitución de la República de Guatemala de 1965**. Guatemala: 1965.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. **Declaración Universal de Derechos Humanos**. Nueva York, diciembre 10 de 1948.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. **Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial**. Nueva York, diciembre 21 de 1965.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. Nueva York, diciembre 19 de 1966.
- BACA OLAMENDI, Laura, *et. al.* **Léxico de la Política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Barómetro de las Américas. **Cultura política de la democracia en Guatemala: 2006**. Guatemala: Ed. FLACSO, 2006.
- BIDART CAMPOS, German José. **Lecciones elementales de política**. 5a. ed.; Buenos Aires: Ed. EDIAR, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. Traducción José F. Fernández Santillán. 3a. reimpresión de la 3a. ed.; México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**. Tomo V. 14a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta S.R.L., 1979.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond. **Teoría General del Estado**. Traducción de José Lión Depetre. 2a. Reimpresión de la 2a. ed.; México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral —Capel—. Instituto Interamericano de Derechos Humanos —IIDH—. **Diccionario Electoral**. Serie elecciones y democracia. Costa Rica: Ed. Capel-IIDH, 1989.

Comisión para el Esclarecimiento Histórico. **Guatemala. Memoria del Silencio (Conclusiones y recomendaciones del informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico)**. Guatemala: Ed. Litoprint, 2000.

Conferencia Internacional Americana. **Convención Americana sobre Derechos Humanos**. San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. Aprobada mediante Decreto Número 6-78 del Congreso de la República de Guatemala de fecha 30 de marzo de 1978. Ratificada mediante Acuerdo de fecha 27 de abril de 1978.

Conferencia Internacional Americana. **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, aprobada en la 9a. Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

Corte de Constitucionalidad. Sentencia de 8 de mayo de 2007, dictada dentro del **expediente No. 1179-2005**. Publicada en el Diario de Centro América de 30 de julio de 2007.

_____. **Gaceta jurisprudencial**. Edición Electrónica. Versión 3.0.0.75. Publicación de la Corte de Constitucionalidad. Guatemala, 2005.

ESQUIVEL, Juan Eduardo. **Conocimiento y enseñanza: La teoría y el método**. México: Universidad Nacional Autónoma de México —UNAM—, Departamento de difusión cultural, Departamento de Humanidades, (s.f.).

FOUCAULT, Michel. **Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)**. Traducción Horacio Pons. 2a. ed.; México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

GARCÍA BELAÚNDE, Domingo. **La interpretación constitucional como problema**. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 1a. ed.; Argentina: Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre el Desarrollo Latinoamericano —CIEDLA—, 1996.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional**. Reimpresión de la 3a. ed.; Madrid: Editorial Civitas, 1994.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Breve historia constitucional de Guatemala**. Publicación extraordinaria, serie: Historia. Guatemala: Ed. Ministerio de Cultura y

-
- Deportes, 2002.
- GUERRA, Luis López. **Introducción al Derecho Constitucional**. Valencia: Editorial Tirant lo blanch, 1994.
- HOBBS, Thomas. **Leviatán**. Traducción Carlos Mellizo. Grandes Obras del Pensamiento No. 42, 2 tomos. Barcelona: Ed. Altaya, 1994.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de San Carlos de Guatemala. **Revista de Derechos Humanos**. Tomo II. Guatemala: Ed. CIMGRA, 2004.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de San Carlos de Guatemala. **II Conferencia Nacional sobre Derechos Humanos**. Guatemala: Ed. ASÍES, 2003.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos —IIDH—. **Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género**, <http://www.iidh.ed.cr/CursosIIDH/intranet/curso.aspx> (01 de septiembre de 2007).
- LASSALLE, Ferdinand. **¿Qué es una Constitución?** Monografías Jurídicas. Reimpresión. Bogotá, Colombia: Editorial Temis, 2005.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre el gobierno civil**. Traducción Carlos Mellizo, Grandes Obras del Pensamiento No. 78. Barcelona: Ed. Altaya, 1994.
- MACK, Luis Fernando. **Entre lo fáctico y lo teórico: midiendo la institucionalidad partidaria en Guatemala**. Cuadernos de información política No. 8. Guatemala: Ed. FLACSO, 2006.
- MOLINA VEGA, José Enrique. En **Diccionario Electoral**. Serie Elecciones y Democracia, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).
- MOLINA VEGA, José Enrique y Pérez Baralt, Carmen. **Participación Política y Derechos Humanos**. Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Números 34-35. Edición Especial sobre Participación Política. San José, Costa Rica, 1985.
- MOLINER, María. **Diccionario del Uso del Español**. 2a. ed.; 3a. Reimpresión. 2 tomos. Madrid: Ed. Gredos. 2001.
- MONTERROSO SALVATIERRA, Jorge Efraín. **El Derecho Positivo como sistema**. Tla-melaua Revista de Investigaciones Jurídico-Políticas, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas, Año XIII, No. 19-20, México, verano 2003.
- MORENO, Jaime Martín. **Indicadores de gobernabilidad: Democracias fuertes y democracias fallidas**. Centro de Estudios Sociales Universidad Pontificia de Salamanca Programa Guatemala —UPSA GUATE—, Cuadernos de sociología

No. 5, julio 2007.

NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría Constitucional e Instituciones Políticas**. 10a. ed.; Bogotá, Colombia: Ed. Temis, 2006.

Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. **Guatemala nunca más (informe del proyecto interdiocesano: Recuperación de la memoria histórica (ODHAG – REMHI))**. Guatemala: Ed. Gakoa, 1998.

OLASCOAGA, Daniel. **Democracia en Guatemala: un modelo para armar (participación de mujeres, jóvenes e indígenas)**. Guatemala: Ed. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO–, 2003.

ORANTES, Coralia. **Consultas no son vinculantes, dice CC**. Prensa Libre de 6 de septiembre de 2007, Guatemala.

Organización de Estados Americanos. **Convención Americana de Derechos Humanos**. San José, Costa Rica. 1969.

ORTIZ LOAIZA, Anisia Paola y Mario López Arrivillaga. **Participación ciudadana en las estructuras partidarias: los afiliados**. Cuadernos de información política No. 5. Guatemala: Ed. FLACSO, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **El contrato social o principios de Derecho Político**. Traducción y estudio preliminar de María José Villaverde. Grandes Obras del Pensamiento No.2. Barcelona: Ediciones Altaza, 1993.

SÁENZ JUÁREZ, Luis Felipe. **El principio de constitucionalidad**. Tesis doctoral. Guatemala: Universidad Rafael Landívar —URL—, 2006.

SAGÜÉS, Néstor Pedro. **La interpretación judicial de la Constitución**. Buenos Aires: Ed. Depalma, 1998.

SEN, Amartya. **Desarrollo como Libertad**. Madrid: Ed. Planeta, 2000.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **¿Qué es el tercer estado?** Introducción, traducción y notas de Francisco Ayala. Madrid: Ed. Aguilar, 1973.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Editora Nacional, S.A. México D.F. 1981.

SORIANO, Ramón. **Compendio de Teoría General del Derecho**, 2a. ed.; Barcelona: Ed. Ariel, 1993.

SPIN TEMPLADO, Eduardo. **Lecciones de Derecho Político**. Valencia: Ed. Tirant lo blanch, 1994.

THILLET DE SOLÓRZANO, Braulía. **Mujeres y percepciones políticas**. Colección estudios de Género, Número 3. Guatemala: FLACSO, 2001.

Consultas electrónicas

Convención Americana Sobre Derechos Humanos en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>.

Del Águila, Rafael. La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad **Revista Iberoamericana de Educación Número 12, Educación y Gobernabilidad Democrática**. Organización de Estados iberoamericanos. www.proei.org.es. Consulta realizada el 12 de septiembre de 2007.

Ciencia Política - **Participación Política**. www.cdadpolitica.com. Consulta realizada el 12 de septiembre de 2007.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Opinión consultiva oc-5/85 de 13 de noviembre de 1985** (colegiación obligatoria de periodistas, artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por el Gobierno de Costa Rica. http://72.14.209.104/search?q=cache:qQqHluNk65wJ:www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.doc+corte+interamericana+opini%C3%B3n+consultiva+5/85&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=gt&client=firefox-a. 11/09/07 19:40.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, en <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>.

Diarios y revistas

Estado de Guatemala y Unión Europea. **Construyendo un país plural**. Guatemala: (s. e.), 2006.

Prensa Libre. Actualidad: Nacional. **Así fue la afluencia**. Guatemala 14 de septiembre de 2007. Página 6.

Prensa Libre. Editorial: **Un día de poder en cuatro años**. Guatemala 8 de septiembre de 2007.

Prensa Libre. **Alto grado de discriminación**. Guatemala 11 de agosto de 2007. Página 5.

Legislación

Constitución Política de la República de Guatemala.

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Tema III:

El control político –no meramente normativo– en Guatemala

Doctorandos:

Víctor Manuel Valverth Morales

Saúl González Cabrera

Carlos Enrique Culajay Chacach

William Gilberto Bobadilla López



ÍNDICE

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN	127
II. JUSTIFICACIÓN	128
III. MARCO CONTEXTUAL	129
IV. MARCO TEÓRICO	130
V. EL CONTROL POLÍTICO DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL	132
La división de poderes dentro del Gobierno guatemalteco (generalidades):.....	132
Ejercicio del control por parte del Organismo Legislativo sobre el Judicial y el Ejecutivo:	133
Sobre el Organismo Ejecutivo:.....	133
Sobre el Organismo Judicial:.....	133
Ejercicio del control por parte del Organismo Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial:	134
Sobre el Organismo Legislativo:.....	134
Sobre el Organismo Judicial:.....	135
Ejercicio del control por parte del Organismo Judicial sobre el Legislativo y el Ejecutivo:.....	135
Sobre el Organismo Legislativo:.....	135
Sobre el Organismo Ejecutivo:.....	135
Órganos extrapoder y su influencia en el ejercicio del poder:	135
Las motivaciones no necesariamente legítimas del control político (mala utilización de las figuras de control político)	137
Análisis jurídico-político de la figura de la interpelación y la desnaturalización de la que en varias ocasiones ha sido objeto:	138

	Pág.
Regulación de la Constitución de 1965 respecto de las interpelaciones:	138
Regulación de la Constitución de 1985 respecto de las interpelaciones:	139
VI. EL CONTROL POLÍTICO NO FORMAL	142
Grupos de presión	142
Concepto	142
Estructura y organización:	143
Clasificación:	143
1) grupo de presión económico	144
2) grupos de presión sociales.....	144
3) grupos de presión políticos	144
4) grupos de presión institucionales	144
5) grupos de presión varios	144
Incidencia de los grupos de presión:	144
Los grupos de presión y la sociedad:	145
Los grupos de presión y la política:	145
Los grupos de presión y las instituciones:	146
Efectividad de los grupos de presión que ejercen control político:	146
VII. LA PRENSA COMO GRUPO DE PRESIÓN	
<i>Quis custodiet ipsos custodes? *</i>	
¿Quién vigila al vigilante?	148
PROLÆGOMENA	148
1. Medios de comunicación	148
El proceso humano de comunicación.....	148
Lenguaje y realidad	149
DESARROLLO TEMÁTICO	151
2. Funciones generales de los medio de masas.....	151

	Pág.
3. El Periodismo y su papel en la sociedad	152
4. Un monitor del Poder que debe ser custodiado.....	153
BREVE ESTUDIO DE CASO	155
■ <i>Acotación metodológica</i>	155
Influencia gubernamental	156
Afiliaciones políticas	160
Fuerzas de mercado.....	161
VIII. FINES DE LOS GRUPOS QUE EJERCEN CONTROL POLÍTICO	162
IX. MEDIOS DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN.....	164
Medios de que disponen.....	164
X. MARCO LEGAL DE ACTUACIÓN DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN.....	165
XI. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN	166
XII. EL PROBLEMA DE CONTROLAR AL CONTROLADOR.....	168
XIII. ESTUDIO DE CASO	
Incidencias por parte de los grupos pro Derechos Humanos, para la creación de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), que posteriormente fue adoptada como: COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG).....	170
XIV. CONCLUSIONES.....	176
XV. BIBLIOGRAFÍA.....	180



I. INTRODUCCIÓN

Los controles no meramente normativos derivan de otros (controles) contemplados en ley. Es decir, de una permisión legal o constitucional se han formado prácticas de control político que aunque no estén reguladas (expresamente), se estiman permitidas porque se realizan a la luz del artículo 5 de la norma fundamental, en tanto que todos los ciudadanos pueden hacer lo que la ley no prohíbe. Son, por tanto, controles no oficiales en cuanto que los depositarios del poder público sólo pueden hacer lo que la ley les ordena, en virtud de lo normado en el artículo 154 constitucional.

Asimilamos, pues, los controles no normativos con la sociedad civil mediante sus diversas expresiones. No obstante, para llegar al estudio de ese fenómeno debemos también explicar los controles no normativos que se realizan por depositarios del poder público, en extensión de competencias o en uso ampliado de sus facultades, tal como la figura de la interpelación que se realiza en el Congreso de la República.

Los controles no normativos, en los términos señalados, se ejercen por grupos organizados de sociedad civil, en oposición al concepto a la “sociedad política” referida a lo público, que pueden ser grupos de interés y grupos de presión. De esa cuenta, describimos los grupos de presión en cuanto a sus clases, motivaciones, limitaciones, alcances, procedimientos, etc., para facilitar la comprensión de la dinámica de la política no formal, que es la que llevan a cabo los grupos que, sin asumir un compromiso formal, sin estar legalmente designados para una función, se atribuyen para sí la de incidir en las decisiones de los entes del Estado.

De esa cuenta muchos de los entes que se atribuyen la función de control político lo hacen desde la informalidad que les ofrece irresponsabilidad política –aunque no necesariamente legal- por sus actos, toda vez que si sus acciones resultan fallidas pueden replegarse y dejar el costo político a los órganos estatales. También estos grupos inciden en las decisiones de Estado, sin cargar con las consecuencias de éstas, lo que termina envolviéndolas en cierto ámbito de “inmunidad”, toda vez que los costos políticos de una mala decisión siempre los pagará el ente estatal que haya sido responsable de la misma, influido por los grupos de presión.

Los grupos que efectúan control político no normativo suelen ir más allá y se convierten en “actores tras el telón” de políticas de Estado, al constituirse como grupos

de presión.

II. JUSTIFICACIÓN

La democracia es un constante equilibrio entre poderes formalmente constituidos y poderes informales, que es la ubicación que se le da al poder de la ciudadanía al expresarse de diversas maneras sobre tópicos de la política y de la vida en común.

Si bien es cierto que el sistema de división de poderes está diseñado con un modelo de frenos y contrapesos que se ejercitan entre organismos del Estado y entre éstos y los que Bidart Campos llamó “órganos extrapoderes”, también lo es que el control de entidades no reconocidas expresamente por la legislación como poderes constituidos, es decir, de la sociedad civil, sobre los actos de gobierno, tiene una relevancia fundamental en el funcionamiento de la democracia. El equilibrio no debe darse sólo entre entes estatales sino entre la sociedad política y la sociedad civil.

De esa cuenta, hay controles formales establecidos en las normas jurídicas que propician el equilibrio democrático del poder y la prevención de excesos que puedan derivar en actos de corrupción o en abuso de poder; tales como los controles que la Contraloría General de Cuentas ejerce sobre el gasto de los recursos públicos, o como el control constitucional que el Presidente de la República ejercita sobre los decretos aprobados por el Congreso de la República mediante el mecanismo de sanción o veto.

También hay controles no formales, que se realizan en ejercicio de facultades legales o constitucionales, pero ya en su práctica se utilizan mecanismos no normativos o se motivan por razones no meramente vinculadas al bien común o al impulso del Estado de Derecho o a la búsqueda del valor justicia, sino a intereses políticos de grupo o estrictamente personales.

Estos últimos son motivo de la investigación en este apartado del seminario, toda vez que, precisamente por su carácter no normativo, requieren de una investigación no necesariamente legal sino, sin apartarnos de la teoría y de la ley que es aplicable, el estudio de prácticas corrientes en la vida política y jurídica nacional.

Se procura enfocar el tema con aspectos concretos de la aplicación del control no normativo (aun con algún revestimiento normativo), sin olvidar la existencia de un marco legal regulador de las figuras e instituciones jurídicas objeto de estudio, como el

caso de la interpelación y meramente no normativo, como el control de los grupos de presión, y particularmente de la prensa como formadora de opinión pública.

III. MARCO CONTEXTUAL

Los gobiernos militares que rigieron durante el conflicto armado se caracterizaron por la mínima apertura política y democrática, al grado de vulnerar la máxima expresión que algunos consideran de la democracia: las elecciones; éstas resultaron fraudulentas y las garantías ciudadanas fueron conculcadas, al grado que aun acudir a tribunales a pedir justicia resultaba peligroso para la integridad del peticionario.

Las organizaciones sociales se abrieron paso contra corriente y los partidos políticos fueron reducidos mediante un sistema que impedía su creación y desarrollo, ya no digamos su participación en procesos electorales en condiciones de igualdad de oportunidades.

La vigencia de la Constitución en enero de 1986 y la instauración de un gobierno civil, aun recién “abandonado” el modelo militar de dominación, abrió nuevas perspectivas a la vida institucional guatemalteca y se dio espacios a partidos políticos y organizaciones civiles que paulatinamente fueron abandonando el esquema semiclandestino para pasar a accionar abiertamente. Durante los próximos 10 años se habrían de producir los efectos de un intento de consolidar la democracia en medio de un conflicto armado que llevaba ya más de tres décadas.

El armisticio del 29 de diciembre de 1996 debía ser el complemento a la institucionalidad: la vida política en un ambiente no bélico. Las organizaciones clandestinas se abrieron y formaron partidos políticos, y sus organizaciones de base integraron asociaciones con variedad de reclamos reivindicativos.

La firma de la paz no resolvía problemas sociales seculares, pero representó una oportunidad para reempezar a construir una sociedad tolerante y empeñada en su propio futuro. Desde 1997 nuevas luchas se emprendieron; esta vez para impulsar el cumplimiento de los acuerdos que en su conjunto se perfilaban como un diseño de Estado para que no volvieran a producirse las causas que dieron origen al conflicto.

En ese marco, la Constitución Política de la República tuvo una reforma en 1994 y otra más que fracasó en 1998. El fortalecimiento del Estado por esa vía, para

responder a los acuerdos de paz, no fue posible alcanzarlo. Las reformas derivadas de los acuerdos constituyen aún una materia pendiente de la sociedad guatemalteca que intuye ya, desde hace algunos años, que la Constitución no responde a los actuales tiempos, toda vez que fue diseñada en medio de un esquema contrainsurgente.

De cualquier forma, el texto constitucional establece un adecuado equilibrio de poderes mediante el modelo de frenos y contrapesos que, bien operado, podría permitir un mejor funcionamiento del sistema político.

IV. MARCO TEÓRICO

El tema del Estado, el modelo que cada sociedad requiere y hasta su sobrevivencia, responde a diversas posiciones políticas e ideológicas, según los fines que cada cual le otorgue. Así, para la posición marxista el Estado está destinado a desaparecer y convertirse en una “administración de las cosas”, mediante la implantación y tránsito del sistema socialista (dictadura del proletariado) al sistema comunista, luego de lo cual el Estado debe extinguirse.

En tanto, para la posición contraria el liberalismo económico -hoy conocido como neoliberalismo-, el Estado resulta un estorbo para la libertad individual, por lo que hay que reducirlo al mínimo posible. El mejor Estado sería el más pequeño. Esta posición impulsa la privatización de activos del Estado, lo que se conoció como política de reajuste estructural en Guatemala y “reformas de primera generación” en México. “Las reformas de primera generación tienen como propósitos principales reducir el tamaño del Estado, abandonar políticas económicas proteccionistas y discrecionales, aumentar la eficiencia del sistema económico y lograr la estabilización macroeconómica”¹

Las medidas de reajuste provocaron disturbios macro y micro económicos que luego llevaron a inventar mecanismos para paliar los efectos del reajuste, tales como la creación de los fondos de inversión social.

El liberalismo económico concibe el Estado de Derecho como la menor intervención del Estado en los asuntos privados, la máxima libertad individual, y

¹ Samaniego, Ricardo. **Metodología para caracterizar reformas de primera y segunda generación: una aplicación para el caso de México, 1982-2001**. Memorias 2001, IBERGOP-México, México, Editorial Porrúa, 2002, pág. 353.

privilegia a la persona. Privilegia conceptos como la libertad de empresa. El liberalismo político concibe el Estado de Derecho como el cumplimiento de las amplias libertades que la Constitución garantiza, pero enfocándose en los aspectos sociales. Privilegia conceptos como libertad de asociación, por ejemplo.

En coyunturas precisas caracterizadas por la inseguridad personal se enfatiza el debido proceso, la seguridad y la justicia como valores que deben prevalecer en un Estado de Derecho. De tal manera que el concepto tiene tantas acepciones como posiciones político-ideológicas haya en el escenario.

En realidad, el papel del Estado no debe discutirse en términos de beneficios personales ni grupales, sino respecto a su papel como eje de poder que posibilita la convivencia y cuya fuerza coercitiva precisamente hace que los hombres y mujeres puedan desenvolverse en un ambiente estable. El Estado provee seguridad, justicia, satisfactores sociales como salud, educación; es facilitador de negocios y de la provisión de bienes tales como vivienda, etc. El tamaño del Estado debe ser el que cada Estado requiere para cumplir con esos propósitos y alcanzar el bien común.

En esa línea, los poderes del Estado deben desenvolverse en un ambiente de gobernabilidad; por una parte, y de controles recíprocos por la otra, para precisamente impedir el desalineamiento de sus entes. La gobernabilidad se presenta como antítesis de la democracia porque se define en los términos siguientes: gobernabilidad es “cuando las instituciones de gobierno de una sociedad actúan eficazmente y de una manera considerada legítima por la ciudadanía, por lo que sus decisiones son cívicamente aceptadas por ésta”²

Pero, por otra parte, la ingobernabilidad se produce cuando el gobierno no está en condiciones de satisfacer las demandas de la sociedad. Nuestra afirmación sobre que es antítesis deriva de que mientras más democracia, más organización ciudadana; eso implica más demandas que, al incrementarse en demasía, llevarán al gobierno a la incapacidad de satisfacerlas, creando ingobernabilidad. El Estado de Derecho es un concepto paralelo al de gobernabilidad y también de democracia. Cuando se afecta cualquiera de esas líneas, también se altera el curso de sus pares.

² Sort Josep. **Sistemas políticos en Temas clave de ciencia política**. Barcelona, España, Ediciones Gestión, pág. 50. (citando a Giner-Arbós: 1990).

V. EL CONTROL POLÍTICO DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL

La división de poderes dentro del Gobierno guatemalteco (generalidades):

El Gobierno de la República de Guatemala, para el ejercicio del poder, se encuentra regido por una Constitución escrita, la cual establece el mínimo de derechos que poseen las personas sometidas a la misma, así como su forma de gobierno y la estructura que permite el adecuado ejercicio del poder público.

No puede obviarse, entonces, la existencia de un marco legal regulador de las relaciones entre los particulares, así como las gubernamentales.

La división de poderes que recogió en algunos de sus inicios el sistema inglés, perfeccionado por la participación de Montesquieu, es asimilada en su esencia por el sistema legal guatemalteco, pretendiendo la existencia de tres organismos principales, en el caso de Guatemala, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, con atribuciones determinadas en la ley, que en teoría les deberían permitir actuar con independencia uno del otro, pero ejerciendo también entre sí un control legal.

La forma de organización de la tríada de poderes se encuentra regulada inicialmente en el cuerpo normativo que en Guatemala posee mayor jerarquía, como es la Constitución Política de la República, específicamente en su parte orgánica, en la que aparece además un principio ineludible para cualquier funcionario público, como lo es el principio de legalidad, contenido en el artículo 154 de la Constitución Política de la República, el cual, en una adecuada interpretación, aunque su redacción no parezca inicialmente del todo clara, se refiere a que el funcionario público puede hacer única y exclusivamente aquello que la ley específicamente le faculte, mientras que cualquier otra actividad resultaría contraria a derecho.

El principio de legalidad, como se verá más adelante, no siempre sirve para limitar el ejercicio del poder público, pues se abusa, realizando actos en los que se hace una interpretación inadecuada de las disposiciones jurídicas, y en muchas ocasiones se desnaturaliza a la institución jurídica que se pretende aplicar (caso de las interpelaciones que se analizará en párrafos posteriores).

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, existen formas y figuras legales específicas, en las que se pretende el control de cada uno de los organismos que integran la tríada de poderes, en el caso de Guatemala, los organismos Ejecutivo,

Legislativo y Judicial, entre los mismos.

Ejercicio del control por parte del Organismo Legislativo sobre el Judicial y el Ejecutivo:

La principal función que le es asignada constitucionalmente al Organismo Legislativo es precisamente la de legislar; es decir, la creación de normas jurídicas de observancia obligatoria en todo el territorio de la República y es éste el principal medio de control ejercido por parte del Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial.

En Guatemala, el Congreso de la República es el organismo más representativo, precisamente porque sus 158 diputados son electos directamente por el pueblo, mediante el sistema proporcional por distritos electorales. La representación, no obstante, se estima que en muchas ocasiones ha dejado de existir por situaciones no meramente legales sino fácticas en el ejercicio del poder, cuestión que es tratada en el presente seminario.

Sobre el Organismo Ejecutivo:

Además de la facultad legislativa existen otras formas de control ejercido por el Legislativo sobre el Ejecutivo, que tienden a impedir los excesos en el ejercicio del poder público por parte del mismo, controles reconocidos constitucionalmente en el caso de Guatemala, entre los cuales se mencionan como los más importantes, la facultad de interpelar a los ministros que integran parte del Organismo Ejecutivo, especial forma de control tomada del modelo del presidencialismo, que, aunque conlleva intervención posterior del propio Presidente de la República, constituye un importante medio de control político; también de las interpelaciones se establecen las citaciones como forma de control político; además, facultad de aprobar el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, por medio del cual se controla en gran parte la capacidad financiera del propio Ejecutivo.

Sobre el Organismo Judicial:

Sin dejar de tomar en cuenta la posibilidad de limitar en gran manera al Organismo Judicial por medio de la creación de leyes, el Congreso ejerce además control sobre el Organismo Judicial por medio del presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y por la figura de las citaciones a las que se encuentra obligado cualquier funcionario público a acudir; tiene también la posibilidad el Legislativo de realizar el

nombramiento de algunos de los integrantes del Organismo Judicial, situación que genera especial vigilancia sobre el mismo.

Artículo 168 constitucional. *“Asistencia de Ministros al Congreso. Cuando para el efecto sean invitados, los Ministros de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las comisiones y de los bloques legislativos. No obstante, en todo caso podrán asistir y participar con voz en toda discusión atinente a materias de su competencia. Podrán hacerse representar por los Viceministros.*

Todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso, cuanto éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario.”

Ejercicio del control por parte del Organismo Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial:

Así como al Legislativo le es atribuida una función principal, al Ejecutivo, de igual forma le es dada legalmente la función principal de dotar a la población de los servicios públicos esenciales.

Sobre el Organismo Legislativo:

Primordialmente, una de las funciones que el Ejecutivo ejerce dentro del sistema legal guatemalteco consiste en su participación dentro del proceso legislativo, por el cual tiene a su cargo específico la figura del veto; mediante éste puede oponerse a que un proyecto de ley continúe con el camino legal que le corresponde para convertirse en ley de la República.

La posibilidad del veto como medio de control ha sido discutida en virtud de que el propio Organismo Legislativo puede, por medio de una votación especial, conseguir que dicho veto carezca de su efecto de oposición al proyecto de ley; sin embargo, continúa siendo un importante control hacia el Legislativo. Por otro lado, interviene además en su participación de la posibilidad legislativa reglamentaria; en la cual, a pesar de no tener facultad para modificar cuestiones de fondo, sí influye en los procedimientos de aplicación de la ley.

Sobre el Organismo Judicial:

En la injerencia que posee el Organismo Ejecutivo sobre el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, el mismo determina en gran parte la asignación presupuestaria que se brindará al Judicial, además de regularlo en cierta forma mediante la potestad legislativa reglamentaria.

Ejercicio del control por parte del Organismo Judicial sobre el Legislativo y el Ejecutivo:

La función primordial asignada constitucionalmente al Organismo Judicial consiste en el poder de administrar justicia, conforme al ordenamiento jurídico guatemalteco.

Sobre el Organismo Legislativo:

Dentro del control que se ejerce por parte del Judicial sobre el Legislativo, el mismo presenta una particularidad especial, pues es el primero el encargado de conocer los procedimientos de antejuicio seguidos contra los diputados al Congreso de la República, además de ser los encargados posteriormente de impartir la justicia dentro de los procesos comunes, si se consiguiera la declaración de que ha lugar a formación de causa.

Sobre el Organismo Ejecutivo:

Al igual que la forma de control ejercido hacia el Legislativo, en cuanto a la tramitación de los procesos legales pertinentes, el control sobre el Ejecutivo por parte del Judicial lo constituye dicha atribución constitucional, que básicamente le permite mantener un equilibrio en el ejercicio del poder público.

Órganos extrapoder y su influencia en el ejercicio del poder:

Entre los órganos legalmente facultados para desarrollar algunas actividades que presentan cierta influencia en el ejercicio del poder público, están los llamados por algunos autores, órganos extrapoder, que se encuentran ubicados fuera de la tríada tradicional de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), los cuales, como se hizo mención, influyen en el ejercicio del poder público.

En el caso de Guatemala, constitucionalmente existen órganos extrapoder encargados de contribuir en la administración pública con fines de control sobre el resto de órganos del poder público.

No en todos los países se da la existencia de cada uno de los entes que forman el listado en Guatemala de los órganos extrapoder, pues en algunos no se requiere la presencia de todos; se realiza en muchas ocasiones como en el caso de la existencia de la Corte de Constitucionalidad, para, de alguna forma, limitar el excesivo poder público y evitar arbitrariedades, pues se ha considerado que los órganos existentes no resultan suficientes para dichas realizaciones.

Dentro del sistema constitucional guatemalteco se reconocen como órganos extrapoder, por su naturaleza, pues la propia Constitución no los denomina de dicho modo, a entes con facultades distintas, los cuales son los siguientes:

a) La Corte de Constitucionalidad, ente que tiene por función primordial contribuir a la defensa del orden constitucional, esencialmente a través de las acciones de amparo, la inconstitucionalidad de carácter general y en casos concretos, y la exhibición personal, que constituyen formas en las cuales dicho órgano influye en el control del resto de entidades gubernamentales.

b) El Tribunal Supremo Electoral, cuya función principal es la de controlar lo relacionado con los eventos electorales, y sirve de importante bastión al sistema guatemalteco en tan importantísima labor jurídico-política.

c) El Procurador de los Derechos Humanos, figura relativamente nueva en el sistema guatemalteco, que tiene el deber de velar por el respeto de los funcionarios públicos hacia los derechos humanos de los particulares, figura de control, aunque sus resoluciones no resulten vinculantes, por lo que cuenta con un carácter de sanción moral.

d) La Contraloría General de Cuentas, encargada de controlar precisamente el buen manejo de los fondos estatales, contralora de las actividades financieras realizadas con fondos públicos, la cual resulta fundamental en el sistema guatemalteco para evitar desvíos de los mismos.

e) El Ministerio Público, como ente que por mandato legal expreso debe actuar con imparcialidad en la realización de las investigaciones de carácter penal, fungiendo también como acusador en los casos en los cuales existan elementos suficientes para presumir la participación de una persona en un ilícito penal.

Los mencionados órganos cumplen importantísimas funciones con el objetivo de

mantener el equilibrio en el ejercicio del poder, y evitar abusos que repercutan en detrimento de los derechos constitucionalmente reconocidos a los particulares.

Las motivaciones no necesariamente legítimas del control político (mala utilización de las figuras de control político).

Dentro del sistema legal guatemalteco existen, como se mencionó en párrafos anteriores, variadas figuras de control interórganos, figuras que hay que mencionar están reconocidas a nivel constitucional y en normas de rango jerárquico menor, las cuales poseen una naturaleza loable en cuanto a que pretenden regular el ejercicio desmedido del poder por parte de los funcionarios públicos.

Más allá de la existencia de figuras jurídicas nobles, en cuanto a su naturaleza y finalidad, en muchas ocasiones por la imperfección del sistema, se permiten arbitrariedades en su utilización, que facilitan el aprovechamiento de algunos individuos para fines meramente personales (lucro, venganza, etc.).

Existe en el ordenamiento jurídico, como se ha referido, un principio por el cual más allá de una permisión o mandato legal, cualquier actividad del funcionario público recae en una ilegalidad, principio que no siempre se respeta, y en gran cantidad de ocasiones se intenta y se logra evadir.

Las deficiencias en el marco legal de controles permiten gran cantidad de abusos de las figuras jurídicas destinadas a frenar el excesivo poder público; estas deficiencias han tendido, en el caso de Guatemala, a crear situaciones que hacen perder la confianza en dichas instituciones y han dado la posibilidad a algunas personas o grupos de personas de ejercer un poder desmedido sobre otros órganos, dejando a estos últimos a merced de las disposiciones caprichosas de los primeros.

La desnaturalización de las figuras legales es de tan diversa naturaleza, que resultaría imposible enmarcarla en tan pocas páginas, razón por la cual, a manera de ejemplo, se ha escogido el caso concreto de las interpelaciones, que constituyen un poderosísimo medio de control, cuya deficiente regulación permite que sean utilizadas para fines meramente personales, o intereses no necesariamente congruentes con los fines legales de los funcionarios que lo ejercen.

Análisis jurídico-político de la figura de la interpelación y la desnaturalización de la que en varias ocasiones ha sido objeto:

La interpelación constituye, como se ha hecho mención *ut supra*, un medio especial de control político que ejerce con exclusividad el Congreso de la República sobre los ministros de Estado, quienes conforman parte del Organismo Ejecutivo.

Manuel Osorio, en su diccionario se refiere a la figura de la interpelación, y dice lo siguiente: “En el derecho político de los países con régimen democrático, es la facultad que tienen las cámaras legislativas para requerir de un ministro que informe acerca de ciertos actos de gobierno o para que aclare aspectos de la política en general”.³

Se refiere la citada definición, precisamente a la forma en la cual funciona o en qué consiste específicamente la interpelación; sin embargo, no nos dice nada respecto a la naturaleza que presenta.

La interpelación constituye, en el caso de Guatemala, una figura de control político con un carácter de “*juicio político*”, en virtud de la sanción que le viene aparejada, pues es más bien eso, aunque de hecho la legislación no la estime de dicho modo, y a pesar de que para que la sanción política surta su efecto final, debe tener participación el propio Presidente de la República.

La naturaleza de juicio político se observa en el desarrollo que dicha figura ha presentado en la legislación anterior a la vigente en Guatemala, como en la que se encuentra en vigencia. Para lo anterior se realizará un cotejo entre la regulación constitucional con que dicha figura contaba en la Constitución de 1965 y la de 1985 en Guatemala.

Regulación de la Constitución de 1965 respecto de las interpelaciones:

La Constitución Política de la República de Guatemala, puesta en vigencia en el año 1965, reguló la figura de las interpelaciones, haciendo referencia a la obligación de acudir a estas, para tratar cualquier asunto de gobierno; con una especial característica, respecto de la regulación constitucional actual con la que cuenta dicha figura, el hecho de que las preguntas adicionales que se formularan dentro del proceso de interpelación

³ Osorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Editorial Heliasta, Viamonte, Buenos Aires, Argentina, pág. 393.

deberían ser “relacionadas con el asunto o asuntos que la motivaron”, razón por la cual las mismas deberían circunscribirse a establecer cualquier asunto relacionado con el objeto específico de la interpelación y no más allá.

Regulación de la Constitución de 1985 respecto de las interpelaciones:

La Constitución Política de la República de Guatemala que entró en vigor en el año 1986, actualmente vigente, reconoce como forma de control político a las interpelaciones; esta figura es desarrollada por la Ley del Organismo Legislativo, misma que desarrolla la forma de realizar dicho proceso, así como los límites y efectos de éste.

Dentro de la regulación constitucional actual que de las interpelaciones se realiza, se establece una modificación sustancial, en la cual se revela aún más su carácter de juicio político, que es el hecho de que ahora se permite que las preguntas que formulen los diputados presentes se refieran a cualquier asunto, incluso cuestiones irrelevantes o de carácter personal. Veamos lo que dice la Constitución:

Artículo 166. Interpelaciones a ministros. *Los ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquéllas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.*

Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados, con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas.

Cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de ésta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por cuatro diputados, por lo menos, y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes.

Artículo 167. Efectos de la interpelación. *Cuando se plantee la interpelación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.*

Si se emitiera voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso, el ministro presentará inmediatamente su dimisión. El Presidente de la República podrá aceptarla, pero si considera en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Si no lo hiciera,

se le tendrá por separado de su cargo e inhábil para ejercer el cargo de ministro de Estado por un período no menor de seis meses.

Si el ministro afectado hubiese recurrido ante el Congreso, después de oídas las explicaciones presentadas y discutido el asunto y ampliada la interpelación, se votará sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de diputados al Congreso. Si se ratificara el voto de falta de confianza, se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato.

En igual forma, se procederá cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios ministros y el número no puede exceder de cuatro en cada caso.

La modificación inserta dota al Legislativo de un poder sumamente grande, que le permite incluso irrumpir en la privacidad de los funcionarios, en situaciones que no atañen en lo más mínimo a asuntos de Gobierno; da lugar además a la comisión de abusos, resultando también el proceso, como un proceso inquisitivo, en el que se coacciona y en ocasiones se insulta al interpelado.

No se pretende reflejar la idea de dotar de inmunidad legal a ciertos funcionarios públicos para que los mismos evadan la ley, sino de darle certeza al sistema en general, resaltando la posibilidad de dar a una figura legalmente regulada un uso distinto del que su verdadera naturaleza demanda.

Además de lo anterior, en virtud de los alcances que las normas vigentes permiten respecto a la figura de la interpelación, pueden darse situaciones en las cuales por un simple antojo, con fines de lucro o vendetas personales, se tenga la posibilidad de paralizar el funcionamiento de los órganos que integran el Organismo Ejecutivo, pudiendo incluso paralizar a este último, en un caso extremo. Como una forma de ejemplificar la mala utilización que se ha dado de la figura de la interpelación, con su respectiva base documental, se presentan los casos siguientes:

a) Caso ocurrido en la interpelación llevada a cabo con fecha veinticinco de septiembre del año dos mil uno, documentada en “El Diario de Sesiones” del Congreso de la República, Tomo II, sesión ordinaria cero cuarenta y dos (042), de esa fecha, formulada al licenciado Gabriel Orellana Rojas, quien fungía en ese entonces como Ministro de Relaciones Exteriores, a quien, entre otras, se formularon las preguntas siguientes, del modo literal en que se transcriben:

- “¿Será que no tiene la información, será que no la quiere dar?”, a manera

de acusarlo en cierta forma de una conducta indigna.

- “¿O tiene algo que esconder el señor ministro quizá, por eso no ha declarado, no ha hecho su declaración de probidad?”; lo que constituye un señalamiento directo y una forma de pregunta sumamente sugestiva.

- “¿Será que a tanto llega la incapacidad del señor ministro que tiene necesidad de que lo defienda la bancada de diputados desgobierno?”. Literalmente así aparece, aunque al final debería decir “de su gobierno”; sin embargo dicha pregunta está formulada en un sentido insultante y discriminatorio.

De un simple análisis lógico se infiere que a través del sistema de las interpelaciones puede incluso llegarse a insultar al interpelado, coaccionándolo a tal grado o incluso llegar a señalamientos que, de no demostrarse, pueden constituir figuras delictivas.

b) Caso ocurrido en la interpelación llevada a cabo con fecha quince de mayo del año dos mil dos, documentada en “El Diario de Sesiones” del Congreso de la República, Tomo II, sesión ordinaria cero treinta y ocho (038), de esa fecha, formulada a Víctor Hugo Godoy Morales, quien fungía en ese entonces como Ministro de Trabajo y Previsión Social, a quien, entre otras, se formularon las preguntas siguientes, del modo literal en que se transcriben:

- “¿Cuánto gasta su despacho al mes en teléfonos celulares?”

- “¿Cuántos teléfonos celulares están a su servicio, cuántos a su servicio personal y cuántos utilizan sus familiares?”. Pregunta que se extralimita a un acto meramente gubernamental y muy difícil de contestar con precisión, por ser demasiado abierta.

- “¿Ha pensado en alguna persona que no sea del ministerio, no estamos hablando de las delegaciones patronos trabajadores, sino independientemente de eso, alguna persona que no sea del ministerio lo acompañe en este viaje?”. Pregunta que resulta fuera de lugar y sin relación con un asunto gubernamental.

- “No estoy satisfecho con la respuesta porque no importa si son 029, no importa si son privados. El ministro de Trabajo, cuando son despidos masivos, es el ministro de Trabajo, no importa si son o no son 029, es un trabajador a quien se le quita el sustento diario de su familia. Lejos quedaron los años de militancia, supuestamente

de izquierda, donde decía defender los intereses de los trabajadores, nunca gratis, por supuesto. ¿Recuerda, señor ministro, a las señoras de los baños municipales en los años 80's? Pero lejos, lejos quedó eso". Postura cargada de ideología y que resulta irrelevante para una interpelación en la que deberían tratarse asuntos de política de gobierno.

Las preguntas y manera de formularlas dentro de una interpelación reflejan una clara deficiencia en el sistema legal, que permite a los integrantes del Organismo Legislativo abusar de dicha figura y utilizarla de manera arbitraria y caprichosa, pudiéndose ensañar en contra de un Ministro de Estado, por motivos personales, sin que ello tenga un fundamento político legal sólido.

Por otro lado, un aspecto sumamente importante a tomar en consideración es el hecho de que a cada Ministro de Estado que se presenta se le formula una cantidad enorme de preguntas. En algunas ocasiones duran una semana o más cada una de las interpelaciones y atrasan el avance, tanto del Ministerio correspondiente como del propio Congreso de la República, pues mientras dure dicho procedimiento no se puede interrumpir. Queda entonces paralizado el resto de actividades, ventilándose en un proceso, en el que las preguntas resultan sobreabundantes e innecesarias.

VI. EL CONTROL POLÍTICO NO FORMAL

Grupos de presión

Concepto

En la literatura sobre el tema existen diversas definiciones acerca de los grupos de presión, las cuales que resultan no suficientemente claras, por la facilidad con que los autores pasan por encima de preocupaciones y de un análisis teórico adecuado. Hecho mención de ello, trataremos de dar las que más definen a estos grupos de una manera completa, debido a que los grupos de presión ejercen un papel importante en nuestra sociedad, pues pueden constituir la opinión pública y además contribuir a la racionalidad en la elaboración de la Política Económica; este aspecto, como una de sus características fundamentales. Cabe mencionar que en la literatura americana, como en las nociones que más se emplean en la actualidad, es difícil establecer una diferencia clara entre la idea de grupo de interés y el término de grupo de presión, pero hoy en día

hay una tendencia generalizada en usar los dos términos indistintamente.

De Gracia define: “Un grupo de presión es aquel grupo social organizado que trata de influir en la conducta de los funcionarios públicos, pero sin pretender nunca el control formal, nosotros añadiríamos externo, del gobierno y de las instituciones públicas”⁴.

Estructura y organización:

Entre los factores importantes incluidos en esa identificación hay que considerar aspectos decisivos de la estructura interna y de la organización general de cada grupo de presión, los cuales varían en cada una de ellas dependiendo de las personas que las integran pero teniendo ideales comunes indistintamente de sus componentes. Como mínimo, cada grupo de presión requiere: a) un sistema de normas; b) una estructura; c) medios; d) un alcance dado; e) técnica de acción; y f) ámbito de actuación.

Respecto a la organización, es posible clasificarlos desde varios puntos de vista, atendiendo al control que se ve afectado por las condiciones del medio ambiente. Se fija ante todo en el sentido y alcance en el seno del grupo de presión, y da origen a los distintos tipos: a) coercitivos: que exigen el empleo de amenazas y sanciones; b) utilitarios: emplean medios materiales, símbolos, recompensas, obtención de bienes o concesión de servicios, y cuyo control lo ejerce un poder utilitario; c) normativos: conducidos por un poder normativo que ejercen quienes ocupan los rangos superiores y que es posible utilizar siguiendo diversos patrones de conducta; y por último, dentro de los cuales se centrará nuestra atención; d) sociales: integrados por iguales, sin distinción de poder, de acuerdo con un patrón igualitario y democrático de conducta.

Clasificación:

Los grupos de presión se inician en respuesta a cambios que ocurren en las relaciones entre individuos y cuando las instituciones existentes resultan inadecuadas o incapaces de proporcionar los medios suficientes que permitan restablecer la estabilidad perdida a causa de esos cambios, ante lo cual se puede ensayar una clasificación de cinco grupos de presión:

⁴ Juárez Gudiel, Ricardo, *Introducción a la Ciencia Política, Introducción y Selección de Textos para el Curso Introducción a la Ciencia Política (III Ciclo, Plan 1975, Facultad de Ciencias Económicas, Usac)*, Departamento de Publicaciones (18/3.M) Facultad de Ciencias Económicas Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, febrero 1977, pág. 240.

-
- 1) **grupo de presión económico:** a- organizaciones patronales de la industria, el comercio y los servicios; b- organizaciones campesinas, grandes señores, pequeños empresarios, obreros agrícolas; c- organizaciones sindicales y cooperativas; d- organizaciones profesionales; e- grandes empresas y empresas internacionales; f- empresas nacionalizadas, semipúblicas.
 - 2) **grupos de presión sociales:** a- asociación de ideas, culturales, educativas; b- movimiento de juventud; c- asociaciones estudiantiles; d- asociaciones humanitarias, de solidaridad; e- sociedades religiosas; f- otras asociaciones de interés social.
 - 3) **grupos de presión políticos:** esta aparece en dos grandes divisiones: a- de carácter ideológico; b- organizaciones políticas especializadas tales como clubes y asociaciones.
 - 4) **grupos de presión institucionales:** a- ejército y asociaciones que giran a su alrededor, b- la Iglesia y sus múltiples organizaciones.
 - 5) **grupos de presión varios:** de fácil acoplamiento a cualquier necesidad tales como: a- las organizaciones y asociaciones de funcionarios.

Incidencia de los grupos de presión:

Los métodos y técnicas que utilizan los grupos de presión para incidir en las políticas públicas varían de un país a otro. Por lo que se puede advertir que no existe un método o procedimiento efectivo o probado que se adapte a los diferentes ambientes en que se utilice; sin embargo, las líneas generales de acción para incidir se pueden visualizar con cierta claridad, y la aplicación de las mismas varía de acuerdo al contexto en que se desarrolle la incidencia y a la temática que se desea influenciar.

Entre las directrices más comunes para desarrollar la incidencia se encuentran: el conocimiento pertinente sobre el contexto y la administración pública, la investigación sistemática sobre los temas a influenciar; la capacidad para elaborar propuestas viables; el diseño e implementación de estrategias de alianzas; cabildeo y generación de opinión pública, y el continuo monitoreo de trabajo, tomando en cuenta la flexibilidad necesaria para modificar las estrategias, según sea el comportamiento de los actores involucrados cuando se visualicen los cambios en la coyuntura estatal.

La incidencia en políticas públicas no es un proceso sencillo en ningún contexto,

y es más complejo y hasta posiblemente frustrante en un país con la realidad política de Guatemala. Si al contexto de nuestro país se le suma los efectos producidos por los treinta y seis años de conflicto armado y la incipiente apropiación de la participación como un derecho y un deber ciudadano, en Guatemala dicha actividad se vuelve cada día más difícil.

Los grupos de presión y la sociedad:

Uno de los objetivos principales del grupo de presión frente a la sociedad consiste en el establecimiento de un sistema de relaciones apropiadas, y ello permitirá lo siguiente: a- crear una imagen favorable del grupo hacia el exterior; b- demostrar el interés público y general de sus planteamientos y finalidades; c- preparar como receptores a una audiencia de fácil resonancia con el objetivo de conseguir que apoyen consciente o inconscientemente sus aspiraciones y exigencias. Todo esto lo consigue mediante el manejo de motivaciones, procedimientos y medios de influencia psicológica.

Los grupos de presión y la política:

El grupo de interés se convierte en grupo de presión cuando alcanza cierto grado de politización y se ve inmerso, por un motivo u otro, a actuar en la esfera política en un grado considerado, sin llegar a una concreta participación política total, y si fuere este el caso sería ya la formación de un partido político. El grupo de presión se convierte en partido político, cuando decide presentar candidatos a las elecciones y se da por objetivos la conquista del poder; obviamente, en el caso de nuestro país, después de haber cumplido con los requisitos que la ley establece para dichas organizaciones.

La vida política se comprende como un sistema de acción y participación de los intereses, en busca de posiciones y situaciones, que permitirá obtener papeles de poder y alcanzar influencia en los órganos donde se plantean, preparan y organizan las decisiones políticas. Esa acción y participación política en la sociedad actual no se limita a un momento ni a un aspecto que podría ser de lucha política, sino que se extiende a todo el proceso e inicia desde los niveles inferiores.

En las sociedades democráticas la combinación de los partidos políticos y los grupos de presión, su convivencia e interrelación en la formación y formulación de programas de índole político, es una actividad que nadie se atreve a impedir o desconocer, ante lo cual se puede decir que los grupos de presión son fuerzas que

animan el proceso político.

Los grupos de presión tienen como objetivo influir en aquellos que detentan el poder pero no pretenden conseguir el poder. Estos grupos adquieren especial relevancia para los partidos en los procesos electorales, dada su influencia sobre el electorado.

Los grupos de presión y las instituciones:

Hoy en día se ve con claridad que las relaciones entre los grupos de presión y las instituciones es en doble vía, y que si la administración resulta trabajada, influida por los grupos, éstos son también o pueden llegar a convertirse en verdaderos instrumentos de transmisión y acción política por parte de los órganos administrativos, considerando que es en la administración el terreno de encuentro entre el Gobierno y los grupos de presión.

El Gobierno obtiene de los grupos de presión, información, consentimiento y realizaciones en cumplimiento de los acuerdos adoptados por mutua anuencia, y el grado de legitimación que necesitan para llevar a cabo sus fines bajo la capa del interés social o bien de la población.

Efectividad de los grupos de presión que ejercen control político:

La incidencia real de los grupos de presión sobre el proceso político puede deberse a varios factores:

- En cierta medida el Gobierno y la administración dependen de la información canalizada por los grupos de interés.
- Esas organizaciones intentan influir sobre las preferencias sociales y el comportamiento del electorado.
- Los grupos de presión pueden tener un acceso preferente a los ámbitos de decisión política a través de su eventual conexión con los partidos políticos (provisión financiera, ideológica u organizativa).

Para que su actuación sea efectiva deben estar respaldados por aquellos cuyos intereses representan. Se dice que la actuación de un grupo es efectiva, en proporción a la atención que el Gobierno quiera prestarle o deba prestarle.

El grado de efectividad de los grupos de presión o interés viene dado por:

- Que los miembros del grupo formen un número lo más elevado posible.

-
- Ideas y creencias.
 - Todo grupo gana cohesión cuando hay un sentimiento de misión.
 - Un grupo será más fuerte o más débil según nace a favor o en contra de la corriente de las normas y creencias aceptadas.
 - Ser o aparentar ser legal; es decir, que se pueda confiar en él.
 - Acceso a quienes toman las decisiones.

El poder de persuasión de cualquier grupo estará en función de los recursos que controla, de su accesibilidad a aquellos que toman las decisiones, y de su habilidad y conocimiento.

En este punto hay que remarcar que cuanto más elevado sea el número de miembros que componen el grupo, mayores serán las posibles discrepancias entre las prioridades de los mismos.

Cuando hablamos de efectividad de los grupos de presión es necesario referirse al tamaño óptimo de los grupos para ejercer presión política. En este sentido se da con carácter general una especie de ley de rendimientos, decreciente al tamaño del grupo o coalición:

Cuanto mayor sea el tamaño del grupo, mayor será la presión que pueda ejercer sobre el poder político; pero esto a su vez comportará un mayor coste de negociación y coordinación entre sus componentes, y un mayor incentivo para conductas individuales. Respecto a las transferencias de renta que pueda conseguir el grupo, éstas se encontrarán más repartidas entre sus componentes.

VII. LA PRENSA COMO GRUPO DE PRESIÓN.

*¿Quis custodiet ipsos custodes? **

* *¿Quién vigila al vigilante?* ⁵

PROLÆGOMENA

1. MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El proceso humano de comunicación ⁶

Son siete ⁷, en sentido amplio, los elementos del proceso de comunicación humana: (1) *fuentes-emisor* [codificador]⁸; (2) *símbolo* ⁹; (3) *mensaje* [código] ¹⁰; (4) *receptor* [decodificador] ¹¹; (5) *canal* ¹²; (6) *ruido* ¹³; y (7) *retroalimentación* ¹⁴.

⁵ Gailbraith, John Kenneth, **The Anatomy of Power**, Boston, Massachusetts, EE.UU., Houghton Mifflin Company Boston, 1983, pág. 177: “[...] The belief that was once accorded to the priest—and perhaps in lesser measure the schoolmaster—is now accorded to the spokes-men and –women of television and the press. Allusion to the source of belief is universal and automatic—‘I read it in the newspaper’ or ‘I saw it on television’. It is with reference to some press or television comment that nearly all political conversation begins; it is with the effect on public belief of such news or analysis that a very large part of all political discussion is concerned.” [**Traducción libre del Discente:** “[...] *El crédito que alguna vez se otorgó a las palabras del sacerdote—y tal vez en menor medida, a las del maestro—se otorga ahora a las de los voceros y voceras de la televisión y de la prensa. La alusión a la fuente de credibilidad es universal y automática—‘lo leí en el periódico—o ‘lo vi en la televisión’. Casi toda conversación política está referida a algún comentario televisivo o periodístico”].*

⁶ Clevenger y Matthews citados por McEntee, Eileen, **Comunicación oral Ensayo de interpretación de la realidad colonial para el liderazgo en el mundo moderno**, ed. actualizada, Boston, México D.F., México, McGraw Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V., 1996, pág. 39: “*Serie de eventos que ocurren consecutivamente en un orden y en un tiempo definidos. Los eventos están interrelacionados cuando el resultado de un evento influye de tal manera que ocurra otro evento o varios eventos. Los eventos se interrelacionan en un orden temporal cuando, después de que sucede uno, otros lo siguen en alguna secuencia predeterminada o determinable.*”.

⁷ *Ibíd.*, pág. 41.

⁸ *Emisor*: ente (individual o colectivo) que origina el mensaje, comunicando sus ideas en símbolos.

⁹ *Símbolo*: cosa de cualquier naturaleza con significado común consensuado.

¹⁰ *Mensaje*: también llamado ‘código’, estímulo que se transmite.

¹¹ *Receptor*: ente (individual o colectivo) que recibe e interpreta el estímulo comunicado.

¹² *Canal*: cualquier medio por el cual el mensaje o estímulo pasa de la mente del codificador a la del decodificador.

¹³ *Ruido*: interferencia de cualquier tipo en el proceso de comunicación.

¹⁴ *Retroalimentación*: medida tomada ya sea por el emisor o por el receptor para mejorar el proceso de comunicación, aminorando las interferencias al mismo.

En lo político, si entendemos bien a PIZARROSO QUINTERO ¹⁵, son, por lo menos, cinco los elementos esenciales por estudiarse, que nosotros llamaremos: (i) *emisor*; (ii) *mensaje*; (iii) *medio*; (iv) *técnica*; (v) *efecto*.

Es muy difícil estudiarlos todos ¹⁶, en sus diversas dimensiones ¹⁷, razón por la cual la regla general es hacer estudios parciales ¹⁸: cada uno de esos elemento tiene y requiere muchas fuentes ^{19 20 21 22 23} y técnicas respectivas ²⁴, demandando muchos insumos: nosotros estudiaremos (*infra*) sólo mensaje, de forma breve, y aún así, de modo reducido en uno de sus muchos aspectos (político).

En nuestra opinión, conviene primero, en el presente trabajo, hacer referencia a algunos aspectos especiales del lenguaje que interesan al discurso, cuestión que da mejor perspectiva y facilitará (por lo menos así se espera) dimensionar lo que se expondrá, más adelante, en las secciones relacionadas con la naturaleza y quehacer de los medios.

Lenguaje y realidad

El potencial del lenguaje lo constituye instrumento del poder. Los grupos de poder hacen uso intensivo del lenguaje en la lucha de clases; el lenguaje es de suma importancia para los grupos dominantes, para los cuales representa un doble valor: (1) por una parte, es el canal que permite un tipo especial de poder: el saber-poder ²⁵; (2)

¹⁵ Alejandro Pizarroso Quintero. **La Historia de la propaganda: una aproximación metodológica**, s.l., (s.f.), págs. 159, 152.

¹⁶ *Ibíd.*, pág. 160.

¹⁷ Entre muchas, cinco dimensiones esenciales: *política, económica, social, cultural, tecnológica*.

¹⁸ *Ibíd.*.

¹⁹ I.e., *emisor*: fuentes primarias [archivos, etc.], fuentes secundarias [memorias de sus miembros, informes, informes, estudios de terceros, etc.].

²⁰ I.e., *mensaje*: fuentes primarias [editoriales, etc.]; fuentes secundarias [estudios, etc.].

²¹ I.e., *medio*: fuentes primarias [videos, fotos, periódicos, etc.], fuentes secundarias [estudios, etc.].

²² I.e., *técnica*: fuentes primarias [testimonios de los protagonistas, etc.], fuentes secundarias [teoría, estudios realizados, etc.].

²³ I.e., *efecto*: fuentes primarias [encuestas, etc.], fuentes secundarias [estudios históricos, etc.].

²⁴ Análisis de contenido y análisis del discurso en el examen del *mensaje*, por ejemplo.

²⁵ Leyh, Gregory. "Legal Education and the Public Life", en Gregory Leyh. **Legal Hermeneutics History, Theory and Practice**. Compilación. Traducción libre del Discente; Berkeley: University of California Press, c1992. versión electrónica; <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft4779n9h2/> (s.f.), págs. 120-121.

por la otra, es el canal para un antipoder: la ignorancia ²⁶.

El lenguaje es el canal privilegiado de la ideología ²⁷: el lenguaje, como vehículo de comunicación, acción, interacción y transformación, está estrechamente vinculado a la creación de la ideología.

A lo largo de la historia los grupos privilegiados intentan moldear los pensamientos de la población, porque de este modo determinan su conducta. Los grupos hegemónicos pueden servirse de infinidad de medios: desde el lenguaje hasta la vestimenta, en la forma de imposición de modas. De entre todas estas modalidades destaca, sin embargo, el lenguaje como medio ideológico: es quizá el medio más efectivo con el que cuentan hoy los poderes sociales dominantes. El lenguaje permite ²⁸ la “operacionalización de la ideología”; es decir, la realización de las cinco funciones ideológicas clave ²⁹: (1) *Legitimación* (presentación del poder como justo y digno de apoyo); (2) *Disimulación* (encubrimiento de relaciones de poder, descripción parcial/interpretación tendenciosa de procesos); (3) *Unificación* (construcción simbólica de unidad colectiva a pesar de diferencias reales entre las partes); (4) *Fragmentación* (división y reubicación de individuos y facciones de oposición); (5) *Reificación* (representación de un estado de cosas transitorio e histórico como algo permanente, natural, atemporal, sin historia).

Como hizo ver en cierta ocasión Jacques Ellul ³⁰, la propaganda moderna no trata ya de cambiar las ideas o lealtades de la gente a ciertos principios sino, en su lugar, busca que las irracionalidades de la gente sigan cierto procedimiento.

Estos modos permiten el objetivo de la persuasión en la población: su

²⁶ Chomsky, Noam, **Education is Ignorance**, traducción libre del Discente, <http://www.chomsky.info/books/warfare02.htm>, (24/02/07), págs. 3-5.

²⁷ Cruz, Margarita, “Discurso político: Lenguaje, ideología y poder”, **Globalización y desarrollo en Guatemala** Compilación (Colección *CUADERNOS DE SOCIOLOGÍA/UPSA GUATE Centros de Estudios Sociales*), Ciudad de Guatemala, Guatemala, Universidad Pontificia de Salamanca Programa Guatemala. Julio de 2006, Nos. 3&4, pág. 198.

²⁸ Chomsky, Noam, **Linguistic contributions to the Study of Mind**, <http://www.chomsky.info/books/mind01.htm> (24/02/07), pág. 3.

²⁹ Gutiérrez Vidrio, Silvia, **Posición ideológica del lenguaje en la prensa mexicana**, <http://cvc.cervantes.es/obref/congresos/zacatecas/prensa/comunicaciones/guti.htm>, (13/02/07), pág. 2.

³⁰ Citado por John C. Hodges y Mary E. Whitten. **Harbrace College Handbook printing with the MLA documentation style**, 9ª ed., Orlando, Florida EE.UU., Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, pág. 456.

estultificación, su respeto a figuras míticas, aceptación de jerarquías en sociedades nominalmente sin clases ³¹.

Kenneth Boulding ³², por todo esto, ha señalado que un mundo de dictadura oculta es perfectamente concebible, aun empleando las formas democráticas de gobierno.

DESARROLLO TEMÁTICO

2. FUNCIONES GENERALES DE LOS MEDIO DE MASAS

Todo acto informativo conlleva un elemento de persuasión: *“En realidad la información como fenómeno comunicativo, pura y aislada, no existe en el medio social pues parte siempre de una intencionalidad y en ese caso tendríamos que hablar de persuasión”* ³³. Efectivamente, todo texto social trata de convencer: son *“Los documentos... no se limitan a reflejar sino también construyen la realidad social y las versiones de los hechos. [...] No se supone que los documentos sean entidades naturales que informan sobre la realidad social de una manera independiente, ni que el análisis deba arraigarse en el razonamiento práctico de este nebuloso concepto. Los documentos son vistos en la actualidad como medios a través de los cuales se expresa el poder social. Se los aborda en función del contexto cultural donde se los escribió y pueden considerarse como ‘intentos de persuasión’ ”* ³⁴ “[...] los documentos, cualesquiera sean sus características (estadísticas o palabras, oficiales o no oficiales, públicos o privados) no deben tomarse al pie de la letra. No son sino descripciones artificiales y parciales que necesitan ser evaluadas críticamente a los fines de la investigación ³⁵.

³¹ N. DEL AUTOR. Pérdida de individualidad, establecimiento del “*doublethink*”: la peculiaridad de concebir dos pensamientos contradictorios simultáneamente y aceptar ambos.

³² Citado por Packard, Vince, **The Hidden Persuaders**, ed. revisada, Nueva York, EE.UU., Washington Square Press, enero de 1981, pág. 169.

³³ Pizarroso Quintero, Alejandro, **ob. cit.**, pág. 146.

³⁴ Blaxter, Loraine et Al., **Cómo se hace una investigación**, Barcelona, España, Ed. Gedisa, septiembre de 2000, págs. 250-251.

³⁵ **Ibíd.**, pág. 251.

3. EL PERIODISMO Y SU PAPEL EN LA SOCIEDAD

La cuestión *Lippman-Dewey*³⁶. Desde la segunda década del siglo XX se ha debatido sobre el papel que debe jugar la prensa en las democracias modernas: periodismo, sociedad, estado-nación. Desde entonces, se definieron dos posturas que continúan más o menos invariadas hasta la fecha.

Por una parte (postura de *Walter Lippman*), se visualiza a la prensa como ente mediador entre el público y las élites: cuando estas últimas se pronuncian sobre algún asunto, los periodistas recogen, registran y destilan dicha información, transformándola para el consumo general. Se presume implícitamente la incapacidad del público de reconstruir por sí el cúmulo informativo, grande y complejo, generado constantemente en el arquetipo social vigente: se necesita alguien especializado y con atención exclusiva, interpretándola, 'digiriéndola'—el público afectará la decisión tomada por las élites mediante su voto. La prensa, por tanto, se mantendrá a la expectativa de las élites, observando qué hacen. El público está al final de la cadena de poder: recibe sólo la información que le dan las élites y los expertos.

De modo diferente al caso anterior, existe otra postura (*John Dewey*), que considera al público como capaz de entender los temas sociales planteados por las élites: pueden discutir y llegar a la mejor solución. En un número creciente de personas, las ideas salen siempre a la superficie; el papel de la prensa es informar, llamando la atención hacia las consecuencias, que previamente ha sopesado. El conocimiento colectivo es superior al individual; los expertos/élites son importantes, pero están en plano de igualdad. La solución es dialógica, como corresponde al modelo verdaderamente democrático.

La primera de las perspectivas tiene mayor arraigo entre las clases dominantes; la segunda, *contrario sensu*, mayor influencia en el público general, punto de vista que ha propiciado, parece seguro concluir, el ubicuo fenómeno que hoy conocemos como "periodismo ciudadano"³⁷.

³⁶ Wikipedia, **Journalism**, <http://en.wikipedia.org/wiki/Journalism> (14/09/07), págs. 6-7.

³⁷ Wikipedia, **Citizen Journalism**, http://en.wikipedia.org/wiki/Citizen_journalism (29/08/06), pág. 1 *ab initio*.

4. UN MONITOR DEL PODER QUE DEBE SER CUSTODIADO

Efectivamente, de lo anterior, podemos entender el papel primordial que desempeña la prensa: *“Las funciones de representación política que antes ejercían de forma exclusiva los partidos, ahora son compartidas por los medios. Y mientras los políticos electos se desgastan, en dependencia del resultado de su gestión, los medios tienden a ganar influencia y credibilidad, ejerciendo la crítica de los políticos, partidos y congreso, de forma ventajosa. Por otra parte, las funciones de innovación política y generación de propuestas que antes monopolizaban los partidos, en muchos casos, se encuentra ahora en los centros de investigación, fundaciones, ONGS, que trabajan de forma estrecha con los medios.”*³⁸. *“La experiencia internacional enseña que los medios no son democráticos por definición, tampoco como en si [sic] mismos son autoritarios o instrumentos de opresión de audiencias pasivas. Bajo determinadas condiciones, los medios pueden ser promotores de la participación ciudadana y la cultura democrática, como también pueden convertirse en un factor retardatario de la consolidación democrática, al estar controlados por determinados grupos de poder económico o político, o al carecer ellos mismos de una institucionalidad democrática verdadera.”*³⁹. En América Latina, el *status* social de los partidos y de los poderes del Estado se deteriora y el rol de los medios se magnifica en los últimos años⁴⁰. La función de intermediación política, de mediador entre Sociedad y Estado que antes era ámbito exclusivo de los partidos políticos, ahora es compartida por la prensa. Ahora los medios influyen de manera rotunda en la determinación de la agenda. El espacio político se amplía y dentro de él los medios juegan un papel decisivo⁴¹.

Como se ha hecho ver en otro documento⁴², en Centroamérica los medios son la institución que goza de más credibilidad después de la Iglesia Católica. Esta relevancia y prestigio social causan a su vez, que cada vez con mayor frecuencia se

³⁸ Chamorro, Carlos F., “Congreso y Prensa: entre la contradicción permanente y la búsqueda de una agenda común”, **Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos**, Guatemala, C.A.: s.e.. Publicación semestral, No. 14, Época XIII enero-junio 2005. Pág. 220.

³⁹ *Ibíd.*, pág. 218.

⁴⁰ *Ibíd.*, pág. 219.

⁴¹ *Ibíd.*, pág. 220.

⁴² *Ibíd.*

empiece a ver como necesaria su fiscalización ^{43 44}, tomando en cuenta que desde hace ya cierto tiempo se han identificado claras causas ^{45 46} de posible sesgo o prejuicio ^{47 48 49 50 51} (*infra*) y tipos ⁵² de distorsión ^{53 54 55 56} o sesgo ^{57 58 59 60} mediático que en la actual coyuntura tomarán mayor vigencia. La evaluación del sistema político se procesa en los medios. Los medios generan legitimidad, pero también la necesitan ^{61 62}.

⁴³ Wikipedia. **Journalism**, **ob. Cit.**, pág. 4: “Many news organizations claim proud traditions of holding government officials and institutions accountable to the public, while media critics have raised questions about holding the press itself accountable.” [**Traducción libre del Discente**: “Muchas organizaciones noticieras presumen orgullosamente una tradición de hacer rendir cuentas a las instituciones y funcionarios gubernamentales ante la opinión pública; mientras tanto, críticos de los medios señalan la necesidad de hacer rendir cuentas a la prensa misma”].

⁴⁴ Wikipedia. **Mass Media**, http://en.wikipedia.org/wiki/Mass_media (13/09/07), pág. 1.

⁴⁵ Chomsky Noam. **An Exchange on Manufacturing Consent**, <http://www.chomsky.info/books/power02.htm> (27/02/07), págs. 1-2.

⁴⁶ Wikipedia. **Media Bias**, http://en.wikipedia.org/wiki/Media_bias; acceso y download (14/09/07), págs. 1-2.

⁴⁷ (1) *Limitaciones y exigencias prácticas*. I.e., *limitaciones*: tiempo, recursos; *exigencias*: coherencia narrativa de los elementos escogidos como resultado.

⁴⁸ (2) *Influencia gubernamental*. I.e., censura.

⁴⁹ (3) *Fuerzas de mercado*. I.e., propiedad del medio, selección del personal, preferencias de la audiencia; presión de los anunciadores.

⁵⁰ (4) *Afiliaciones políticas*. I.e., alineamiento ideológico de los propietarios o de los periodistas.

⁵¹ (5) *fuentes utilizadas*.

⁵² Wikipedia. **Mass Media**, **Ob. cit.**, pág. 1.

⁵³ (i) *racial*.

⁵⁴ (ii) *corporativo*, favorable o vilipendioso a intereses empresariales. Favorable a los intereses del propietario del medio o a los anunciantes en él.

⁵⁵ (iii) *clasista*.

⁵⁶ (iv) *político*.

⁵⁷ (v) *religioso*.

⁵⁸ (vi) *sensacionalista*.

⁵⁹ (vii) *supernumerario*, énfasis exagerado en lo nuevo o diferente al *status quo*.

⁶⁰ (viii) *simplista*, por hacer lo que hacen los demás; facilismo.

⁶¹ Chamorro, Carlos F.. **Ob. cit.**, pág. 220.

⁶² Gailbraith, John Kenneth. **Ob. Cit.**, pág. 176: “The power of the press and of radio and television, derives, as does that of religion, from organization; its principal instrument of enforcement, like that of religion, is belief—social conditioning.” [**Traducción libre del Discente**: “El poder de la prensa, de la radio y de la televisión, se deriva, al igual que el de la religión, de la organización; su principal instrumento

Diversas medidas ⁶³ ⁶⁴ para evitar dicho sesgo han sido propuestas; esto porque: “Hay un hecho objetivo y es que la naturaleza de la política está cambiando por el peso que la información y los medios tienen en la sociedad, apuntaladas en las nuevas tecnologías.” ⁶⁵.

BREVE ESTUDIO DE CASO

■ **Acotación metodológica.** El estudio de caso es un método particular de hacer investigación cualitativa. Es una estrategia de investigación empírica que permite investigar el fenómeno en su contexto real ⁶⁶, ideal en los casos en que se desea hacer investigación de matiz holístico ⁶⁷.

De entre los diversos tipos de estudios de casos orientados hacia la información que existen (*extremo/desviado, crítico, paradigmático*), se escoge la variedad caso *crítico* (también llamado de instancia crítica) porque su aplicación permite poner a prueba un problema de alta generalización o una aseveración universal propuestos, examinando una instancia; la importancia estratégica de este método (frente al problema general) es que presenta un caso con condiciones muy buenas, por encima de lo que se puede esperar al investigar en una muestra representativa: de presentarse el problema en el escenario estudiado es muy probable que también se encuentre presente en escenario con condiciones menos favorables. La proposición general, según lo que se haya investigado, presenta tanto una forma positiva: “si es válido para este caso, es válido para todos (o una gran parte de) los casos”, como una forma

de imposición, al igual que el de la religión, es la creencia—el condicionamiento social”].

⁶³ (1) *por el propio medio*: mesas redondas, sustitución/remoción del periodista sesgado; (2) *por la propia industria*: código de ética; (3) *por la ley*: exigencia de variedad de puntos de vista en el trato de la noticia; exigencia de revelación pública de conflicto de intereses cuando existan [parte/fiscalizador]; garantía independencia editor/periodistas vs. propietario; defensor del lector (News Ombudsman); y (4) *por la sociedad*: foros públicos.

⁶⁴ Entre otros, cf. Chamorro, Carlos F., **Ob. cit.**, pág. 236, Wikipedia, **Defensor del Lector**, http://es.wikipedia.org/wiki/Defensor_del_lector (15/09/07), pág. 1, Wikipedia. **Media Bias**, **Ob. cit.**, págs. 6-7.

⁶⁵ Chamorro, Carlos F.. **Ob. cit.**, pág. 219.

⁶⁶ Wikipedia, **Case Study**, http://en.wikipedia.org/wiki/Case_study; acceso y download (28/04/07), pág. 1.

⁶⁷ Tellis, Winston, **Application of a Case Study Methodology**, <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html>, (28/04/07), pág. 1.

negativa: “si es no válido para este caso, no es válido para todos (o una gran parte de) los casos”⁶⁸.

Por la situación muy particular que está atravesando en el presente momento⁶⁹⁷⁰⁷¹, la prensa de EE.UU. ofrece, se considera, ejemplos muy buenos de lo que ha querido transmitirse.

En términos generales, puede afirmarse que la población lectora de este país tiene las siguientes características: (1) educada; (2) crítica e informada; (3) especialmente consciente del papel de la prensa como “watchdog” de la democracia; (4) consciente de la influencia de la prensa en la opinión pública; y (5) inmersa en un sistema que, en su ámbito doméstico, ha sido tradicionalmente calificado como estable y democráticamente muy bueno⁷².

Siguiendo el “Propaganda Model” de Herman y Chomsky (*supra*)⁷³⁷⁴, se utilizarán como categorías, algunos de los filtros que, señalan, determinan el tipo de noticias que se transmiten a través de los medios.

Influencia gubernamental

EJEMPLO	ANÁLISIS	OBSERVACIONES
<i>The Irak Debate</i> (2002-). “Hawks” vs. “Doves” ⁷⁵	■ <i>Red herring</i> (falacia de distracción). <i>Ignoratio elenchi</i> (conclusión irrelevante). Se puede manipular la opinión	▲ Se presenta una guerra de agresión (Carta de las Naciones Unidas) ⁸¹ como error de cálculo ⁸² . Se justifican crímenes de

⁶⁸ Wikipedia, **Case Study**, **Ob. cit.**, pág. 3.

⁶⁹ Segundo período de la administración Bush-Cheney.

⁷⁰ Chomsky, Noam, **What Makes Mainstream Media Mainstream**, <http://www.chomsky.info/articles/199710--.htm> (10/09/07), págs. 1-7.

⁷¹ Seal, Cheryl, **Bush and Hitler: Is history repeating itself?**, http://www.thirdworldtraveler.com/Fascism/Bush_Hitler.html (09/09/07), págs. 1-4.

⁷² Ordenamiento jurídico basado en la Constitución escrita más antigua del mundo y con instituciones equilibradas y garantes de las libertades políticas.

⁷³ Herman, Edward, S., **The Propaganda Model revisited**, <http://musictravel.free.fr/political/political7.htm> (15/09/07), págs. 1-9, **Propaganda Model**, http://www.tutorgig.com/ed/Propaganda_model (15/09/07), págs. 1-4, Wikipedia, **Propaganda Model**, http://en.wikipedia.org/wiki/Propaganda_model (15/09/07), págs. 1-10; Chomsky, Noam, **An Exchange on manufacturing Consent**, **Ob. cit.**, pág.2.

⁷⁴ Wikipedia, **Propaganda**, **Ob. cit.**, pág. 9, Wikipedia, **Media Bias**, **Ob. cit.**, pág. 2.

⁷⁵ The Observer. **The Iraq Debate –Doves v Hawks**,

76 77 78

- Conjurción de medios en diferente formato (Broadcast y Prensa, principalmente). Se distrae a la población del problema crítico mientras el mensaje deseado se sugiere por medios indirectos.

- Líneas generales del debate:
“Hawk” (proguerra). Se debe seguir con la guerra. El prestigio nacional está en juego.
“Dove” (antiguerra). La guerra es un desastre y un fracaso.
“Hawk” (proguerra). En la guerra siempre se dan tropiezos, no debe afectar la determinación: es un error.
“Dove” (antiguerra). Errores son errores, fracasos son fracasos.

pública por medio de un debate aparentemente justo y equilibrado, método más sutil e insidioso ⁷⁹:

- Distracción sofisticada que bajo la apariencia de debate álgido llevado a cabo dentro de un espectro preciso, genera y justifica “presunciones deliberadamente concebidas” ⁸⁰.
- Al presentar la imagen de equidad y balance, estas suposiciones sugeridas son aceptadas como hechos: la validez de guerra no se aborda en ningún momento ni es nunca punto de controversia: no se hace mención de bajas civiles, destrucción estructural, consecuencias a largo plazo para el país, etc. Por dicha inculcación ‘agonal’, la audiencia deduce que las presunciones del debate son truismos del tema.

guerra (III Convención de Ginebra) ⁸³, que constituyen violación constitucional explícita (U.S. Constitution Art. VI, Paragraph. 2) ⁸⁴.

▲ Cf.: “[...] *tened presente que los periódicos de que os hablo no atacarán jamás las bases ni los principios de mi gobierno; nunca harán otra cosa que una polémica de escaramuzas, una oposición dinástica dentro de los límites más estrictos.*” ⁸⁵.

▲ “[...] *Observad hasta qué punto las bases de este gobierno, se imponen al respeto de todos; ahí tenéis los periódicos que se permiten las más grandes libertades del lenguaje; y ya lo veis jamás atacan a las instituciones establecidas [...]*” ⁸⁶.

http://observer.guardian.co.uk/iraq/story/0,,772679,00.html#article_continue (16/09/07), págs. 1-4.

⁷⁶ Jehnsen, Robert y Rahul Mahajan, **War on Iraq Debate –Ultra-Hawks v. Moderate-Hawks**, <http://www.counterpunch.org/jensen0830.html> (16/09/07), págs. 1-4.

⁷⁷ The Observer. **Will Bush go to war against Saddam?**, http://observer.guardian.co.uk/iraq/story/0,,784319,00.html#article_continue (15/09/07), págs. 1-8.

⁷⁸ Wikipedia. **Propaganda**, **Ob. cit.**, pág. 2.

⁷⁹ **Ibíd.**

⁸⁰ **Ibíd.**

⁸¹ Tremblay, Rodrigue. **War Crimes and Responsibility of the Bush Administration**, <http://www.thenewamericanempire.com/tremblay=1031.htm> (15/09/07), pág. 2.

⁸² Wikipedia. **Propaganda**, **Ob. cit.**, pág. 2.

⁸³ **Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War. Geneva, 12 August 1949**, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/375?OpenDocument> (15/09/07), págs. 2-3.

⁸⁴ Tremblay, Rodrigue, **Bush and Chaos in the World**, <http://www.thenewamericanempire.com/tremblay=1029.htm> (15/09/07), pág. 2.

⁸⁵ Joly, Maurice, **Ob. cit.**, pág. 222.

⁸⁶ **Ibíd.**

EJEMPLO	ANÁLISIS	OBSERVACIONES
<p><i>The Creel Commission (1914-1916)</i>⁸⁷. <i>Primera Guerra Mundial y sistematización teórica de la propaganda.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> El periodista Walter Lippman (<i>supra</i>) y el psicólogo Edgard Bernay (sobrino de Freud) fueron contratados por el gobierno de Woodrow Wilson para integrarse a este comité—dirigido por el periodista George Creel—⁸⁸ y cambiar la actitud reticente del público estadounidense a entrar en la Primera Guerra Mundial, 	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Cultura de miedo</i>^{92 93}. Cf.: “[...] con la ayuda de la oculta lealtad de estas gacetas públicas, puedo decir que dirijo a mi antojo la opinión en todas las cuestiones de política interior o exterior. Excito o adormezco los espíritus, los tranquilizo o los desconcierto, definiendo el pro o el contra, lo verdadero y lo falso. [...]”⁹⁴. ■ “Es asaz probable, que en el centro de la capital, entre una determinada categoría de personas, estas cosas no constituyan un misterio; pero en el resto del país, nadie sospechará su existencia, y la gran mayoría de la nación seguirá con entera confianza por 	<ul style="list-style-type: none"> ▲ <i>Bandwagon</i> (presión de grupo). <i>Demonizing</i>⁹⁷ (demonización del enemigo). ▲ Cf. caso ‘War on Terrorism’ y ‘fundamentalismo musulmán’, equivalente actual⁹⁸ del llamado a la destrucción del “enemigo nacional”⁹⁹ que amenaza la “democracia mundial”. ▲ Cf.: “Talibán dejó de significar estúdioso del Corán para convertirse en ‘cómplice de asesinatos’, ‘asesino’, ‘terrorista’; [...] y el mundo se dividió en el eje del bien y del mal. En Nicaragua, el discurso político se ‘talibanizó’. Se empezó a utilizar

⁸⁷ Entre otros, cf. **Records of the Committee on Public Information**, <http://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/063.html> (18/09/07), págs. 1-116; Wikipedia, **Committee on Public Information**, http://en.wikipedia.org/wiki/Committee_on_Public_Information (18/09/07), pág. 1-3; Wikipedia, **Propaganda, Ob. cit.**, págs. 10-11.

⁸⁸ Wikipedia. **George Creel**, http://en.wikipedia.org/wiki/George_Creel (18/09/07), págs. 1-2.

⁸⁹ Wikipedia. **Propaganda, Ob. cit.**, pág. 3.

⁹⁰ Alejandro Pizarroso Quintero. **Ob. cit.**, págs. 169, 151.

⁹¹ Amatista. **El lenguaje de la persuasión en el discurso jurídico**, <http://www.proz.com/translation-articles/articles/504/1/EL-LENGUAJE-DE-LA-PERSUASI%C3%93N-EN-EL-DISCURSO-JUR%C3%8DDICO> (13/02/07), pág.2.

⁹² Tremblay, Rodrigue. **Propaganda of Fear: Another War for Israel, Oil and Partisan Politics?**, [www.The newamericanempire.com/tremblay=1021.htm](http://www.newamericanempire.com/tremblay=1021.htm) (15/09/07), pág.1.

⁹³ Chomsky, Noam. **Wars of Terror**, <http://www.chomsky.info/articles/200303--.htm> (10/09/07), pág. 1 *ab initio*.

⁹⁴ Joly, Maurice. **Ob. cit.**, pág. 223.

⁹⁵ *Ibíd.*, pág. 225.

⁹⁶ Cruz, Margarita. **Ob. cit.**, págs. 199-200 *in limine*.

⁹⁷ Wikipedia. **Propaganda, Ob. cit.**, pág. 7.

⁹⁸ N. DEL A. Sustituto de los ‘*hunos*’ (alemanes en la Primera Guerra Mundial); ‘*nazis*’ (alemanes en la Segunda Guerra Mundial) y ‘*comunistas*’ (Guerra Fría, McCartismo), p.ej..

⁹⁹ Goff, Stan. **American Fascism Is on the Rise**, http://www.thirdworldtraveler.com/Fascism/Amer_Fascism_On_Rise.html (09/09/07), pág. 9.

¹⁰⁰ Cruz, Margarita. **Ob. cit.**, pág. 199.

lográndose una histeria antialemana en un período de seis meses.

- Los resultados marcan un hito en la historia de la propaganda e impresionaron para siempre a las corporaciones de ese país^{89 90}.
- Es a Bernay (en este momento histórico) a quien se debe los conceptos “*group think*” e “*engineering consent*”.
- El recurso lingüístico (muy frecuente en el lenguaje de persuasión desde entonces) de usar palabras que connoten prejuicios, parcialidad o ideología es usado magistralmente durante esta campaña mediática: con este recurso frecuentemente se logra la adhesión de las masas y su apoyo incondicional a los proyectos bélicos. Su éxito queda demostrado por la facilidad con que pasan a formar parte del lenguaje común de la sociedad occidental y son aceptados como verdades absolutas por varias generaciones⁹¹.

*la huella misma que yo le habré trazado.”*⁹⁵.

■ Esta incorporación de nuevas palabras y conceptos en los medios y en el discurso político de EE.UU. tiene ascendiente directo en el discurso político de los países de su órbita.

■ Se usa el poder de la palabra en su función de encubrimiento y estigma, reflejando conceptos e identidades, intenciones y sutilezas; marcando pautas, influyendo en la adopción de decisiones y ocultación de propósitos; mancha al enemigo, persuasión al indeciso, mayor adhesión de los adeptos⁹⁶.

‘talibán’ para descalificar y estigmatizar al oponente; por ejemplo, ‘talibanes PLC’ en alusión al Partido Liberal Constitucionalista del ex presidente Arnoldo Alemán, ‘talibanes de Alemán’ en alusión a sus simpatizantes, ‘Talemán’ como sinónimo de corrupto y ‘Daniel talibán’ como calificativo de mafioso y terrorista.”^{100 101}.

▲ Se utilizan recurrentemente verdades incompletas (‘tiranía’, &c.)¹⁰². La acción de los medios¹⁰³ prepara a la población para una política de amplias reducciones en las libertades ciudadanas, eliminación del *hábeas corpus*, p.ej., por motivos de “seguridad nacional”¹⁰⁴.

¹⁰¹ N. DEL A.. *Invasión de Irak (marzo de 2003)*. Críticas recientes (2006-hasta la fecha) reiteran insistentemente que posterior a los eventos en Afganistán, y anterior a la fecha de los desplazamientos militares hacia Irak [a causa, entre otros factores, del vigente debate *George W. Bush--Impeachment*], un conglomerado de medios de masas encabezado por Rupert Murdoch, propietario de Fox News (News Corp)—contando con la colaboración de muchos de los medios de prensa más importantes de EE.UU., entre ellos, ABC (Disney), NBC (GE), CBS (Viacom), TBS (Time Warner), CNN (Time Warner), MTV (Viacom), Weekly Standard (News Corp), The Nacional Review, The New Republic, The Wall Street Journal (Dow Jones), The New York Post (News Corp), The New York Sun y The Washington Times (Sun Myung Moon)—inició una nueva campaña global de persuasión al público estadounidense señalando a Saddam Hussein como verdadero responsable del incidente 9/11—no los Talibanes de Afganistán, ni la red terrorista Al Qaeda de Bin Laden—campaña que contó con gran éxito. Entre otros, cf. Tremblay, Rodrigue. **Wars and Propaganda Machines**, <http://www.thenewamericanempire.com/tremblay=1040.htm> (15/09/07), pág. 2.

¹⁰² Wikipedia. **Propaganda**, Ob. cit., pág. 199.

¹⁰³ Rivers Pitt, William. **The Project for the New American Century**, http://www.thirdworldtraveler.com/New_World_Order/ProjNewAmerCent_WRPitt.html (09/09/07), pág. 2.

¹⁰⁴ Entre otros, cf. Refuse & Resist!, **Bringing back McCarthyism**, http://www.thirdworldtraveler.com/McCarthyism/BringingBack_McCarthyism.html (09/09/07), pág. 2; Wolf, Naomi, **Fascist America in 10 easy steps**, http://www.thirdworldtraveler.com/Fascism/Fascist_America_10_Steps.html (09/09/07), págs. 7-8.

Afilaciones políticas

EJEMPLO	ANÁLISIS	OBSERVACIONES
<p>Libro: <i>From Time Immemorial</i> (1984)¹⁰⁵.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libro editado bajo el nombre de Joan Peters. Presentado como extraído de una investigación realizada, plantea como tesis principal que los palestinos son inmigrantes recientes dentro de las comunidades pobladas de la antigua Palestina durante el mandato británico 1920-1940. • Es descubierto como fraude por el estudiante judío de Princeton, Norman Finkelstein. • Su exposición y cartas son ignoradas por los grandes periódicos de EE.UU., incluidos el <i>Washington Post</i> y el <i>New York Times</i> que apoyan abiertamente al libro. Dicho erudito logra, tras mucho tiempo y esfuerzo, publicar su descubrimiento en un pequeño periódico de izquierda llamado <i>In This Times</i> ubicado en Illinois, EE.UU. • Desde allí, los datos llegan a Inglaterra y, posteriormente, a Israel, donde el experto Yehoshua Porath reconoce la veracidad de dicho descubrimiento¹⁰⁶. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ De ser cierto el argumento del libro, se podría deducir que no existen ‘palestinos’ verdaderos y, por lo tanto, Israel puede expeler a ese grupo de personas sin ninguna traba de tipo moral: son inmigrantes recientes que llegan a un estado establecido y con normas propias. Se conoció que el <i>New York Review of Books</i>, fue uno de los que supieron desde siempre que el texto era un fraude pero no lo expuso¹⁰⁷. ■ Se hace ver en un artículo reciente, que el Mainstream Media y los intelectuales ‘orgánicos’ tratan el tema como algo inexistente: <p>[Traducción libre del <i>Discente</i>] “[...] Bien, aún puedes hallarlo en puestos de revistas en el aeropuerto, etc., pero los mejores y los más brillantes saben que no deben hablar sobre el tema: fue expuesto y fueron expuestos.”¹⁰⁸</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Cf. lo dicho por el personaje ‘Machiavello’ de Maurice Joly: “[...] vislumbro la posibilidad de neutralizar la prensa por medio de la prensa misma. Puesto que el periodismo es una fuerza tan poderosa, ¿sabéis que hará mi gobierno? Se hará periodista, será la encarnación del periodismo.”¹⁰⁹. ▲ [Traducción libre del <i>Discente</i>] “[...] El punto es, que lo que le pasó a Finkelstein es el tipo de cosas que te pueden pasar cuando eres un crítico honesto—muy bien podríamos seguir nombrando multitud de casos como ese.”¹¹⁰.

¹⁰⁵ Entre otros, cf. Hallaj, Muhammad, **From Time Immemorial: The Resurrection of a Myth**, <http://www.ameu.org/summary1.asp?iid=114> (18/09/07), págs. 1-4, Wikipedia, **From Time Immemorial**, http://en.wikipedia.org/wiki/From_Time_Immemorial 18/09/07), págs. 1-4, **Comments by Norman G. Finkelstein**, <http://www.ameu.org/page.asp?iid=114&aid=411&pg=1> (18/09/07), págs. 1-3, **The Origins of the Arab-Jewish Conflict Over Palestine**, <http://www.eretzisroel.org/~peters/> (18/09/07), págs. 1-2.

¹⁰⁶ Entre otros, cf. Wikipedia, **From Time Immemorial**, **Ob. cit.**, pág. 2, Chomsky, Noam, **The fate of an honest intellectual**, <http://www.chomsky.info/books/power01.htm> (24/02/07), pág. 2.

¹⁰⁷ Chomsky, Noam. **The fate of an honest intellectual**, **Ob. cit.**, pág. 3.

¹⁰⁸ **Ibíd.**: “I mean, you still find it at newstands in the airport and so on, but the best and the brightest know that they are not supposed to talk about it anymore: because it was exposed and they were exposed.”

¹⁰⁹ Joly, Maurice. **Ob. cit.**, pág. 218.

¹¹⁰ Chomsky, Noam. **Ob. cit.**: “Well, the point is, what happened to Finkelstein is the kind of thing that can happen when you’re an honest critic—and we could go on and on with other cases like that.”

Fuerzas de mercado

EJEMPLO	ANÁLISIS	OBSERVACIONES
<p><i>Air America</i> ¹¹¹ <i>Blackout (2006)</i> ¹¹².</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medio sindicalizado, liberal. • Noventa (90) de las más grandes y poderosas empresas de EE.UU. ¹¹³ ordenan que sus anuncios no sean transmitidos nunca por este medio. Entre las más conocidas se encuentran: Wal-Mart, General Electric, Exxon, Mobil, Microsoft, Bank of America, Fed-Ex, Visa, Allstate, McDonald's, Sony, Johnson & Johnson, American Heart Association, Avon, Bayer, BMW, Dell, Discovery Channel, Epson, Goodyear, Hershey's, Hewlett Packard, Home Depot, Hyatt, J.C. Penney, Levi's, MGM, Michelin, Nestle, Nissan, New York Stock Exchange, Paramount, Pepsi, Phillip Morris, Red Lobster, Sherwin Williams, Schering Plough ¹¹⁴. <p>Adicionalmente, U.S. Postal Service, U.S. Navy ¹¹⁵.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La especulación gira en derredor de dos motivos para dicho boicoteo: (1) la tendencia liberal que domina el discurso de dicho medio; y (2) la insistencia del mismo de centrar la atención pública en casos de corrupción y malas prácticas de las grandes corporaciones estadounidenses ¹¹⁶, contraria a la tendencia en el Mainstream Media. ■ La primera de dichas razones no es del todo convincente, considerando que, de hecho, la tendencia liberal prima en los medios de comunicación estadounidenses ¹¹⁷. 	<p>▲ Cf.: [<i>Traducción libre del Discente</i>] “[...] <i>La declaratoria de quiebra de Air America subraya el dilema a que se enfrentan las emisiones de noticias que dependen de ingresos provenientes de anuncios comerciales y gubernamentales para sobrevivir.</i>” ¹¹⁸.</p>

¹¹¹ Wikipedia. **Air America Radio**, http://en.wikipedia.org/wiki/Air_America_Radio (16/09/07), págs. 1-11.

¹¹² **ABC Air America Blackout Memo Backlash**, <http://www.mediabuyerplanner.com/2006/11/02/abc-air-america-blackout-memo-backlash/> (16/09/07), pág.1, **Air America on Ad Blacklist?**, <http://www.fair.org/index.php?page=2983> (16/09/07), pág. 1.

¹¹³ **Air America on Ad Blacklist?**, **Ob. cit.**, pág. 1.

¹¹⁴ ABC Radio Networks. **ABC Air America Blackout Memo Backlash**, **Ob. cit.**, pág.1.

¹¹⁵ **Ibíd.**

¹¹⁶ Wikinews. **Air America radio files for bankruptcy, allegedly due to advertiser blackout**, [http:// en.wikinews.org/wiki/Air_America_radio_files_for_bankruptcy%2C_allegedly_due_to_advertiser_blackout](http://en.wikinews.org/wiki/Air_America_radio_files_for_bankruptcy%2C_allegedly_due_to_advertiser_blackout) (16/09/07), pág.1.

¹¹⁷ Wikipedia. **Media Bias**, **Ob. cit.**, pág. 3 *in fine*.

¹¹⁸ **Ibíd.**, *ad finem*: “[...] The bankruptcy filing by Air America underscores the dilemma faced by news media outlets that depend on advertising revenues from business and government to survive.”

VIII. FINES DE LOS GRUPOS QUE EJERCEN CONTROL POLÍTICO

Los fines de los grupos de presión consisten primordialmente en influir en las decisiones de los órganos de poder, con el menor costo posible. Ese menor costo posible se refiere no sólo a los gastos que implica el funcionamiento de las organizaciones sino también a “costo político”. Las organizaciones civiles y en general los grupos de presión buscan incidir en decisiones, pero generalmente no están dispuestos a compartir el costo de las mismas y, de esa cuenta, dejan a los órganos influidos en soledad una vez logrados los propósitos de su cabildeo.

Esos son los fines inmediatos. Los fines mediatos son de la más diversa naturaleza: Obtener más apertura política por parte de los entes del Estado; lograr la apertura de canales de expresión, la apertura de archivos del Estado; limitar el poder discrecional en los organismos estatales; transparentar las cuentas de las instituciones públicas, etc.

Entonces, los fines podemos distinguirlos entre mediatos e inmediatos. Un buen ángulo para entender los fines de los grupos de presión resulta ser la comparación con los fines de los partidos políticos pues, como hemos expuesto, aquéllos resultan la antítesis de los partidos, aunque, no está de más reconocerlo, suelen propiciar una participación más amplia de la ciudadanía en la atención de los problemas sociales, en tanto que los partidos se han convertido en estructuras lejanas a sus propósitos, que son ser intermediario entre la sociedad y el Estado.

Lo que caracteriza la actuación de los grupos de presión es su intervención directa y continuada sobre la toma cotidiana de decisiones políticas.

Una de las más importantes consecuencias de la acción de los grupos de presión sobre el proceso político económico es la casi inevitable consolidación de esa situación en el largo plazo.

Algunos autores denominan *búsqueda de rentas* a la actividad más característica de los grupos de presión. Dicha actividad consiste en el intento de obtener una renta diferencial, aprovechando la existencia de una normativa pública que restrinja el libre juego del mercado. Las oportunidades más típicas para la búsqueda de rentas surgen en torno a la regulación, las limitaciones al comercio y el proceso presupuestario.

Los grupos mejor organizados buscan en el proceso político privilegios especiales (como el acceso preferente al crédito subvencionado), gastos públicos especiales (subvenciones) o beneficios fiscales especiales (exenciones). Los grupos con mayores dificultades para la acción colectiva serán los que soporten los costes de esos privilegios, canalizando transferencias de renta hacia los primeros. De esta forma se llega a una situación de equilibrio en la que vemos una pérdida de renta y bienestar para el conjunto de la sociedad.

Las consecuencias que podemos extraer de lo anteriormente mencionado son las siguientes:

La coacción de diversos grupos de presión introduce alejamientos de la perspectiva general en la elaboración del presupuesto.

El tamaño del gasto, el déficit y la deuda pública tienden a aumentar con ello.

La actuación de los grupos de presión se muestra muy profesionalizada en las sociedades de nuestro entorno.

Comportamiento de los grupos organizados:

a) Información selectiva: los grupos obtienen ventajas resaltando los efectos positivos derivados de su actividad, ocultando los perjuicios que directa o indirectamente acarrea para otros agentes.

b) Intercambio de votos: los grupos organizados tienden a actuar en estrategias de coalición, presentándose un apoyo recíproco para alcanzar los objetivos respectivos.

c) Invisibilidad parcial: las demandas y presiones ante los órganos democráticos de decisión deben ser discretas y ocultas para que den resultado.

d) Énfasis en la debilidad de los miembros del grupo: los grupos de presión resaltan que sus peticiones benefician a sectores débiles de la sociedad, ocultando que también pueden favorecer a otros sectores mucho menos desprotegidos.

e) Atención al resultado de la acción de otros grupos: la acción de cada grupo organizado en particular está en función de la que desarrollan los otros grupos, con los cuales intercambian, pero también compiten por la distribución de la renta.

Los grupos de presión son necesarios para la democracia y para un sistema político abierto. Pero el sistema de grupos de presión puede no lograr articular todos los

intereses y perspectivas pertinentes. Además depende de la Constitución y del contexto político general, el que los grupos de presión funcionen como una fuerza.

IX. MEDIOS DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Los medios que utilizan los grupos de presión consisten en desarrollar actividades y generar móviles de acción, articulando intereses económicos y sociales, lo que les permite actuar sobre el sistema político para conseguir los fines que en cada caso se proponen.

Los medios que utilizan para llevar a cabo dichas acciones son:

- Intentos de persuasión (envío de documentación para convencer a los que tienen la facultad de decidir acerca de la justicia de una demanda).
- Amenazas
- La utilización de recursos financieros, desde la financiación de partidos o campañas electorales, hasta la corrupción individual o colectiva.
- Sabotaje a la acción del gobierno (huelgas de inversores, resistencia pasiva, negativa a pagar impuestos).
- Acción directa, manifestaciones, huelgas, incluso el uso de métodos violentos.

Duverger nos habla de dos tipos de actuación: “la acción directa e indirecta”¹¹⁹

Acción directa sobre los organismos de poder. Es numerosa e importante a corto plazo. Se utilizan instrumentos de convenio disponibles para quienes detentan posiciones clave en la economía. Por ejemplo: abandono de trabajo, negativa activa a cooperar con un político gubernamental, etc.

La acción directa puede ser de dos tipos:

Abierta y confesada,; por ejemplo, cartas, visitas, manifestaciones, etc.

Ocultas y discretas; por ejemplo, financiación secreta a partidos.

Acción indirecta sobre el público, sobre la opinión pública que a su vez influye sobre el poder (propaganda).

Medios de que disponen

Regularmente los grupos de presión funcionan con recursos ajenos: sean de la

¹¹⁹ *Ibidem*. Pág. 245.

cooperación internacional o de grupos de interés. Los grupos de presión son aquellos que realizan sus actividades y buscan conseguir sus propósitos mediante la acción política: movilizaciones de masas, presión física en carreteras, manifestaciones, mítines, etc. Los grupos de interés son generalmente de orden económico y su gestión es más pasiva; es decir, sin la acción directa sino con medios más de gestión que de presión. No obstante, los grupos de interés podrían en determinadas coyunturas asociarse con grupos de presión para propósitos comunes. Ejemplo de ello podrían ser las demandas por la reducción del número de diputados o de la depuración de los organismos del Estado. En una eventual alianza, los grupos de interés tendrían participación indirecta por conducto de los grupos de presión.

X. MARCO LEGAL DE ACTUACIÓN DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

En las actividades que los grupos de presión realizan, con los objetivos y fines ya mencionados, no puede obviarse la existencia de un marco legal que legitima la actuación de los mismos, aunque no siempre los limite en su campo de actuación.

Los grupos de presión constituyen, precisamente, grupos de personas con intereses afines, que pretenden obtener un cambio en el sistema que les permita la consecución de los fines para los cuales se agruparon, fines que se consiguen mediante presiones no siempre de tipo legal, sino pueden tener manifestaciones diversas (económicas, ideológicas, etc.).

El fundamento legal primordial de los grupos de presión en su actuación legal se encuentra en la Constitución Política de la República, cuerpo legal que en su artículo 34 reconoce la libertad de asociación, fundamento que legitima a grupos de personas a integrarse para defender intereses comunes.

Más allá de la regulación constitucional referida, con la que cuentan los grupos de presión, los mismos funcionan de diversas maneras, con fundamentos normativos ordinarios propios, pues se constituyen desde asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales, hasta otro tipo de agrupaciones reconocidas incluso a nivel constitucional, contando en muchas ocasiones con reglamentación propia dictada por el órgano interno legalmente facultado para ello.

Hacer un marco legal expreso de cada una de dichas agrupaciones resulta

prácticamente imposible en un seminario de la naturaleza del que se está desarrollando, razón por la cual se hace referencia a la fundamentación que mayor jerarquía presenta dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, como es la Constitución Política de la República, que abre un extenso marco legal de actuación de dichas agrupaciones.

Para tomar un caso específico, que tiene gran relevancia dentro del medio guatemalteco como grupo de presión formadora en muchas ocasiones de opinión pública, podemos hacer referencia a la prensa en sus distintas manifestaciones, institución regulada y protegida en la mayor parte de sus aspectos por una ley de rango constitucional, la Ley de Libre Emisión del Pensamiento, que resulta no sólo aplicable a la prensa misma, sino a todos los habitantes de la República de Guatemala.

La prensa en sus distintas manifestaciones constituye un medio sumamente poderoso, capaz incluso de mover masas para un fin específico controlado por las personas que dominan la misma.

Fundamentados en la Ley de Libre Emisión del Pensamiento, los medios de comunicación forman una parte importantísima en el control no meramente político jurídico que se ejerce sobre los órganos gubernamentales que ejercitan el poder público.

Con el mismo fundamento legal y escudándose en la referida legislación de rango constitucional, se pueden cometer también arbitrariedades abusando del ejercicio de libre emisión del pensamiento.

XI. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Dado que la dinámica de los grupos de presión los hace buscar incidencia en las decisiones de Estado, sin asumir los compromisos que tienen los que ejercen la responsabilidad de tales decisiones, pueden llegar a plantear demandas excesivas, desproporcionadas y hasta imposibles, dentro de un margen de racionalidad. Precisamente por esa calidad de “ente irresponsable” de las decisiones es que los dirigentes pueden formular toda clase de exigencias.

Por otra parte, los grupos que gestionan decisiones de Estado difícilmente se pronuncian después de haber logrado su propósito. Quienes sí lo hacen son los grupos

sociales que salen afectados negativamente con la política de Estado en cuestión. De esa cuenta, resulta que todas las políticas de Estado son de alguna manera impopulares: sólo las censuran los no favorecidos pero no las aplauden los favorecidos, ni siquiera quienes las promovieron.

Si las decisiones resultan fallidas, esto es, malas decisiones que afectan a muchas personas o que tienen resultados distintos de los esperados, con más razón el costo político lo paga el ente responsable sin que ningún grupo de presión tenga la entereza de terciar o de, al menos, amortiguar el efecto *desgastante* que tiene una situación como ésta. Las decisiones de los entes estatales son responsabilidad de los entes estatales, por lo que los funcionarios u órganos a cargo deben tener la potestad de atender sugerencias, peticiones, demandas, exigencias, etc., de grupos de presión o de interés, pues, a fin de cuentas, quien asume la responsabilidad de la decisión es quien debe enfrentar sus consecuencias.

De aquí podemos inferir que, a menos que la sociedad civil asuma un papel de mayor responsabilidad en la gestión de políticas públicas, los funcionarios en lo individual o en forma colegiada tendrán toda la potestad de atender o no las demandas que se les planteen, máxime si cuando la ejecución de las políticas se convierte en un logro de quienes en caso contrario, en el fracaso, no estarían dispuestas a asumir las consecuencias.

Los alcances de la gestión de los grupos de presión se los dan la fragilidad política de las instituciones del Estado y de los mismos funcionarios que, ante una débil institucionalidad, se sienten a merced de las presiones toda vez que una movilización popular más o menos grande, aun de manera pacífica, puede inducir su destitución o provocar su dimisión. Si los medios de comunicación recogen con entusiasmo esas reclamaciones, las mismas tendrán mayores alcances. De los medios que utilizan los grupos de presión se hace depender su eficacia. Si además de promover movilizaciones populares, paros laborales, bloqueo de la circulación de vehículos, logran cautivar la atención de la prensa, entonces se puede decir que habrán tenido éxito y que lo más probable es que el ente presionado acceda a la presión.

También desempeñan un papel determinante la trayectoria de la entidad que encabeza el movimiento y, sobre todo, la integridad de sus líderes. Si éstos son

cuestionables o actúan con despliegue de abuso, no podrán arrastrar hacia sí el apoyo que necesitan. No sólo son entonces los aspectos objetivos (medios de lucha) y subjetivos (su liderazgo), sino, además, los procedimientos de negociación y de presentación de las demandas son los que determinan el éxito o fracaso de las mismas.

Las limitaciones, en cambio, están en proporción al grado de organización que tengan los grupos de presión y/o el desgaste que hayan acumulado en otras luchas fallidas. Si en una ocasión no pudieron alcanzar sus propósitos y han quedado desgastados, habrán “perdido el respeto” de los sujetos de presión.*

Podemos mencionar además la falta de recursos, la débil organización, ausencia de asesoría jurídica, pero principalmente la falta de presencia en medios de comunicación. Una buena prensa junto a una sólida organización hacen una buena lucha.

XII. EL PROBLEMA DE CONTROLAR AL CONTROLADOR

El modelo de frenos y contrapesos resulta insuficiente para hacer que el sistema político funcione sin sobresaltos. El control que se adjudica a organismos del Estado para nivelar las cuotas de poder y prever cualquier exceso que ponga en peligro el equilibrio republicano, se ejerce normalmente amparado en normas; pero a veces quizás muchas veces, con motivaciones distintas de la institucionalidad y mediante mecanismos no normativos.

Así, como se ha expuesto, la función de control político y fiscalización que ejercen los diputados suele desviarse, por razones diversas de las que el constituyente imaginó cuando le asignó esas atribuciones a los parlamentarios, que suelen citar a funcionarios con gran frecuencia y de manera prolongada, resultando de ello que algunos altos mandos de gobierno o de instituciones descentralizadas o autónomas, ocupen buena parte de su jornada laboral preparando informes al Congreso y acudiendo al mismo, a sus comisiones o bloques parlamentarios, a responder

* Tal el caso de los pilotos del transporte pesado de combustibles que, utilizando medidas desproporcionadas durante una lucha reivindicativa en 2004, resultaron sujetos a proceso penal, guardaron prisión durante un tiempo, y luego de eso no dan muestras de fuerza suficiente como para “persuadir” a las autoridades ante las cuales presentan sus actuales demandas.

interrogantes que les formulan los diputados.

El modelo de frenos y contrapesos no diseñó límites para que la función se ejerciera en forma razonable, por lo que en muchas ocasiones su ejercicio puede resultar groseramente absorbente, y hasta puede provocar inamovilidad de algunos entes estatales. Se considera el caso hipotético, asimismo, que un solo diputado puede poner en serios apuros a todo el Organismo Ejecutivo, mediante la figura de la interpelación, pues podría interpelar a todos los ministros de Estado, uno en pos del otro, para formularle toda clase de cuestionarios sin ningún límite.

De esa cuenta, los ministros podrían “desfilar” ante el Parlamento durante meses. Lo grave es que mediante ese mecanismo también el mismo diputado estaría inmovilizando la actividad parlamentaria durante el mismo tiempo, pues, según disposición legal, las interpelaciones no pueden interrumpirse para legislar, y la dinámica normal del Congreso no se puede reanudar sino hasta que se termine la última interpelación.

Igual suerte encontramos al analizar el papel de la Contraloría General de Cuentas, que tiene a su cargo la revisión del gasto público, o el papel de la Corte de Constitucionalidad, que no tiene contrapeso y, por tanto, queda expuesta a la dinámica de los grupos de presión que realizan movilizaciones o campañas para influir el criterio de los magistrados, quienes, una vez han emitido sentencia, no tienen procedimiento institucionalizado para revertirla. Así, el máximo órgano de la justicia constitucional no tiene balance que le dé a su función el necesario equilibrio.

Resulta, pues, que al no existir mecanismos normativos para propiciar el equilibrio se deja el asunto a la arbitrariedad de los grupos de interés y grupos de presión, pues la exposición ante el público del discernimiento del magistrado lo sujeta a criterios no necesariamente racionales sino de corte político, emocional o hasta hepático. La carencia de vigilancia dirigida a los que controlan traslada la función de contralor a la sociedad civil, convirtiendo el control en una cuestión ajena a las estructuras del Estado y ajena a la norma jurídica.

Igual sucede con los diputados que pueden enervar el funcionamiento de los organismos del Estado, quizás por motivaciones ajenas a la política de Estado y más bien respondiendo a otras causas no necesariamente legítimas. ¿Quién equilibra la

función de los diputados para moderar estas acciones? Nuevamente, al no haber mecanismos instituidos para el efecto, la función se hace descansar en las organizaciones de la sociedad civil, y más específicamente en los grupos de presión que no siempre utilizan mecanismos pacíficos o los conductos procesales para encaminar sus demandas.

También pudimos apreciar que la prensa constituye un importante factor de equilibrio y que, ante la falta de controles o límites a los contralores, el periodismo, como formador de opinión pública, desempeña un papel de primera magnitud. Y una vez más nos toca formular la pregunta: Y ante eventuales y por ahora hipotéticos abusos de los comunicadores sociales, ¿quién los frena? Esto, pues, se convierte en una espiral de situaciones sin resolver, lo cual puede devenir peligroso para la democracia y la estabilidad política, pues los actos de poder sin punto de equilibrio, sin contrapeso, suelen resultar arbitrarios.

XIII. ESTUDIO DE CASO

Incidencias por parte de los grupos pro Derechos Humanos, para la creación de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), que posteriormente fue adoptada como: COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA (CICIG)

En los subsiguientes párrafos se tiene como finalidad presentar una sistematización de lo que fue el proceso de creación de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), los contactos y acercamiento entre organizaciones de Derechos Humanos, pasando por la experiencia de la conformación de la coalición, el proceso de incidencia con actores nacionales e internacionales, y la etapa en la cual participaron tanto la Procuraduría de Derechos Humanos, como la Cancillería de la República de Guatemala y las Naciones Unidas. Este proceso comprendió, además, la materialización de la iniciativa, la que contempló la implementación de estrategias de difusión y cabildeo, un proceso de revisión de reformas legales, y una serie de estudios especializados de viabilidad para finalmente concluir en la firma del Acuerdo marco para su creación.

Indistintamente de las coincidencias o no de los representantes de las

organizaciones involucradas en la conformación de la Comisión, con relación a la etapa de acercamiento a sus instituciones, el proceso de conformación de la CICIACS fue extenso e involucró otras instituciones y entidades gubernamentales, no gubernamentales y de solidaridad, así como entidades con larga trayectoria en las temáticas de derechos humanos, justicia y seguridad.

Es menester destacar el proceso de gestión proveniente de grupos de la sociedad civil, los cuales en conjunto fueron los actores principales de este proceso, los cuales se menciona el Centro de Acción Legal de Derechos Humanos (CALDH); Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH); Grupo de Apoyo Mutuo (GAM); Fundación Myrna Mack (FMM); Fundación Rigoberta Menchú Tum (FRMT); Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG), y Seguridad en Democracia (SEDEM).

En el compromiso IV del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos se estableció la necesidad de desarticular los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala (Minugua), confirmó este extremo en su informe correspondiente al período comprendido del uno de julio del año dos mil y el treinta de junio del año dos mil uno, en el que estableció que “existen indicios de que la influencia y participación de estos grupos (cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos) en actividades ilegales y delictivas habría crecido, pero su naturaleza clandestina y el encubrimiento del que gozan dificulta su verificación. El Gobierno debe combatir la impunidad que los ampara, especialmente la tolerancia, o complicidad de algunos funcionarios públicos.”¹²⁰

Tanto el Acuerdo como el Informe mencionados constituyeron el sustento jurídico y a la vez ético para dar continuidad al arduo trabajo de las organizaciones involucradas en la creación de la CICIACS. A mediados de junio del año dos mil dos, las organizaciones de Derechos Humanos acordaron dar relevancia y espacio a la idea de la creación de una comisión de investigación que se encargara de los grupos clandestinos que han operado y operan impunemente a lo largo de la historia del país. Esta idea entonces pareció inconcebible, ya que no se consideró la posibilidad de

¹²⁰ Numeral 57, del Decimosegundo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.

recibir la aprobación respectiva por parte del Gobierno. Sin embargo, el dieciséis de enero del año dos mil tres, la Procuraduría de Derechos Humanos, encabezada por su titular, el doctor Sergio Morales Alvarado, recibió la iniciativa y la acogió, y a escasos cinco días el Congreso de la República y el Gobierno aceptaron el reto de dar inicio a su proceso de creación.

El trece de marzo del mismo año se firmó el Acuerdo para la Creación de la CICIACS, entre el Gobierno, representado por el entonces canciller Edgar Gutiérrez, y la Procuraduría de los Derechos Humanos, al cual se añadieron dos *anexos*, fechados veinticinco de junio y cinco de noviembre del año dos mil tres, respectivamente. El primer agregado o anexo, en función de ratificar la firme voluntad de realizar todas las acciones necesarias para acelerar la instalación de la CICIACS, así como reafirmar la suscripción del Acuerdo del trece de marzo del año dos mil tres, específicamente en lo referente al mandato, integración, funciones, facultades y características del informe final; brindar apoyo a la ONU para establecer la Comisión con carácter de Misión Internacional, con el objetivo de garantizar la mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de su mandato. El segundo *anexo*, o *agregado*, fue redactado en función de reconocer el aporte de Naciones Unidas para la creación de la CICIACS, expresado en el informe de su misión técnica que evaluó la iniciativa, reiterar la decisión del Gobierno de establecer la CICIACS y aceptar como base de trabajo, las recomendaciones formuladas en el citado informe. Como consecuencia, se convino establecer una mesa de trabajo integrada por equipos técnicos nombrados por la PDH, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las organizaciones de Derechos Humanos. Asimismo, en el *anexo* se establece la necesidad de solicitar el acompañamiento técnico de la Organización de Naciones Unidas en el apoyo de la mesa de trabajo, que se encargó de preparar la propuesta de convenio internacional y demás instrumentos necesarios para establecer la CICIACS, como Misión Internacional. Finalmente, el segundo *anexo* determinó un plazo de cuarenta y cinco días para que la mesa técnica presentara al Gobierno su propuesta, y un plazo similar de cuarenta y cinco días para que el Gobierno de Guatemala presentara a la Organización de Naciones Unidas un proyecto de convenio internacional para la creación de la CICIACS.

Posterior a ello se inició un largo proceso de trabajo que involucró a las

instancias mencionadas. De ese proceso surgió el “*Acuerdo entre Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala (CICIACS)*”, que fue firmado el siete de enero de dos mil cuatro, documento que rebasó las propias expectativas provenientes de las organizaciones de Derechos Humanos que impulsaron su creación.

El procedimiento de aprobación interno del Convenio Internacional de Derechos Humanos que contiene el establecimiento de la CICIACS se extendió, lo que implicó que las organizaciones involucradas tomaran una actitud de insistir en su creación, juntamente con la insistencia de implementar otra actitud que era la de difusión que superara no sólo los obstáculos que afrontaba y que desencadenaron en un debate nacional a través de los medios de comunicación, en donde existieron y actualmente existen posiciones antagónicas en relación con el tema, lo cual implicaba una revisión pormenorizada y objetiva del Acuerdo Marco.

Esta revisión fue por la vía de la Corte de Constitucionalidad, en virtud de que las Comisiones de trabajo del Congreso, de Gobernación y Derechos Humanos, respectivamente, adujeron la existencia de algunas inconstitucionalidades en el documento; o, de manera conjunta entre un representante designado específicamente por el Gobierno y un representante *ad hoc*, designado por las Naciones Unidas. Sin embargo, para dar ese paso se requirió de una férrea voluntad política de la actual administración pública.

Independientemente de los esfuerzos que las organizaciones pro Derechos Humanos desarrollaron en el marco de la coalición, se debe impulsar aún las reformas al sistema de investigación y persecución penal guatemalteco, teniendo presente y haciendo valer el reconocimiento público por parte del Estado, de la existencia de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. A la vez, las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron la creación de la CICIACS deberán tomar en cuenta las acciones realizadas por el Ejecutivo, que el día siete de junio del año dos mil cuatro entregó a la Corte de Constitucionalidad (CC) el documento que contiene las veinte preguntas que buscaban determinar si los preceptos y disposiciones del Convenio de Establecimiento de la CICIACS contravienen la Carta Magna. El cuestionario enviado

por el presidente de la República, Oscar Berger Perdomo, a la Corte de Constitucionalidad (CC) inquiriere acerca de los artículos del acuerdo que otorgan facultades a la CICIACS. De ellos, diecisiete preguntas estaban vinculadas directamente a los artículos que generaron controversia, y el resto buscaba determinar si el convenio como Tratado Internacional en materia de Derechos Humanos llenaba los requisitos para ser aprobado por el Legislativo, acontecimiento que al día de hoy sí sucedió de manera positiva, pero con cambios sustanciales como los que a continuación se detallan, en virtud de que el instrumento originalmente tenía el nombre de CICIACS, y se cambió al de CICIG (COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA).

CICIG y CICIACS es la misma propuesta y persigue el mismo propósito, que es el de apoyar al Estado de Guatemala para desarticular los cuerpos ilegales de seguridad y los aparatos clandestinos de seguridad (CIACS). Se le cambió el nombre, ya que quiso reconocer que el objetivo fundamental es erradicar la impunidad en el país y fortalecer el Sistema de Justicia, por eso se le llamó Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Además se amplió su radio de acción, pues la CICIACS original fue concebida para proteger a las personas y el trabajo de los defensores de Derechos Humanos, y la CICIG se plantea en defensa de la justicia en general y del pleno ejercicio de los derechos de todos en Guatemala. La CICIG es una versión modificada de lo que originalmente se planteó en el año dos mil tres la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS).

El seis de agosto del año dos mil cuatro la Corte de Constitucionalidad opinó desfavorablemente sobre la CICIACS. Posterior a ello, se presentó un nuevo proyecto para la CICIACS, el dieciocho de enero del año dos mil seis, el cual corrió con la misma suerte, para que finalmente, el doce de diciembre del año dos mil seis, se presentara un nuevo proyecto, ahora renombrada como CICIG (COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA). El Convenio de su creación define su objetivo fundamental así: a) Apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad....; así como en la determinación de

sus estructuras, actividades, formas de operación y fuentes de financiamiento, promoviendo tanto la desarticulación de dichas organizaciones como la sanción penal de los partícipes de los delitos cometidos. b) Crear los mecanismos y procedimientos necesarios, que deberán implementarse para la protección de los derechos a la vida y a la integridad de las personas...; c) Para dichos efectos, se crea una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, con arreglo a las disposiciones del presente Acuerdo, los compromisos del Estado establecidos en instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos y especialmente en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, números romanos IV.1 y VII.

Este instrumento surge de un Convenio suscrito entre el Gobierno de Guatemala y la Oficina del Secretario General de las Naciones Unidas, a solicitud del Gobierno de Guatemala. Todos los miembros de esta Comisión son expertos internacionales escogidos por sus capacidades individuales, su experiencia y rigor profesional. El personal administrativo y de consultoría profesional podrá ser guatemalteco. La CICIG es un órgano internacional patrocinado por Naciones Unidas a través de un fideicomiso que se establecerá por la Oficina del Secretario Nacional General de las Naciones Unidas, y se financiará con donaciones voluntarias de la comunidad internacional como un apoyo a Guatemala.

El nuevo proyecto fue sometido a la opinión de la Corte de Constitucionalidad (CC), alto organismo que el dieciséis de mayo del año dos mil siete dictaminó que la CICIG carecía de inconstitucionalidades, por lo que el Congreso de la República de Guatemala aprobó la instalación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), el miércoles uno de agosto del año dos mil siete. La aprobación de esta Comisión fue atrasada por varios años y finalmente aprobada a un mes de realizarse las elecciones generales. Uno de los aspectos más controvertidos de su aprobación radicó en torno a los movimientos que se dieron a lo interno del Congreso de la República y la forma de la votación final, ya que se aprobó de urgencia nacional con ciento diez votos a favor y cinco en contra.

Es este un ejemplo de cómo funciona la dinámica de poder de los grupos de presión que gestionan decisiones de los organismos de Estado. Los órganos de poder no dejan de tomar en cuenta el ambiente social al momento de adoptar decisiones.

XIV. CONCLUSIONES

- El marco legal de los controles que se ejercitan dentro del Gobierno de la República de Guatemala se encuentra fundamentalmente en la Constitución Política de la República.
- El sistema de división de poderes, en el cual unos con otros actúan creando frenos y contrapesos, se encuentra recogido por el ordenamiento jurídico guatemalteco.
- En Guatemala se cuenta con un sistema de gobierno en el cual existen tres organismos principales que ejercitan el poder público, como son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.
- Los tres organismos del Estado desarrollan funciones legalmente reconocidas, que les permiten limitarse entre sí en el ejercicio del poder público.
- Además de la tríada tradicional de poderes, en Guatemala existen órganos extrapoder que influyen en el ejercicio del poder público, desempeñando funciones específicamente asignadas.
- Además del control formal legal, el control que se ejerce dentro del ámbito de gobierno responde a muchos intereses, y posee manifestaciones que no son las expresamente reconocidas en la legislación.
- Las figuras jurídicas de control de un organismo de Estado a otro se encuentran reguladas en la legislación; sin embargo, a raíz de su deficiente regulación pueden ser utilizadas arbitrariamente, para responder a intereses personales.
- La figura de la interpelación constituye un medio de control fundamental, del Organismo Legislativo hacia el Ejecutivo.
- La institución de la interpelación ha sido, a lo largo de la práctica legislativa, utilizada inadecuadamente, dando lugar a arbitrariedades y al retraso en la tramitación de los asuntos que corresponden tanto al Legislativo como al Ejecutivo. La interpelación constituye un juicio político, aunque la legislación

guatemalteca no la regule de esa forma ni le otorgue ese carácter. El tema de control y rendición de cuentas de la prensa debería convertirse, en cada uno de sus aspectos, en uno de los grandes puntos en la agenda democrática guatemalteca de los próximos años.

- El tema de control y rendición de cuentas de la prensa debería convertirse, en cada uno de sus aspectos, en uno de los grandes puntos en la agenda democrática guatemalteca de los próximos años.
- Desde un punto de vista metodológico, el caso *crítico* estudiado (i.e., caso de condiciones óptimas: promedio poblacional educado; conciencia política desarrollada, etc.) patentiza que el examen de este tema es importante.
- En dicho escenario aventajado hoy se genera mucha información; existe creciente conciencia del papel manipulativo que puede llegar a tener la prensa como actor político y, sin embargo, se siguen presentando serios problemas para el régimen democrático del país, generados, en buena parte, por la injerencia que allí llega a tener la prensa sobre la opinión pública.
- Al hacer revisión de antecedentes se empieza a constatar que no existe mucha literatura equivalente para el caso de nuestro país.
- Adicional a su utilidad metodológica, ya descrita, —y a pesar de una aparente inatención *prima facie* de un estudio de esta tónica en este trabajo sobre el papel de la prensa como grupo de presión en Guatemala—, este estudio brinda, por lo menos, dos beneficios adicionales básicos: a. demuestra la necesidad de aprovechar el trabajo ya desarrollado en ese lugar, tomando lo bueno para realizar estudios específicos en nuestro país, haciendo, luego, estudios comparativos; b. llama la atención a la influencia que este particular discurso tiene en los países del área, determinando los grandes límites dentro de los cuales el discurso político doméstico se desenvuelve.
- Efectivamente, a causa de la actual importancia militar, política y económica de ese país, ese discurso es punto nodal a todos los estudios de discurso político en el ámbito mundial (Europa p.ej.), y no sólo para Centroamérica, donde es, inevitablemente, marco amplio obligado: qué pasa allí y qué pasa

aquí; ver cómo se proyecta allá y qué consecuencias tendrá acá (TLC, p.ej.), etc..

- Hoy el mundo es interdependiente y tiene una nueva disposición geopolítica y geoeconómica: aprovechar la experiencia de EE.UU., examinando el nuevo orden político estadounidense, qué proyecta, qué papel representa la prensa en él, cómo lo hace, puede tenerse un cuadro más iluminador de qué determina ese orden político para Latinoamérica (su área de influencia natural), qué papel representa la prensa en estos países y cómo lo desempeña; examen más objetivo (académicamente hablando) que un solo estudio local y sincrónico. Dicho de otro modo, es buen punto de partida para entender de buena manera el *quid*, en nuestro país, de los cinco elementos propuestos al inicio: emisor, mensaje, medio, técnica, efecto, *viz.*, quién, qué, con qué, cómo y para qué. Debido a la tiranía de tiempo y espacio que supone un trabajo de este tipo, no se puede conducir un examen más minucioso, pero el caso tratado señala un buen punto de partida para futuras investigaciones.
- Los controles no meramente normativos se llevan a cabo por entes públicos que ejercen control entre sí, pero principalmente por grupos de interés y grupos de presión.
- Los grupos de presión tienen el objetivo de incidir en las decisiones públicas sin asumir los costos de las mismas. Se constituyen entonces como órganos de control que no asumen responsabilidad política por sus actos.
- Los grupos de presión pueden no ser numerosos. Un pequeño conglomerado de personas con liderazgo y recursos puede determinar el curso de los acontecimientos en una coyuntura determinada, según sea su conveniencia.
- Para que un grupo de presión pueda resultar eficaz en sus pretensiones requiere de un adecuado nivel de organización, recursos para sus operaciones y una “buena prensa”. Adicionalmente se requiere del factor subjetivo que es el liderazgo.
- Los controles políticos no meramente normativos se basan en la regla de

clausura contenida en la Constitución mediante la cual los particulares pueden hacer todo lo que la ley no prohíba. No obstante, tales controles requieren de un mínimo de normatividad para evitar la ingobernabilidad derivada de eventuales excesos en que podrían incurrir los grupos de presión que, sin el menor compromiso, podrían vulnerar el campo de acción de los órganos de poder legalmente constituidos.

- Los controles políticos normados, pero que se ejercen más allá de las legítimas aspiraciones que el legislador o el constituyente asignó a los órganos encargados de ejercerlos, requieren también un mínimo de regulación legal para impedir que los propósitos para los que fueron diseñados rebasen el límite de lo razonable y produzcan ingobernabilidad en los otros poderes del Estado.
- En el actual contexto social de nuestro país la incidencia de los grupos de presión o de interés en el proceso político resulta irreversible, en virtud de que actualmente ellos proponen agendas de beneficio social, para desarrollarlas en bienestar no solamente de sus integrantes sino del conglomerado nacional.
- Los grupos de presión o de interés cumplen para la comunidad el servicio de canalización y racionalización de aspiraciones y movimientos que, a falta de ellas el clima imperante podría tomar una forma desordenada y violenta.

XV. BIBLIOGRAFÍA

- “Informe para el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Protección de los derechos de los Defensores de Derechos Humanos”. Guatemala, mayo 2002.
- Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala (CICIACS). Coalición para la CICIACS. Guatemala 2004.
- CASTRO, Román, Temas Clave de Ciencia Política. Ediciones Gestión 2000 Barcelona.
- CHAMORRO, CARLOS F. “Congreso y Prensa: Entre La Contradicción y la Búsqueda de una Agenda Común”; *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de San Carlos*; Ciudad de Guatemala, Guatemala: s.e. publicación semestral, época XIII No. 9, enero-junio 2005. Págs 217-236.
- Criterios para la Incidencia: Alianzas y Coaliciones Proyecto Incidencia, USAID. Diseño e impresión Serviprensa 3a. avenida 14-62 zona 1, Guatemala, Guatemala, 2001.
- Criterios para la Incidencia: El Discurso de la Sociedad Civil, Proyecto Incidencia, USAID. Diseño e impresión Serviprensa 3a. avenida 14-62 zona 1, Guatemala, Guatemala, 2001.
- De CELIS, Jacqueline b. Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas. Editorial Tecnos S. A. Madrid, España, 1963. 220 paginas.
- El rostro del terror, Análisis de los ataques en Contra re Defensores de Derechos Humanos del 2000 al 2003, Coalición para la CICIACS - Unidad de Defensores- Movimiento Nacional por los Derechos Humanos. Guatemala 2004.
- GARCÍA, Erick. “Los Detractores de la Ciciacs, Análisis del Discurso”. Guatemala, mayo 2004.
- GONZÁLEZ-ANLEO, JUAN. Para Comprender la Sociología; Navarra, España: Ed. Verbo Divino. 1996. 346 págs.
- GOODE, WILLIAM J. Y PAUL K. HATT. Métodos de Investigación Social. Traducción del Lic. Ramón Palazón B., y revisión literaria de Adrián Odilón Valadés. 15a. reimp.; México D.F., México: Ed. Trillas, S.A. de C.V. Enero de 1988. 469 págs.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, ROBERTO, m. en C. ET ÁL.. Metodología de la Investigación. 2a. ed.; México D.F., México: McGRAW-HILL INTERAMERICANA EDITORES, S.A. de C.V. 1998. xxviii-501 págs.
- MCLUHAN, MARSHALL Y B.R. POWERS. La Aldea Global, transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo xxi. Traducción de Claudia Ferrari. Barcelona, España: Editorial Gedisa S.A., 1994. 203 págs.

-
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, Decimosegundo Informe sobre Derechos Humanos, numeral 57. Guatemala s/fecha.
 - MORGAN SANABRIA, ROLANDO. Manual de Fichas Bibliográficas y de Trabajo, área común. (Colección "Técnicas" No. 13 DOCUMENTO DE APOYO A LA DOCENCIA. Departamento de Publicaciones (132-3M)./USAC Fac. CC. EE.). 2a. imp.; Guatemala, Guatemala: s.e.. Octubre de 1993. 136 págs.
 - ORTUNO, Manuel. Los Grupos de Presión en la Sociedad Actual en Introducción a la Ciencia Política (recopilación).
 - OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Viamonte, Buenos Aires, Argentina
 - PEREIRA-OROZCO, Alberto. Sistema de Frenos y Contrapesos en el Gobierno del Estado de Guatemala. EDP, Guatemala, 2007.
 - ROBLES MONTOYA, Jaime. Serie de Ensayos sobre los Poderes Ocultos, libro I, El "**Poder Oculto**", 1a. impresión, Guatemala, septiembre de 2002, 1ª. reimpresión, Guatemala, diciembre 2006, ISBN 99939-64-00-X.
 - SAMAYOA, CLAUDIA VIRGINIA. "En contra de los Poderes Ocultos: la CICIACS"; *Revista de Religión y Sociedad, Voces Del Tiempo, editada por la Sociedad para el Estudio de la Religión en Guatemala (SERGUA), número 47*; Ciudad de Guatemala, Guatemala: publicación cuatrimestral, julio – diciembre 2003. págs 30-35.
 - SEGOVIA CÁCERES, Alexander. Integración Real y Grupos de Poder Económico en América Central: Implicaciones para el Desarrollo y La Democracia de la Región. 1a. Ed.- San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert. 2005. Páginas 89-91 y 105-120.
 - VALDEZ, José Fernando. Los Dominios del Poder: la encrucijada tributaria. Guatemala: FLACSO, 1998. Páginas 336-347.
 - Wikipedia. Committee on Public Information. Traducción libre del Discente; versión electrónica;
http://en.wikipedia.org/wiki/Committee_on_Public_Information 18/09/07
 - Records of the Committee on Public Information. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/063.html> 18/09/07.
 - Air America on Ad Blacklist? Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.fair.org/index.php?page=298316> 16/09/07.
 - Wikinews. Air America radio files for bankruptcy, allegedly due to advertiser blackout. Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://en.wikinews.org/wiki/Air_America_radio_files_for_bankruptcy%2C_allegedly_due_to_advertiser_blackout 16/09/07.
 - ABC Air America Blackout Memo Backlash. Traducción libre del Discente; versión electrónica;
<http://www.mediabuyerplanner.com/2006/11/02/abc-air-america-blackout-memo-backlash/> 16/09/07.
 - Wikipedia. Air America Radio. Traducción libre del Discente; versión

- electrónica; http://en.wikipedia.org/wiki/Air_America_Radio16/09/07.
- Leyh, Gregory. "Legal Education and the Public Life". En Gregory Leyh. Legal Hermeneutics History, Theory and Practice. Compilación. Traducción libre del Discente; Berkeley: University of California Press, c1992. versión electrónica; <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft4779n9h2/>; acceso y download s.f.. Págs. 111-122.
 - Chomsky, Noam. Education is Ignorance. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.chomsky.info/books/warfare02.htm>24/02/07.
 - Chomsky, Noam. Linguistic Contributions to the Study of Mind. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.chomsky.info/books/mind01.htm> 24/02/07.
 - Wikipedia. Citizen journalism. Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://en.wikipedia.org/wiki/Citizen_journalism; acceso y download 29/08/06 7.23am.
 - Chomsky, Noam. An Exchange on Manufacturing Consent. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.chomsky.info/books/power02.htm>27/02/07.
 - Chomsky, Noam. What Makes Mainstream Media Mainstream. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.chomsky.info/articles/199710--.htm>10/09/07.
 - Seal, Cheryl. Bush and Hitler: Is History Repeating Itself? Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://www.thirdworldtraveler.com/Fascism/Bush_Hitler.html 09/09/07.
 - The Observer. The Iraq debate - Doves v Hawks; Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://observer.guardian.co.uk/iraq/story/0,,772679,00.html#article_continue 16/09/07.
 - The Observer. Will Bush go to war against Saddam? Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://observer.guardian.co.uk/iraq/story/0,,784319,00.html#article_continue 15/09/07.
 - Tremblay, Rodrigue. War Crimes and Responsibility of the Bush Administration. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.thenewamericanempire.com/tremblay=1031.htm>15/09/07.
 - Herman, Edward S. The propaganda model revisited. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://musictravel.free.fr/political/political7.htm> 15/09/07.
 - Propaganda model. Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://www.tutorgig.com/ed/Propaganda_model 15/09/07.
 - Wikipedia. Propaganda model. Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://en.wikipedia.org/wiki/Propaganda_model 15/09/07.
 - Wikipedia. George Creel. Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://en.wikipedia.org/wiki/George_Creel 18/09/07.
 - Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War. Geneva, 12 August 1949. Traducción libre del Discente; versión electrónica;

-
- <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/375?OpenDocument15/09/07>.
 - Jensen, Robert y Rahul Mahajan. War on Iraq Debate Ultra-Hawks v. Moderate Hawks. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.counterpunch.org/jensen0830.html16/09/07>.
 - Tremblay, Rodrigue. Bush and Chaos in the World. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.thenewamericanempire.com/tremblay=1029.htm> 15/09/07.
 - Tremblay, Rodrigue. Propaganda of Fear: Another War for Israel, Oil and Partisan Politics? Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.thenewamericanempire.com/tremblay=1021.htm15/09/07>.
 - Chomsky, Noam. Wars of Terror. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.chomsky.info/articles/200303--.htm10/09/07>.
 - Goff, Stan. American Fascism Is on the Rise. Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://www.thirdworldtraveler.com/Fascism/Amer_Fascism_On_Rise.html09/09/07.
 - Rodrigue Tremblay. Wars and Propaganda Machines. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.thenewamericanempire.com/tremblay=1040.htm15/09/07>.
 - Rivers Pitt, William. The Project for the New American Century. Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://www.thirdworldtraveler.com/New_World_Order/ProjNewAmerCent_WRPitt.html09/09/07.
 - Refuse & Resist!, Bringing back McCarthyism. Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://www.thirdworldtraveler.com/McCarthyism/BringingBack_McCarthyism.html 09/09/07.
 - Wolf, Naomi, Fascist America in 10 easy steps. Traducción libre del Discente; versión electrónica; http://www.thirdworldtraveler.com/Fascism/Fascist_America_10_Steps.htm109/09/07.
 - Hallaj, Muhammad. From Time Immemorial: The Resurrection of a Myth. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.ameu.org/summary1.asp?iid=11418/09/07>.
 - Wikipedia. From Time Immemorial. http://en.wikipedia.org/wiki/From_Time_Immemorial18/09/07 Traducción libre del Discente; versión electrónica.
 - The Origins of the Arab-Jewish Conflict Over Palestine. Traducción libre del Discente; versión electrónica; <http://www.eretzyisroel.org/~peters/18/09/07>.
 - ABC Radio Networks. Air America Blackout Memo. Traducción libre del Discente; versión electrónica; s.l.; s.f.





Tema IV:

LA SOBERANÍA A LA LUZ DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA GLOBAL

Doctorandos:

Mayra Lissette Marroquín Gutiérrez

Luis Fernando Godoy Gil

Sonia Judith Alvarado López



ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	189

CAPÍTULO I

EL ESTADO ASPECTOS PRINCIPALES

1.1. Etimología.....	190
1.2. Concepto	190
1.3. El Estado moderno y su formación histórica.....	191
1.4. Libertad económica.....	191
1.5. Libertad política.....	194
1.6. Libertad espiritual.....	195
1.7. Estado de Derecho	196

CAPÍTULO II

LA SOBERANÍA

2.1. Ideas clásicas de soberanía	199
2.2. Ideas actuales de la soberanía	202
2.3. Marco constitucional de la soberanía.....	203

CAPÍTULO III

INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

3.1. Integración	206
3.1.1. Los objetivos de la integración económica.....	207
3.1.2. Grados de integración económica.....	208
3.2. Globalización	212

	Pág.
3.3. Centroamérica frente a la integración y la globalización.....	216
3.4. Guatemala y los tratados extrarregionales	218
3.5. Guatemala frente a la globalización.....	220
3.5.1. Oportunidades.....	220
3.5.2. Restricciones.....	222
3.5.3. Políticas.....	223

CAPÍTULO IV

EL CONCEPTO DE SOBERANÍA SE CONSERVA, PESE A LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA GLOBAL

4.1. ¿Afecta la integración económica-globalización el Estado de Derecho?	228
CONCLUSIONES	230
BIBLIOGRAFÍA	233

INTRODUCCIÓN

La relación que se guardan los estados entre sí, en la actualidad, ha variado sustancialmente. Se vive una creciente interrelación en todos los aspectos, partiendo del económico, que es el preponderante, pero que repercute necesariamente en los demás aspectos, especialmente el político.

Los elementos que conforman el Estado se han revaluado; al menos en su contenido teórico, éstos no guardan congruencia en la actualidad. Uno de estos elementos es la SOBERANÍA, que tradicionalmente se ha entendido como la voluntad de todo pueblo de darse el gobierno que desee y regularse como mejor le parezca. Este elemento, esencial de todo Estado, se muestra muy flexible, para permitir que el Estado pueda coexistir con los sujetos del Derecho Internacional.

Dentro del contexto descrito surge la necesidad de establecer cómo es vista la soberanía desde el punto de vista de la integración económica internacional; porque la humanidad ha desarrollado a tal punto una interdependencia entre los pueblos del mundo, que se han empequeñecido los espacios, de donde también se cree que el elemento territorio que conforma el Estado ha variado.

El presente trabajo de investigación permite establecer cómo la globalización pretende generar dentro de la interrelación económica mundial un superestado sin fronteras.

CAPITULO I

EL ESTADO

1.1. ETIMOLOGÍA

La palabra Estado proviene del latín status, de stare, estar, condición de ser. Se le atribuye a Nicolás Maquiavelo el haber introducido en la literatura política y científica la voz Estado.¹ Maquiavelo fue el escritor italiano catalogado como uno de los pensadores políticos más importantes de la época del Renacimiento; es uno de los autores que hicieron surgir la Ciencia Política al terminar la Edad Media y comenzar la Era Renacentista en Italia, con lo que rompió la tradición medieval y posteriormente se difundió por toda Europa; trató de crear un Estado capaz de repeler ataques extranjeros, afianzando la soberanía del Estado.

1.2. CONCEPTO

El autor Andrés Serra Rojas hace mención de algunos autores que definen el concepto de Estado: Barthelemy el Estado es una sociedad organizada sometida a una autoridad política y ligada a un territorio determinado.

Según Groppali, el Estado es la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común.

León Duguit señala que la palabra Estado designa a los gobernantes o al poder político, sea a la sociedad misma donde existe esta diferenciación de gobernantes y gobernados y donde existe por esto mismo un poder político.²

García Máynez define al Estado como la organización jurídica de una sociedad, bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio.³

Dentro de la concepción de Estado está vinculada directamente la soberanía de

¹ Serra Rojas, Andrés. **Ciencia Política**. Instituto Mexicano de Cultura. México. 1971. Pág. 198

² *Ibíd.*, pág. 205.

³ García Máynez, Eduardo. **Introducción al Estudio del Derecho**. 25ª. Edición Revisada, Editorial Porrúa, S. A. México 1975, Pág. 98.

éste, entendiéndose que “en cuanto organización soberana está dotado de un poder sustantivo, supremo, inapelable, irresistible y exclusivo que actúa y decide sobre su ser y modo de ordenación”.⁴

En las definiciones de Estado de los autores citados se hace alusión al territorio, a la población y al poder político, ya que el territorio es la circunscripción dentro de la cual un país ejerce su soberanía hacia el interior, o sea hacia sus ciudadanos, pero también se habla de una soberanía que se extiende hacia el exterior, hacia otros estados, es decir, el poder defender su territorio de la intervención de otros estados, incluidos el espacio aéreo que abarque el territorio y el mar adyacente. Al hablar de poder político se está haciendo referencia a la propia autodeterminación que se dé cada Estado para gobernar a sus súbditos, a través de la emisión de leyes que deben emanar de la Ley Suprema del Estado, que es la Constitución Política. Entonces el poder político es la capacidad del Estado de imponer su voluntad sobre sus ciudadanos, sobre las personas extranjeras que estén dentro de su territorio, y de imponerse sobre otros estados, mediante un poder supremo que tiene que ver directamente con la soberanía del Estado, soberanía que ejerce dentro de la nación y hacia otros estados, como una limitante de intervención extranjera.

1.3. EL ESTADO MODERNO Y SU FORMACIÓN HISTÓRICA

Ha habido distintos períodos de evolución en los diversos países con caracteres propios derivados de su situación geográfica, de sus tradiciones nacionales, de las influencias culturales que han sufrido las distintas naciones, etc. Entre los aspectos principales que presenta el Estado moderno están: la libertad económica, la libertad política y la libertad espiritual.

1.4. LIBERTAD ECONÓMICA

Según Silvio Frondizi, si bien el hombre moderno luchó para conquistar la libertad en todos los órdenes de la actividad, puso, como pasa en todas las épocas

⁴ Borja, Rodrigo. **Derecho Político y Constitucional**. Fondo de Cultura Económica, S.A. México. 1991. Pág. 30.

históricas, su acento en causas biopsicológicas y sociológicas sobre uno de sus aspectos; en este caso el económico, al que elevó a suprema aspiración de la vida. Hace mención Frondizi de lo dicho por Perenne, quien califica a la economía de esa época, caracterizada por el trueque de mercadería, como una economía sin salida, porque existía inestabilidad política, guerras feudales continuas, aduanas privadas, los asaltos y saqueos a que se dedicaban muchos señores feudales como medio normal de vida. Se refiere también a lo dicho por el autor liberal Smith, quien afirmaba que las relaciones económicas son y deben ser el resultado de la acción recíproca de la actividad económica de los hombres.

La libertad económica fue alcanzada después de enérgica y prolongada lucha; sus alternativas son perfectamente conocidas y tienen un desarrollo paralelo con el proceso, tanto político como filosófico. La historia moderna se destaca en la de Occidente como una prolongación y superación de la Edad Media, luego de la decadencia de Roma producida por causas inherentes a su propia estructura, las conquistas realizadas, la incorporación de una cultura, la helenística, incompatible con su noción de vida, etc. Producida la catástrofe del año 410, con el consiguiente derrumbe total del imperio, el Occidente entró en un tremendo caos político, económico, social y espiritual. Desde el punto de vista económico en la Edad Media, Europa rota la unidad mediterránea. Desaparecido su comercio y decaídas sus ciudades, retrocedió, desde una economía dineraria a una economía cultural, caracterizada por el trabajo de la tierra y la ausencia de numerario. La doctrina teológica vino a cubrir y justificar la realidad medieval con un principio teórico: la subordinación de toda la actividad humana a una vida ultraterrena, noción concretada en la famosa frase: la vida es la antesala de la eternidad, conclusión que atañía el repudio de toda tentativa para acumular riquezas condenando la actividad comercial intensa, el préstamo a interés, etc.

En el desarrollo posterior se produjo:

El Renacimiento: La situación económica y social de la Edad Media principió a modificarse con el renacimiento comercial del siglo XII. Hubo influencia decisiva ejercida por las Cruzadas en el desarrollo del tráfico comercial con el Oriente y en el de las riquezas de las ciudades del Mediterráneo, y, por lo tanto, en el debilitamiento del feudalismo. Con el aumento de la libertad, el conocimiento de otras culturas,

especialmente de otras creencias religiosas, se llegó a dudar de la concepción cristiana, que había sido tenida hasta entonces como manifestación absoluta de la verdad. Con el resurgimiento de la actividad comercial urbana se produjo el desarrollo de instituciones tales como la banca, el crédito, etc.

La Reforma: Cita Silvio Frondizi a Max Weber, ya que es él quien crea el espíritu del capitalismo, al dar al *homo oeconomicus* moderno la conformidad moral de su actividad. El espíritu del capitalismo sería una consecuencia de la concepción del trabajo como una vocación. La Reforma tuvo gran influencia en la conciencia moderna en todos sus aspectos; en el presente caso en el proceso económico del Occidente en los tiempos modernos. Este proceso adquiere caracteres perfectamente definidos durante el transcurso de los siglos XVII y XVIII, especialmente en Inglaterra y Francia. En ésta se definen las fuerzas sociales que entrarán en conflicto.

La Revolución Industrial: Es lógico que la expansión industrial se iniciara en el país que reunía las mejores condiciones políticas, económicas y sociales para su producción, como Inglaterra, la que había resuelto, a través de las luchas político-religiosas del siglo XVII, sus problemas políticos y había encontrado el equilibrio que otros países como Francia buscaban. Además había triunfado como potencia colonial en sustitución de Holanda. Bajo estas condiciones principia la Revolución Industrial, que está íntimamente ligada a la fabricación de artículos sencillos y de gran demanda como las telas, especialmente de algodón, que permiten una producción mecánica en masa.

El Capitalismo Industrial: Frondizi menciona que el Capitalismo Industrial surge en el siglo XIX y comienzos del siglo XX, cuando se produce un sorprendente y casi fantástico desarrollo económico. El proceso general se aceleró; los inventos técnicos se sucedieron sin interrupción hasta llegarse a la aplicación de las técnicas más perfeccionadas a la industria, las que permiten la incorporación a la vida económica de elementos de enorme trascendencia. Tal es lo que sucedió, para tomar un ejemplo cualquiera, con el acero. La producción industrial dio un paso gigantesco hacia delante, ya que el empleo del acero trajo aparejado un enorme progreso en otros sectores de la producción, como la industria siderúrgica. La máquina es un instrumento perfeccionado de trabajo que facilita y sustituye la labor del hombre. Sobre ella descansa en buena

parte el desarrollo industrial, y también en ella se encuentra el origen de muchos factores de la crisis contemporánea.

El Capitalismo Financiero: En la incorporación ilimitada de capitales anónimos está el origen de los grandes consorcios financieros que manejan enormes masas de capitales, y a través de éstos y de empresas financieras, industriales, periodísticas, etc., que de ellos dependen, controlan la situación económica y política de los países. Esta es la última etapa del proceso económico moderno, y es en la que aparece con personalidad propia un tercer factor social de enorme gravitación general, al que podríamos llamar, en sentido estricto, proletariado.⁵

En el aspecto económico, la actividad de las personas es la que marca o define el progreso que cada una de ellas tenga, o logre adquirir con el transcurso del tiempo. El crear riqueza va a depender de la finalidad que cada persona tenga como objetivo o como finalidad, dependiendo de su afán de lucro, de su afán de trabajar para conseguir esa riqueza; pero para ello el Estado debe marcar las bases y ofrecer la política económica necesaria para que hombres y mujeres puedan lograr su objetivo, ya que sin una política económica adecuada no puede lograrse un desenvolvimiento adecuado laboral y, como consecuencia, un logro de riqueza adecuado según las perspectivas o metas económicas de cada quien.

1.5. LIBERTAD POLÍTICA

Según Silvio Frondizi, para asegurar su libertad total el hombre moderno luchó y alcanzó la libertad política, y en esa lucha actuaron tanto la noción liberal como la burguesa: la primera en busca de la libertad política como garantía de la libertad espiritual, y la segunda para asegurar la libertad económica. El resultado, si bien logrado a través de centenares de años de continuo batallar, justificó todos los sacrificios; el Estado burgués-liberal fue organizado con todas las vallas necesarias para impedir que su acción se extendiera más allá de la finalidad que se le había impuesto: el hombre “busca y trata de unirse en sociedad con otros que ya lo están o

⁵ Frondizi, Silvio. **El Estado Moderno**. Editorial Losada, S.A. Argentina. 1945. Págs. 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 33, 34, 35,36, 38, 39, 40, 41.

tengan intención de hacerlo, con el propósito de defender mutuamente sus vidas, libertades y posesiones, a las que se les da el nombre de bienes. El fin más grande e importante, entonces, que los hombres persiguen al formar comunidades y ponerse bajo un gobierno, es la conservación de los bienes”.⁶

De ahí se desprende que el Estado se justifica por sus bienes, y por la necesidad de que exista un ente regulador de la coexistencia social de sus miembros, y ese fin social debe ser realizado por él a través de sus diversas funciones, efectuados por los órganos designados para ello; así, el Estado moderno tiene a su disposición la organización gubernamental, y es a través de ella que debe realizar su política de gobierno, que debe estar encaminada al servicio de la comunidad, de la colectividad. El Estado moderno debe realizar una acción política tendente a mantener el estado de derecho a través de la actividad jurídica, logrando conservar la armonía, la paz y el ordenamiento de la sociedad que se encuentra dentro de su territorio, y también lograr la paz y la armonía y coordinación con los otros estados, mediante políticas económicas adecuadas; esa actividad económica o financiera debe procurar que haya una producción adecuada de recursos y procurarse otros que puedan brindarle a través de determinados convenios con otros países, mediante el libre comercio, para lograr el adelanto de todos, adelanto que se manifestará o reflejará en bienestar no sólo económico, sino también físico e intelectual. Todo eso a través de una actividad política adecuada que genere gobernabilidad, que genere seguridad jurídica y económica.

1.6. LIBERTAD ESPIRITUAL

El problema de la libertad espiritual gira especialmente alrededor del desarrollo de la noción del individualismo racionalista. Su manifestación más remota debe buscarse en el judaísmo, el que por obra de sus profetas, sobre todo, comienza a elaborar, en pleno siglo VIII a. J.C. y la continúa en el período del cautiverio y la liberación, la concepción que servirá, más adelante, de fundamento al cristianismo con sus principios de monoteísmo, universalidad, responsabilidad personal, etc. Con estos principios morirá la religión hebrea primitiva, y con su Dios nacional que encerraba la

⁶ *Ibíd.*, Pág. 46

idea de comunidad. Junto al individualismo judaico debemos tener presente el aporte del pensamiento religioso-filosófico griego, especialmente el órfico-platónico, con su concepción sobre el pecado, su dualismo entre alma y cuerpo, etc., el que, juntamente con el judaísmo ejerce una influencia decisiva en la concepción cristiana. La Iglesia tuvo una acción esencialmente unificadora, junto a la tentativa de unificación política, como complemento espiritual, la unidad cultural. Todas las manifestaciones de la actividad humana estuvieron supeditadas a la teología, tenida como ciencia única y universal.⁷

Superada esa noción, puede decirse resumidamente con Frondizi, que con el cristianismo se realizó la síntesis de las concepciones citadas, que culminó con el desarrollo del principio de la dignidad humana, basado en el de la libertad responsable y en el de la igualdad. Alcanzadas esas libertades los estados habrían de reconstruir su forma de organización política definida que, en general, darían lugar a desembocar en lo que se denomina estado de derecho.

1.7. ESTADO DE DERECHO

Sobre este tema el autor Elías Díaz hace mención de Kant, e indica que su pensamiento influyó en la existencia de la democracia. El estado de derecho, señala, es un tipo específico de Estado, un modelo organizativo que ha ido surgiendo y construyéndose en las condiciones históricas de la modernidad como respuesta a ciertas demandas, necesidades, intereses y exigencias de la vida real, de carácter socioeconómico, y unido a ello también de carácter ético y cultural. El estado de derecho, tanto en su plasmación positiva como en su formulación ética responde desde esa consideración histórica a concretas exigencias de certeza y aseguramiento de propiedades y de su tráfico, así como a la protección de otras valiosas libertades, como la libertad de religión, pensamiento, expresión, etc., y garantías de diversa especie que no pueden prescindir tampoco de una cierta referencia inicial a la igualdad. El estado de derecho es una invención, una construcción, un resultado histórico, una conquista más bien lenta y gradual hecha por gentes e individuos, sectores sociales que, frente a

⁷ *Ibíd.*, págs. 85, 86.

poderes despóticos o ajenos, buscaban seguridad para sus personas, sus bienes y propiedades, y ello en forma tanto de positiva intervención en los asuntos públicos como de negativa interferencia de los demás. Pero es asimismo verdad que por debajo y junto a esa directa defensa de libertad, la seguridad y la propiedad, con frecuencia también se alegaba y se alega de algunas básicas y potenciales razones de igualdad. Desde el Renacimiento y siempre con algún tipo de precedentes, los estados modernos, frente a los privilegiados fraccionamientos medievales y feudales, reclaman y logran asumir para sí la suprema y única soberanía. Y es en ese marco donde van a manifestarse con fuerza y con diferentes prioridades dichas demandas y su reaseguramiento, reconocidas y pronto institucionalizadas a través precisamente de una coherente regulación jurídica y de un control efectivo de tales poderes públicos. Las Declaraciones de derechos de 1689 en Inglaterra y de 1776 en América del Norte, la influencia asimismo de la filosofía de la Ilustración y del idealismo alemán de Kant y la Revolución Francesa, en concreto la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, esa triple tradición nacional y cultural, aporta conceptos e ingredientes que permiten empezar a definir al estado de derecho, con hechos y valores, con legalidad y con legitimidad, como institucionalización jurídica de la democracia liberal.

Según Elías Díaz, a quien estamos siguiendo, el estado de derecho presenta cuatro caracteres:

- a) Imperio de la ley, que predomina sobre gobernantes y ciudadanos.
- b) División de poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La institución que representa la soberanía popular es la que suministra legalidad y legitimidad a la institución que ejerce la acción gubernamental.
- c) Fiscalización de la Administración, actuación según la ley en todos los órdenes y niveles de ella, así como consecuente y eficaz control por los competentes órganos constitucionales y jurisdiccionales.
- d) Derechos y libertades fundamentales, garantías jurídicas, así como la efectiva realización material de las exigencias éticas y políticas, públicas y privadas, que especificadas y ampliadas en el tiempo como derechos económicos, sociales, culturales y de otra especie, constituyen la base para una real dignidad y

progresiva igualdad entre todos los seres humanos.

El derecho implica uso de la fuerza, y a su vez, regulación del uso de la fuerza. El estado de derecho es aquel en que esas regulaciones normativas se hacen desde la libre participación, incorporando los derechos fundamentales, y obligando con rigor a que los poderes públicos se muevan siempre dentro del más estricto respeto y sometimiento a las leyes, prohibiendo y persiguiendo toda actuación o respuesta estatal que utilice cualquier tipo de fuerza o coacción que pueda considerarse ilegal.⁸

En esa evolución que destaca el poder del Estado se comprende el tema de su soberanía.

⁸ Díaz, Elías. **Curso de Filosofía del Derecho**. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid. 1998. Págs. 101, 102, 103, 104, 105.

CAPITULO II

LA SOBERANÍA

Podemos empezar diciendo que es una de las cualidades del Estado, y, en una idea general tiene dos caras, una hacia adentro en relación con sus habitantes y otra hacia fuera por cuanto el Estado es capaz de contraer derechos y obligaciones a nivel internacional una vez que sea reconocido por la comunidad internacional “ya porque los tratadistas tienen de ella conceptos diferentes, ya porque su apreciación ha cambiado en el tiempo, es cierto que la *soberanía* constituye una de las nociones jurídico-político menos precisas”⁹

Existen varias nociones acerca de la soberanía, las cuales exponemos de la siguiente manera:

2.1. IDEAS CLÁSICAS DE SOBERANÍA:

Para hablar de ideas clásicas acerca de la soberanía debemos tener presente que la noción misma de soberanía ha ido evolucionando paralelamente a la formación del Estado moderno¹⁰; es decir con el devenir histórico. Así, podemos ubicarla en las etapas de su desarrollo, dividiéndolas en las siguientes.

Antigüedad Clásica:

En la Antigüedad Clásica se desconocía el concepto de soberanía; empero se tenía la idea general del poder público, enmarcándolo como la autoridad dominante e irresistible, fundada en el principio de que la voluntad del príncipe tiene fuerza de ley. De tal suerte que “los datos y recuerdos históricos nos permiten suponer que los antiguos desconocieron por completo el concepto de soberanía estatal, probablemente porque en la Antigüedad Clásica ningún poder discutía el papel de las comunidades

⁹ Borja, Rodrigo, **Ob. Cit.**, pág. 35.

¹⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, **Diccionario Electoral**, Segunda Edición, Costa Rica, Mars Editores, S.A., 2000, pág. 1191.

políticas imperiales como unidades de dominio.”¹¹

Edad Media:

El inicio de la Edad Media resulta un tanto difícil de ubicarlo, ya que no puede indicarse un evento concreto que así lo determine. En esta época histórica no se advierte un concepto de Estado y de soberanía, porque “el poder político estaba totalmente descentralizado... no había naciones en el sentido moderno otorgado a este vocablo”¹², y la razón es “el régimen feudal, fundado sobre la parcelación territorial, jurídica y económica de los grandes cuerpos políticos en infinidad de pequeñas organizaciones autónomas, regidas por señores feudales, así como las ambiciones de mando de la Iglesia, que disputó al gobierno civil el ejercicio del poder político, fueron factores incompatibles de Estado y soberanía, que suponen una estructura unitaria, permanente e indivisa de la sociedad política”.¹³ Sin embargo, en la Edad Media se advierte “el término comparativo *suaverain*, que significó tanto como la autoridad que cada señor feudal tenía en su circunscripción territorial”¹⁴, constituyéndose éste en el antecedente histórico de la soberanía que fue consolidado en la Edad Moderna.

Edad Moderna:

Existen distintos criterios para determinar el inicio de esta etapa de la historia, que algunos la ubican desde la toma de Constantinopla por los turcos en el año 1453, otros fijan como fecha de inicio el descubrimiento de América en 1492, y otros en el inicio de la reforma protestante en 1517.

Sin detenernos más en ello, señalamos que Juan Bodin publicó, en el año 1576, el texto *los Seis Libros de la República*, en el formuló su teoría sobre la soberanía, que tiene vigencia hasta la fecha, introduciendo de manera expresa la idea de potestad soberana, y derivado de ello “fue el primero en introducir el término soberanía en la

¹¹ Borja, Rodrigo, **Ob. Cit.**, pág. 38.

¹² Fuentes Aqueche, Jorge E., **Apuntes del Curso Historia de las Ideas Políticas**, 1a. Edición, Guatemala, Editorial Estudiantil Fénix, 2002, pág. 70.

¹³ **Ibíd.**, pág. 38.

¹⁴ Herrarte, Alberto, **El derecho de integración**, 1a. Edición, Guatemala, Tipografía Nacional, 1991, pág. 43.

ciencia política y en elaborar en su entorno una teoría orgánica y sistemática, que sirvió para afianzar el poder del absolutismo monárquico porque atribuyó las facultades soberanas del Estado a los gobernantes, quienes fueron considerados por antonomasia los *soberanos*, o sea los árbitros supremos de los destinos de sus pueblos”,¹⁵ y “Esta soberanía debía ser independiente (*absoluta*) en dos sentidos: la independencia frente a los poderes dentro del Estado consistiría en la efectividad de la regulación jurídica sin el consentimiento (*sans leur consentment*) de los súbditos, y en particular, sin la colaboración de los elementos. La independencia respecto de los poderes externos tendría su expresión en que la facultad de regulación del soberano estaría sujeta exclusivamente a los límites que no provinieran de la autoridad de aquellos poderes: tales límites serían los mandamientos divinos, la ley natural y determinados principios generales del derecho (*plusieurs loix humaines comunes à tous peuples*); por otro lado, la soberanía no debía tener tal alcance que excluyera la sujeción a los tratados”.¹⁶ Esto es un concepto de soberanía indivisible, imprescriptible e inalienable.

Thomas Hobbes funda la soberanía en el contrato social y la entiende como “la capacidad que posee el *gobernante* -no el pueblo- para decidir por sí solo, en última y definitiva instancia, sobre los asuntos del Estado.”¹⁷

John Locke, en su obra *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, de 1690, elaboró una concepción del Estado, de la soberanía y del poder político, atribuyéndole al pueblo la facultad de autodeterminarse, fundando un sistema de libertad política sobre las hipótesis de Estado de naturaleza y contrato social. Para él, “la soberanía es el poder social resultante del pacto celebrado por los individuos al constituirse en sociedad civil, poder que está inseparablemente ligado al cumplimiento de ciertos fines y que no es lícito ejercerlo en contra o fuera de ellos”¹⁸.

Juan Jacobo Rousseau, en su obra *El Contrato Social*, de 1762, propuso la explicación contractualista de la sociedad política, “sobre cuya base trató de acentuar la

¹⁵ Borja, Rodrigo, **Ob. Cit.**, pág. 39.

¹⁶ Zippelius, Reinhold, **Teoría General del Estado**, 2ª. Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989, pág. 57.

¹⁷ Borja, Rodrigo, **Ob. Cit.**, pág. 42.

¹⁸ **Ibíd.**, pág. 42.

necesidad racional de concebir el Estado como el fruto de la convergencia de voluntades individuales, para, de este modo, lograr el respeto y consagración de los derechos de cada hombre dentro de la vida social”¹⁹, constriñendo así la soberanía popular, en la cual el pueblo es el árbitro de sus propios destinos, siendo el “único titular de la soberanía”²⁰.

La concepción contemporánea

Podemos ubicarla en el período histórico comprendido entre el inicio de la Revolución Francesa y la actualidad, dividido en hechos históricos definidos, marcados por el avance tecnológico constante, así como por las mayores guerras conocidas en la historia de la humanidad.

2.2. IDEAS ACTUALES DE LA SOBERANÍA

LA NEGACIÓN DEL CONCEPTO DE SOBERANÍA -la soberanía, luego de la conclusión de la última gran guerra:

Herrarte menciona que la negación del concepto de soberanía fue un rechazo a la política de fuerza de ciertos estados europeos, determinante en la primera y en la segunda guerras mundiales, persiguiéndose una posible Federación mundial, que originaría la Sociedad de Naciones y luego las Naciones Unidas.

Sin embargo, “estas instituciones no fueron suficientes para contrarrestar la política de poder y la desconfianza mutua, y de ahí que reconocieran de manera categórica la existencia de la soberanía como atributo principal de los estados que contribuían a formarlas.”²¹

Agrega que algunos autores que pregonan este criterio impugnan la existencia de la soberanía y la sustituyen por la voluntad de los funcionarios que ejercen el gobierno del Estado en un momento determinado; ven “que la única y efectiva expresión volitiva del cuerpo político está dada por el querer de quienes ocupan sus

¹⁹ **Ibid.**, pág. 43.

²⁰ Herrarte, Alberto. **Ob. Cit.**, pág. 48.

²¹ **Ibid.**, pág. 51

lugares de dirección.”²²

CRITERIO PLURALISTA DE LA SOBERANÍA:

Como ha quedado plasmado, la soberanía ha venido evolucionando con el devenir del tiempo, y hay quienes hasta niegan su existencia en la realidad; sin embargo, existen otros que sostienen el criterio pluralista de la soberanía, y rechazan así la idea general de indivisibilidad y unitarismo, indicando que existen soberanías espaciales en las entidades públicas menores, como los municipios, las provincias, los distritos, las instituciones autónomas y otras formas parciales de organización política o administrativa.

A este tipo de soberanía se le conoce también como soberanía plural, señalando que “el movimiento *descentralizado*, tanto en lo político como en lo administrativo, así como el *sindicalismo* y otras corrientes sociales que han incidido en el fenómeno político moderno, son factores que han transformado el concepto clásico de soberanía estatal, tornándolo *plural y divisible*, de *unitario e indivisible que era*.”²³.

2.3. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA SOBERANÍA EN GUATEMALA

Nos ubicamos en Guatemala, en el año dos mil siete, para referirnos al marco constitucional de la soberanía que se estableció en la Constitución Política de la República de Guatemala, de mil novecientos ochenta y cinco.

Partiendo de las ideas anteriores debemos, en principio, citar el artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala que señala: “La soberanía radica en el pueblo, quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Norma que, dada su lectura se advierte que se orienta a la denominada soberanía popular, y que debe obligatoriamente integrarse con el artículo 152 del mismo cuerpo normativo que dispone: “El poder proviene del pueblo.”.

El artículo 140 del mismo texto constitucional preceptúa: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano...”, el 149 dispone que “Guatemala normará sus relaciones con otros estados de conformidad con los principios, reglas y prácticas

²² Borja, Rodrigo, **Ob. Cit.**, pág. 47.

²³ **Ibíd.**, pág. 48.

internacionales, con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz, la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los estados”. Y en el artículo 171, inciso l) dispone que las atribuciones del Congreso de la República, así: “Corresponde al Congreso: ... l) Aprobar antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando: 1) Afecten a las leyes vigentes para las que esta Constitución requiera la misma mayoría de votos; 2) Afecten el dominio de la Nación, establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total; atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunales en el ámbito centroamericano; 3) Obliguen financieramente al Estado, en proporción que exceda al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado; 4) Constituyan compromiso para someter cualquier asunto o decisión judicial o arbitraje internacional. 5) Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional”. Entre los tratados o convenios tienen importancia para el tema desarrollado, los que se refieren, principalmente, a materia económica, como son los referidos a la Integración Económica Centroamericana, y actualmente el celebrado con Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica, por sus consecuencias en otros aspectos. Es aquí, expresa Zippelus, cuando “se plantea la cuestión de si, debido a los procesos de integración interestatal, hoy día se disuelve a tal grado la unidad de poder del Estado, que por ello hubiera que buscar un nuevo modelo de este poder. Sobre todo las formas intermedias de dicha integración podrían conducir, a largo plazo, a transgresiones en la unidad del poder estatal, pues es concebible que los estados miembros de una organización supraestatal otorguen a éstas facultades soberanas particulares, y que éstas se sustraigan así a la supremacía de competencias de los estados, sin que, a un mismo tiempo, queden sujetas a una nueva supremacía de competencias.”²⁴.

²⁴ Zippelus, Reinhold, **Ob. Cit.**, pág. 67.

No obstante lo anterior, dadas las características del orden mundial relativas a distintos rubros (economía, derechos humanos, cultura, y, recientemente, el rechazo a la impunidad), se advierte la posibilidad de delegar en órganos supraestatales esa soberanía que le ha sido encomendada a los organismos de Estado por el pueblo, ya que “la posibilidad de que el Estado de Guatemala se someta a la jurisdicción de un tribunal internacional, en una cesión voluntaria de parte de su soberanía, es constitucionalmente permisible, ya que el artículo 171, inciso l) subinciso 5) de la Constitución Política de la República de Guatemala así lo establece; además, existen precedentes como por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que no hace falta ahondar en este punto, desde el momento que constitucionalmente aparece aceptado lo que algunos publicistas llaman “abandonos de soberanía”²⁵; ello quiere decir que únicamente los organismos de Estado conjugados y coordinados como lo prevé la Constitución Política de la República de Guatemala pueden hacer dicha cesión voluntaria de soberanía. Lo anterior lleva a definirnos en el examen de la integración y su derivado actual conocido como globalización.

²⁵ Gaceta Jurisprudencial 68 Expediente No. 171-2002 de la Corte de Constitucionalidad.

CAPÍTULO III

INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN:

Una idea general que tenemos los seres humanos radica en la autosuficiencia, la cual consiste en creer que en forma individual podemos lograr el desarrollo de todos los aspectos de la vida cotidiana.

Esta idea de autosuficiencia en materia económica de los estados ha sido superada, salvo algunos casos aislados, pues hace ya varios siglos existían ideas integracionistas y de cooperación entre países, especialmente entre aquellos que han compartido un territorio continental en común.

Desde mediados del siglo XX los fenómenos de integración se hicieron mucho más comunes, debido al fenómeno llamado globalización, al que nos referiremos adelante sobre todo en la década del 90, acompañada del predominio de un modelo económico de libre mercado, el cual se nutre del intercambio entre los estados, lo que ha hecho necesario adoptar medidas destinadas a mejorar su visión negociadora frente a los otros estados. Esto se ha logrado por medio de los procesos de integración regional, que permiten a los países negociar como bloque, pues “Es signo del tiempo actual el surgimiento de mercados ampliados obedeciendo a la dinámica humana de abrirse espacios naturales que la política ha venido cerrando progresivamente. Nada más natural hay que el comercio y nada más artificial que las fronteras aduaneras”²⁶.

3.1. INTEGRACIÓN

Existen básicamente dos formas de establecer relaciones internacionales en materia de intercambio comercial, a saber: la cooperación que incluye acciones destinadas a disminuir la discriminación, como es el caso de acuerdos internacionales sobre políticas comerciales, y la integración que comprende medidas conducentes a la supresión de algunas formas de discriminación, como lo es la eliminación de barreras al comercio. Este último concepto de integración es el que nos interesa para efectos del

²⁶ Maldonado Aguirre, Alejandro, **Temas Jurídicos Tomo II**, 1ª. Edición, Guatemala, Editorial Centro Impresor PS, S.A., 2007, pág. 969.

desarrollo de este tema.

Partiendo desde lo más básico, la palabra integración según el Diccionario de la Lengua Española significa acción y efecto de integrar o integrarse, constituir las partes un todo, unirse a un grupo para formar parte de él.

Así, en un aspecto más profundo se define la integración como "un acuerdo por virtud del cual dos o más estados convienen en abolir de inmediato, o en forma gradual y progresiva, todas las medidas que se oponen a la libre circulación de mercancías y, si así se ha estipulado, de las personas, servicios y capitales, lo mismo que en apoyarse recíprocamente para alcanzar su desarrollo económico y social y mejorar su posición negociadora frente a terceros, o para asegurar una expansión económica estable y sostenida, y hacer posible el empleo eficiente de los elementos científicos y tecnológicos con que cuentan"²⁷.

3.1.1. Los objetivos de la integración económica

Siguiendo las ideas de Fonseca, consideramos que la integración económica puede tener varios propósitos u objetivos, como el establecimiento de un mercado común o un área de comercio libre, el desarrollo económico y tecnológico entre países vecinos, lo cual va a depender de los convenios que surjan entre las partes. Puede estar ligada a la estimulación de ciertas industrias, limitación de algunas importaciones, y a la imposición de salarios mínimos, entre otras.

Así, en Centroamérica sería su objetivo alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países del área, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas; eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica en la economía internacional. Este objetivo es el objetivo básico del Subsistema de Integración Económico, tal como lo dispone el Protocolo de Guatemala en el artículo 3, cuando se refiere a los objetivos y principios de la integración económica

²⁷ Fonseca, Gautama, **Integración Económica: El caso centroamericano**, Honduras, Editorial Universitaria, 1990, pág. 60.

centroamericana.

3.1.2. Grados de integración económica

Tomando en cuenta que la integración es un proceso que pasa por diversas etapas en forma paulatina y progresiva, es posible establecer una clasificación según el grado de integración, donde cada una de las etapas o grados tiene ciertos rasgos esenciales que la distinguen, tanto de la etapa inmediatamente anterior como de la posterior. Existe un consenso más o menos amplio que trata la integración económica respecto de cuáles son las etapas por las que pasan los procesos de integración. Para efectos del desarrollo de la integración económica, el autor citado hace referencia a seis etapas o grados de integración.

a) Zona de preferencias arancelarias

Ésta radica en un acuerdo entre varios estados, mediante el cual se comprometen a brindar a sus respectivas producciones un trato preferencial en comparación con el que se otorga a terceros países, es decir, se conceden diversos grados de rebajas arancelarias en el comercio recíproco. Esta área se puede dividir, a su vez, en tres: i. área de preferencias arancelarias propiamente dichas, donde las concesiones son exclusivamente a los derechos aduaneros que gravan la exportación e importación de mercaderías; ii. área de preferencias aduaneras, donde no sólo se limitan a las restricciones arancelarias, sino que puede contemplar también otros tributos aduaneros, que se aplican con ocasión de la exportación o la importación, pudiendo contemplar tanto restricciones directas como indirectas; y, iii. área de preferencia económica, que abarca aspectos que no son más de naturaleza aduanera, pero que hacen un tratamiento discriminatorio de la mercadería extranjera una vez que ésta ha sido importada.

b) Zona de libre comercio

Ésta, “básicamente se caracteriza por la eliminación o reducción progresiva de todo tipo de barreras arancelarias y no arancelarias que impidan o dificulten el intercambio de mercancías originarias, naturales o manufacturadas, entre los territorios

de los estados miembros, con miras a asegurar su libre circulación y porque cada país mantiene su propia política comercial y sus aranceles frente a terceros.”²⁸ Para llegar a una zona de libre comercio se fijan plazos, condiciones y mecanismos de desgravación arancelarios. La mira está puesta en las medidas de fronteras entre las partes, con el propósito de incrementar los flujos de los intercambios recíprocos. Como con el acuerdo de libre comercio surge el problema del control de las importaciones de extra zona, los estados partes deben implementar instrumentos que tiendan a establecer el origen de los productos, y de esa forma diferenciar entre los bienes que se generan en la zona y los que provienen de otras fronteras, ya que los productos que se deben beneficiar con el acuerdo son los originarios de los estados partes, evitando la triangulación que significaría el ingreso de productos del exterior a la zona a través del país que cobra los aranceles más bajos; esto se obtiene por medio de lo que se denomina cláusulas de origen, las cuales deben ser muy precisas y severas.

c) Unión aduanera

Implica “el libre comercio para todo tipo de mercancías, cualquiera que sea su origen; una administración aduanera común, y la comunidad de los ingresos fiscales provenientes del arancel uniforme de importaciones”²⁹; es decir, que se trata de un proceso en el que los estados participantes, además de liberar los estándares comerciales por medio de la desgravación arancelaria entre ellos, adoptan frente a terceros países una política arancelaria común o tarifa externa común.

Se ha señalado que la unión aduanera perfecta debe reunir las siguientes condiciones: **1)** la completa eliminación de tarifas entre sus estados miembros; **2)** el establecimiento de una tarifa uniforme sobre las importaciones del exterior de la Unión, y **3)** la distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros conforme a una fórmula acordada.

De acuerdo con lo anteriormente dicho, los estados que integran una unión aduanera, además de reducir las tarifas aduaneras entre sí hasta llegar a cero, adoptan

²⁸ *Ibíd.* pág. 65

²⁹ *Ibíd.*, pág. 66.

un arancel externo común, en forma gradual con plazos y listas temporarias de excepciones que normalmente son diferentes según el desarrollo económico de los estados partes, en relación con los productos que importan de países de fuera de la zona. Los derechos de importación obtenidos por el arancel externo común, a su vez, deben ser distribuidos entre los estados miembros, para lo cual deben definir el mecanismo respectivo. Al existir un arancel externo común, se eliminan las normas de origen, por lo que una mercadería de procedencia extranjera, ingresada legalmente por cualquier repartición aduanera, previo pago del impuesto común que se haya fijado, tiene libre circulación por el espacio geográfico de los países socios de la unión aduanera. Otra característica es la forma de negociación con el exterior, la cual debe hacerse necesariamente en bloque.

d) Mercado común

Consiste en que los países miembros que componen la unión aduanera le agregan la posibilidad de la libre circulación de personas, servicios y capitales, sin discriminación; por tanto, se establece la libre circulación de los factores productivos.

Aquí no hay aduanas internas ni barreras tarifarias entre los estados partes; se lleva a cabo una política comercial común; se permite el libre desplazamiento de los factores de la producción (capital, trabajo, bienes y servicios), y se adopta un arancel aduanero exterior unificado.

La legislación de los países miembros debe unificarse o armonizarse, con el objetivo de asegurar las condiciones de libre competencia en el ámbito del mercado interior común. Las normas no sólo deben perseguir la supresión de las barreras que impiden el libre desplazamiento de los factores de producción, sino también de aquellas que son consecuencia de prácticas restrictivas de reparto o explotación de los mercados imputables a las empresas, la armonización de las legislaciones sobre las áreas pertinentes, la coordinación de las políticas macroeconómicas y el establecimiento de reglas comunes aplicables de manera uniforme no solamente a los estados participantes, sino también a las personas físicas y jurídicas que en ellos habitan, generan normas que son fuente de derechos y obligaciones para los miembros.

e) Unión económica

Consiste en que los estados que han conformado un mercado común, le incorporan la armonización de las políticas económicas nacionales, entre ellas, las políticas monetaria, financiera, fiscal, industrial, y otras, con la finalidad de eliminar las discriminaciones que puedan hallarse de las diferencias entre las políticas nacionales de cada uno de los estados que la componen.

Esta unión, entonces, “equivale a la creación de un espacio económico en el que se han suprimido todas las restricciones artificiales que son capaces de frenar u obstaculizar la libre circulación de todos los elementos de la actividad económica.”³⁰ Como son objeto de la integración todas las actividades económicas en el ámbito espacial de la unión económica, la concertación de una política monetaria común lleva a la creación de un banco central común, y finalmente a la adopción de una moneda común, con lo que se perfecciona una unión monetaria.

Integración económica completa

Este es el mayor grado de profundidad al que puede aspirar un proceso de integración, y se produce cuando la integración avanza más allá de los mercados; porque en el transcurso de este proceso los estados involucrados tienden no sólo a armonizar, sino a unificar las políticas en los sectores monetario, fiscal, social, y otros, y más allá, incluso en cuestiones relativas a las políticas exteriores y de defensa.

En esta instancia de integración se requiere del establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los estados miembros. Algunos autores afirman que este grado de unificación sugiere la desaparición de las unidades nacionales, por la absorción de las partes en un todo, como es definida la palabra "integración".

³⁰ *Ibíd.*, pág. 67.

3.2. GLOBALIZACIÓN

La globalización, expresan Goldin y Reinert, es el proceso por el cual la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo unifica mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global. Así, los modos de producción y de movimientos de capital se configuran a escala planetaria, mientras los gobiernos van perdiendo atribuciones ante lo que se ha denominado la sociedad en red. En este marco se registra un gran incremento del comercio internacional y las inversiones, debido a la caída de las barreras arancelarias y la interdependencia de las naciones. Se ha dicho que “La globalización es un fenómeno a menudo discutido pero rara vez definido. En términos globales, la globalización es un incremento del impacto sobre las actividades humanas debido a fuerzas que se extienden más allá de las fronteras nacionales. Estas actividades pueden ser de índole económica, social, cultural, política, tecnológica o hasta biológica, como el caso de las enfermedades.”³¹

En los ámbitos económicos empresariales el término se utiliza para referirse a los efectos mundiales del comercio internacional y los flujos de capital, y particularmente a los efectos de la liberalización y desregulación del comercio y las inversiones, lo que a su vez suele denominarse como libre comercio; sin embargo, dada la amplitud de la noción, ello no queda ahí, en lo que los ámbitos económicos empresariales conciben como globalización, sino que supera esa esfera de lo económico y acapara una gran cantidad de espacios, pues se habla incluso de la globalización de la información o del flujo de datos transfronterizos que, según el Consejo Económico de la Organización de Naciones Unidas, “...es la circulación de datos e información a través de las fronteras nacionales para su procesamiento, almacenamiento y recuperación”³².

Etimológicamente, ciertos autores consideran más adecuado en español el término mundialización, en lugar de globalización, anglicismo éste procedente del inglés

³¹ Goldin, Ian y Reinert, Kenneth, **Globalización para el Desarrollo**, Primera Edición, Editorial Planeta Colombiana, S.A., y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Colombia, 2007, pág. 28.

³² Martínez Solano, Edna Rossana, **Apuntes de Derecho Informático**, 1ª. Edición, Guatemala, Ediciones Mayté, 2004, pág. 68.

globalización, puesto que en español, global no equivale a mundial, como sí ocurre en inglés. Sin embargo, el Diccionario de la Lengua Española registra la globalización, entendida como “la tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”.³³

En la actualidad, “diferenciamos tres etapas de la globalización moderna:

- La primera, entre 1870 y 1914, que termina con la Primera Guerra Mundial,
- La segunda, al terminar la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de 1970 y,
- La tercera, desde mediados de 1970 hasta el presente.”³⁴

Se ha considerado que en el período de 1870 a 1940 nació la economía mundial moderna, la cual no ha sufrido mayores cambios. “Lo que los historiadores han observado es que, desde el punto de vista de los flujos de capital (la era predominante británica de inversión externa e inversión de cartera), los tiempos a finales de los años 1800 fueron extraordinarios. La integración global de los mercados de capital se favoreció por los adelantos del transporte ferroviario y marítimo y de la comunicación telegráfica. Los sistemas coloniales europeos se encontraban en su mayor etapa de desarrollo y la migración estaba en su pico histórico en relación con la población global de la época.”³⁵

Esta etapa fue la antesala de las dos etapas siguientes, la primera a finales de 1940, al terminar la Segunda Guerra Mundial, hasta mediados de 1970, y a partir de esa fecha se inicia la tercera etapa, hasta la presente fecha.

Algo que debemos tener claro es que la crisis económica mundial que se desató con motivo de la gran depresión realzó el declive del sistema comercial, por lo que los gobiernos, ya sea por estrategias o para proteger sus economías internas de la recesión, se volcaron a un nacionalismo económico proteccionista, utilizando como instrumentos la elevación de los aranceles aduaneros y la fijación de limitaciones a la importación. Así que “la ruina económica que para muchas naciones significó la Primera

³³ Real Academia Española, **Diccionario de la Lengua Española**, 21ª. Edición, España, Editorial Espasa Calpe, S.A., 1992, pág. 1043.

³⁴ Goldin, Ian y Reinert, Kenneth, **Ob. Cit.** pág. 53.

³⁵ **Ibíd.**, pág. 33.

Guerra Mundial y los graves problemas financieros y sociales que confrontaron como consecuencia de la depresión de los años 30, le puso término al libre cambio como sistema. Desde entonces se suscribieron múltiples tratados bilaterales para regular el comercio y otras áreas de la economía, y se hicieron los primeros ensayos para crear mecanismos multinacionales de cooperación, entre los que sobresale, pese a la brevedad de su existencia, la Sociedad de Naciones”³⁶.

Por ello, Estados Unidos comienza a aplicar una política comercial basada en la negociación de acuerdos bilaterales de comercio con determinados países, que básicamente consistía en la apertura de los mercados mediante la reducción de aranceles por productos, a cambio de un trato equivalente o recíproco; es decir, utilizando el principio de la reciprocidad, aplicando el principio de la nación más favorecida, que provenía del siglo XVII y que significa que cualquier preferencia que otorgara un Estado contratante a un tercer país, era automáticamente extendido a las otras partes que firmaron el tratado con dicha cláusula. El bilateralismo sustituye así al libre cambio como forma predominante de las relaciones económicas internacionales, y se caracteriza por el aumento significativo de los aranceles aduaneros y el establecimiento de restricciones cuantitativas a los intercambios internacionales, fijándose topes a la importación de cada mercadería. Se instaura el monopolio estatal sobre el comercio exterior, el control de cambios y la no convertibilidad de las monedas nacionales, de tal forma que si un Estado tenía un saldo acreedor al final del ejercicio respecto de otro, no podía emplearlo en la adquisición de productos o en saldar cuentas con terceros países. En una palabra, el comercio se realizaba en compartimentos herméticos entre los estados.

El bilateralismo subsistió hasta el término de la Segunda Guerra Mundial (segunda etapa de la globalización moderna). Al concluir ésta, emergen en la escena internacional como potencias excluyentes la Unión Soviética y Estados Unidos, lo que trae aparejado que por primera vez en la historia el centro de decisión político mundial deja de ser Europa y se traslada a un país americano y a otro euroasiático. Se conforman dos bloques ideológicos con sus respectivas esferas de influencias. Así, el

³⁶ Fonseca, Gautama, **Ob. Cit.**, pág. 21.

15 de julio de 1947, “el Comité de Cooperación Económica por los dieciséis estados europeos occidentales que habían apoyado el *Plan Marshall* (Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Italia, Austria, Grecia, Portugal, Dinamarca, Noruega, Suecia, Irlanda, Islandia, Suiza y Turquía, ya que quedaron al margen España por su asilamiento posbélico y Finlandia por presiones de la URSS)”.³⁷ Estados Unidos, siguiendo la visión liberal de sus gobernantes, pregonó la reconstrucción del mundo de posguerra, lo que para ser posible, desde el punto de vista económico, debía estar estructurado en varias partes. Una era la institucionalización y regulación del comercio internacional. Para estos efectos, entre 1946 y 1948, a instancias del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, se realizaron sucesivas conferencias en Londres, Nueva York, Ginebra y La Habana, con la intención de crear una Organización Mundial del Comercio (OMC) cuya finalidad era quitar las barreras que los estados habían puesto al comercio internacional. Como era sumamente difícil conformar una organización internacional del comercio, Estados Unidos, con un conjunto de países, en 1947 en Ginebra crearon el Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), como un acuerdo de regulación de las relaciones comerciales entre las partes firmantes, cuyo objetivo era liberalizar el comercio de bienes manufacturados, con la reducción progresiva de los aranceles aduaneros, usando como herramientas los principios de la nación más favorecida y la reciprocidad.

En este marco regulatorio económico internacional, haciendo uso del Artículo 24 del Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio, se cobijan los procesos de integración económica regional. El primero de ellos es el proceso iniciado en Europa en el año 1950, que ha dado origen también al derecho de integración regional. A medida que el proceso europeo se iba perfeccionando, los demás estados empezaron a percibir los procesos de integración como una nueva forma de encarar el desarrollo económico, buscar la paz y fortalecer el poder de negociación internacional. Nacen así, en el continente americano, el Acuerdo de Libre Comercio para América Latina y el Caribe en

³⁷ De la Guardia, R. Martín y Pérez Sánchez, G.Á., **Historia de la Unión Europea**, España, Editorial Arco Libros, S.L., 2003, pág. 23.

1960; el Mercado Común Centroamericano en 1960, y el Pacto Andino en 1969; y en Europa, la Asociación Europea de Libre Comercio en 1959; en 1991 el reemplazo de la ODECA por el SICA como nuevo marco jurídico político en todos los ámbitos de la integración, y en 1993 la entrada en funcionamiento del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

3.3. CENTROAMÉRICA FRENTE A LA INTEGRACIÓN Y LA GLOBALIZACIÓN

Procuraremos ser breves en el tratamiento de la información del presente tema, pues ha sido enfocado de manera sobrada en distintos textos de Derecho de integración, de la Integración centroamericana, y de historia de Centroamérica, considerando suficiente dar datos del devenir histórico en cuanto a Centroamérica y su posición frente a la integración y a la globalización. Hecha la anterior salvedad, podemos indicar que el proceso de integración en Centroamérica tuvo como antecedente, desde la conformación de las denominadas Provincias Unidas de Centroamérica, en 1821, a través de la cual los cinco países de Centroamérica se unieron después de la independencia de España y la fallida unión a México. Sin embargo, la organización federal propuesta para la unión de provincias no logró consolidar el poder de manera coherente, y terminó desapareciendo, ante la deserción de las autoridades locales de los estados. En este siglo la historia nos indica que existieron varios intentos de reunificación, en 1842 y 1847, los cuales llegaron a feliz término, aunque cabe resaltar que dichos intentos estaban encaminados siempre hacia el logro de una consolidación política del poder.

Ya en el ámbito económico de integración y globalización, se ve iniciado, a mediados del siglo XX, el proceso que tenía como objetivo, en términos generales, el intercambio comercial, social y cultural, el cual experimenta graves problemas a lo largo de su historia. No obstante, los países centroamericanos insistieron en el proceso; superaron los inconvenientes de épocas pasadas y actualizaron sus estructuras comerciales hacia la competencia internacional, con el fin de no repetir los errores del pasado, cuando el mismo proceso de integración contenía factores desestabilizadores que, unidos a los factores externos, se conjuraban contra el éxito de dicho proceso. Para entender adecuadamente la evolución de lo que hoy en día se denomina Sistema

de Integración Centroamericana, “es necesario dividir la historia del proceso en tres etapas:

1. La primera, desde sus inicios, con la creación del Mercado Común Centroamericano en 1961 hasta 1980, cuando la situación del proceso se hace insostenible, principalmente por factores externos como la crisis de la deuda externa y la recesión de la economía mundial.
2. Una segunda etapa, en la que la integración vivió una época de estancamiento debido a la existencia de conflictos armados al interior de los países y entre los países, hasta 1990; y,
3. Una tercera etapa en la que la consolidación de la paz y el logro de la estabilización económica han permitido dinamizar el proceso y plantear metas más ambiciosas en la integración.”³⁸

Este proceso, según los autores del presente documento, alcanzó un elevado grado con el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, que se encuentra vigente para los países suscriptores. Costa Rica, recientemente lo aceptó; luego de ser aprobado en Consulta Popular, se abre el camino a su aprobación por el órgano legislador.

Con la suscripción y posterior ratificación del DR-CAFTA, o Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, no se hace necesario emitir comentario acerca de la posición actual de Centroamérica frente a la integración y globalización; ello, debido a que por su propio peso cae la visión de los países acerca de la integración económica, la cual llega a concluir exitosamente pese a múltiples rechazos de grupos académicos, sociales, religiosos y otros que fracasaron en sus intentos previos a frenar la ratificación por parte del Organismo Legislativo y posteriores a la emisión del Decreto que lo ratificó.

³⁸ Organización Internacional del Trabajo. **El proceso de integración centroamericana en perspectiva.** www.oit.or.cr.

3.4. GUATEMALA Y LOS TRATADOS EXTRAREGIONALES (Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana)

Dada la naturaleza de este trabajo, quisiéramos empezar explicando por qué se toma como base referencial el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, para determinar la posición desde el punto de vista fáctico de Guatemala frente a los Tratados de Integración Económica, y la razón es en sumo sencilla, pues este acuerdo comercial desató una serie de sentimientos encontrados de los sectores que de una forma u otra son considerados como grupos de presión.

Podemos hacer referencia a los acontecimientos surgidos previos a la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, que son: el uno de marzo del año dos mil cinco se realizó una manifestación frente al Congreso de la República, en rechazo a la aprobación del Tratado y a la ley de concesiones de los servicios del Estado al capital nacional e internacional. Participan maestros, sindicalistas y campesinos, quienes demandan la no ratificación del tratado y la realización de una consulta popular. Ese mismo día el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos (USAC), en un campo pagado, anunció públicamente su rechazo al Tratado y pidió realizar una consulta previo a su ratificación, señalando que “tiene implicaciones para la soberanía del país al redefinir las funciones del Estado, reduce los derechos y obligaciones económicas y remite a la nación al cumplimiento de leyes supranacionales, lo que está reñido con la Constitución de la República”³⁹.

El tres de marzo del año dos mil cinco, el Rector de la Universidad Nacional, la Universidad de San Carlos, envió al Congreso de la República una petición para someter la aprobación del Tratado a consulta popular, basándose en el artículo 173 de la Constitución de la República, que establece que las decisiones políticas de especial trascendencia deben ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos.

El cinco de marzo del año dos mil cinco, la Conferencia Episcopal de Guatemala

³⁹ Prensa Libre, publicación del 01/03/2005.

(CEG) emitió un comunicado de prensa en el cual hizo un llamado al Congreso de la República pidiendo que cualquier acuerdo comercial deba tomar en cuenta el efecto en la vida y dignidad de las familias y los trabajadores pobres y vulnerables de este país⁴⁰.

El ocho de marzo, el Movimiento Indígena, Campesino, Sindical y Popular publicó un campo pagado en el cual demandó de los diputados meditar su voto, ya que de ello dependía el futuro de sus hijos, de nuestros hijos y de nuestro país.⁴¹ Expresan que votar a favor del CAFTA significaría entregar la soberanía del país, poner en grave riesgo la seguridad alimentaria de la población y atentar contra el desarrollo económico, cultural y político del país. A su vez, llamaron al pueblo de Guatemala a participar en todas las acciones organizadas por el movimiento popular. En esa oportunidad, grupos de maestros, sindicalistas y campesinos realizaron un bloqueo alrededor del Congreso de la República, que tuvo fuerte presencia de las fuerzas de seguridad pública. Existió temor por parte de las organizaciones sociales de que los diputados aprobaran el CAFTA; sin embargo, éstos no lograron alcanzar suficiente quórum para ratificar la ley. Durante el transcurso del día se dieron algunos choques entre manifestantes y las fuerzas de seguridad pública.

El diez del mismo mes y año, los integrantes del Movimiento Indígena, Campesino, Sindical y Popular salieron a las calles para protestar nuevamente contra la ratificación del Tratado de Libre Comercio; iniciaron la concentración en la Plaza de la Constitución, y se encaminaron hacia las barreras policíacas, donde trataron de mediar con los agentes para que les permitieran el ingreso a las cercanías del Congreso, lo cual no fue permitido por las fuerzas de seguridad. Se iniciaron enfrentamientos entre los integrantes del Movimiento Indígena, Campesino, Sindical y Popular y las fuerzas de seguridad, pero estas últimas nuevamente hicieron uso de gases lacrimógenos y tanques de agua para dispersar a los oponentes del tratado. Varias personas fueron golpeadas y capturadas por agentes policíacos.

Ese mismo día, en el Congreso de la República, con 126 votos a favor y 12 en contra, se aprobó de urgencia nacional el Decreto 31-2005, por el cual se ratificó el

⁴⁰ Prensa Libre, publicación del 03/03/2005.

⁴¹ Prensa Libre, publicación del 08/03/2005.

Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, quedando así plasmada la voluntad de los legisladores, quienes son los representantes del pueblo, de la posición de Guatemala en materia de integración económica.

Cabe resaltar que el Decreto 31-2005 del Congreso de la República fue impugnado de inconstitucional por parte del representante legal de la Universidad de San Carlos de Guatemala ante la Corte de Constitucionalidad, acción que fue declarada sin lugar por ese tribunal constitucional.

Por lo anterior, y dadas las circunstancias en que nació el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, podemos afirmar que la posición de Guatemala como ente soberano frente a los tratados de libre comercio es positiva, pues previamente a la emisión del Decreto relacionado existió una serie de ponencias y estudios respecto al Tratado, los cuales, de una manera u otra, señalaron los aspectos negativos y positivos del mismo, siendo contestes en que Guatemala no puede superar los problemas económicos y de desarrollo que tiene de manera aislada, sino, por el contrario, debe integrarse a la región para percibir apoyo.

3.5. GUATEMALA FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

A manera de ejercicio mental, y ante la ausencia de bibliografía respecto al tema de Guatemala frente a la globalización, utilizaremos el documento intitulado “LAS ECONOMÍAS SUBDESARROLLADAS EN LA GLOBALIZACIÓN” de Ángel Martínez González-Tablas, publicado por la Unidad de Capacitación Institucional, Escuela de Estudios Judiciales de Guatemala, dentro del texto de Teleología del Estado.

Advierte que las economías subdesarrolladas frente a la globalización las podemos visualizar desde tres puntos de vista: el primero, las oportunidades, el segundo, las restricciones y el último, pero no menos importante, las políticas.

3.5.1. OPORTUNIDADES

Señala que es difícil ignorar que algunas de las problemáticas inherentes al subdesarrollo –aplicable a Guatemala– se ven modificadas como consecuencia de la globalización, abriéndose oportunidades de acceso a recursos y a mercados. De ello se

deriva que la globalización abre varias puertas a las economías subdesarrolladas, puertas que al ser utilizadas de manera adecuada la pueden llevar al desarrollo, y éstas son:

Acceso a recursos. Tenemos como idea principal que el subdesarrollo viene alimentado por la habitual falta de ahorro, de divisas, de capacidad empresarial y de tecnología. La formación de un mercado financiero mundial, de acuerdo con pensamiento de quienes inspiran este movimiento mundial, señalan que se hace posible el acceso al ahorro global y a las consiguientes divisas, agregando a ello la idea de que el aumento de la oferta lleva a una aglomeración de los tipos de interés.

Por ello, Guatemala, como un país subdesarrollado, necesita ser capaz de ofrecer el entorno que las transnacionales solicitan, para que tanto receptor como inversor establezcan vínculos en el entorno económico local. Finalmente, la tecnología asociada al nuevo paradigma, la revolución en la información, que penetra todo el tejido social y económico, trastocando comportamientos y organizaciones, crea una sociedad red y rompe barreras de entrada, permitiendo que empresas altamente innovadoras, surgidas de la nada, capten recursos y ganen cuotas de mercado.

Acceso a mercados. Tenemos en Guatemala, como en el resto de economías subdesarrolladas, que la privación del mercado interno ha sido una restricción constante y apremio en buena parte de las pretensiones de las diferentes traducciones de industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, la formación de un mercado mundial accesible se presenta como medio ideal para liberarse del insuficiente nivel, con lo que la economía subdesarrollada guatemalteca se movería en un contexto competitivo y dinamizador que le ayudaría a mejorar su productividad y a mantener una continua tensión innovadora.

En resumen, la globalización a Guatemala le abre oportunidades tanto de acceso a recursos como de acceso a mercados; pero el proceso se enfrenta a fuerzas de signo contrario, y en modo alguno puede pensarse que el efecto neto es necesariamente positivo y su logro, automático.

Lo anterior, sabemos que no es obra de la imaginación, sino se trata de un estudio concreto, que ha pasado lógicamente por la observación, ya que los resultados observados en los países desarrollados dan cuenta de que ello es así, habiéndose

incrementado la productividad de la mano de obra, el nivel de empleo y los salarios reales. Ello implica que las experiencias de los países que recientemente han alcanzado su desarrollo, indican que para lograrlo, y para elevar el nivel de vida de los trabajadores, no hay mejor camino que aquel desarrollo con orientación de mercado, donde empresas y trabajadores inviertan en capital físico, humano y tecnológico.

3.5.2. RESTRICCIONES

Como el panorama que ofrece la globalización no es del todo favorable para Guatemala y para los demás países considerados como subdesarrollados, se hace necesario resaltar las restricciones que se presentan en relación con ese fenómeno mundial, y éstas las podemos resumir de la siguiente manera:

1. El desarrollo desigual se mantiene, y surgen nuevas tendencias excluyentes, no sólo por el condicionamiento proveniente del nuevo entorno mundial que es más enérgico que en el pasado, sino porque aparecen riesgos en el plano financiero y se acrecienta la vulnerabilidad de las economías, consecuencia directa del nuevo paradigma tecnológico. Así pues, la globalización tiende a ignorar a muchas sociedades, y se limita a una determinación negativa de las que no participando de los nuevos flujos se ven condicionadas por el marco creado por su existencia.
2. La modificación de la estructura y de la correlación de fuerzas sociales tiene importante incidencia, pues la globalización favorece al capital, entendido éste como todos los segmentos relacionados con el control y utilización de recursos, y perjudica al trabajo, los grupos sociales que por carecer de recursos y no estar vinculados a su control y utilización, viven del trabajo que realizan, con el agravante de que se tiende a emerger una clase capitalista mundial.
3. En el terreno político e ideológico domina a escala mundial un paradigma neoliberal, que postula políticas de desregulación pública y presenta las actividades de los capitales privados como juego del libre mercado, con el elevado grado de monopolio que ello conlleva.
4. Se debilita la posibilidad de adoptar opciones autónomas, estrechándose el

margen de maniobra de las sociedades particulares y muy especialmente el de las subdesarrolladas, cuya combinación de cohesión interna e inserción suele ser de baja calidad. Esta falta de autonomía se agrava por los problemas del Estado.

En resumen, profundización del desarrollo desigual, pérdida de margen de maniobra, falta de alternativas sistémicas, auge del paradigma neoliberal y debilitamiento relativo del trabajo, son restricciones para las sociedades subdesarrolladas, lo cual confirma lo señalado por algunos analistas, quienes consideran que la integración internacional aumentaría la vulnerabilidad de los países en desarrollo.

3.5.3. POLÍTICAS

Se postulan varias propuestas, que deben considerarse como orientaciones para la acción política, entre las que pueden mencionarse:

1. Construir políticas económicas a partir de cada realidad singular, ya que no hay un manual específico y general de políticas, y sólo se puede avanzar si se parte del hecho de que todos los países son distintos; y en el caso de Guatemala, tomando en cuenta la pluralidad de culturas, el lenguaje y la etnicidad.
2. Definir un conjunto visible de objetivos y prioridades referidos a políticas económicas. Para evitar estar sin rumbo, en la gracia, estos objetivos y prioridades deben ser formulados con claridad; facilitar la búsqueda de coherencia y propiciar un proceso de depuración progresiva.
3. Fortalecer la cohesión interna de los sectores que intervienen ya sea políticos, económicos y sociales es fundamental en la fase globalizante; no sólo hay que mirar hacia fuera, sino hay que buscar dentro de sí, porque no todo se disuelve en la relación con la economía mundial.
4. Mejorar la inclusión de todos los sectores de la sociedad debe ser un objetivo permanente, ya que conduce a una política activa, a una verdadera gestión que busque utilizar el margen de juego que, mayor o menor, siempre existe, poniéndolo al servicio de un proyecto.

Estas políticas, entrelazadas con las oportunidades, evitarán que las restricciones hagan eco en la economía guatemalteca, economía que, como repetimos, asumió una actitud activa frente a la globalización y a la integración económica; ello en busca de un futuro mejor para las y los guatemaltecos, no dejándose opacar el poder político por los grupos de presión que pretendían mantener al país aislado de estos movimientos mundiales.

CAPÍTULO IV

EL CONCEPTO DE SOBERANÍA SE CONSERVA, PESE A LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA GLOBAL

Todo Estado, como sujeto de Derecho Internacional, al integrar la comunidad internacional, cuenta con soberanía y un ordenamiento jurídico propio.

Esta comunidad internacional se caracteriza por tener un sistema jurídico totalmente distinto al de los estados y comunidades regionales que la conforman.

La soberanía de los Estados que se integran a la Comunidad Internacional ha variado. La pluralidad de Estados posee una condición soberana para adoptar sus propios sistemas normativos internos, pero, dado a que cotidianamente se relaciona con los demás Estados que conforman la Comunidad Internacional, se han visto obligados a sujetar su independencia como elemento que conforma la soberanía, a un ordenamiento jurídico internacional.

Se dice que la integración económica mundial está asociada con el desarrollo de los países, porque mejora la calidad de vida de sus habitantes.

El Estado es soberano dentro de su territorio y su población; cuenta con poder para obligar, y no puede ser constreñido por ningún otro poder; pero en relación con la comunidad internacional, el concepto de soberanía se agota, porque al integrarse a ésta se sujeta a la observancia de un ordenamiento jurídico diferente, dado que el Derecho Internacional regula o aspira a regular las relaciones de los diversos estados entre sí.

La interdependencia de los países permite que problemas que antes sólo aquejaban a un país, ahora trascienden sus fronteras afectando también a otros. Esta situación ha dado origen a la integración de las naciones para afrontar esos problemas comunes. Esta integración, plasmada en instituciones como la Organización de las Naciones Unidas, organismos regionales, convenciones plurilaterales, la creación de códigos internacionales, etc., se ha convertido en una verdadera *necesidad*.

La actividad integracionista, o de unificación, o de globalización, encuentra muchos tropiezos, sobre todo en los ámbitos jurídico y político, muy a pesar del notable

desarrollo de algunas disciplinas como el Derecho Internacional Público.

El doctor Francisco Villagrán Kramer indica que la integración desde cualquier perspectiva es un proyecto político, que “permite a los sistemas políticos abiertos protagonistas del mismo, asegurar, en primer lugar, la viabilidad de un proceso de desarrollo económico y social equilibrado y autosostenido, y que en última instancia permite superar las condiciones de dependencia en que se encuentra un grupo de países; luego, reforzar la modernización de sus sistemas culturales, a fin de evitar la alienación, y por último, reafirmar su propio estilo de vida generando una capacidad de innovación en los campos científico y tecnológico...”⁴²

Añade que es relevante aclarar que no es la economía de un país la que se integra a los mercados internacionales lo que se integra son grupos sociales denominados Sociedades, dando como resultado que “La integración entre países subdesarrollados se opera, pues a nivel de clases sociales”⁴³.

En este proceso de integración económica mundial cabe la incorporación de sectores marginados, pero en condiciones de inferioridad, de donde se puede asegurar que este proceso de integración económica, se da en desigualdad de condiciones entre los diversos países.

La globalización obliga a que los estados se sometan a las condiciones que impone la comunidad internacional, lo cual sistemáticamente les constriñe a ir renunciando a conducir ciertos asuntos internos y externos, en forma soberana o independiente, procurando decisiones en conjunto que permitan a los entes internacionales la autoridad de decidir colectivamente, que generalmente son los países con poder económico y por ende político, aunque esto contradiga la soberanía de cada país.

Puede concluirse, entonces, que el proceso globalizador no siempre beneficia, porque se da en planos de desigualdad, porque responde a factores de producción y consumo; la potencialidad económica de cada país

Como señala el doctor Jorge Mario García Laguardia, el concepto de soberanía

⁴² Villagran Kramer, Francisco, **Estudios de Ciencia Política y otros Ensayos**, Serviprensa Centroamericana, 1979, pág. 162.

⁴³ **Ibíd.**, pág. 174

se conserva, pese al sometimiento que cada Estado hace ante la comunidad económica internacional, lo cual redundaría en una contradicción técnica, porque dentro de la concepción clásica, el Estado no debe tener autoridad sobrepuesta, o de carácter superior. Si la soberanía representa ese poder que el Estado tiene a lo interno y externo de su población, termina siendo contradictorio que actualmente las relaciones económicas internacionales limiten su autonomía y autoridad, ya que por el proceso globalizador, actualmente existe la Teoría de la Soberanía de la comunidad internacional, “que sostiene la superioridad de ésta sobre los estados”.

“La verdad es que, actualmente, la soberanía clásica de los estados está en un proceso debilitante, por el desarrollo alcanzado por las organizaciones internacionales y los procesos de integración. Pero ese debilitamiento no significa desaparición”⁴⁴

Es por medio de ese poder soberano con que cuenta cada Estado que se obliga ante la comunidad internacional; podría decirse con esto, que nadie lo presiona a obligarse, sino que lo hace atendiendo a su soberanía, pero no hacerlo así, constituiría un aislamiento económico, político y social, que perjudicaría su desarrollo integral.

La sociedad política ha alcanzado un nivel alto de desarrollo en el Estado moderno; ese avance no se detiene ahí, sino aspira a un estadio superior, que es el de la sociedad política internacional, y al lado de ésta, una estructura jurídica también internacional que vele por los intereses de todos los pueblos, sin distinción.

Quienes participamos en el presente trabajo de investigación pensamos que para el nuevo concepto de soberanía, debe hacerse viable la creación de nuevos organismos internacionales o la consolidación de los ya existentes, con mayores facultades jurisdiccionales.

Luego de haber superado los estadios correspondientes a la organización familiar, tribal, ciudad estado y principado, la sociedad internacional ha alcanzado un nivel alto de desarrollo en el Estado moderno; pero ese avance no se detiene ahí; debemos necesariamente desembocar, con todo lo expuesto, en esto último: ¿Cuál es el siguiente nivel de desarrollo que dejará atrás al Estado moderno? La pretensión es una sociedad política internacional, un Estado continental, un Estado mundial o un

⁴⁴ García Laguardia, Jorge Mario, **Ob. Cit.**, Pág. 149

Estado global.

Lógicamente, esta nueva situación significará la cesión de la soberanía nacional y la aceptación de toma de decisiones colectivas. Por ahora debemos detenernos aquí; porque al referirnos a estas decisiones colectivas tendríamos que hacer alusión a un Estado mundial, con todo lo que ello implica, política y jurídicamente.

También estimamos que la SOBERANÍA simplemente ha dejado de ser absoluta, porque el proceso de Integración Económica Internacional la limita; debe ser adaptado el concepto a la realidad, por cuanto la sociedad ha desarrollado una interdependencia entre los pueblos del mundo, que sus relaciones sociales y económicas exigen ser cada vez más estrechas y recíprocas.

4.1. ¿AFECTA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA – GLOBALIZACIÓN EL ESTADO DE DERECHO?

Quienes han abordado el tema de la Integración Económica Internacional, o Globalización, coinciden en que permite el desarrollo de todo país; porque se cuenta con la cooperación internacional, la solidaridad, la convivencia fraterna y la solución pacífica de los conflictos entre los países.

Tratando sobre el tema, el doctor Francisco Villagrán Kramer sostiene que la realidad de la Integración Económica Internacional resulta diferente, porque se da en desigualdad de condiciones para países subdesarrollados, los cuales asumen en posiciones de inferioridad, ante grupos empresariales que ostentan el poder de decisión.

La integración económica representa un proceso sistemático, en virtud del cual, los estados que la conforman van renunciando a conducir sus propios asuntos, en el entendido que las decisiones se adoptan en conjunto, permitiendo al grupo de poder económico tomar las decisiones económicas y políticas que mejor favorezcan a sus intereses.

“El concepto de igualdad que en el plano legal se sostiene lleva de inmediato a afirmar que los beneficios de la integración deben repartirse en esta misma forma, o en todo caso proporcionalmente. Pero la igualdad que en el Derecho Internacional existe como regla general, sufre en la práctica modificaciones que se reflejan incluso en el

voto que corresponde a los estados soberanos...”⁴⁵, lo cual permite concluir que los beneficios que pregonan la integración económica internacional no resultan iguales para todos sus integrantes, haciendo contradictoria la doctrina y la concepción moderna de soberanía, ante la comunidad internacional; porque doctrinariamente el Estado no tiene autoridad alguna sobre sí.

Concluimos que el concepto clásico de soberanía, efectivamente, ha quedado superado; por exigencias de la comunidad internacional, actualmente las transformaciones que ha sufrido el concepto de soberanía responden únicamente a intereses del poder político de los países económicamente poderosos que integran la comunidad internacional; de ahí que la integración económica permita la superioridad de la soberanía de la Comunidad Internacional sobre la de cada país que la integra, lo que de manera alguna, atenta contra el estado de derecho.

⁴⁵ Villagrán Kramer, Francisco, **Ob. Cit.**, pág. 181

CONCLUSIONES

1. Existen varias nociones de soberanía; sin embargo, está claro que es un concepto que ha ido evolucionando paralelamente a la formación del Estado moderno, que se considera como una de las cualidades del Estado, y tiene dos caras una hacia adentro en relación con sus habitantes, y otra hacia fuera, por cuanto el Estado es capaz de contraer derechos y obligaciones a nivel internacional, una vez que sea reconocido por la comunidad internacional.
2. Poder y economía tienen relación directa, por lo que todo Estado debe sostener una adecuada política económica para sus integrantes, para afianzar económicamente a la comunidad que está bajo su soberanía.
3. Al Estado, la fuerza moral del poder es la que lo justifica; la fuerza jurídica del poder es la que lo organiza como tal, y la fuerza material es la que le permite realizar sus fines.
4. El Derecho como producto social hace surgir al estado de derecho, y éste es aquel que integra en su política los valores de justicia y libertad.
5. Las nociones de globalización e integración están íntimamente relacionadas, mas no son sinónimos; ello debido a que la integración es un acuerdo por virtud del cual dos o más estados convienen en abolir de inmediato, o en forma gradual y progresiva, todas las medidas que se oponen a la libre circulación de mercancías y, si así se ha estipulado, de las personas, servicios y capitales, lo mismo que en apoyarse recíprocamente para alcanzar su desarrollo económico y social, y mejorar su posición negociadora frente a terceros, o para asegurar una expansión económica estable y sostenida, y hacer posible el empleo eficiente de los elementos científicos y tecnológicos con que cuentan, teniendo varios grados o niveles; mientras que la globalización es un fenómeno muy discutido pero poco

definido, indicando que es un incremento del impacto sobre las actividades humanas debido a fuerzas que se extienden más allá de las fronteras nacionales. Estas actividades pueden ser de índole económica, social, cultural, política, tecnológica o hasta biológica, como el caso de las enfermedades.

6. Guatemala, como país que forma parte de Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, está abierto a la integración y a la globalización, teniendo frente a éstos, oportunidades y restricciones, y, en la medida en que se implementen para aprovechar las oportunidades y superar las restricciones se tendrán efectos positivos, a corto, mediano y largo plazos.
7. Si para el Estado antiguo la autarquía era su principal característica, para el Estado moderno ésta deviene en imposible, por la creciente interdependencia económica y social entre las naciones.
8. Tanto el Derecho Internacional como los órdenes jurídicos nacionales no son diferentes en su naturaleza. Por ello, la técnica jurídica evoluciona con tendencia a borrar la línea demarcatoria que separa al Derecho Internacional de los órdenes jurídicos nacionales. La *soberanía*, como noción jurídica, es fuertemente afectada por este cambio.
9. La relatividad de la *soberanía del Estado* y la unidad teórica de todo lo jurídico podrían dar lugar a una unidad política de los estados, con una organización jurídica centralizada. Esto implicaría la constitución de un super-Estado mundial.
10. Un super-Estado mundial sólo sería posible si se adopta un sistema igual o similar al sistema federal. Lo que significaría que los estados miembros federados gozarían de cierta autonomía.

-
11. Las constituciones recogen el concepto de soberanía estatal; pero los tratados internacionales en materia de economía globalizadora pretenden limitarla, de donde corresponde reestructurar el concepto en forma adecuada.
 12. De alguna manera, en el proceso de integración económica internacional se atenta contra el estado de derecho, toda vez que obliga a cambios internos y externos en el Estado integrante que sea económicamente más débil, y esos cambios obedecen a la política planteada y determinada por los países económicamente más poderosos.

BIBLIOGRAFÍA

BORJA, RODRIGO, **DERECHO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL**, SEGUNDA EDICIÓN, MÉXICO, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, S.A., 1991.

DE LA GUARDIA, R. MARTÍN Y PÉREZ SÁNCHEZ, G.Á., **HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA**, ESPAÑA, EDITORIAL ARCO LIBROS, S.L., 2003.

DE LA GUARDIA, R. MARTÍN Y PÉREZ SÁNCHEZ, G.Á., **HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA**, ESPAÑA, EDITORIAL ARCO LIBROS, S.L., 2003.

DÍAZ, ELÍAS. **CURSO DE FILOSOFÍA DEL DERECHO**. MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S.A. MADRID. 1998.

FUENTES AQUECHE, JORGE E., **APUNTES DEL CURSO HISTORIA DE LAS IDEAS POLÍTICAS**, 1a. EDICIÓN, GUATEMALA, EDITORIAL ESTUDIANTIL FÉNIX, 2002.

FONSECA, GAUTAMA, **INTEGRACIÓN ECONÓMICA: EL CASO CENTROAMERICANO**, HONDURAS, EDITORIAL UNIVERSITARIA, 1990.

FRONDIZI, SILVIO. **EL ESTADO MODERNO**. EDITORIAL LOSADA, S.A. ARGENTINA. 1945.

GACETA JURISPRUDENCIAL 68, EXPEDIENTE NO. 171-2002 DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD.

GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO. **INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO**. 25ª. EDICIÓN REVISADA, EDITORIAL PORRÚA, S. A. MÉXICO 1975

GOLDIN, IAN Y REINERT, KENNETH, **GLOBALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO**, PRIMERA EDICIÓN, EDITORIAL PLANETA COLOMBIANA, S.A., Y BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO/BANCO MUNDIAL, COLOMBIA, 2007.

HERRARTE, ALBERTO, **EL DERECHO DE INTEGRACIÓN**, 1a. EDICIÓN, GUATEMALA, TIPOGRAFÍA NACIONAL, 1991.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS DICCIONARIO ELECTORAL, SEGUNDA EDICIÓN, COSTA RICA, MARS EDITORES, S.A., 2000.

MALDONADO AGUIRRE, ALEJANDRO, **TEMAS JURÍDICOS, TOMO II**, 1a EDICIÓN, GUATEMALA, EDITORIAL CENTRO IMPRESOR PS, S.A., 2007.

MARTÍNEZ SOLANO, EDNA ROSSANA, **APUNTES DE DERECHO INFORMÁTICO**, 1a. EDICIÓN, GUATEMALA, EDICIONES MAYTÉ, 2004.

MOLAS, ISIDRO, **DERECHO CONSTITUCIONAL**, ESPAÑA.

OPPENHEIMER, ANDRÉS, **CUENTOS CHINOS**, PRIMERA EDICIÓN, ARGENTINA, EDITORIAL SUDAMERICANA, S.A., 2005.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA**, 21ª. EDICIÓN, ESPAÑA, EDITORIAL ESPASA CALPE, S.A., 1992.

SERRA ROJAS, ANDRÉS. **CIENCIA POLÍTICA**. INSTITUTO MEXICANO DE CULTURA. MÉXICO. 1971.

VILLAGRAN KRAMER FRANCISCO. **ESTUDIOS DE CIENCIA POLÍTICA Y OTROS ENSAYOS**, SERVIPRENSA CENTROAMERICANA, 1979.

ZIPPELIUS, REINHOLD. **TEORÍA GENERAL DEL ESTADO**. EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO. 1989.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN PERSPECTIVA**. WWW.OIT.OR.CR.
- SEMINARIO SOBRE REALIDAD NACIONAL, “**GUATEMALA FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN**”, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 1997.

CONCLUSIONES GENERALES



-
1. De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala, el poder público proviene del pueblo, y éste es delegado a sus representantes debidamente elegidos.
 2. Para que exista representación política es necesario que ciudadanos y ciudadanas sean convocados por el órgano facultado legalmente a elecciones nacionales, a efecto de que elijan a sus representantes, lo cual significa que las elecciones son el medio necesario para que se dé la representación.
 3. La crisis que se vive en la representación política se debe a factores tales como, la antipolítica, la corrupción, la volatilidad electoral, la fragmentación, el analfabetismo, los grupos de poder del país, la falta de plataformas programáticas, las conductas ilícitas y antiéticas.
 4. La restringida participación política existente en Guatemala califica al Estado guatemalteco como un Estado débil y, en consecuencia, como un endeble Estado constitucional de Derecho.
 5. El derecho a la participación política del ser humano implica para el Estado la obligación de generar las condiciones óptimas para el efectivo ejercicio de tales derechos, y, en especial, abstenerse de tomar cualquier decisión o política tendente a prohibir, limitar, obstaculizar y/o restringir todas aquellas actividades legítimas mediante las cuales los ciudadanos intervienen en la designación de sus gobernantes o influyen en la formación de la política estatal.
 6. En Guatemala la participación política es ineficaz, tanto en su ámbito formal como material.

-
7. La ineficacia de la participación política en Guatemala es consecuencia, especialmente, de dos componentes: la vigencia de una Constitución Política que privilegia la participación político-electoral y la existencia de factores sociales como género, pertenencia étnica, situación económica y educación que inciden negativamente, por el modelo de exclusión imperante, en la participación política de los ciudadanos guatemaltecos.
 8. Las formas de control no-meramente normativo tienen, ciertamente, un papel específico e importante dentro de la vida democrática aunque existe siempre, paralela e inevitablemente, el peligro de su mal uso. Por lo tanto, es imperativa su fiscalización, puesto que al ser mal empleados se desnaturalizan, deviniendo detrimento, y no elemento promotor, al interés social.
 9. La prensa constituye, en muchas cuestiones, un claro caso de las fortalezas y debilidades que se han reseñado de los grupos de presión *in abstracto*; muchos ejemplos de la vida cotidiana —acervo del ciudadano promedio— corroboran lo dicho.
 10. La Soberanía, como la facultad de todo Estado para auto-determinarse sin obedecer a otros poderes ni autoridades ajenos a los suyos, ha quedado superada para el Estado moderno, por exigencias de la comunidad internacional, actualmente el concepto responde únicamente a intereses del poder político de los países económicamente poderosos que integran la comunidad internacional; de ahí que la integración económica permita la superioridad de la soberanía de la Comunidad Internacional sobre la de cada país que la integra, lo que de manera alguna, atenta contra el estado de derecho.
 11. Las nociones de globalización e integración están íntimamente relacionadas, mas no son sinónimos; ello debido a que la integración es un acuerdo por virtud del cual dos o más estados convienen en abolir de inmediato, o en forma gradual y progresiva, todas las medidas que se oponen a la libre circulación de

mercancías y, si así se ha estipulado, de las personas, servicios y capitales, lo mismo que en apoyarse recíprocamente para alcanzar su desarrollo económico y social, y mejorar su posición negociadora frente a terceros, o para asegurar una expansión económica estable y sostenida, y hacer posible el empleo eficiente de los elementos científicos y tecnológicos con que cuentan, teniendo varios grados o niveles; mientras que la globalización es un fenómeno muy discutido pero poco definido, indicando que es un incremento del impacto sobre las actividades humanas debido a fuerzas que se extienden más allá de las fronteras nacionales. Estas actividades pueden ser de índole económica, social, cultural, política, tecnológica o hasta biológica, como el caso de las enfermedades.

12. El proceso de integración económica internacional y la globalización, interfieren en el Estado de Derecho, toda vez que obliga a cada Estado integrante, a operar cambios internos y externos que permite la legalidad de sus actos en cada uno de ellos, los cambios a que obliga este proceso, responden a política planteada y determinada por los países económicamente más poderosos, de donde existe la tendencia a borrar la línea demarcatoria que separa al Derecho Internacional de los órdenes jurídicos nacionales.

