

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**EL PATRÓN DE COMPORTAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA  
IMPUNIDAD EN GUATEMALA -CICIG- DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA DEL VETO  
PLAYER  
TESIS DE GRADO**

**MARGARETH MELLYNA GONZÁLEZ MORALES**  
**CARNET 10343-12**

**GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE DE 2018**  
**CAMPUS CENTRAL**

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**EL PATRÓN DE COMPORTAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA  
IMPUNIDAD EN GUATEMALA -CICIG- DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA DEL VETO  
PLAYER  
TESIS DE GRADO**

**TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**POR  
MARGARETH MELLLYNA GONZÁLEZ MORALES**

**PREVIO A CONFERÍRSELE  
EL TÍTULO Y GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA**

**GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE DE 2018**  
**CAMPUS CENTRAL**

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

**RECTOR:** P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.  
**VICERRECTORA ACADÉMICA:** DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO  
**VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN:** ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO  
**VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA:** P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.  
**VICERRECTOR ADMINISTRATIVO:** LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS  
**SECRETARIA GENERAL:** LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DECANO:** MGTR. LUIS ANDRÉS PADILLA VASSAUX  
**VICEDECANA:** MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR  
**SECRETARIA:** MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZÁLEZ  
**DIRECTORA DE CARRERA:** LIC. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE

## **NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN**

LIC. CARMEN MARÍA MARROQUÍN ORELLANA

## **REVISOR QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN**

LIC. HUGO CARLOS FERNANDO NOVALES CONTRERAS

Guatemala 29 de junio de 2018

Señores  
Facultad de CC. PP. y SS.  
URL.

Atentamente me dirijo a Uds. en mi calidad de *asesora* nombrada para el trabajo de graduación de la estudiante: MARGARETH MELLINA GONZÁLEZ MORALES carnet: 1034312 e identificado con el título definitivo: El Patrón de comportamiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG- desde la perspectiva de la teoría del Veto Player, función que inicié el 31 de agosto del año-2016 y concluí el 28 de junio del año 2018. Al respecto, les comunico que sostuvimos un promedio de 8 reuniones de trabajo con el estudiante, *luego de las cuales, de las orientaciones, discusiones y sugerencias*, así como de la lectura y revisión del informe final que me presentó, puedo afirmar lo siguiente:

- a.- Que su trabajo de graduación ha finalizado satisfactoriamente;
- b.- Que el tema que el estudiante abordó y sobre el que versó el apoyo que le proporcioné como su asesor tiene relevancia formativa dentro del marco de un trabajo académico, para fines de graduación y así debe ser considerado y evaluado;
- c.- Que se cumplieron los objetivos inicialmente planteados en el proyecto de trabajo de graduación aprobado por el Consejo de Facultad, que el estudiante utilizó las fuentes pertinentes y recomendadas de información e hizo las citas bibliográficas y de otras fuentes en su caso, en forma adecuada y correcta;
- d.- Que el informe final de su trabajo de graduación cumple con las exigencias básicas y está redactado en las condiciones que puede ser objeto de revisión final o de discusión por parte de la terna correspondiente según su caso.

Cordialmente:



**Carmen María Marroquín Orellana**  
**Asesora Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**  
**Carnet 25295**



Universidad  
Rafael Landívar  
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
No. 041388-2018

### Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante MARGARETH MELLYNA GONZÁLEZ MORALES, Carnet 10343-12 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA, del Campus Central, que consta en el Acta No. 04432-2018 de fecha 22 de septiembre de 2018, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

EL PATRÓN DE COMPORTAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA IMPUNIDAD EN GUATEMALA -CICIG- DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TEORÍA DEL VETO PLAYER

Previo a conferírsele el título y grado académico de LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 4 días del mes de octubre del año 2018.



**MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZÁLEZ, SECRETARIA  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
Universidad Rafael Landívar**

## **Agradecimientos**

Agradezco a Dios, por guiarme a lo largo de mi carrera, por ser mi fortaleza en todo momento y no abandonarme en los momentos en los que deseé rendirme.

A mi mamá y mi hermana, Ruth y Kazerin, por apoyarme en cada paso del camino, por estar siempre pendientes y motivándome a dar y ser siempre la mejor versión de mí. Por ser mi motor de vida, por darme ánimos, por confiar en mí y nunca dejarme sola en las metas que me propongo.

A mis abuelitos, Don Clemente y Rosario, por ser los mejores abuelos, consejeros y maestros de vida. Por sus ánimos, su apoyo y su invaluable presencia.

A mi tía Marisol, por su cariño, apoyo invaluable y por siempre acompañarme cuando más la necesito.

A mi amiga y mi amigo, Karla y Selvin, por ser mis compañeros de carrera, por siempre estar pendientes y motivándome a culminar mis metas. Por las aventuras, los sueños, las risas, las porras y las experiencias.

A mi catedrático, Raúl Bolaños, por estar siempre pendiente, por su motivación, por su paciencia, por su apoyo incondicional y sobre todo, por tener fe en mí.

## Índice

Resumen ejecutivo.....	1
Introducción.....	2
Capítulo I.....	5
Planteamiento del problema.....	5
1. Justificación.....	5
2. Pregunta de investigación .....	5
3. Objeto de estudio .....	5
4. Objetivos .....	5
4.1 General.....	5
4.2 Específicos .....	5
Capítulo II.....	7
1. El sistema político .....	7
2. Instituciones políticas .....	11
2.1 Instituciones formales .....	12
2.2 Instituciones informales .....	12
3. Actores políticos .....	12
3.1 Partidos políticos.....	14
3.2 Movimientos sociales.....	15
3.3 Actor con poder de veto (Veto player) .....	16
3.1.1 <i>Efectos de los veto players</i> .....	16
4. Comunidad internacional.....	18
Capítulo III.....	21
1. Democracia .....	21
1.1 Poliarquía.....	22
1.1 Régimen híbrido.....	23
2. Democracia en Guatemala.....	26
3. Estado guatemalteco.....	30
Capítulo IV .....	41
1.1 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala -MINUGUA-.....	43
1.2 Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad -CICIACS- .....	46

1.3 Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG- .....	48
1.3.1 <i>Prórrogas</i> .....	48
1.3.2 <i>Objetivos principales de la CICIG</i> .....	49
2. Experiencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala....	50
Capítulo V .....	56
1. La CICIG como actor con poder de veto: aplicación teórica y metodológica.....	56
1.1 Tipología del “veto player” .....	57
2. Acciones y casos impulsados por la CICIG.....	60
3. Acompañamiento y pronunciamientos: la fina y delgada línea del mandato y la lucha contra la impunidad. ....	87
Conclusiones.....	94
Siglas y acrónimos .....	99
Bibliografía .....	101
Anexos .....	108
Entrevista.....	108



## Resumen ejecutivo

El presente informe de tesis es una investigación cualitativa que utiliza la teoría del Veto Player como estrategia para analizar la situación política de Guatemala a partir de la instauración de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.

Cabe indicar que el proceso de esta investigación, se centra principalmente en el desarrollo de un amplio marco teórico que nos refiere a distintos autores de la ciencia política, con el objetivo de describir el funcionamiento de la democracia y el estado guatemalteco y a partir de ahí poder analizar cuál es el impacto que tiene un ente internacional, cuyo mandato permite realizar propuestas de reformas legislativas a nuestro país y dar acompañamiento técnico a las instituciones del sector justicia.

Dentro de la unidad de análisis, el rol que juega la comunidad internacional, a través de su desempeño, puede observarse desde distintas esferas: su rol dentro de la asistencia técnica para fortalecer a la institucionalidad pública, como actor que incide en la agenda, o bien, a través de un entramado de reglas en donde los estados se han comprometido a cumplir, a través de distintos acuerdos, declaraciones o reconocimientos, que a través de los distintos andamiajes jurídicos (nacional e internacional) se permite dotar de legitimidad a las actuaciones que ejercen dentro del sistema político.

Con el propósito de facilitar la aplicación teórica y metodológica en la investigación, el estudio se ha dividido en cinco capítulos, que intentan recoger información relevante y oportuna para contrastar tanto las teorías, como el caso empírico y crear así una síntesis del estudio en general, presentar los análisis realizados y establecer cómo la CICIG se ha convertido o no en un actor con veto en el estado guatemalteco.

## Introducción

La presente tesis es un análisis de la situación política del estado de Guatemala, con enfoque principal en el actor de la lucha contra la corrupción, la CICIG.. Como punto de partida, para hacer cualquier análisis sobre la situación de política de determinada sociedad o país, es importante realizar un análisis teórico-conceptual del sistema político, para que analizando desde una perspectiva interrelacionada, se comprenda la interacción entre las instituciones, los actores, el espacio y la cultura política. Comprender los fenómenos políticos conlleva varios factores, entre ellos cómo funcionan los mecanismos formales e informales, las relaciones entre actores, instituciones y procesos, así como los distintos factores que influyen en el funcionamiento de un sistema. En este capítulo el hallazgo más importante, para cuestiones de esta tesis, fue que el rol que juegan los actores políticos.

Si bien, en cualquier sistema político hay distintas clases de actores y distintos roles para los mismos, en este estudio se puede inferir que tanto el actor con veto (veto player) como la comunidad internacional pueden jugar un rol importante y necesario para lograr un cambio en el statu quo.

Debido a que este enfoque teórico nos permite profundizar en el concepto de democracia, se realiza una descripción del estado de Guatemala. Dadas las circunstancias de la transición a la democracia de Guatemala, y a que es relativamente una democracia joven, se puede concluir que no se han alcanzado la mayoría de características de una poliarquía y que, por lo tanto, no se cuentan con todas las garantías necesarias para referirnos a la democracia guatemalteca como una democracia consolidada.

La principal preocupación de la comunidad internacional y de las organizaciones de Derechos Humanos en Guatemala inicia cuando se empieza a concebir una corrupción a gran escala que empieza a debilitar la estructura económica del país, esto como resultado de las reformas de leyes y regulaciones que tenían como propósito favorecer

intereses que contradicen el bienestar común y que estaban enfocadas únicamente a favorecer a cierto grupo o élite poderosa en el país.

Como resultado de la preocupación por los altos niveles de corrupción y de cooptación del Estado, puede entenderse entonces el motivo que origina que los distintos actores del sistema apoyen la creación de una institución sui generis, que permita de forma técnica, darle un acompañamiento o tutelar a Guatemala a fortalecer su sistema de justicia. Después de varias negociaciones del estado guatemalteco con la ONU, se crea la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala como una institución independiente que apoyaría al país a combatir los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad que ponen en riesgo la democracia guatemalteca.

A través de un amplio análisis de las acciones y comportamiento de la CICIG desde su instauración en el país, se hace un intento por categorizar estas acciones y se trata de evaluar si logra cumplir con varios de los indicadores de la teoría del veto player de George Tsebelis, pues se tiene la percepción de que la misma ha podido incidir y tener control sobre la agenda, tener efectos sobre la legislación guatemalteca, efectos en las políticas macroeconómicas, que han logrado mantener la estabilidad gubernamental y que en su acompañamiento al poder judicial y burocrático han tenido incidencia sobre el mismo y que, la suma de todas estas acciones hayan podido generar un cambio en el statu quo.

El análisis del caso se puede operativizar en base al patrón de comportamiento que ha ido teniendo la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG- en el sistema guatemalteco. Esta investigación se ha dividido en cinco capítulos, que intentan recoger información relevante y oportuna para contrastar las teorías científicas junto al caso empírico y ampliar el panorama de estudio de un caso sui generis como lo es un ente de asistencia técnica en materia de justicia como la CICIG.

En el capítulo I se inicia con la justificación del estudio, así como el establecimiento de la pregunta y de los objetivos de la investigación.

En el capítulo II se desarrolla el marco teórico y la conceptualización del sistema político, las instituciones políticas formales e informales, los actores políticos tales como los partidos políticos, los movimientos sociales, el veto player y la comunidad internacional. Se presentan una serie de características y contenido que permitirá ampliar el panorama sobre el funcionamiento de un Estado y cómo todas sus características tienen un impacto en el rol que juegan los actores dentro del mismo.

En el capítulo III se realiza un acercamiento a la democracia guatemalteca, así como de la evolución de la corrupción, cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad y el efecto que tienen. En este capítulo se intenta hacer un esbozo de la calidad de la democracia que posee el país. Se hace un contraste con el objetivo de terminar de definir o realizar una aproximación teórica de la democracia de Guatemala.

En el capítulo IV, se suma el esfuerzo que ha realizado la comunidad internacional desde la firma de la paz, por apoyar a una transición democrática, dotando de apoyo técnico al país. En este capítulo se explica cómo y por qué se crea la CICIG y cuál es su función en el país.

En el V y último capítulo se interrelaciona la teoría presentada en los primeros dos capítulos con un estudio empírico y una serie de entrevistas a expertos y actores relevantes sobre la actuación de la CICIG en el país. Con el objetivo de tener un panorama y establecer la evolución e impacto de la comisión, se realiza un análisis histórico de las acciones de la CICIG desde que se instauró en el país, para concluir el estudio con el posicionamiento de la comisión en cada una de las variables de la tipología del veto player.

## Capítulo I

### Planteamiento del problema

#### 1. Justificación

Los actores de asistencia técnica internacional como mecanismo de apoyo de la democratización en Guatemala han convertido al país en un caso sui generis en determinadas coyunturas. La CICIG tiene ciertos patrones de comportamiento desde su rol como actor de asistencia técnica internacional de la comunidad internacional, los cuales han tenido el de poder influir en ciertos procesos y circunstancias (Caso La Línea, por ejemplo), lo que lo convierte en un actor no convencional. A partir de ese fenómeno, se examina el rol de esta institución y sus patrones de comportamiento en las acciones que han realizado dentro del sistema político guatemalteco, mismas que han sido determinadas y dirigidas por esta institución con el objetivo de establecer si es posible considerarlo o no como un “veto player”.

#### 2. Pregunta de investigación

¿Según el patrón de comportamiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-, se le puede considerar como un actor con veto dentro del sistema político?

#### 3. Objeto de estudio

Los patrones de comportamiento de la CICIG y cómo sus acciones pueden identificarlo como un actor con veto.

#### 4. Objetivos

##### 4.1 General

Analizar el comportamiento y acciones de la CICIG en el sistema político guatemalteco

##### 4.2 Específicos

- a) Caracterizar una tipología de veto player a partir de la teoría del veto player de Geroge Tsebelis.
- b) Generar indicadores que permitan identificar las variables principales de la tipología del veto player.

- c) Analizar el comportamiento y acciones de la CICIG a partir de la caracterización de la tipología del veto player y los indicadores que permitan caracterizar a la comisión como un veto player o no.

## Capítulo II

### 1. El sistema político

Esta tesis inicia con el análisis teórico-conceptual del sistema político, para que desde una perspectiva interrelacionada, se comprenda la interacción entre las instituciones, los actores, el espacio y la cultura política. Comprender los fenómenos políticos conlleva varios factores, entre ellos cómo funcionan los mecanismos formales e informales, las relaciones entre actores, instituciones y procesos, así como los distintos factores que influyen en el funcionamiento de un sistema.

Para Easton (2001) la vida política debe verse como un sistema abierto y adaptable, considerando que la vida política es un sistema de conducta incorporado a un ambiente cuyas influencias está expuesto el sistema político mismo, que a su turno reacciona frente a ellas. Según el autor, una vez que aceptemos la suposición de que los sistemas políticos pueden ser adaptables, y no necesitan reaccionar de modo pasivo a las influencias de sus ambientes, estaremos en condiciones de abrir un nuevo camino a través de las complejidades del análisis teórico. (p. 214)

Por su parte, Alcántara (1995) puntualiza sobre la interacción de los distintos elementos, tomando como base el equilibrio a través de la gobernabilidad. Ésta surge como producto entre la legitimidad (las bases formales e informales) y la eficacia (la capacidad de canalizar las demandas por parte del sistema), manteniéndose en equilibrio, que se encuentra garantizado a partir de la estabilidad que norma la integración, el conflicto, la representación y ausencia de guerra, a través de los distintos mecanismos legales. (p.152)

Puede entenderse como sistema político al conjunto conformado por los siguientes elementos cuyo significado y contenido ontológico no es obviamente paralelo: En primer lugar, lo integran los elementos institucionales (a cuya

expresión formalizada aquí se le denomina régimen político<sup>1</sup>) que representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias, que hacen referencia a las formas de tenencia de la propiedad, a su transmisión, a su enajenación y a sus constricciones. En segundo término, los actores institucionalizados en que la sociedad se organiza ya sean de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno. En tercer lugar, los valores de los individuos y de los grupos sociales que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias históricas. Finalmente, debe señalarse que la existencia de un sistema político "de carácter nacional" se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional. (Alcántara, 1995, p.54)

Alcántara (1995), también agrega que los elementos institucionales y los actores institucionalizados desempeñan el mismo tipo de comportamiento que las funciones, de manera que los límites del sistema político se encuentran inmersos en grandes fluctuaciones que están relacionadas con momentos concretos, bien definidos por una coyuntura crítica determinada, o por el propio calendario normativo del régimen político (elecciones, renovación de jueces, negociaciones sindicales, etcétera). (p.55)

Los cuatro subconjuntos indicados anteriormente interaccionan de una manera sistémica en la que la variación en una de las partes llega a afectar al todo. No obstante, el significado real de dicha alteración se encuentra condicionado por los indicadores espaciales y temporales, así como por la historia previa del sistema,

---

<sup>1</sup> "Entendemos por "régimen" el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso. Esto entraña forzosamente la institucionalización; o sea, para que las pautas que definen a un régimen sean pertinentes, ellas deben ser conocidas, practicadas y aceptadas regularmente al menos por aquellos a quienes esas mismas pautas definen como los participantes en el proceso." (O'Donnell y Schmitter, 1991)



de manera que se dificulta seriamente cualquier intento de predicción del comportamiento de sistemas políticos en condiciones semejantes. (Alcántara, 1995, p.56)

Para poder realizar un análisis de un sistema político, Easton (2001) explica que debe tratarse de mantener un estado de equilibrio que tiene que suponer la presencia de influencias ambientales, ya que son estas las que alejan de su presunta situación de estabilidad a las relaciones de poder del sistema. Es habitual, pues, examinar el sistema, aunque solo sea implícitamente, en función de su tendencia a volver a un presunto punto previo de estabilidad. Si el sistema no procediera así, ello se interpretaría como que se desplaza hacia un nuevo estado de equilibrio, que sería preciso identificar y describir. (p. 215)

En primer término, el enfoque del equilibrio deja la impresión de que los miembros de un sistema tienen solamente una meta básica cuando tratan de hacer frente a un cambio o perturbaciones: restablecer el antiguo punto de equilibrio o encaminarse a otro nuevo. Es lo que suele denominarse, por lo menos tácitamente, búsqueda de estabilidad, como si lo que se persiguiera fuera la estabilidad por encima de todo. En segundo término, poca o ninguna atención explícita se presta a los problemas relacionados con el camino que sigue el sistema en esos desplazamientos, como si las sendas escogidas representaran una consideración teórica incidental más que central. (Easton, 2001, p. 215)

A partir de comprender que un sistema busca por naturaleza su estabilidad, debe comprenderse desde el lado científico, el set de normas, factores y actores que permiten el funcionamiento de un sistema. En las palabras de Easton (2001) se puede comenzar a definir un sistema como un conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas. Como sostuvo en *The Political System*, puede denominarse sistema político a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad. El ambiente mismo puede dividirse en dos partes: la intrasocial y la extrasocial. La primera consta de todos aquellos sistemas

que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político pero que no son sistemas políticos. (p. 216)

Los sistemas intrasociales comprenden series de conducta, actitudes e ideas por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas de su medio. La segunda parte del ambiente, la extrasocial, comprende todos los sistemas que están fuera de la sociedad dada. Son componentes funcionales de una sociedad internacional, suprasistema del que forma parte toda sociedad individual.

Tomadas conjuntamente, estas dos clases de sistemas —los intrasociales y los extrasociales—, que se entienden ajenos al sistema político, comprenden el ambiente total de este último; las influencias que con ellos se originan son una posible fuente de tensión. Se puede emplear el concepto de perturbación para designar aquellas influencias del ambiente total de un sistema que actúan sobre éste y lo modifican. No todas las perturbaciones crean necesariamente tensión: hay algunas favorables a la persistencia del sistema y otras por completo neutrales en esa materia. Pero en muchos casos, es previsible que contribuyan a aumentar la tensión. (Easton, 2001, p. 217).

En su análisis, Easton (2001) continúa explicando que todos los sistemas políticos se caracterizan por el hecho de que para describirlos como persistentes, hay que atribuirles el cumplimiento exitoso de dos funciones: asignar valores para una sociedad, y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo. Estas dos propiedades distinguen a los sistemas políticos de otras clases de sistemas sociales. (p.217)

Se puede decir que se produce tensión cuando existe peligro de que dichas variables sean impulsadas más allá de lo que cabe denominar su margen crítico. Esto significa que algo puede estar ocurriendo en el ambiente: el sistema sufre una derrota total a manos de un enemigo, o bien una grave crisis económica provoca una vasta desorganización y gran descontento. Supongamos que, como consecuencia de ello, las autoridades se muestran incapaces de tomar decisiones,

o bien las decisiones que adoptan no son aceptadas regularmente como obligatorias.

Dicho de otro modo: no siempre se trata de que operen o no las variables esenciales. Tal vez estén solo algo desplazadas, como cuando las autoridades son parcialmente incapaces de tomar decisiones o de lograr que se acepten con absoluta regularidad. En tales circunstancias, las variables esenciales permanecen dentro de un margen de funcionamiento normal: la tensión a que están sujetas no es suficiente para desplazarlas más allá de un punto crítico, puede decirse que persiste alguna clase de sistema. (Easton, 2001, p. 218)

## **2. Instituciones políticas**

Al ser las instituciones políticas un condicionante del sistema político, es necesario entender el porqué de su importancia, cuál es su rol dentro del sistema y cuáles son las prácticas que se realizan en las mismas. Según O'Donnell (1997) se entiende por institución a un patrón regularizado de interacción que es conocido y aceptado (aunque no necesariamente aprobado) por los actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por el patrón. (p. 310)

Como señalan las perspectivas sociológicas, las instituciones suelen darse por descontadas, en su existencia y continuidad, por quienes actúan con y a través de ellas. Las instituciones “están allí”, regulando expectativas y comportamientos que no cuestionan su existencia socialmente dada. A veces, las instituciones llegan a ser complejas organizaciones: se supone que operan bajo reglas altamente formalizadas y explícitas, y se materializan en edificios, rituales e individuos autorizados a hablar en su nombre. Éstas son las instituciones en que se concentran tanto la ciencia política “preconductista” como el neoinstitucionalismo contemporáneo. (O'Donnell, 1997, p.310)

## **2.1 Instituciones formales**

Para O'Donnell (1997) el complejo institucional se materializa con la poliarquía: un conjunto de reglas e instituciones -muchas de ellas, organizaciones complejas- explícitamente formalizado en constituciones y legislación auxiliar. Se supone que las reglas guían cómo los individuos se comportan dentro de, y en interacción con, las instituciones. (p. 317)

Quando la adecuación es razonablemente cercana, las reglas formales simplifican la tarea. Las instituciones formales son buenas predictoras del comportamiento y las expectativas; en este caso, se puede decir que todas o la mayoría de las instituciones y reglas formales de la poliarquía han alcanzado plena institucionalización. (O'Donnell, 1997, p.317)

## **2.2 Instituciones informales**

Para O'Donnell (1997), por otro lado, cuando la adecuación es escasa o prácticamente inexistente, se enfrenta la tarea de especificar las reglas (legitimadas y reproducidas por las costumbres) y que en ese comportamiento y con esas expectativas efectivamente siguen. Esto es especialmente cierto cuando las reglas informales son ampliamente compartidas y están profundamente arraigadas; en este caso, son estas reglas las que están altamente institucionalizadas y no las formales. Usualmente esa otra institución informal y en ocasiones encubierta, tiene enorme influencia en muchas nuevas poliarquías: el clientelismo, y el particularismo. (p. 317)

## **3. Actores políticos**

En el contenido de esta tesis, el tema de los actores es de los más importantes, pues el estudio se trata de establecer si uno de ellos tiene o no poder de veto. Para entender si un actor puede contar con esa cualidad, debe establecerse cuáles son los autores y cuál es su rol dentro del sistema.

Los sistemas políticos organizados tienden a articularse sobre la base institucional y sobre la base de este principio, la sociedad debe canalizar sus demandas no solamente a través de las instituciones adecuadas, sino a través de los actores legales y políticamente involucrados en el sistema.

En sus estudios, Hay señala que los conceptos de actuación y el de estructura están íntimamente ligados a la idea de poder. De hecho, en el vocablo inglés "agent" se refiere al "que actúa o ejerce el poder para producir algo". El término poder, en el idioma español tiene una doble acepción: poder como "capacidad" y poder como "dominio". Por lo tanto, el actor sería aquel sujeto que tiene capacidad para dominar (esto es, para ejercer una presión sobre) a otros actores o el contexto en el que actúa. (como se citó en "García", 2007)

Para la definición de actor colectivo, "García" (2007) señala que:

Se puede considerar como actor (colectivo) a aquella entidad i) cuyos miembros están integrados en torno a similares —o, al menos, convergentes— intereses, percepciones y creencias con respecto a un problema, ii) que cuenta con cierto grado de organización y recursos y con mecanismos para la resolución de conflictos internos, iii) que tiene los medios y la capacidad para decidir y/o actuar intencionada y estratégicamente para la consecución de un objetivo común como unidad suficientemente cohesionada, lo que le identifica y diferencia frente al resto y iv) a la que, por tanto, se le puede atribuir alguna responsabilidad por sus decisiones y/o actuaciones. En otras palabras, un actor es una unidad de decisión—acción responsable.

Las decisiones y actuar de los actores, para "García" (2007), dependen de la combinación de cinco factores: la posición formal del actor, sus intereses, sus sistemas de creencias, sus habilidades y el entorno de oportunidad en el que despliega su actuación

Por otro lado, para Japp (2008) desde el punto de vista de la teoría de sistemas, el actor es un destinatario social, que es generado con fines de autocontrol de la comunicación. Lo importante en todo esto es la atribución simplificante de notificaciones a los actores y/o las personas, gracias a las cuales se vuelven justo en ese momento “reales”. La comunicación se reduce a acciones sobre todo a la responsabilidad por sus consecuencias. (p. 4)

### **3.1 Partidos políticos**

Según Panebianco el concepto de partido político puede definirse como “una estructura que responde y se adapta a una multiplicidad de demandas por parte de sus distintos jugadores y que trata de mantener el equilibrio conciliando aquellas demandas”. (Como se cita en Martínez, 2009, p.44)

Para Martínez (2009) los partidos políticos pueden ser entendidos como un dibujo teórico elaborado desde la perspectiva organizativa. La afirmación, por otra parte, de que “los partidos son sobre todo organizaciones ideológicas que se han estabilizado a lo largo de conflictos diversos sobre el dogma” corresponde a un concepto para el que la ideología sería el meollo partidista. (p.44)

La muy conocida definición de Sartori “los partidos son cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos a cargos públicos”, encarna una idea propia de la escuela funcionalista. Finalmente, conceptualizar a los partidos, como hace Krehbiel en un título que es toda una declaración de intenciones “Where is the party?”, como fracciones de políticos sin ninguna estructura organizativa, será, por su acento en las ambiciones individuales de quienes lo conforman, una definición sintomática del enfoque de la elección racional. (como se cita en Martínez, 2009, p.44)

Hall, describe una organización como una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; esta colectividad

existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad. (como se cita en Albuquerque y Contreras, 2007, p.28)

Por otro lado, Ware (1996) traza un concepto como: “el partido es una institución que busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, y puesto que normalmente defiende más de un único interés social, intenta, hasta cierto punto, agregar intereses”. (p.32)

### **3.2 Movimientos sociales**

Los movimientos sociales, al contrario del partido político, no tienen la vía directa a través de las elecciones, pero sí pueden llegar a ser de vital importancia para darle seguimiento a esas demandas ciudadanas, y canalizarlas por decirlo de algún modo, por la vía correcta. Los movimientos sociales son asociaciones ciudadanas que contribuyen al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Castells considera a los movimientos “como las acciones colectivas conscientes cuyo impacto, tanto en caso de victoria como de derrota, transforma los valores y las instituciones de la sociedad”. Por otro lado a Melucci situándose desde una perspectiva de la reflexividad: El movimiento social se refiere a una forma de acción colectiva 1) que apela a la solidaridad para promover o impedir cambios sociales; 2) cuya existencia es en sí misma una forma de percibir la realidad, ya que vuelve controvertido un aspecto de ésta que antes era aceptado como normativo; 3) que implica una ruptura de los límites del sistema normativo y relaciones sociales en el que se desarrolla su acción; 4) que tiene capacidad para producir nuevas normas y legitimaciones en la sociedad. (como se cita en Santamarina, 2008, p.1)

### **3.3 Actor con poder de veto (Veto player)**

Un actor determinante dentro de la arena del sistema político no necesariamente tiene que ver con la vía en la que se encuentre, sino en el poder que el mismo puede ejercer no solo en la opinión pública, sino en decisiones que puedan afectar a un Estado entero. Dentro del sistema hay diferentes tipos de actores, por lo que en base a la teoría del “veto player” de George Tsebelis (2006) quien define como jugadores a los actores, y jugadores con veto a todos aquellos actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo. De ahí se deduce entonces que un cambio en el statu quo requiere una decisión unánime de todos los jugadores con veto. La constitución de un país puede asignar la condición de jugador con veto a diferentes actores individuales o colectivos. Si los jugadores con veto son generados por la constitución, se les denomina jugadores con veto institucionales. Si los jugadores con veto son generados por el juego político, se les denomina jugadores Meta-partidarios. En cuanto al concepto de “statu quo”, el autor lo define como la política corriente. (p.14).

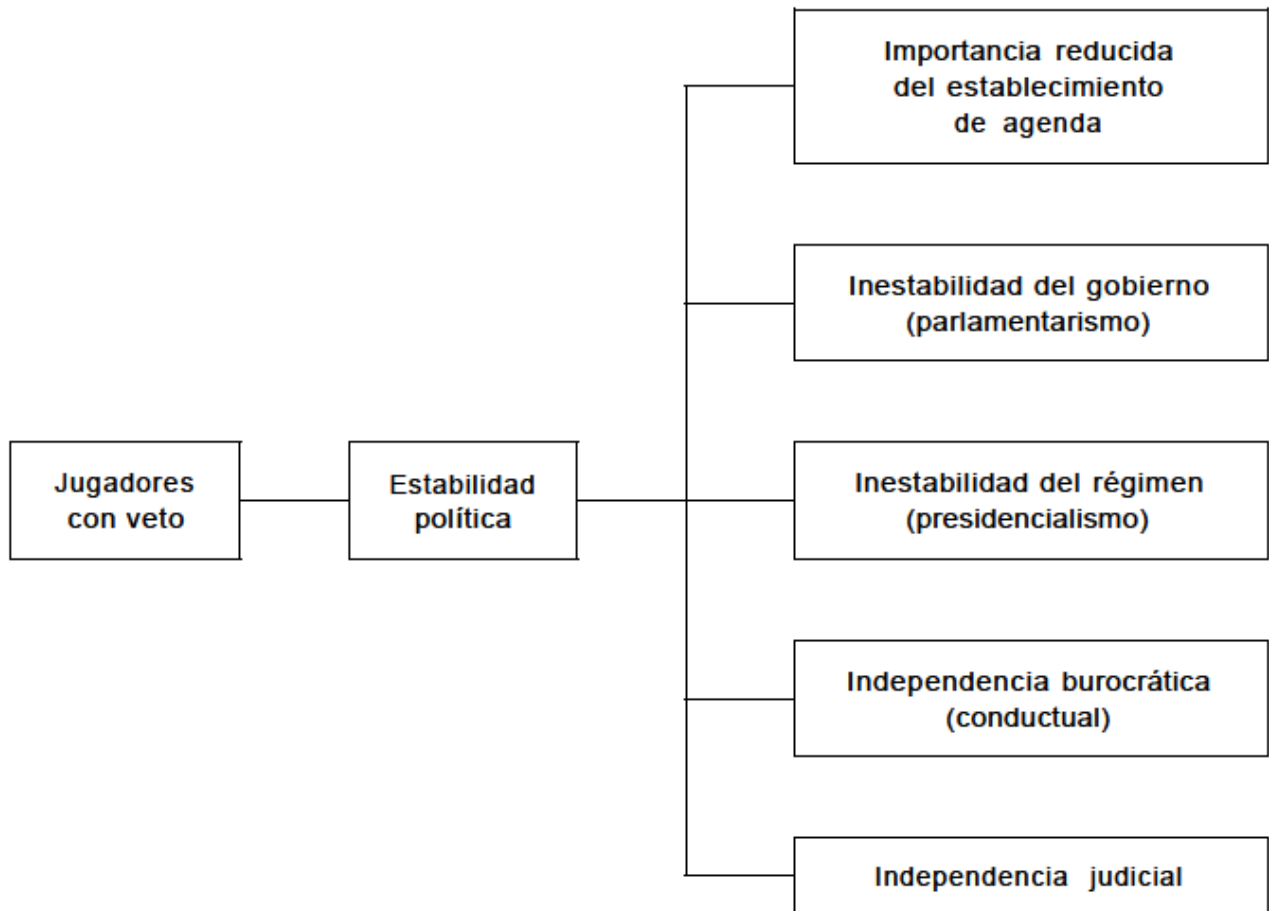
Tsebelis (2006) analiza situaciones en que los jugadores con veto son personas (como el presidente de los Estados Unidos), o tienen mayorías monolíticas (como un partido comunista), o deciden por unanimidad (como el parlamento polaco de comienzos del siglo XVIII). Sin embargo, tales situaciones son poco comunes. Con mucha frecuencia la toma de decisiones implica la participación de algún jugador con veto colectivo tal como un comité, un partido o un parlamento. Raros son los casos en que esos actores son monolíticos o tienen siquiera una mayoría homogénea dentro de ellos. Y en la actualidad son excepcionales los casos que exijan una toma de decisiones unánime. Para considerar a un actor como jugador con veto, el autor da algunas características en las que el autor puede, al final de cuentas, tener incidencia: (p.50)

#### **3.1.1 Efectos de los veto players**

George Tsebelis analizó que los jugadores con veto pueden tener distintos efectos sobre el sistema, y lo sistematizó en esta gráfica, tomada de su texto “Jugadores con veto”:



Gráfica No. 1: *Efectos de muchos jugadores con veto*



(Tsebelis, 2006, p.4)

Los efectos de los jugadores con veto pueden dividirse en políticos y sistémicos:

*Efectos políticos de los veto players:* Los efectos políticos pueden dividirse en legislación y políticas macroeconómicas. La teoría de Tsebelis (2006,) pronostica que la estabilidad política (definida como la imposibilidad de un cambio importante del statu quo) será el resultado de muchos jugadores con veto, en particular si hay diferencias ideológicas importantes entre ellos. Su teoría apunta a la realización de una prueba directa y en escala nacional de la producción de leyes importantes en función del número y las distancias ideológicas de los jugadores con veto. (p. 213)

*Efectos sistémicos de los veto players:* En cuanto a los efectos sistémicos de los veto players, estos pueden dividirse en tres. La estabilidad gubernamental, el poder judicial y las burocracias.

*Estabilidad gubernamental:* Para Tsebelis (2006) la estabilidad gubernamental es una variable importante.

Por ejemplo, Lijphart considera la duración del gobierno como un sustituto del "predominio ejecutivo" y distingue este enfoque de lo que él denomina el punto de vista "prevaliente" según el cual "la durabilidad del gabinete es un indicador no sólo de la fortaleza del gabinete en comparación con la de la legislatura sino también de la estabilidad del régimen". Huber y Lupia arguyen que la estabilidad gubernamental acrecienta la eficiencia ministerial debido a que un ministro del que se espera siga en su puesto será respetado por la burocracia. (como se cita en Tsebelis, 2006, p. 279)

*El poder judicial y las burocracias:* Tsebelis (2006) describe que tanto el poder judicial como la burocracia tratarán de interpretar la ley de acuerdo con su punto de vista (o tal vez intereses) mientras eliminan la posibilidad de ser invalidados. La mayor estabilidad política dará así mayor discreción tanto a los burócratas como a los jueces. De acuerdo con la teoría de juegos, un juego secuencial donde los burócratas o jueces hacen el primer movimiento (interpretar las leyes existentes) y los jugadores con veto hacen el segundo (decidir invalidar o no y cómo). Analiza únicamente el mecanismo de la invalidación legislativa y no otros factores (como la duración del ejercicio en el cargo) que presumiblemente también afectan la independencia. (p.285)

#### **4. Comunidad internacional**

Dentro de la unidad de análisis, el rol que juega la comunidad internacional, a través del rol que desempeñan puede medirse desde distintas esferas: su rol dentro de la asistencia técnica para fortalecer a la institucionalidad pública, como actor que incide en la agenda, o bien, a través de un entramado de reglas en donde los Estados se han comprometido a cumplir, a través de distintos acuerdos, declaraciones o reconocimientos, que a través

de los distintos andamiajes jurídicos (nacional e internacional) se permite dotar de legitimidad a las actuaciones que ejercen dentro del sistema político.

Según Montoya (1999) en los estudios sobre las organizaciones internacionales ha existido una fuerte tendencia a aceptar algunos supuestos sobre las transformaciones de las relaciones internacionales que incluyen tres puntos significativos: El primero es que el final de la guerra fría representó una disyuntiva fundamental en las políticas mundiales que a su vez implicó una aproximación radicalmente distinta a los principios de orden y justicia; el segundo es que el crecimiento de las redes transnacionales, la difusión de valores y conocimiento a gran escala así como una mayor interdependencia entre los Estados, llevan a que las interpretaciones de los principios de soberanía y no intervención sean anacrónicos; y el tercero es que está surgiendo un consenso entre los Estados sobre las bases del orden internacional. (p.1)

“La participación internacional en conflictos internos durante la guerra fría se daba en un contexto de confrontación de las dos superpotencias, como expresión regional de este enfrentamiento; en la posguerra fría las iniciativas internacionales conforman una tercera parte en los conflictos, que en principio otorga asistencia humanitaria y busca promover la paz. La participación en conflictos internos que se realiza mediante diversos actores internacionales como son las agencias y fuerzas de las Naciones Unidas, las agencias de organismos multilaterales regionales, las ONG internacionales y en algunos casos los Estados de forma individual, ha sido descrita por algunos autores como el Nuevo Intervencionismo. La asistencia humanitaria consiste en llevar a cabo acciones imparciales, neutrales y, por extensión, independientes de presiones políticas o religiosas, bajo el principio de aliviar el sufrimiento de grupos de personas definidos. Los tipos de desastres que motivan acciones humanitarias no son nuevos: las guerras, las guerras civiles, las dictaduras, las hambrunas y los desastres naturales. Hasta comienzos de los noventa no implicaron en la mayoría de los casos esfuerzos de respuesta internacional de gran escala.” (Montoya, 1999, p.1)

Según la Montoya (1999), la discusión sobre si la intervención humanitaria es legal se ha desarrollado en el contexto de las relaciones internacionales por siglos y ha sido revivida en los noventas por las nuevas circunstancias que se han presentado en el contexto internacional. Los autores americanos han visto el tema de la intervención humanitaria como una parte potencial del llamado "Nuevo Orden Internacional". (p.3) Este nuevo ideario se ha transformado a partir de agendas contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio o recientemente, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible donde principios como el fortalecimiento institucional, la transparencia y la lucha contra la corrupción, se han convertido en una parte medular para la transformación efectiva de sociedades, en gobiernos más efectivos, democráticos y en concordancia con los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

## Capítulo III

### 1. Democracia

Para que un sistema político pueda estar y mantenerse en equilibrio, deben existir las condiciones para que el mismo pueda hacerlo. Citando a Easton (2001) en la sección anterior, se entiende que cualquier sistema político que se considere exitoso debe contar con dos funciones: La asignación de valores para una sociedad, y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo. (p.225)

En el sistema político debe quedar regulado el conjunto de pautas que deben generar canales y formas de accesos a los principales cargos de gobierno. Por esa razón, se genera la necesidad de iniciar a definir el término “democracia”.

Para Lipset (2001) la democracia es un mecanismo para resolver el problema de la elaboración de decisiones sociales entre grupos de intereses contrapuestos, permitiendo que la mayor parte posible de la población influya en estas decisiones a través de la posibilidad de elegir entre candidatos alternativos para el desempeño de un cargo político. La definición del autor procede en gran medida de la obra de Joseph Schumpeter y de Max Weber, que implica una serie de condiciones específicas: a) una «formula política», un sistema de creencias, que legitime el sistema democrático y que especifique las instituciones (partidos, una prensa libre, etc.) que están legitimadas, es decir, que todos consideran adecuadas; b) un grupo de dirigentes políticos en el poder; y c) un grupo o más de dirigentes, que no están en el poder, y que actúan como oposición legítima intentando conseguir el poder. (p.115)

Para ampliar el término de democracia, Robert Dahl (2001) expone que la democracia significa la inclusión y participación de los adultos de una forma efectiva, así como la igualdad de voto y ejercitar el control de la agenda final para alcanzar una comprensión ilustrada. Esto, con el objetivo de evitar la tiranía, que exista igualdad política, autonomía moral, la libertad general, la autodeterminación, el desarrollo humano y que se protejan los intereses personales esenciales. A partir de esa hipótesis, sugiere

ciertos supuestos que podrían utilizarse para estructurar una teoría de la democracia y lo realiza, por una parte, con el método de maximización y por otra vía por el método descriptivo, que consiste en considerar como una sola clase de fenómenos a todos los Estado-nación y a las organizaciones sociales que, en general, los politólogos llaman democráticos (examinando los distingue), y segundo, las condiciones necesarias suficientes para que las organizaciones sociales posean esas características. (p.83)

## **1.1 Poliarquía**

Para Dahl (2001), deben darse las condiciones necesarias y suficientes que permitan maximizar la democracia en el mundo real. El modelo de democracia sugiere características posibles que podrían hacerse operativamente significativas y que básicamente determinen que las elecciones sean incluyentes, limpias y competitivas:

- I. Autoridades públicas electas
- II. Elecciones libres y limpias
- III. Derecho a competir por los cargos públicos
- IV. Sufragio universal
- V. Libertad de expresión
- VI. Libertad de asociación
- VII. Información alternativa (p.307)

Continuando con la teoría de Dahl (2001), dentro de un ámbito de mayor sofisticación, se pueden dar condiciones fundamentales cuya vigencia, en un determinado país, pueden derivar el mantenimiento y el progreso de las instituciones de la poliarquía en un alto grado. Durante el periodo de votación tendría que comprobarse en qué medida se dan, al menos, tres condiciones:

- a) Cada miembro de la organización efectúa los actos que consideramos una expresión de preferencia entre las alternativas previstas. Por ejemplo, votar.
- b) Al tabular estas expresiones (votos), el peso asignado a la elección de cada individuo es idéntico.

- c) La alternativa con mayor número de votos se proclama elección ganadora.
- d) Cualquier miembro que perciba un conjunto de alternativas, y considere al menos una de ellas preferible a las demás, puede añadir su alternativa preferida, o sus alternativas, entre las seleccionadas para la votación.
- e) Todos los individuos poseen idéntica información sobre las alternativas.
- f) Las alternativas (políticas o dirigentes) con mayor número de votos desplazan a todas las alternativas (políticas o dirigentes) con menos votos.
- g) Las ordenes de los cargos electos se cumplen.
- h) Que todas las decisiones interelectorales estén subordinadas a las establecidas durante la etapa de elección o que sean aplicación de estas, es decir, las elecciones controlan en cierto modo; o que las nuevas decisiones del periodo interelectoral estén regidas por las siete condiciones precedentes, actuando, sin embargo, en circunstancias institucionales bastante distintas; o ambas cosas.  
(p.80)

Estas condiciones constituyen, un conjunto de condiciones limitadoras más o menos observables y que, si se cumplen durante la etapa de la elección, se consideraran prueba de la máxima aplicación de la regla, que se considera prueba, a su vez, del máximo nivel de igualdad política y de soberanía popular. (Dahl, 2001, p.83)

El listado de libertades políticas y sociales mínimas, pretenden determinar condiciones necesarias y suficientes en el mundo real para que existan las ocho condiciones anteriores, por lo menos hasta el grado mínimo y que es lo que se ha nombrado como poliarquía.

### **1.1 Régimen híbrido**

Si bien existe un deber ser para las democracias, es decir “la poliarquía”, autores como Szmolka se han dedicado a estudiar las desviaciones o variaciones del concepto, o bien la combinación de las garantías democráticas con las prácticas autoritarias. Para profundizar y caracterizar las diversas formas en que una democracia expresa posibles disfuncionalidades y desviaciones, debe desarrollarse conceptos que permitan despejar

la ambigüedad que genera lo electoral frente a lo inclusivo y participativo. De ahí que el término “régimen híbrido” pueda situar de mejor forma las falencias democráticas. Szmolka explica que los regímenes híbridos se han conceptualizado de varias formas. La autora cita algunos otros autores que caracterizan estos regímenes como una transición a la democracia o, en su categorización, se utilizan términos que hacen hincapié en el elemento democrático: «democracias de fachada» según Finer; «pseudo democracias» según Finer, Diamond, Linz y Lipset; «democracias delegativas» según O’Donnell; «democracias electorales» según Diamond y Schedler; «semidemocracias» según Diamond, Linza, Lipset, Mainwaring, Brinks y Pérez; «democracias defectivas» según Merkel y Croissant; «democracias parciales» Según Espstein o de forma tan contradictoria, como «democracias autoritarias» según Sakwa. (como se cita en Smolka, 2010, p.105)

Se puede considerar así, a los regímenes políticos híbridos como: «regímenes que combinan elementos de la democracia —como pluralismo, instituciones representativas, elecciones o constitucionalismo— con otras formas de poder autoritarias. De esta forma, la competición política puede estar restringida o se puede excluir de ella a algún grupo con apoyo social relevante, pueden existir actores políticos decisivos, pero sin estar sujetos a responsabilidad política, lo que limita la autonomía de las instituciones representativas, y pueden restringirse de diversas formas los derechos políticos y libertades públicas, a pesar de estar formalmente garantizados». (Szmolka, 2010, p.115)

De esta definición, la Szmolka (2010) deriva las siguientes características como un conjunto, combinadas de distinta forma, siendo la descripción o tipología para los regímenes híbridos:

- a) Competencia política limitada
- b) Celebración de elecciones pluralistas, aunque los procesos electorales pueden estar afectados por diversos grados de irregularidad
- c) Veto players sin responsabilidad política o existencia de dominios reservados
- d) Falta de autonomía de las instituciones representativas



e) Derechos y libertades públicas mermadas (p.115)

Szmolka (2010) también ofrece una tipología de regímenes políticos híbridos que derivarían de las dos categorías principales que marcan los polos opuestos entre la democracia plena y el autoritarismo cerrado. Es así como los distingue como regímenes políticos híbridos las “democracias defectivas” y los “autoritarismos pluralistas”.

- a) Democracia plena: Es el régimen de gobierno en que el acceso al poder se establece por medio de elecciones periódicas y competitivas, cumpliendo las categorías anteriormente expuestas en la “poliarquía”.
- b) Democracia defectiva: Regímenes políticos que pueden cumplir con ciertas categorías de una poliarquía, pero no las cumplen en su totalidad o las cumplen con algunas limitaciones. El funcionamiento inadecuado en los frenos y contrapesos de las instituciones representativas, la hegemonía de una fuerza política, la presencia externa de una potencia que supervise el desarrollo democrático del país, garantías parciales de los derechos y libertades y la falta de igualdad pueden producir una democracia defectiva que puede categorizarse que según Szmolka (2010) puede categorizarse como:
  - a. Tutelada: Actores que influyen en el desarrollo político del país.
  - b. Iliberal: Limitaciones de las libertades públicas e imperio de la ley (p.117)
  - c. Autoritarismo pluralista: Falta de autonomía en las instituciones representativas y falta de equilibrio en los pesos y contrapesos
  - d. Cuasi competitivo y cuasi libre: Algún grupo político puede verse excluido y la autonomía de las instituciones puede verse opacada por veto players sin responsabilidad política.
  - e. Hegemónico restrictivo: Poder político dominado por militares, extranjeros, jerarquías religiosas, oligarquías económicas y cualquier otro grupo poderoso. (p.118)

Tal y como explicaba Szmolka, hay distintas combinaciones de las características anteriormente expuestas que pueden generar distintos tipos de relaciones políticas,

comportamientos institucionales y diversas relaciones entre actores, factores que generan tipologías específicas de formas de Estados.

## **2. Democracia en Guatemala**

Es a partir de la explicación del deber ser de una democracia como una poliarquía y a partir de la definición de las desviaciones de esta, que son los regímenes híbridos que se encuentra prudente describir el caso guatemalteco.

Para McCleary (1999) Guatemala es una de las democracias de la “tercera” ola de democratización. Y que, a diferencia de países latinoamericanos como Perú, Venezuela y Ecuador, donde ha habido retrocesos en el gobierno democrático, el desempeño político y económico ha seguido mejorando desde el comienzo de la democracia formal en 1986. (p.5)

La Constitución de 1985 ha sido descrita como el establecimiento del marco legal y normativo para un estado social y el estado de derecho democrático. El concepto de un estado social es promovido a través de los principios del gobierno participativo (también conocido como “descentralización del estado”) mediante la promoción de actividades a nivel municipal. (McCleary, 199, p.122)

Importantes instituciones fueron creadas por la Constitución y nuevas reglas fueron elaboradas para las tres ramas del gobierno, El Tribunal Supremo Electoral y los partidos políticos. Las nuevas instituciones, la Corte de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral, lo mismo que el Procurador de los Derechos Humanos, fueron creadas específicamente para proteger libertades y derechos. Esto significaba que el ejecutivo ya no podría interferir en el proceso electoral, ni gobernar por decreto, ni actuar con impunidad. (McCleary, 199, p.123)

A pesar de los esfuerzos y las garantías constitucionales creadas en 1985, por medio de la Constitución Política de la República de Guatemala, el país no puede considerarse aún como una democracia plena. Según Maravall “el éxito de la transición política en un país depende en parte de cómo se la maneja: “el hecho de que un régimen sea

democrático no garantiza la iniciación, ni el buen diseño, ni el éxito de la reforma” (como se cita en (McCleary, 1999, p.199)

Toda democracia dependerá en su desarrollo, de cómo se haya realizado la transición del régimen anterior hacia uno nuevo, a las nuevas normas y al nuevo funcionamiento. Las transiciones desde el autoritarismo a la democracia tienden a iniciarse cuando los líderes del régimen autoritario empiezan a considerar la posibilidad de una reforma que conduzca a alguna forma de democracia política. La oposición al régimen autoritario favorece en principio una ruptura, un corte con las disposiciones institucionales existentes, un cambio no controlado por los que, en una u otra medida, tenían algo que ver con el régimen previo e incluso sin su participación. Estas posiciones, en principio, son irreconciliables y, a menos que los partidarios de la ruptura logren el apoyo de un sector importante de las fuerzas armadas o sean capaces de movilizar al pueblo para el derrocamiento violento del régimen, parece improbable que los que están en el poder accedan libremente a abdicar y a dejarles espacio. (Linz, 1988, p.19)

En el Índice de Estados Fallidos de The Freedom House, en comparación con otros países del mundo, Guatemala no aparece como un estado fallido. De hecho, ningún país de las Américas aparece en esa categoría, ya que son en su mayoría países de África, el Medio Oriente y Asia los que salen calificados como estados fallidos. Con relación a otros países de América Latina, sólo Colombia, Nicaragua y Ecuador aparecen peor ubicados que Guatemala. Ello no implica que Guatemala esté fuera de peligro, lo que sucede es que en su conjunto, los indicadores no son todos negativos. Sin embargo, es evidente que hay algunos componentes donde radica la debilidad de Guatemala, en particular en los indicadores políticos de deslegitimación del Estado y la existencia de un aparato de seguridad que funciona como un Estado dentro de otro. Es precisamente ese aspecto en el cual se han evidenciado numerosas debilidades y contradicciones, en particular en los dos últimos años.” (como se cita en Azpurú, 2010, p.13)

Para la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2015) la relación entre dinero y política es un tópico problemático que ha sido abordado tanto en el campo de la filosofía y la ciencia política, como en el debate público. En el mundo académico, este asunto ha sido tratado en argumentos sobre lo perjudicial que para el orden social y político es que las mismas personas y grupos que concentran el poder económico concentren también el político, y de ahí que se busquen y se prefieran aquellos diseños institucionales que contribuyan a mantener separadas ambas esferas. Sin embargo, tanto en sociedades con democracias consolidadas como en países en proceso de democratización, la influencia decisiva de los grupos con poder económico se ha mantenido o ha aumentado. (p.5)

Esta preocupación también se encuentra presente en el debate público, donde se constata que, en muchos casos, la capacidad para influir en las decisiones públicas –en distintas esferas de la administración del Estado– es directamente proporcional a los recursos que las personas y/o grupos de interés puedan movilizar. Esto abarca desde influir en políticas económicas –la definición de contingentes de importación o aranceles, por ejemplo– hasta procesos judiciales. En sociedades como la guatemalteca, con alta desigualdad social y diferencias abismales en cuanto a ingresos y propiedad entre los habitantes, esta situación tiende a agravarse. En estas condiciones, la propia aspiración igualitarista de la democracia –es decir, que la igualdad en el poder político puede contribuir, eventualmente, a la disminución de las desigualdades económicas y sociales– se ve afectada, y se produce una distorsión en la institucionalidad democrática. Aunque formalmente todos los ciudadanos pueden elegir y postularse a cargos de elección, la posibilidad de ser electos no depende exclusivamente de las preferencias de la población, sino de la cantidad de recursos que los candidatos y los partidos, que son los únicos que pueden postular candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, puedan disponer en una elección. Con los flujos de financiamiento privado –en la práctica, anónimos, ilimitados y sin control–, la política democrática es utilizada como un instrumento para la acumulación económica, en tanto los financistas de campañas no realizan sus aportes

económicos exclusivamente por identidad ideológica o por filantropía, sino por intereses muy concretos. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2015, p.5)

Según Azpuru (2018) al buscar medir la democracia “mínima”, los académicos se concentran en el nivel de competencia de las elecciones. Siguiendo la tercera ola de transiciones a la democracia, varios estados autoritarios implementaron elecciones para aplacar el clamor público por tener y para calmar las demandas de la comunidad internacional de liberalizar las instituciones políticas. “Sin embargo, las elecciones en tales contextos, con frecuencia tienen lugar en un campo de juego desigual. Se ha sabido de gobiernos de turno amarrados al cargo y partidos dominantes han manipulado las reglas de competencia y, en casos extremos, los resultados electorales”. (p.3)

En resumen, las democracias mínimas o electorales son países en los que tienen lugar elecciones competitivas, y han llevado (o pueden llevar) a la alternación en el poder a nivel nacional. En los años que siguieron a las transiciones democráticas de la tercera ola, la gran mayoría de las elecciones ejecutivas en ALC han cumplido con este estándar mínimo de competencia democrática. Sin embargo, a lo largo de los años, incluyendo los últimos tiempos, algunos presidentes de la región han dado pasos para consolidar el poder de partidos y personas poderosas. (Azpuru, 2018, p.3)

Según datos de “La cultura política de la democracia en Guatemala y en Las Américas, 2016/17” elaborado por Azpuru (2018) el porcentaje que apoya a la democracia en el país disminuyó a su nivel más bajo en 2017 (48.4%). Por primera vez desde que se realiza el Barómetro de las Américas en Guatemala, menos de la mitad de los encuestados expresa apoyo a la democracia como mejor forma de gobierno. (p.6)

Además del apoyo a la democracia en teoría, para Azpuru (2018) la aceptación de la democracia como “el único juego en los alrededores” es clave para la estabilidad y persistencia de la gobernabilidad democrática. Esto significa, en pocas palabras, que los

ciudadanos en sociedades democráticas no deberían apoyar golpes militares que reemplacen el gobierno de turno elegido democráticamente con un liderazgo militar. (p.9)

El apoyo a golpes militares bajo condiciones de alta delincuencia es de 49.4% en Guatemala, lo que ubica al país entre los rangos más altos de la región. El apoyo a golpes militares bajo condiciones de alta corrupción es similar (47.8%), y también ubica a Guatemala entre los países con más alto porcentaje en toda la región. (p.9) En Guatemala el apoyo para golpes militares ha fluctuado desde que se realizó la primera ronda en 2004. El apoyo a golpes militares aumentó entre 2014 y 2017, cuando cerca de la mitad de los guatemaltecos dice apoyar este tipo de acción. (Azpuru, 2018, p.10)

Según Azpuru (2018) Guatemala también se encuentra entre los países con el mayor porcentaje que perciben restricciones a la libertad de prensa. Es decir, que seis de cada diez personas dicen que hay un déficit con respecto a la libertad de expresión en el país. Esta deficiencia de libertades básicas está fuertemente relacionada con la aprobación del Ejecutivo en Guatemala. (p.37)

Estos datos de la percepción de la cultura democrática y la deficiencia de las libertades básicas en el país son la base para entender cómo funciona el estado guatemalteco, el cual se estará describiendo en el siguiente apartado.

### **3. Estado guatemalteco**

Alcántara (1995), en lo que se refiere al proceso de democratización en sí mismo considerado, este toma en cuenta el desarrollo de la construcción de los nuevos sistemas políticos democráticos, desde la lógica democrática frente a su anterior lógica autoritaria. El proceso de democratización supone un auténtico modelado en el interior del sistema que contiene cuatro aspectos fundamentales : la calidad del producto terminado, esto es, las reglas democráticas e instituciones particulares, escogidas entre las muchas posibles; el modo en la toma de decisiones que conduce a la selección de reglas e instituciones, es decir pactos y negociaciones frente a acciones unilaterales; el tipo de socios concurrentes o lo que es lo mismo, el tipo de alianzas y de coaliciones forjadas; y

el calendario y el ritmo impuesto en las diferentes tareas y estadios de la transición. (p.212)

Tomando en cuenta que el proceso de consolidación de un país no es un proceso específicamente fácil, y que pueda cumplirse igual en todos los casos, hay ciertas categorías para detectar si una democracia se dirige o no hacia su objetivo principal: la consolidación democrática a través de un Estado que garantice el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos.

Pueden definirse los países en vía de consolidación democrática como aquéllos que han asentado los procedimientos democráticos y que, sin embargo, presentan ciertas dificultades -enmarcadas bajo el signo de la incertidumbre- para traspasar el umbral de los sistemas democráticos consolidados. Esto es debido a peculiaridades propias de la forma en que se llevó a cabo la transición desde el régimen no democrático anterior, a problemas graves derivados de la falta de eficacia de sus distintas instituciones y a una notable inestabilidad en su percepción de legitimidad. (Alcántara, 1995, p.233)

“Lo que condiciona la categoría de países en vía de consolidación democrática es el legado de la transición, la inoperancia institucional y la oscilante credibilidad con respecto a las virtudes del sistema.” (Alcántara, 1995, p.234) Para Alcántara (1995) los tres vectores aportan efectos negativos al análisis de la consolidación del sistema político de la mayoría de los países latinoamericanos y del este europeo. Las transiciones han comportado una modalidad de democracia "por defecto", en el sentido de que las nuevas poliarquías aparecieron en escena fundamentalmente por el derrumbe de los anteriores regímenes no democráticos sumidos en una profunda crisis de ingobernabilidad, y, por consiguiente, se trata de países "condenados a la democracia". (p.234)

Continúa explicando Alcántara (1995) que la vía seguida, en términos generales, ha sido la "pactista", (p.234) es decir, en la que las fuerzas políticas que lideraron el periodo no democrático mantuvieron una importante autonomía política y grandes parcelas de poder o consiguieron que se establecieran "arcos de silencio". Por otra parte, los sectores políticos democráticos han tenido dificultades para insertarse mínimamente en la

sociedad, haciéndose portadores de sus reclamaciones e intermediando en sus demandas para satisfacer las necesidades más inmediatas. (p.235)

La condición de Guatemala se exhibe y profundiza durante el periodo democrático 1986-2016. El caso se debe estudiar como la dificultad de adaptación estructural ante las demandas de la democracia posguerra fría y los desafíos de la globalización, por parte de un Estado que fue edificado durante la segunda mitad del siglo XIX sobre un patrón centralista y oligárquico, que se resiste a reformarse en la dirección democrática moderna. (Insight Crime, 2016, p.10)

Según el Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado y la Vicerrectoría de Investigación y Proyección (2017) el contenido de los acuerdos es resultado de un largo y complejo proceso de negociaciones. Esas negociaciones representan el consenso mínimo entre los sectores que intervinieron directa o indirectamente en su discusión: las partes negociadoras, la comunidad internacional, el pequeño y gran empresariado, la izquierda y los movimientos sociales (sindicatos, movimiento de mujeres, movimiento indígena, etc.). (p.1)

Los acuerdos establecieron claramente que la misión del Ejército se restringía a la defensa de la soberanía nacional y de la integridad de su territorio,<sup>22</sup> pero la institución militar ha vuelto a asumir funciones de seguridad interna y ha participado en la represión de poblaciones que se oponen a proyectos mineros e hidroeléctricos. Además, en varios de estos conflictos se han implementado estados de sitio que restringen garantías y derechos. (Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado y la Vicerrectoría de Investigación y Proyección, 2017, p.7)

Según (“Bolaños”, 2018) la clave para definir al estado guatemalteco está en cómo se controlan aquellos espacios que le permiten a la democracia guatemalteca sobrevivir, con instituciones autónomas (las cortes, el PDH, el MP, el TSE, la Contraloría y ahora la SAT) como el plato fuerte para maniatar a cualquier sociedad civil que se precie de robusta. Sin instituciones garantes y partidos representantes, la agenda empezó a



pactarse a control remoto desde los cacicazgos, las mafias, el clientelismo y el nacionalismo, es decir como ciertas élites -formales e informales- (ya sean reconocidas o no por la misma sociedad)

Los partidos fuertes desaparecieron. Los partidos pequeños y sin bases se convirtieron en controladores de la agenda política. Cuentan con financistas y redes informales. La oposición y el chantaje político fueron dando paso a un hilo conductor en el cual convergen y cuidan el statu quo, el autoritarismo a la chapina, para lo cual desprestigian, controlan y apartan a quién no se alinea a la corrupción. Nuestra democracia pasó a ser la unión entre lo político formal y el crimen organizado mediante el uso y la complicidad de la institucionalidad para funcionar como redes mafiosas y corruptas. (“Bolaños”, 2018)

Por su lado, el Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado y la Vicerrectoría de Investigación y Proyección (2017) explican que varias redes militares y paramilitares que operaron durante la guerra no fueron desarticuladas después de la firma de la paz, por lo que, junto con élites tradicionales y grupos criminales emergentes, profundizaron la captura y reconfiguración cooptada del Estado. El impacto de los CIACS en la acción pública y el sistema político ya ha sido documentado, y la creación de una instancia encargada de combatirlos se previó en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos. (p.8)

Por otra parte, Peacock y Beltrán (2003) explican que el estado guatemalteco caracterizado en el informe de febrero de 2002 de Amnistía Internacional, titulado “El legado mortal de Guatemala” es el pasado impune y las nuevas violaciones de derechos humanos”, detalla y considera a Guatemala como un “estado de mafia corporativa”, es decir, una “alianza nefasta’ entre los sectores tradicionales de la oligarquía, algunos ‘nuevos empresarios’, elementos de la policía y el ejército, y delincuentes comunes”. El informe describe cómo los poderes ocultos actúan en connivencia para controlar actividades ilegales lucrativas “como el tráfico de drogas y armas, el lavado de dinero, el robo de automóviles, las redes de adopción, los secuestros a cambio de rescate, la

explotación maderera ilegal y otros usos prohibidos de tierras protegidas por el Estado” y “conspiran para monopolizar sectores legales como la industria del petróleo”. (p.6)

Los poderes ocultos de Guatemala usan sus conexiones con figuras políticas y miembros del ejército y la policía para intimidar e incluso eliminar a los que se les atraviesan en el camino, a los que saben demasiado, los que representan una competencia o los que intentan investigar sus actividades. Otras víctimas son los que amenazan los intereses financieros de los poderes ocultos y los que buscan investigar o enjuiciar a funcionarios gubernamentales o militares en ejercicio o retirados por abusos a los derechos humanos cometidos durante el conflicto armado interno.

Los grupos ilegales armados que operan clandestinamente y hacen ‘el trabajo sucio’ de los poderes ocultos se conocen popularmente en Guatemala como “grupos clandestinos”. Se trata de grupos pequeños de hombres, a menudo miembros de las unidades militares especializadas o de las fuerzas policiales, que realizan actos de violencia e intimidación. (Peacock y Beltrán, 2003, p.7)

Los autores Peacock y Beltrán (2003) explican que en el período de casi cuatro décadas de guerra, se desarrolló un tejido de relaciones entre las fuerzas de seguridad, tanto legales como ilegales, y otros sectores de la sociedad guatemalteca. Amplían que la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) establecida bajo los términos de los Acuerdos de Paz, estudió las violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar durante este período. Sus conclusiones destacan “la persistencia y la significación que tuvo la participación de los partidos políticos y fuerzas económicas en la génesis, desarrollo y perpetuación de la violencia”. El informe nombra a personas económicamente poderosas en el ámbito nacional o local, grandes propietarios agrícolas actuando juntamente con agentes estatales y poderosos empresarios en estrecha colaboración con las fuerzas de seguridad como los responsables de la mayor parte de los actos de violencia asociados con el conflicto armado. (p.17)

A este grupo de personas económicamente poderosas, es decir las “élites guatemaltecas”, según Gutiérrez (2016), a pesar de su dependencia al comercio exterior,

construyeron una cultura cerrada, esquivas al mundo y a sus corrientes modernas. Confiaban que el dominio sobre grandes extensiones productivas de tierra, y la certeza de contar con mano de obra recolectora estacional, además de un régimen político subordinado que les proveyese seguridad física y ayudas eventuales —financieras y crediticias, exenciones fiscales, y protecciones arancelarias y no arancelarias— eran suficientes para preservar su poder, paz y bienestar. (p.4)

Dosal (2001) haciendo referencia al término “oligarquía”, explica que investigaciones han hecho posible identificar una red de familias interconectadas que ostentan un excepcional poder político debido a que controlan las instituciones económicas. “En 1974 el Congreso Norteamericano sobre América Latina (NACLA, por sus siglas en inglés) publicó los resultados de la investigación de Carole Snee sobre la burguesía guatemalteca, siendo ésta el primer intento sistemático para identificar a la oligarquía.” Como parte de un esfuerzo de la izquierda radical por señalar a los conspiradores de la élite (la burguesía fue identificada como “especie en extinción” en un collage fotográfico), la lista de Snee de las veinte familias más importantes provee una rudimentaria base de datos frecuentemente citada por analistas posteriores. (p.23)

Casaús Arzú concluyó que el núcleo de la oligarquía está compuesto por veintidós familias, con otras veintiséis por los menos vinculadas o en la periferia de dicho núcleo. Estas familias, enlazadas en matrimonio e intereses económicos, han controlado los medios de producción y el sistema político desde 1531 hasta la actualidad. Según Casaús Arzú, la elección de Serrano Elías en 1991, significó el retorno político de la oligarquía, con representantes de las familias coloniales como los Aycinena y Beltrán, en alianza con los modernizadores como los Castillo y Alejos, para hacerse del control del gobierno. (como se citó en Dosal, 2001, p.24)

Para Casaús Arzú, “la oligarquía, consiste en las redes familiares que controlan los medios de producción, tierra, trabajo, instituciones comerciales, bancos e industrias.” (como se citó en Dosal, 2001, p.25) La estructura de la red familiar surgió en Guatemala

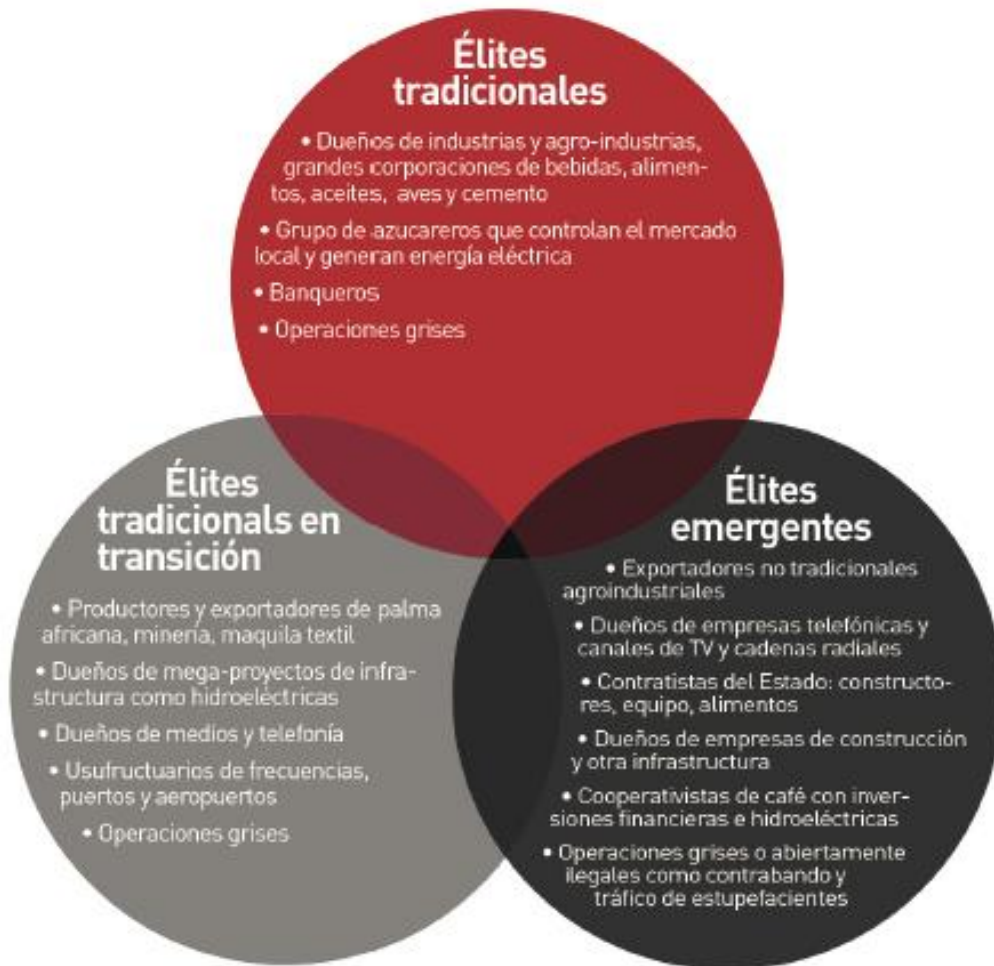
y en América Latina a finales del siglo XVII, las familias dirigentes consolidaron una red de alianzas que ayudó a estabilizar la sociedad durante el turbulento período independentista. Estas familias inician con la creación una serie de instituciones formales e informales (partidos políticos, clubes, bancos, compañías de seguros y enclaves residenciales) por medio de las cuales terminaron por insertarse en las actividades económicas de la nación. (p.25)

Ampliando el concepto de élites descrito anteriormente y que está íntimamente ligado a la oligarquía, para McCleary (1999) la definición de élites puede concebirse como, “personas capaces, en virtud de sus posiciones estratégicas en organizaciones poderosas, de afectar resultados políticos nacionales significativamente y con regularidad”, entonces existían dos principales grupos de élite en la sociedad guatemalteca, el sector privado organizado en torno a la organización cumbre Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF- y la institución militar. (p.51)

En el plano político, estas élites son ubicuas. Se representan indistintamente como sociedades anónimas, organizaciones familiares y grupos de interés, pero también por medio de formas asociativas de carácter político y gremial, sean cámaras patronales o coaliciones de cámaras, como es el caso prototipo del CACIF. Las primeras constituyen redes informales de incidencia o gestión de intereses particulares en el Estado, y las otras son representaciones formales de presión y negociación gremial o del conjunto del sector empresarial. A esas formas se agrega, en los últimos años, un eficaz control de mass media, y el despliegue de un grupo de activistas ideológicos neoconservadores que producen folletos, cartillas, programas radiales y televisivos, y llevan cátedras universitarias. (Gutiérrez, 2016, p.8)

Las élites pueden dividirse en:

Gráfica No. 2: Conformación de élites en Guatemala



Fuente: (Gutiérrez, 2016, p.5)

Para Gutiérrez (2016) en cada administración de Gobierno, las élites tradicionales y emergentes, convertidas en grupos de presión (familiares, gremiales) buscan asegurarse las políticas de protección y ventajas en la apertura de oportunidades de negocios. Lo hacen financiando campañas electorales para luego tener derecho de picaporte con las más altas autoridades. Lo hacen también mediante la selección, entre sus ejecutivos y líderes gremiales, de quienes les representarán en las carteras ministeriales del área económica y financiera del gobierno central. (p.8)

Es así como las élites económicas han tenido una influencia decisiva sobre los énfasis y prioridades de las políticas públicas y en la calificación general de la gestión de los gobiernos democráticos, desde 1986 hasta la fecha. Agregado a su poder económico tradicional (dilatado en esta época por el control de servicios públicos estratégicos, antes estatales), estos empresarios han aprendido a tejer formas de dominio político e irradiación ideológica, útiles en épocas de reacomodo de los procesos de acumulación, pero insuficientes para inducir sus probables éxitos como frutos que puedan ser aprovechados extensivamente por la comunidad nacional para el desarrollo. (Gutiérrez, 2016, p.9)

Sin olvidar que durante el proceso de transición democrática que los dos grupos de presión más importantes eran no solamente los grupos económicamente poderosos, sino también los militares. McCleary (1999) explica que la Constitución de 1985 otorgaba a la institución militar autoridad sobre asuntos de seguridad interna y externa. La mayoría de los poderes tutelares y dominios reservados de los militares fueron creados como parte de la campaña de contra-insurgencia. “Como consecuencia, su extensa presencia en el gobierno se justificaba como parte del mantenimiento de la seguridad pública. De esta manera, los militares retenían significativa autoridad política con acceso a información delicada y en una posición que les permitía influenciar la política.” (p.128)

A esto, se le suma el aporte de Schrimmer (2001) en el que explica que desde 1985, con cada elección se ha dado en Guatemala un cambio de régimen civil, por su puesto con la impronta de la personalidad del presidente de turno: incluso se ha dado una ampliación importante de espacios políticos, especialmente desde 1994. “Pero el proyecto político-militar peculiarmente colaboracionista que es parte integrante del estado y los asuntos políticos, según son descritos tanto en la Tesis como en la Estrategia de Estabilidad Nacional, no indica una disminución substancial ni incremental del poder de los militares; por el contrario, a pesar de insistir en que juega un papel profesional y no deliberante, la supervisión militar se ha expandido y consolidado.” (p.423)

Gutiérrez (2016) continúa expresando que las relaciones de poder que se manifiestan desde las élites respecto al Estado guatemalteco no se pueden entender sin referirse al Estado y su funcionamiento en general. Entendido como un Estado que resulta de la progresiva pérdida de autoridad ante la sociedad y la precariedad de su base fiscal e institucional, asociado a lo cual se encuentra la poca o nula capacidad de supervisión y atención de servicios básicos de su competencia, incluyendo la seguridad, el Estado es sabotado extensamente por tráfico de influencias y prácticas abiertamente corruptas. El resultado es que el aparato estatal entró en un proceso degenerativo de su función y en consecuencia, el Estado ha ido perdiendo capacidades esenciales como las de garantizar certeza jurídica, seguridad a la población y la producción de otros bienes públicos vitales. (p.10)

La naturaleza del Estado guatemalteco, ya en el período democrático, debe entenderse también a partir del corto alcance de los partidos y sus dirigencias para conducir la transición de los viejos modelos económicos y de Estado hacia modelos modernos capaces de integrar a la nación y participar como entidad estatal en la civilización del siglo XXI. Esa falta de acuerdos de largo plazo ha impedido la formación de coaliciones políticas estables. Guatemala tiene la marca, quizá mundial, de que ninguna orientación ideológica, partido o corriente política, o ningún equipo de gobierno, ha podido ser reelecto en 30 años para la Presidencia de la República. (Gutiérrez, 2016, p.11)

Para el Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado y la Vicerrectoría de Investigación y Proyección (2017) el factor determinante en el fracaso de la agenda de la paz fue la falta de identificación y compromiso por parte de los gobiernos de la posguerra y de las élites dominantes. El documento desarrollado explica que se enfocaron únicamente en impulsar los acuerdos que daban garantías de gobernabilidad y estabilidad política, pero evitaron respaldar aquellos que contenían temas sustanciales. Además debilitaron la institucionalidad de la paz al permitir u organizar actos de corrupción en su seno. Como señala el general retirado Julio Balconi, algunos gobiernos

mencionaron los acuerdos, otros tomaron una parte de estos, pero «en general no fueron abordados con la responsabilidad que pensamos que debía hacerse». (p.13)

En Revista Wola (2015) se menciona que en Guatemala lo que se observa es un proceso de cooptación del Estado en el cual individuos y grupos legales e ilegales mediante la coerción y el establecimiento de alianzas y acuerdos han buscado manipular las instituciones formales del Estado con el fin de obtener beneficios de largo plazo no solo económicos sino penal e incluso de legitimación social. Esta captura ha consistido en aprovechar determinadas instituciones, como partidos políticos, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, para infiltrar el núcleo del Estado mediante la participación directa de redes lícitas e ilícitas. (p.8)

Para el Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado y la Vicerrectoría de Investigación y Proyección (2017) al cumplirse de manera muy limitada la agenda mínima de cambio que contenían los Acuerdos de Paz, el Estado democrático, fuerte, multicultural, descentralizado y al servicio del bien común que esperaba construirse en la posguerra, quedó en una idea. Y hoy, el estado guatemalteco se encuentra en una crisis de carácter multidimensional. Esto puede observarse en las dificultades que enfrenta para cumplir con sus funciones básicas, así como las fuertes tensiones y conflictos que se viven actualmente. (p.15)



## Capítulo IV

### 1. **Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-: Historia y creación**

De acuerdo con la Revista Wola (2015) Centroamérica puede considerarse como ejemplo de una región en donde la debilidad de las instituciones de seguridad y justicia y su corrupción por actores criminales y políticos ha dejado a los estados sin la capacidad para responder a la violencia y criminalidad o atender los factores estructurales que están detrás de la violencia. (p.3)

Los conflictos armados que asolaron la región durante la guerra fría terminaron oficialmente hace dos décadas, sin embargo, la violencia persiste. Honduras, El Salvador y Guatemala (el llamado Triángulo Norte centroamericano), son catalogadas como la subregión más violenta del mundo. En 2012, la tasa de homicidios en Honduras fue de 90 muertes por cada 100 mil habitantes, 40 en Guatemala y 41 en El Salvador. Ese mismo año, este índice había sido de 6.5 en Afganistán, 8.0 en Iraq, 21.5 en México, 25.2 en Brasil, 28.3 en la República Democrática del Congo, 30.8 en Colombia y 31.0 en Sudáfrica<sup>1</sup>. Según datos de las Naciones Unidas, el 40 por ciento de las víctimas de la violencia en el Triángulo Norte corresponde a niños y jóvenes. La situación constituye una verdadera emergencia humanitaria. (Revista Wola, 2015, p.3)

La situación de corrupción y violencia en los países centroamericanos ha sido tal, que los mismos Estados, como Guatemala, han solicitado apoyo a la Comunidad Internacional para combatir a las estructuras criminales.

Para tener un panorama más amplio sobre la creación de una comisión internacional que se dedique a combatir la corrupción en Guatemala, es importante ampliar la noción de la situación por la que ha atravesado el país a lo largo de la historia y cómo estas estructuras de poder paralelo se han ido apoderando de las instituciones al nivel de operar para los intereses de las estructuras ilegales y clandestinas de seguridad y no para la sociedad guatemalteca.

Uno de los puntos clave para entender la actualidad, es el conflicto armado interno y las secuelas del mismo no solo en la población, sino en las instituciones estatales. El conflicto armado interno entre los años 1960 y 1996 (36 años) y que concluye con la firma de Los Acuerdos de Paz entre las partes involucradas, supone el inicio de una etapa de reconstrucción del tejido social y democrático.

El problema de una transición es que no resuelva, o al menos trace los acuerdos sobre los cuales se generan instituciones garantes y derechos que limiten la incursión de esas redes criminales que se han originado en el Estado mismo. Para la Revista Wola (2015), el caso de muchas sociedades posconflicto, en las cuales cuerpos armados ilegales, fuerzas militares, paramilitares y estructuras clandestinas de seguridad que se establecieron como parte de políticas contrainsurgentes, sufren una transformación, mutando a redes criminales o terminan fundiéndose con redes delincuenciales externas como manera de adaptarse a circunstancias cambiantes. (p.6)

El proceso de establecer una sociedad más democrática después de los Acuerdos de Paz se vio obstaculizado por los poderes ocultos, que según Peacock & Beltrán (2003) utilizan sus posiciones y contactos en los sectores público y privado para enriquecerse a través de actividades ilegales y protegerse ante la persecución de los delitos que cometen. Estos poderes a menudo están ligados al crimen organizado y el narcotráfico, pero se distinguen de las mafias tradicionales por el hecho de contar en sus filas con un alto número de ex militares y por el amplio trato que mantienen con las estructuras del estado. (p.6)

Por otro lado, Briscoe (2008) se va más por el término de un acuerdo “paralelo”, el cual es el de distorsionar la aplicación de una política gubernamental oficial a través de la protección y promoción de los intereses de algunas facciones que disfrutaban de profundos y duraderos vínculos con el Estado, así como a ciertos grupos que se especializan en crimen y violencia. El efecto principal de este acuerdo es el de perpetuar la incapacidad del Estado de proveer bienes públicos básicos, tales como la seguridad, el Estado de derecho el bienestar social, y el crecimiento económico, a través de la desviación o

coacción de políticas de gobierno al servicio de estos poderes de facto, aun cuando se mantiene la apariencia de un sistema estatal legítimo y en funcionamiento. (p.2)

Sus principales manifestaciones, según Briscoe (2008), son por consiguiente, incapacidad judicial, lasitud política e inacción de las fuerzas de seguridad, todo lo que tipifica la retirada del Estado de las obligaciones que ha asumido, más que la imposición proactiva de una política estatal preferencial.” (p.8) Es así como el establecimiento de procesos democráticos se ve obstaculizado y ante los ojos preocupados de la comunidad internacional, se crea un mecanismo de verificación para el cumplimiento de los acuerdos de paz.

### **1.1 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala -MINUGUA-**

La comunidad internacional, según la Revista Wola (2015), por medio de distintos mecanismos y herramientas, muestra su preocupación y apoyo a los Estados para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz y generar las bases de una sociedad postconflicto, como es el caso de Guatemala. Desde la asistencia técnica, mediante la capacitación y provisión de equipos para fortalecer las instituciones, hasta la creación de tribunales penales internacionales o mixtos, y en casos excepcionales, se han creado modelos de comisiones para la investigación de casos particulares. (p.3)

Para apoyar la transición guatemalteca, en 1994 la Asamblea General de las Naciones Unidas establece la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala -MINUGUA- con el objetivo de verificar el Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. El objetivo principal de la misión era ayudar a disminuir el continuo abuso de los derechos humanos, pero también garantizar el apoyo en la observación de una cesación formal de las hostilidades, la separación de fuerzas y la desmovilización de los combatientes de la URNG. (“Las Naciones Unidas”, 2003)

Según Peacock & Beltrán (2003) MINUGUA se encargó de presentar informes anuales indicando los progresos en cada área. Los informes documentaban de manera consistente la continuación de grupos ilegales armados y de los aparatos clandestinos de seguridad en Guatemala. En el decimotercer informe de derechos humanos de MINUGUA, se evidencia que los compromisos adquiridos por el Estado de Guatemala en los Acuerdos de Paz, tales como el mejoramiento en la capacidad investigativa policial y judicial, el fortalecimiento de la inteligencia civil y de la supervisión del congreso no se han cumplido. De las negociaciones más importantes de los Acuerdos de Paz fue el desmantelamiento de los grupos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, siendo obligación del gobierno combatir cualquier manifestación de los mismos. (p.8)

Si en lugar de fortalecerse la democracia y los procesos que conduzcan al Estado a ser más justo, operante y que pueda garantizar un Estado de derecho, se fortalecen las instituciones y las reglas que definen el acceso, la independencia y los órganos de control al Estado, puede decirse que se consolidan las mafias, la corrupción, la falta de justicia y el crimen organizado. Según Peacock y Beltrán (2003) la consolidación de estos poderes paralelos solo garantiza un Estado peligroso. Los principales actores de estos poderes tienen relaciones con la mayoría de los partidos y actores políticos a través de contribuciones a las campañas y por medio de conexiones personales y relacionales. (p.41)

El fortalecimiento de los poderes paralelos dentro del Estado permite que haya vacíos sustanciales en todas las entidades, esto deriva a que, en el país, las intimidaciones y amenazas de muerte a los miembros de la rama judicial, a jueces y a fiscales, son muy comunes, especialmente a los relacionados con los derechos humanos y delitos políticamente motivados, en los que los acusados eran antiguos o actuales miembros del ejército, de las patrullas civiles o comisionados militares. (Peacock y Beltrán, 2003, p.52)

Según Peacock y Beltrán (2003) los abusos a la justicia guatemalteca continuaban en aumento y todos esos funcionarios parte del poder paralelo, continuaban asegurándose

que la justicia siguiera favoreciendo a ciertos grupos de poder, y mantener en represión a los defensores de los derechos humanos. En 1999, después de su visita, Param Curamaswamy, un relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados de la ONU concluyó que la corrupción y el tráfico de influencias y todos los inconvenientes relacionados siguen funcionando como siempre, y que funcionan por los factores políticos que continúan influenciado el ejercicio, nombramiento y destitución de los jueces. El relator expresó su preocupación sobre el continuo clima de impunidad y amenazas para los operadores de justicia durante su segunda visita al país en el 2001. (p.53)

En el 2002, se crea una Comisión Presidencial para la Investigación de las Amenazas e Intimidaciones denunciadas por Miembros de Organismos y Organizaciones de Derechos Humanos, con el Acuerdo Gubernativo 1170-2002, acuerdo que buscaba promover acciones legales para frenar el actuar de los grupos clandestinos. Debido a que se le seguía restando importancia al tema y continuaban los ataques contra los defensores de los Derechos Humanos, a comienzos de diciembre de ese mismo año, se da en Guatemala el primer Congreso Nacional de Derechos Humanos. Los 165 delegados que participaron en el congreso señalaban los numerosos ataques contra las organizaciones de derechos humanos y lamentaban que no existían investigaciones a esos casos. (Peacock y Beltrán, 2003, p.67)

En ese congreso, según citan Peacock y Beltrán (2003), se resolvió hacer un llamado a la Organización de Naciones Unidas -ONU- y a la Organización de Estados Americanos -OEA- para establecer junto al gobierno de Guatemala, una comisión para investigar los grupos clandestinos armados y darle seguimiento al proceso de paz. En 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA señaló que había recursos insuficientes, así como la falta de investigaciones serias y comprometidas de parte del Ministerio Público -MP- a temas de trascendencia, lo que provoca una constante impunidad en el sistema de justicia. (p.53)

## **1.2 Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad -CICIACS-**

La creciente existencia de los grupos clandestinos, así como de los continuos ataques a los líderes y defensores de los Derechos Humanos, conllevó a que el Procurador de los Derechos Humanos, Sergio Fernando Morales Alvarado hiciera una solicitud de creación de una comisión internacional en Guatemala para investigar a estos grupos. (Peacock & Beltrán, 2003, p.85)

De acuerdo con la Peacock y Beltrán (2003) en la resolución el procurador pide la participación de la ONU y de la OEA en la comisión como mecanismo para realzar la credibilidad internacional y doméstica. Poco después de la solicitud del procurador Morales, el Congreso de la República de Guatemala adoptó de forma unánime una resolución expresando su apoyo a la propuesta e instando al gobierno a establecer prontamente la comisión. (p.85) Esta propuesta, originalmente impulsada por grupos de la sociedad civil guatemalteca, tomó forma en enero de 2004 con la firma del acuerdo entre las Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala para crear una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad -CICIACS-. (p.89)

A mediados de marzo, según Peacock y Beltrán (2003), después de semanas de negociaciones, el gobierno guatemalteco representado por el canciller Edgar Gutiérrez, el Procurador y representantes de la comunidad de derechos humanos firman un acuerdo para la formación de una comisión internacional. El acuerdo se firma en presencia de los embajadores de Estados Unidos, Suecia, Dinamarca, España, Canadá y México, entre otros, demostrando el apoyo internacional a la propuesta. Según el mandato del acuerdo, la Comisión para la Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad -CICIACS- investigaría a los grupos ilegales armados que operan en el país y sus posibles conexiones con actores estatales y con el crimen organizado, con el fin de dismantelar a los grupos ilegales armados y procesar a los responsables. (p.86)

Según Peacock & Beltrán (2013) sobre la base del modelo propuesto originalmente, el equipo técnico de la ONU concluyó que para que la CICIACS tenga éxito debe constituirse en una herramienta “con facultades suficientes como para superar las carencias estructurales del actual sistema de justicia penal guatemalteco”. De ahí que la ONU recomienda establecer la CICIACS como: (p.87)

Un organismo de defensa y protección de los derechos humanos, de carácter internacional, con facultades expresas para realizar investigaciones, y en su caso, presentar acusaciones ante los tribunales penales nacionales y dar seguimiento a las actuaciones correspondientes. La CICIACS ejercerá sus funciones de manera independiente, con estricto sometimiento al Derecho Internacional y a la Constitución de la República de Guatemala. (“Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala”, 2003, p.2)

El establecimiento de las CICIACS reforzará la capacidad del Estado de Guatemala para cumplir eficazmente sus obligaciones dimanantes de las convenciones de derechos humanos de que es parte y sus compromisos contraídos con arreglo al Acuerdo global sobre derechos humanos. (Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala, 2003, p.2)

Según Peacock y Beltrán (2003) sobre la base de los criterios recomendados por la misión técnica de la ONU, el acuerdo define el mandato de la CICIACS como un equipo nacional e internacional que tendría la facultad de investigar las actividades, estructuras y fuentes de financiación de los grupos clandestinos, tratando en particular de identificar a los responsables de los ataques perpetrados contra defensores de derechos humanos, profesionales del sector de la justicia y otros activistas del sector social y los nexos que puedan existir entre estas estructuras ilícitas y agentes del Estado y el crimen organizado. (p.89) Asimismo, la CICIACS tendría la facultad de provocar procedimientos penales o de asociarse a procedimientos ya iniciados por el Ministerio Público en calidad de querellante adhesivo. La CICIACS también podría iniciar y promover procedimientos administrativos en contra de los funcionarios públicos que sean responsables de crear

obstáculos para la realización de las investigaciones. (p.90) La CICIACS no llegó a existir. Meses más tarde, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala consideró que en el acuerdo existía una violación a la Constitución por otorgarle a un ente internacional, las funciones de persecución penal que las leyes guatemaltecas sólo reconocen al Ministerio Público. (p.93)

### **1.3 Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-**

La violencia continuó en aumento, continua la reivindicación de los grupos de la sociedad civil de forma permanente y sostenida, logrando que el siguiente gobierno del presidente Óscar Berger (2004-2008) reiniciara la negociación con las Naciones Unidas. (Revista Wola, 2015, p.5). Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala firmaron el Acuerdo relativo a la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-, el 12 de diciembre de 2006, el cual, tras la Opinión Consultiva favorable de la Corte de Constitucionalidad en Mayo de 2007, fue ratificado posteriormente por el Congreso de la República el 01 de agosto de 2007. Fue así como se dio la creación de la CICIG como un órgano independiente de carácter internacional, cuya finalidad es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado tanto en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, como en general en las acciones que tiendan al desmantelamiento de estos grupos. (“Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala”, 2006)

#### **1.3.1 Prórrogas**

De acuerdo con el artículo 14 del Acuerdo sobre el establecimiento de la CICIG, la institución ha realizado las siguientes prórrogas:

*Primera prórroga:* El 24 de marzo de 2009, el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala solicitó, por medio de una carta personal dirigida al Secretario General, la prórroga del mandato de la CICIG por otros dos años. La prórroga fue confirmada el 15



de abril de 2009. Por lo tanto, la CICIG seguirá trabajando hasta el 4 de septiembre de 2011.

*Segunda prórroga:* El Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala escribió al Secretario General el 23 de diciembre de 2010 proponiendo formalmente la extensión del mandato. Por medio de una carta firmada el 13 de enero de 2011, el Secretario General de las Naciones Unidas confirmó la prórroga del mandato por un periodo adicional de dos años, a contar a partir del 4 de septiembre de 2011. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, s.f.)

*Tercera prórroga:* Del 04 de septiembre de 2013 al 03 de septiembre de 2015.

*Cuarta prórroga:* Del 04 de septiembre de 2015 al 03 de septiembre de 2017.

*Quinta prórroga:* Del 04 de septiembre de 2017 al 03 de septiembre de 2019.

(Solicitada por el presidente Jimmy Morales a la ONU, el 16 de abril de 2016.

Respuesta positiva del Secretario General de la ONU, con carta fechada el 24 de mayo 2016.) (“Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala”, s.f.)

### **1.3.2 Objetivos principales de la CICIG**

Según el Acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala (2006) relativo al establecimiento de la CICIG tiene como objetivos fundamentales:

- (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 y cualquier otra conducta delictiva con éstos que operan en el país; 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. Lo anterior de conformidad con los compromisos internacionales del Estado de Guatemala en materia de protección de los derechos fundamentales, y de los instrumentos internacionales de los cuales Guatemala es parte;
- (c) La CICIG hará recomendaciones al Estado de Guatemala para la adopción de políticas públicas destinadas a erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin. (Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala, 2006, p.3)

La CICIG tiene estas y otras facultades de carácter penal, que le permiten ser un instrumento sui generis de cooperación internacional sin precedentes en el mundo. Por un lado, se trata de un ente internacional e independiente de investigación criminal y, por el otro, opera bajo las leyes guatemaltecas y depende del sistema de justicia de Guatemala para funcionar. (Revista Wola, 2015, p.3). Para efectos del Acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala, se define como Cuerpos Ilegales de Seguridad y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS) a aquellos que cometen acciones ilegales para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos, y están vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado, o cuentan con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas. (Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala, 2006, p.3)

## **2. Experiencia de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala**

Según la Revista Wola (2015) a partir de la firma del Acuerdo para la creación de la CICIG, la misma estaba facultada para investigar voluntariamente a los CIACS, y tenía la tarea de colaborar con las entidades del Estado Guatemalteco para desarticular, promover su investigación, persecución penal y sanción. Por las características del mandato de la CICIG, en el que puede constituirse como querellante adhesivo de los

procedimientos penales y procedimientos de carácter disciplinario contra funcionarios vinculados a estos grupos y que pueda recomendar y proponer reformas legales, judiciales e institucionales, hace que pueda concebirse como un mecanismo híbrido de cooperación internacional; pues por un lado puede trabajar con total independencia, pero al mismo tiempo, no puede trabajar sin el sistema de justicia y sin las leyes del Estado. (p.9)

La CICIG desde que se instauró en el 2007, según Revista Wola (2015), ha adoptado una metodología de trabajo sobre 'aprender-haciendo' con el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil al dotar de herramientas, fortalecer la institucionalidad y generar capacidades funcionales para generar una independencia funcional a las instituciones y que permita marcar un antes y un después de su intervención. En esta línea, en febrero de 2008, la CICIG suscribió un convenio de cooperación bilateral con el Ministerio Público para apoyar a dicha institución en la investigación y persecución penal de los delitos cometidos por los CIACS, así como de cualquier otra conducta delictiva relacionada con éstos. (p.10)

El Convenio disponía la creación de una Fiscalía Especial, inicialmente conocida como Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la CIGIG (a partir del 2011, se le denominó Fiscalía Especial contra la Impunidad, FECI). Esta Fiscalía se ha encargado de los casos perpetrados o relacionados con los CIACS y por acuerdo, caso por caso, entre el Comisionado y el Fiscal General. Las actividades de investigación se realizan de forma coordinada, pudiendo la CICIG solicitar inspecciones, citaciones, registros y demás diligencias pertinentes, así como la tramitación de solicitudes a los jueces para citaciones de comparecencia o citación de testigos, expertos o inculpadados, inspecciones, entradas o allanamientos, de conformidad con la legislación penal de Guatemala. (Revista Wola, 2015, p.10)

En base a esta creación, vuelve a recalcar la Revista Wola (2015), la CICIG jugó un papel fundamental en el fortalecimiento de la capacidad de producción de información para el diseño de una persecución penal estratégica mediante la reestructuración de la Unidad de Análisis del Ministerio Público. Esto ha permitido la adopción de una nueva

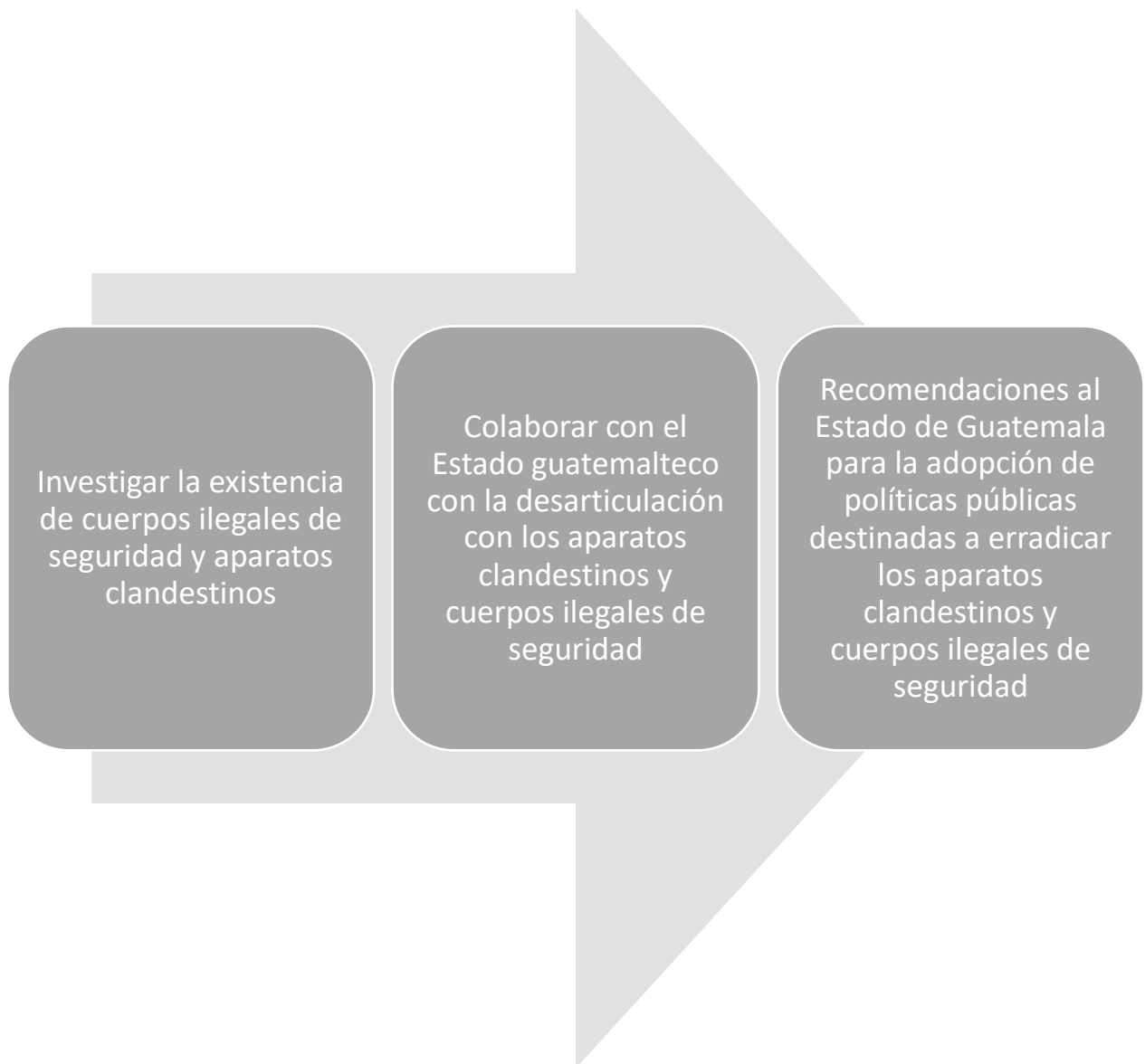
metodología de investigación orientada a realizar investigaciones grupales de redes criminales en vez de investigar caso por caso. A través de la sistematización del modus operandi de redes criminales se ha logrado establecer la estructura de las mismas, mecanismos operativos y su ámbito geográfico logrando condenas en las que se han resuelto múltiples muertes violentas imputables a un mismo grupo o la captura de estructuras completas. (p.10)

Como parte del fortalecimiento de capacidades, la CICIG trabajó con la Policía Nacional Civil (PNC) para la creación de unidades policiales para apoyar a la Fiscalía Especial y a la Comisión. Para ello, el Ministerio de Gobernación asignó 30 policías en el 2008, de los cuales 20 fueron seleccionados y capacitados por la CICIG. La sostenibilidad de estos esfuerzos, sin embargo, se ha visto limitada ante los pocos avances en lograr una profunda reforma policial. Políticas encaminadas a mejorar el desempeño de las instituciones estatales—la policía, el Ministerio Público, el Organismo Judicial -OJ- y el sistema penitenciario—en la lucha contra el crimen organizado. Entre las reformas recomendadas por la CICIG, se ha promovido un conjunto de propuestas que apuntan a dotar de mejores herramientas de investigación, procesamiento penal y asignación de sentencias. La CICIG ha dotado a las instituciones nacionales de instrumentos legales de los que carecían, imprescindibles en la investigación para combatir las nuevas estructuras o grupos delictivos. (Revista Wola, 2015, p.12)

La Revista Wola (2015) menciona que la existencia de un marco jurídico adecuado no sólo impacta el alcance de las investigaciones de la CICIG sino también la capacidad del mismo Estado para hacer frente a las nuevas amenazas criminales locales y transnacionales. Diversos expertos coinciden en que el estancamiento de las propuestas se ha debido en gran parte a la falta de un sólido respaldo político y a la falta de cumplimiento real por parte de los Ejecutivos con presentar y promover las reformas tal como lo estipula el acuerdo de la CICIG. Sin un consenso y apoyo político entre las diferentes fuerzas políticas, resultan inviables éstas y otras reformas más sustanciales e indispensables para que Guatemala cuente con instrumentos constitucionales y legales

sin los cuales difícilmente podrá enfrentar las estructuras ilegales y su infiltración en las instituciones del Estado, y menos aún al crimen organizado transnacional, contar con una Política Criminal de largo plazo, así como la reforma a los procedimientos para el nombramiento de Magistrados de la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones, Fiscal General y Magistrados de la Corte de Constitucionalidad, entre otros. (p.13)

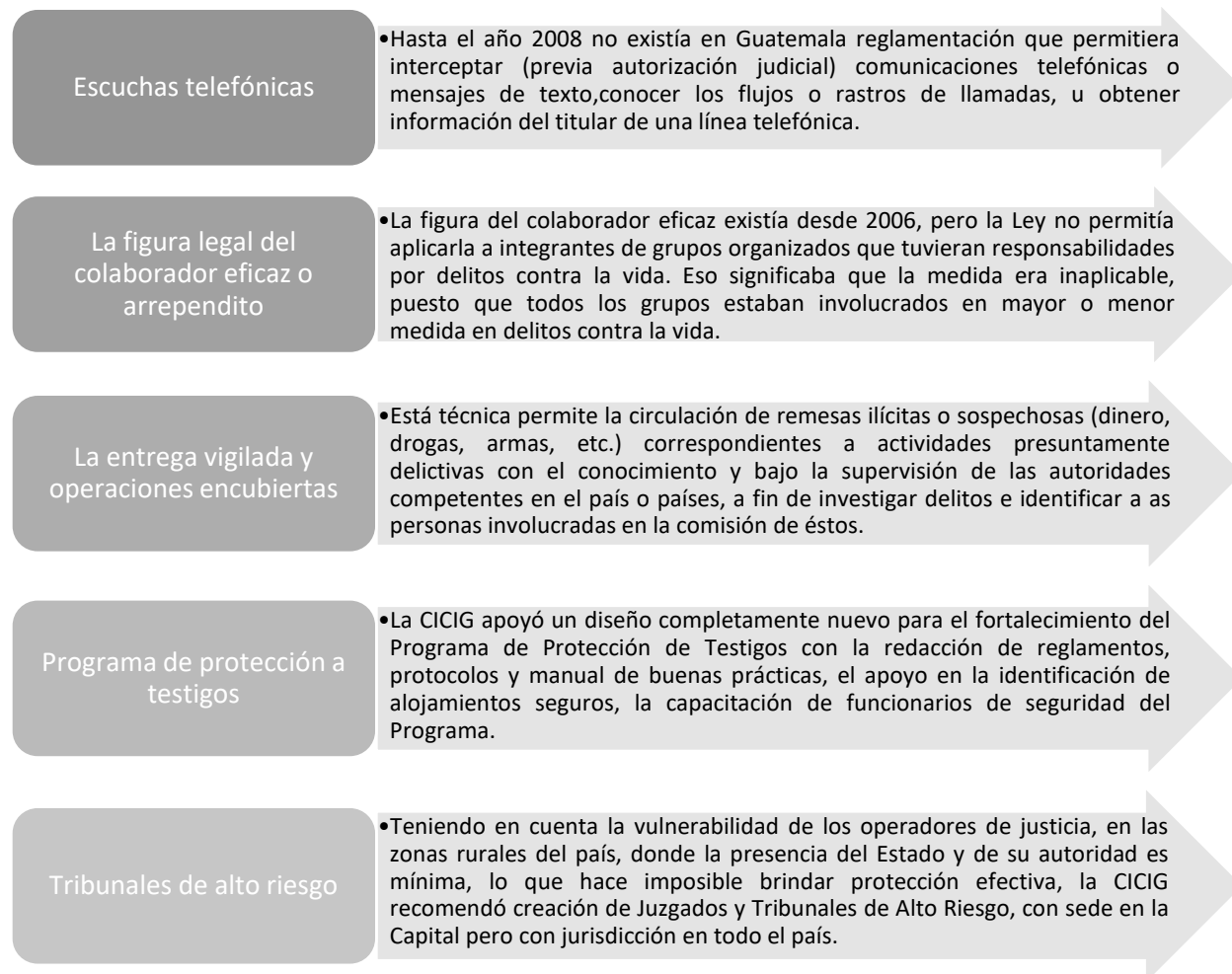
Gráfica No. 3: *Principales objetivos de la CICIG según su mandato*



Fuente: (Elaboración propia con información de CICIG, s.f.)

Entre los instrumentos legales presentados por la CICIG desde que se instauró en el país, para combatir redes criminales están los siguientes:

Gráfica No. 4: *Instrumentos legales presentados por la CICIG*



Fuente: (Elaboración propia con información de Revista Wola, 2015)

A partir de estas de las atribuciones conferidas a la CICIG y las acciones que la misma realizó en los últimos años, ha habido cierto debate sobre el grado al cual la CICIG ha documentado adecuadamente todos los casos de los funcionarios públicos que ha recomendado remover de sus cargos. Según la Revista Wola (2015) estas acciones han contribuido a enviar un mensaje claro a las instituciones contrapartes de la CICIG, a los funcionarios públicos y, sobre todo, a la sociedad civil. Bajo un liderazgo positivo y un entorno laboral significativamente menos hostil, funcionarios comprometidos pueden

aprovechar el espacio para llevar a cabo su trabajo. En cuanto a la sociedad civil, estos procesos pueden contribuir a generar una mayor confianza y el apoyo y participación de la opinión pública. (p.15)

## Capítulo V

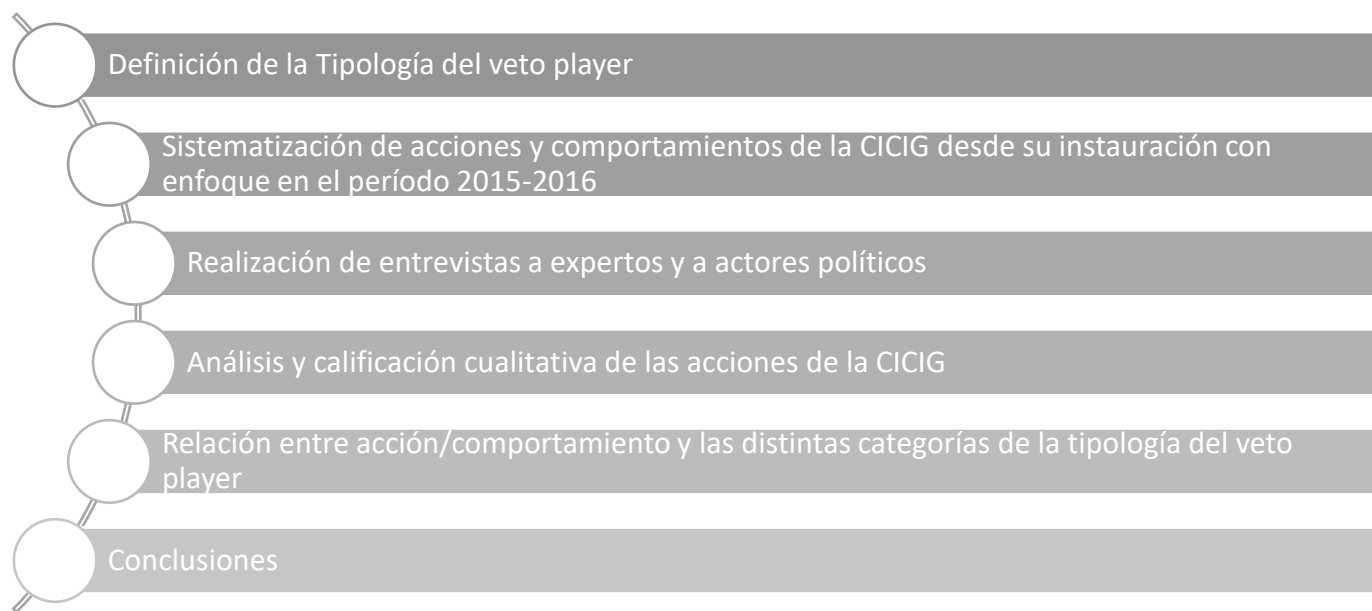
### 1. La CICIG como actor con poder de veto: aplicación teórica y metodológica

Tomando como base el marco conceptual desarrollado anteriormente, y continuando con el estudio y en el intento de establecer si la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-, juega el rol de un actor con veto en el sistema político guatemalteco. Este análisis se inicia con la definición de variables e indicadores que permitan establecer o tratar de situar a un actor como un actor con veto.

A partir de la definición de una tipología del “veto player”, el análisis de las acciones que ha venido realizando la CICIG desde que se instauró en el país, comportándose vincula el mandato que tiene la institución frente a las acciones implementada para determinar el nivel de veto, los parámetros que permiten evaluarlo y las diferencias sustantivas que se otorgan en su mandato para modificar y en qué nivel, el estatus quo. En este punto, la sistematización de las acciones realizadas permitirá entablar una relación directa con la tipología del “veto player” y establecer si el actor está ejerciendo el rol o no.

#### Gráfica No. 5

##### *Proceso metodológico del estudio*



Fuente: (Elaboración propia)



## 1.1 Tipología del “veto player”

Para iniciar con el análisis de la teoría, Tsebelis (2006) explica que hay dos tipos de actores, individuales y colectivos. En primer punto, la constitución de un país puede asignar la condición de jugador con veto a los distintos actores. Si los jugadores con veto son generados por la Constitución de los Estados Unidos, por ejemplo, especifica que la legislación, para ser aplicada requiere de la aprobación del presidente, la Cámara de Representantes y el Senado, esto significa que los tres actores (uno individual y dos colectivos) son los jugadores institucionales. (p.27)

Si se deseara hacer el estudio de los actores institucionales del Estado guatemalteco, la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 177 establece que cualquier ley debe ser primero aprobada por el Congreso de la República de Guatemala y después sancionada por el presidente, lo que genera dos actores principales (uno individual y un colectivo) como jugadores institucionales. En este caso, también entraría al campo de juego, la Corte de Constitucionalidad (actor colectivo).

Para Tsebelis (2006) el impacto que generan las diferentes instituciones políticas, el sistema político sirve como el medio para la toma de decisiones colectivas. En consecuencia, todos los actores del sistema político se preocupan por los resultados políticos, ya sea de modo directo o indirecto porque prefieren algunos resultados o porque otras cosas que esperan dependen de los resultados de la política. Sin embargo, los resultados de la política pueden ser producto de dos factores: las preferencias de los actores implicados y las instituciones predominantes, pues al ser las preferencias de los jugadores un factor variable, las instituciones son más estables, por lo que los resultados de la política podrán variar de acuerdo con quién controle el poder político, así como den dónde resida el statu quo. (p.23)

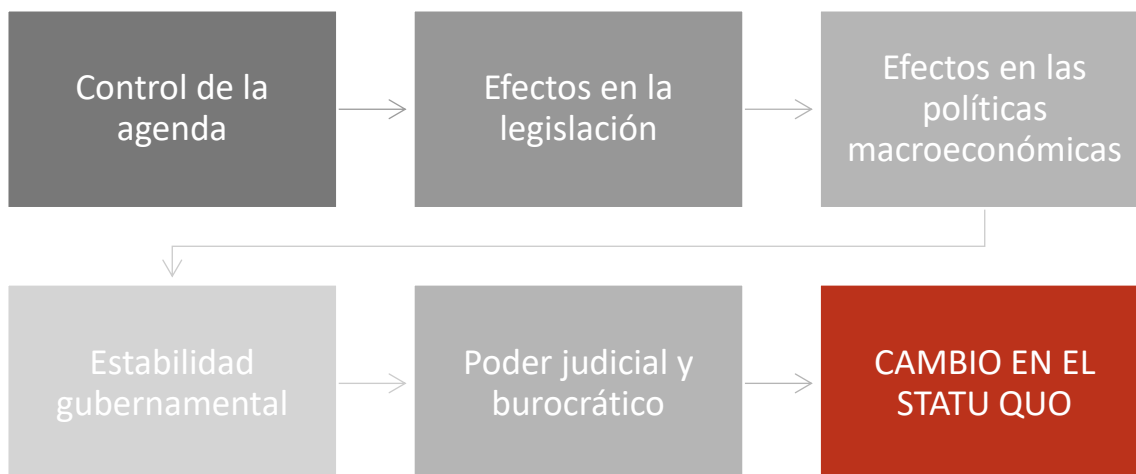
Para realizar el análisis de un jugador con veto, Tsebelis (2006) parte de la creación de políticas (o, más exactamente, a partir de la legislación y la creación de leyes) debido a que las medidas políticas son el principal resultado de un sistema político. El pueblo

participa en un sistema político con el fin de promover los resultados (las políticas) que prefiera. Como resultado, la creación de políticas es importante para los actores políticos (partidos o representantes individuales), ya sea que estos actores tengan preferencias directas sobre las políticas o si sólo se preocupan por la reelección o si están motivados ideológicamente. (p.7)

...estamos mejor sintonizados con un sistema político si empezamos nuestro estudio a partir de las políticas que se apliquen, y entonces trabajamos hacia atrás para descubrir cómo estas políticas derrotaron a las alternativas. ¿Cuáles son las preferencias que llevaron a estos resultados, y cómo el sistema político seleccionó ciertas preferencias en lugar de otras? (Tsebelis, 2006, p.7)

Para el autor es necesario concentrarse en las medidas políticas como base para entender el efecto que las mismas tienen en la estabilidad política, y por lo tanto la posibilidad o imposibilidad de cambiar significativamente el statu quo. La estabilidad política es una variable importante pues puede influir o afectar en otros factores del sistema político, incluyendo las instituciones. Según la teoría desarrollada, se establece una tipología del veto player con las variables que se consideran importantes para establecer si un actor puede o no tener el poder de veto.

Gráfica No. 6: *Tipología del veto player*



Fuente: (Elaboración propia con información de Tsebelis, 2006)

Con base a la teoría que se ha venido desarrollando en este apartado respecto al “jugador con veto” de George Tsebelis y con base en su análisis, se propone un listado de categorías simplificadas con el objetivo de ayudar al lector con la comprensión de las mismas. Las categorías que se proponen intentan explicar los requerimientos que necesita un actor para considerarse un “jugador con veto” dentro del sistema. Las categorías de análisis de un jugador con veto dependen del control de la agenda, los efectos en la legislación, los efectos en las políticas macroeconómicas, la estabilidad gubernamental, el poder judicial y burocrático y el cambio en el estatus quo.

A partir de establecidas las variables principales de la tipología del veto player, se establecen una serie de indicadores, los cuales permitirán un mejor análisis de la información recabada para la categorización la información. Estos indicadores permitirán, de cierta manera, canalizar los criterios, información, comentarios y análisis que puedan recabarse tanto de las fuentes secundarias consultadas, como los informes de labores de la CICIG, como de las fuentes primarias, que son los expertos y actores políticos entrevistados.

La herramienta de entrevista se realiza a partir de la tipología del veto player desarrollada en esta investigación, así como de los indicadores presentados con anterioridad. Con el objetivo de recabar la mayor información posible de las fuentes primarias, se realiza una entrevista con preguntas abiertas que permitieran al entrevistado tocar diferentes puntos. Las preguntas estaban destinadas a responderse sin límite de tiempo. Cada pregunta fue elaborada con base a la tipología del veto player, en total se realizaron 7 preguntas a cada entrevistado.

La selección de los actores a entrevistar se realizó con base a la experiencia o influencia que los analistas puedan tener dentro del análisis político en el país. Los actores políticos fueron seleccionados por su incidencia y participación cercana con la CICIG o por ser considerados como políticos de carrera con amplio conocimiento institucional.

Gráfica No. 7: *Variables e indicadores para clasificación de información*

Control de la agenda	Efectos en la legislación	Efectos en las políticas macroeconómicas	Estabilidad gubernamental	Poder judicial y burocrático	Cambio en el statu quo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avance o retroceso en la agenda</li> <li>• Consentimiento de las recomendaciones de la CICIG</li> <li>• Reconocimiento en el cambio de la agenda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de cambios en las reglas y mecanismos institucionales</li> <li>• Reconocimiento de cambios de comportamiento en los procesos de elección</li> <li>• Existencia de condicionamientos a las instituciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepción sobre un estancamiento económico por actuaciones del MP/CICIG.</li> <li>• Percepción de una mejora económica por la actuación de la MP/CICIG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento sobre actuaciones de MP/CICIG condicionan la estabilidad.</li> <li>• Reconoce la inestabilidad como una precondition del cambio en la agenda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de déficits en la presentación de casos por parte del MP/CICIG</li> <li>• Reconocimiento de un poder judicial débil, recargado y poco eficiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de asistencia técnica</li> <li>• Presencia de injerencia e imposición</li> <li>• Reconocimiento de aplicación selectiva y dirigida</li> </ul>

Fuente: (Elaboración propia)

## 2. Acciones y casos impulsados por la CICIG

En este apartado se realiza un resumen de las acciones realizadas por la CICIG en las distintas gestiones de esta. Se suma el análisis de expertos y actores políticos, análisis recabados por medio de la entrevista realizada la cual se adjunta en los anexos de esta investigación.

Dentro del resumen de las gestiones que ha realizado la CICIG a lo largo de su existencia en el país para establecer una línea del tiempo, el punto de partida se establece desde el año 2008 que es el primer año en el que la CICIG presenta un informe de labores después de su primer año de trabajo. La información recabada presenta un resumen del trabajo realizado por la CICIG en un año calendario. Las tablas están divididas en tres secciones, que son básicamente el resumen del mandato y los objetivos principales de la CICIG: investigaciones, propuestas de reformas a distintas leyes y el acompañamiento

y fortalecimiento de las instituciones. Cada una presenta un análisis de la gestión de la comisión y se complementa la información presentada en el informe de labores de la CICIG, con algunos aportes de otros medios relevantes como apoyo y sustento a los datos presentados.

Tabla No. 1: Primer año de labores de la CICIG en Guatemala septiembre 2007 – septiembre 2008	
Investigaciones	
Reformas	Iniciativas de modificación a la Ley de Armas y Municiones, Ley de Amparo, Ley de Antejucio, Código Procesal Penal y la Ley contra la delincuencia organizada
Acompañamiento y fortalecimiento de las instituciones	Acuerdos de cooperación en temas de investigación criminal con el MP, MINGOB, SOSEP, DEMI, SEPREM y la SAT. Unidad especial PNC-CICIG con 30 agentes de la PNC. Creación de la Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la CICIG -UEFAC-

Fuente: (Elaboración propia con información de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2008)

Según (“Galicia”, 2016) el primer paso después del establecimiento de la CICIG en Guatemala fue la elección del comisionado encargado de presidir la institución. El 14 de septiembre de 2007 el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, nombra al jurista español, Carlos Castresana Fernández como comisionado de la CICIG. La coyuntura del país en el momento era clave por ser año electoral. Los primeros acercamientos de Castresana en el país fueron con los candidatos presidenciales Álvaro Colom y Otto Pérez Molina, quienes disputarían la segunda vuelta ese mismo año. Ambos mostraron su apoyo a la labor de la Comisión.

Para iniciar con el análisis desde la creación y primeras labores de la CICIG, en las entrevistas se realiza una pregunta que tiene como objetivo establecer qué piensan o qué percepción tienen los expertos en política y los actores políticos sobre la creación y establecimiento de la comisión.

Para Daniel Haering (2018) la naturaleza misma de CICIG es injerencia extranjera. Considera que sin ser perfecta, el espíritu de la comisión es una gran herramienta de asistencia técnica que está sometida a sus propias dinámicas políticas por el apoyo de

los países de Naciones Unidas y que por lo mismo, hay intereses de esas potencias que financian el proyecto, hacia la región.

Para Roberto Alejos y Phillip Chicola (2018) el convenio ratificado por el Congreso de la República sobre la creación de la CICIG le da un poder de “injerencia” a la comisión para temas internos. Ambos coinciden en que el mandato acordado por ambas vías, Guatemala y la ONU es la herramienta para que la CICIG pueda investigar los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, hacer recomendaciones de leyes y apoyar al fortalecimiento de las instituciones de justicia. Coinciden también en que Guatemala de forma soberana decide ceder funciones soberanas.

Por otro lado, en el informe de labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad (2008) se evidencia que durante el primer año de actividades de la comisión se recibieron 64 denuncias. Hubo 15 casos individuales de alto impacto que la comisión inició a investigar en coordinación con el MP. Durante ese primer año, la CICIG inició a analizar la legislación nacional en materia de seguridad, derecho penal y procesal, estudiando esos vacíos que contribuían a la paralización del sistema de justicia en el país. En ese mismo año la CICIG inicia su labor de capacitación a distintas instituciones estatales. El primer año se resume en un análisis situacional y programación de acciones a tomar para cumplir con el mandato de la institución y al mismo tiempo erradicar los aparatos clandestinos y de seguridad que estaban atentando contra la democracia guatemalteca. (p.4)

Tabla No. 2: Segundo año de labores de la CICIG en Guatemala septiembre 2008 – septiembre 2009	
Investigaciones	<p>Caso Bus de Nicaragua, Asesinato de Víctor Josué Rivera, Caso Galindo, Caso Byron Vargas, Caso Rosenberg, Caso Musa y caso Amatitlán.</p> <p><i>CICIG como querellante adhesivo:</i>                      Masacre del 25 de marzo del 2008 en Zacapa, Caso Matus, Caso Portillo, Caso Agentes PNC</p>

Reformas	<p><i>Primer paquete con las siguientes propuestas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificaciones a la iniciativa de Ley N° 2290 que aprueba la Ley de Armas y Municiones</li> <li>• Modificaciones a la iniciativa de Ley N° 3319 respecto a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad;</li> <li>• Modificaciones a la iniciativa de Ley N° 3778 respecto a la Ley en Materia de Antejudio</li> <li>• Reformas al Decreto N° 51-92 sobre tramitación de incidentes en el proceso penal</li> <li>• Reformas al Decreto N° 51-92 sobre utilización de medios audiovisuales en declaraciones de testigos y peritos</li> <li>• Reformas al Decreto N° 21-2006 y al Acuerdo N° 2-2007 del Ministerio Público respecto del cambio de identidad y reubicación de testigos y de colaboradores en el proceso penal.</li> </ul> <p><i>El segundo paquete de reformas, el que se presentó en el mes de junio del año 2009, contiene las siguientes propuestas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo;</li> <li>• Reformas a la Ley contra la Delincuencia Organizada en cuanto a la colaboración eficaz</li> <li>• Modificaciones a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad</li> <li>• Modificaciones a la Ley en Materia de Antejudio;</li> <li>• Reformas a la Ley de Armas y Municiones (Ley N° 2290) en cuanto al tráfico ilícito de armas y municiones;</li> <li>• Reformas al Código Penal y a la Ley contra Delincuencia Organizada en materia de anticorrupción</li> <li>• Reformas al Código Penal, a la Ley contra Delincuencia Organizada y a la Ley de Migración respecto de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes</li> <li>• Reformas a las leyes relacionadas con el régimen disciplinario en la justicia penal</li> <li>• Ley de Asistencia Jurídica Internacional y reformas a la ley de procedimiento de extradición.</li> </ul>
Acompañamiento y fortalecimiento de las instituciones	UEFAC – Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la CICIG

Fuente: (Elaboración propia con información de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2009)

De acuerdo con la CICIG (2009) y a su mandato, la comisión presenta dos paquetes de reformas legales al Congreso de la República, reformas con el propósito mejorar el marco jurídico e institucional de la persecución penal en cuanto a hechos en los que la CICIG puede investigar. (p.21) El resultado de esas propuestas fue la aprobación de cuatro leyes esenciales: Ley de Armas y Municiones (Decreto N° 15-2009), Ley de Fortalecimiento de la Persecución Penal (Decreto N° 17-2009), Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo (Decreto N° 21-2009) y reformas a la Ley contra la

Delincuencia Organizada (Decreto N° 23-2009), específicamente en el área de colaboración eficaz. (p.22)

Por primera vez en la historia del país, se modificó el proceso de elección de Magistrados a Corte Suprema de Justicia y a Salas de Apelaciones. Los hechos del asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg Marzano el 10 de mayo de 2009, generó una reacción inusitada en diversos sectores de la sociedad guatemalteca, que al unísono demandaron una investigación transparente que lograra identificar a los autores del crimen, procesarlos y condenarlos. En cuanto a la investigación se reclamó la participación de la CICIG. En el tema del rol de los jueces y ante el proceso de elección de Comisiones de Postulación que conformara las listas de candidatos a magistrados a la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelación, proceso que se ventila por esos días, la sociedad exigió transparencia y participación en la selección de mejores jueces y magistrados, por las prácticas inveteradas de clientelismo y corrupción en anteriores procesos de elección. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2009, p.10)

A partir de esa situación, el Congreso de la República mediante el Decreto No. 19-2009 de 21 de Mayo de 2009, modifica la Ley de Comisiones de Postulación, que tiene por objeto desarrollar las normas constitucionales relativas a las Comisiones de Postulación, con el propósito de regular y establecer mecanismos y procedimientos objetivos y concretos en cuanto a la selección de las nóminas de candidatos a cargos que ejercen funciones públicas de relevancia para el Estado de Guatemala, tales como los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de las Cortes de Apelaciones, Contralor General de Cuentas, Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, Procurador de los Derechos Humanos y cualquier otro funcionario que fuere designado por intermedio de Comisiones de Postulación. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2009, p.18)

Chicola, Escobar, Taracena y Alejos (2018) coinciden en que durante la gestión de Carlos Castresana se realizan los primeros cambios importantes a la legislación



guatemalteca en materia de justicia e investigación para el fortalecimiento de las instituciones pertinentes. Los entrevistados indican que es gracias a las gestiones que realiza el comisionado en cuanto a las reformas legislativas, que la comisión tiene la oportunidad de llevar a cabo investigaciones importantes y que puedan generar un impacto dentro del sistema en el futuro.

La CICIG (2009), infiriendo pertinencia a su mandato, se involucró institucionalmente en el seguimiento del proceso de Elección de Magistrados y dispuso de un equipo que estuvo presente en cada sesión ante las Comisiones de Postulación y en algunas sesiones del Congreso de la República. El entonces comisionado, Carlos Castresana Fernández, participó ante las Comisiones de Postulación y el Congreso de la República, señalando algunos parámetros y estándares internacionales que se deberían tener en cuenta para elegir los mejores magistrados a las más altas cortes de la República. (p.19)

Según Chicola (2018) ese seguimiento a las Comisiones de Postulación realizada por Castresana, cambia los patrones de comportamiento y se inician a considerar de forma más objetiva, o por lo menos con más atención los criterios de idoneidad y honorabilidad. Esa evaluación de criterios hace que la ciudadanía guatemalteca, tenga por lo menos una idea de quiénes son los candidatos para los procesos de elección a las instituciones de justicia más importantes del país.

Después de identificar algunos fallos en la Ley de Comisiones de Postulación, la CICIG presentó objeciones contra ocho aspirantes a los cargos de Magistrados a la Corte Suprema de Justicia, tomando como base para realizar esta acción su mandato y justificando que apoya a la eliminación de grupos clandestinos e ilegales. El Congreso de la República eligió a los nuevos magistrados incluyendo a seis de los ocho candidatos señalados, lo que generó rechazo por parte de varias organizaciones sociales.

Chicola (2018) considera que Castresana durante el año 2009, podría considerarse como un actor con veto, desde la perspectiva que estaba tomando la CICIG en ese momento. En ese año, vetó a ciertos candidatos a las comisiones de postulación, en este veto se

encontraba Thelma Aldana como candidata. Después del 2012, la CICIG opta solamente por elaborar informes con recomendaciones para la evaluación de los candidatos.

Tabla No. 3: Tercer año de labores de la CICIG en Guatemala septiembre 2009 – septiembre 2010	
Investigaciones	Alfonso Portillo y acumulados, Ejecuciones extrajudiciales en Pavón y acumulados, Caso Zacapa, Víctor Rivera, Álvaro Matus, Byron Vargas, RENAP / Easy Marketing, Bus de Nicaragua, Khalil y Marjorie Musa, Amatitlán, Rodrigo Rosenberg, Víctor Gálvez y Luis Felipe Valenzuela  <i>CICIG como querellante adhesivo:</i> Caso Portillo y acumulados, Caso Moisés Galindo y Catarino Estrada, Caso Ríos Sosa y otros ex funcionarios del MINDEF, Caso Rosalinda Rivera, Caso Primavera, Caso Valdez Paiz y otros, Caso Musa, Caso Matus, Caso Maskana y Caso Zacapa
Reformas	En abril 2010, el Congreso de la República aprobó el Decreto 18-2010, Reformas al Código Procesal Penal, el cual recoge la mayor parte de recomendaciones de la CICIG en algunas materias procesales.
Acompañamiento y fortalecimiento de las instituciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La CICIG brinda acompañamiento Técnico al fiscal responsable del caso en el Ministerio Público.</li> <li>• La CICIG desarrolla e implementa un sistema de grados de intervención en el proceso penal</li> <li>• Asignación del caso a la UEFAC.</li> <li>• Intervención directa de la CICIG como Querellante Adhesivo.</li> </ul>

Fuente: (Elaboración propia con información de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2010)

La tabla No.3 muestra que se continúa dando seguimiento a las investigaciones de alto impacto, así como el inicio de investigaciones a nuevos casos. El fortalecimiento a las instituciones del Estado continúa como acompañamiento técnico y se siguen trabajando en herramientas que permitan a la CICIG seguir apoyando al fortalecimiento de las mismas. A estas alturas, ya hay algunas sentencias a las investigaciones que viene realizando la CICIG, como por ejemplo el caso Bus Nicaragua, Caso Smurf, Caso Lemus, el caso Amatitlán, el caso Maskana y uno de los que más impacto tenía hasta el momento, el caso Rosenberg.

En este período de labores, según la CICIG (2010) es importante resaltar que para la elección de magistrados de la Corte de Apelaciones se siguió el mismo procedimiento

de recepción de señalamientos, donde la CICIG objetó a veinte candidatos. El 9 de octubre el Congreso de la República realizó la votación, eligiendo a los magistrados titulares y suplentes que integrarían la Corte de Apelaciones con exclusión de aquellos candidatos señalados por CICIG. Según el informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2010) una situación similar se dio durante el proceso de elección del director del Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala, donde la intervención de la CICIG fue determinante para dejar sin efecto la elección de una persona que fue fuertemente cuestionada en su idoneidad para dirigir la institución. (p.23)

En el proceso de elección de Fiscal General y Jefe del Ministerio Público, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2010) monitoreó permanentemente todas las sesiones de la Comisión de Postulación integrada, trasladó recomendaciones en cuanto al perfil idóneo de las personas candidatas y recomendó excluir a algunos candidatos que tuvieran cierto tipo de señalamientos negativos relacionados con posible vinculación con delincuencia organizada; que tuvieran múltiples denuncias disciplinarias o penales; con serias dudas sobre su independencia de partidos políticos o grupos de presión; o que hubieran integrado cuerpos ilegales o aparatos clandestinos de seguridad o que hubieran sido el eslabón que conecta policías, fiscales, abogados, jueces y hasta el Sistema Penitenciario para hacer que todo el sistema de seguridad pública y justicia en Guatemala no funcione. (p.23)

En esa ocasión la Comisión de Postulación eligió a seis candidatos para integrar la nómina que trasladó al presidente de la República, quien el día 25 de mayo de 2010 eligió al señor Conrado Arnulfo Reyes Sagastume como Fiscal General. Al conformar su equipo de trabajo, éste incluyó a personas relacionadas con cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad; y cuyo nombramiento también fue impugnado ante la Corte de Constitucionalidad, la que finalmente, ordenó anular todo el proceso y realizar uno nuevo. (Comisión Internacional contra la Impunidad, 2010, p.23)

Para Haering (2018) el patrón de comportamiento en las comisiones de elección para las distintas instituciones de justicia no ha cambiado sustantivamente. Para el entrevistado, el comportamiento depende de la subjetividad de los actores y no precisamente de cambios institucionales, amplía esta información indicando que si CICIG ya no estuviese pendiente o cuando ya no esté pendiente de estos procesos, no quedarán cambios en los incentivos políticos para la elección de los actores.

Por otro lado, Alejos (2018) indica que la manipulación en la elección en estas comisiones funcionó una vez después de reformada la ley. Para él no funcionó una segunda vez y cree que se debería reformar nuevamente la ley antes de una tercera elección.

Para Escobar (2018) a pesar de las acciones de CICIG y recomendaciones o vetos presentados, los patrones de comportamiento no han cambiado en los procesos de elección, considera que el punto que se fortaleció en esos procesos es la auditoría social y la participación de la ciudadanía en al menos, enterarse quiénes son los candidatos. Explica que los procesos ya existentes siguen su curso como venían haciéndolo incluso antes de la CICIG, pero ahora con un poco más de vigilancia tanto de la ciudadanía como de los medios de comunicación.

El resumen de la tabla No.4 y la labor de la comisión, refleja el trabajo de la CICIG y continuación a su mandato, tanto en las investigaciones, como el apoyo al fortalecimiento institucional, así como el seguimiento a las propuestas de reformas presentadas en los períodos anteriores. El período de labores de la CICIG en el 2011 está a cargo del comisionado Francisco Dall'anese Ruiz. En el período comprendido entre septiembre de 2010 y agosto de 2011, ninguna de las propuestas legislativas formuladas por la CICIG desde el año 2009 avanzó significativamente en el Congreso de la República, entre ellas el paquete "anti-corrupción" de reformas al Código Penal.

Tabla No. 4: Cuarto año de labores de la CICIG en Guatemala Septiembre 2010 – septiembre 2011	
Investigaciones	Caso Pavón e Infiernito, Caso Portillo, Caso Víctor Gálvez, Caso Amatitlán, Caso Fraijanes II, Caso RENAP / Easy Marketing
Reformas	Propuesta de Reforma a la CPRG en aspectos relativos a seguridad y justicia
Acompañamiento y fortalecimiento de las instituciones	<p>Estas actividades se realizan principalmente a través de la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FEI) del Ministerio Público, anteriormente Unidad Especial de Fiscalía Adscrita a la CICIG (UEFAC). El cambio del nombre tuvo la finalidad de evitar la confusión constante que se producía entre la Fiscalía Especial - unidad dependiente del Ministerio Público - y la CICIG.</p> <p>En octubre de 2008, la CICIG presentó una propuesta de fortalecimiento del sistema de protección de testigos, que desembocó en un convenio suscrito entre el Ministerio Público, el Ministerio de Gobernación y la Comisión. En la actualidad, mientras el Ministerio Público debe asegurar la confiabilidad del personal asignado a la Oficina de Protección y contratar más personal, la CICIG ha apoyado al Programa en la creación de reglamentos, protocolos, modelos de buenas prácticas y estrategias operativas.</p>

Fuente: (Elaboración propia con información de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2011)

La CICIG continúa participando en el Grupo de Trabajo sobre Seguridad y Justicia en el Congreso de la República, donde, además de los proyectos de ley mencionados anteriormente, discuten un conjunto de reformas a la Ley orgánica del Ministerio Público, que incluyen las recomendaciones clave de la Comisión sobre la independencia del Fiscal General de la República y jefe del Ministerio Público, el régimen disciplinario y la regulación de la carrera fiscal. En julio de 2011, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso emitió un dictamen favorable a esta iniciativa de reforma a la Ley orgánica del Ministerio Público.

Según Escobar (2018), a través de la Mesa de Seguridad y Justicia y con el apoyo del diputado Oliverio García, la CICIG encontró un canal institucional para promover las leyes que le parecían importantes, y que las mismas pudieran ser discutidas dentro del pleno del Congreso de la República de Guatemala.

Por su lado, el diputado Luis Azmitia (2018) denuncia interferencia de la CICIG no solo para la elección de actores en las comisiones de postulación, cuando realizan el veto de actores, sino para la aprobación de leyes. Denuncia que varios diputados, sin mencionar nombres específicos, recibían llamadas del comisionado Iván Velásquez para presionar por la aprobación de leyes.

Para ese momento, la CICIG participó también dentro del Grupo de Trabajo sobre Seguridad y Justicia en el Congreso de la República, en el espacio abierto para la discusión de la propuesta de reforma constitucional en el ámbito de justicia y seguridad, elaborada por la Universidad San Carlos, la Universidad Rafael Landívar y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), que fue ingresada al Congreso en mayo de 2011. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2011, p.25)

Es en ese momento que la CICIG se suma al debate de una reforma constitucional en materia judicial, con el objetivo de mejorar la independencia de los jueces y que el funcionamiento de estos sea lo más alejado de los aparatos clandestinos y paralelos al Estado.

Tabla No. 5: Quinto año de labores de la CICIG en Guatemala Septiembre 2011 – septiembre 2012	
Investigaciones	<p>Caso Cleopatra, Caso Matus, Caso Pavón, Caso Río Hondo Zacapa, Caso La Cueva, Caso Infiernito, Caso Mario Roberto Iboy, Caso Tripas</p> <p><i>Trata de personas:</i> Caso Primavera, Caso Muyus, Caso Rosalinda Rivera, Caso Red Adopciones, Caso Pontaza</p> <p><i>Corrupción:</i> Delitos contra el patrimonio del Estado a través del procedimiento de Contrataciones del Estado, Portillo, Renap, Maskana, Fraijanes II, Alcaldes, ASODEGUA, Militares</p> <p><i>Narcotráfico:</i> Vidal Requena, Caso Amatitlán, Caso Montes, Caso Fusión, Caso Secuestros Retalhuleu, Caso Rubén Rosales</p> <p><i>Conflictividad Agraria y Social:</i> Polochic, Las Nubes, El Tigre, Víctor Gálvez, Nueva Linda</p>

	<i>Tráfico de mercancías y personas:</i> Gasofa, Santo Tomás de Castilla, Furgones, Capitán, Fidel Pacheco
Reformas	Propuesta de Reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) en aspectos relativos a seguridad y justicia
Acompañamiento y fortalecimiento de las instituciones	<p><i>Ministerio Público:</i> FECI; Unidad de Análisis; Sección de Investigación Financiera; Departamento de Seguridad; Fiscalía Especializada contra la trata de personas; Fiscalía de delitos contra la vida e integridad de las personas; Fiscalía contra el crimen organizado y Fiscalía de Derechos Humanos</p> <p><i>Ministerio de Gobernación:</i> Policía Nacional Civil, Organismo Judicial</p> <p><i>Otras instituciones del Estado:</i> Consejo Nacional de Adopciones, Contraloría General de Cuentas, Superintendencia de Administración Tributaria, Procuraduría General de la Nación, Sistema de protección a testigos</p>

Fuente: (Elaboración propia con información de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2012)

La tabla No.5 muestra la cantidad de casos en los que la CICIG continúa trabajando y cómo se va expandiendo su ámbito de acción en función de su mandato. Las distintas categorías en las que la CICIG puede participar en las investigaciones, son importantes para desarticular todos aquellos grupos o individuos existentes que socavan la democracia del Estado guatemalteco. Como un resumen de los primeros cinco años de labores, la Comisión Internacional contra la Impunidad (2012) compartió el trabajo sustantivo, con datos duros sobre las investigaciones realizadas hasta el año 2012.

Gráfico No. 7: *El trabajo sustantivo de la CICIG*

<b>Actividades</b>	<b>Cantidad</b>
<b>Denuncia recibidas</b>	2,361
<b>Investigaciones abiertas a la fecha</b>	289
<b>Investigaciones activas</b>	55
<i>a. Casos investigados en la FECl</i>	41
<i>b. Casos investigados en otras fiscalías</i>	14
<b>Actuación como Querellante Adhesivo</b>	21
<b>Sentencias</b>	17
<b>Sindicados con sentencia condenatoria</b>	70
<b>Antejuicios promovidos</b>	9
<b>Denuncias administrativas y penales contra jueces</b>	4
<b>Acompañamiento en declaraciones judiciales (aproximado)</b>	52
<b>Acompañamiento en declaraciones ante el Ministerio Público (aproximado)</b>	1030
<b>Apoyo en allanamientos judiciales</b>	612
<b>Apoyo en capturas judiciales</b>	259

Fuente: (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2012)

El trabajo más importante para este año laboral sigue siendo la propuesta de reformar 21 artículos constitucionales y la creación de 3 artículos transitorios en materia de seguridad y justicia.

La CICIG estuvo apoyando diversos espacios para la discusión legislativa esperando que pudiesen regularse las siguientes propuestas de reformas recomendadas por la comisión:

Gráfico No.8: *Propuestas de reformas legislativas (al 2012)*



<b>Recomendación CICIG</b>	<b>Estado de cumplimiento</b>
Reforma Constitucional	No lesgislado
Reformas a la Ley de Amparo	No lesgislado
Reformas a la Ley de Antejuicio	No lesgislado
Procedimiento de Incidentes (Código Procesal Penal)	Cumplida
Declaración por Medios Audiovisuales	Cumplida
Cambio de Identidad y Reubicación de Testigos	Parcialmente cumplida
Colaboración Eficaz	Cumplida
Tráfico Ilícito de Migrantes	Parcialmente cumplida
Cooperación Internacional en Materia Penal	Cumplida
Ley de Carrera Judicial (Incluye propuesta de Paquete Disciplinario)	No lesgislado
Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público (Incluye propuesta de Paquete Disciplinario y Carrera Fiscal)	No lesgislado
Régimen Disciplinario Policía Nacional Civil (Paquete Disciplinario)	No lesgislado
Extinción de Dominio	Cumplida
Ley de Registro Móvil para la prevención de robo de celulares y la extorsión	No lesgislado
Ley Anticorrupción (Enriquecimiento Ilícito)	No lesgislado
Ley de Policía de Investigación Criminal	Cumplida
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación	No lesgislado

Fuente: (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2012)

Según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2012), con el objetivo de coadyuvar la toma de decisión de las autoridades competentes para la designación de altos funcionarios, la CICIG elaboró varios informes de perfiles de aspirantes a altos cargos del Estado, conteniendo información relevante para calificarlos, a pedido de las instituciones que intervienen en su nombramiento. (p.39)

- A solicitud del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República y la Corte Suprema de Justicia, en febrero y marzo de 2012 la CICIG elaboró tres informes de perfiles de candidatos a ser

designados para conformar el Consejo Directivo del Consejo Nacional de Adopciones.

- A pedido de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, en mayo de 2012, la CICIG elaboró un informe que contiene información sobre los veinte aspirantes al cargo de Procurador de los Derechos Humanos.
- A solicitud de la vicepresidenta de la República, en mayo de 2012 la CICIG entregó un informe sobre los diez aspirantes a Secretario General de la Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2012, p.39)

Para el diputado Azmitia (2018) la injerencia de la CICIG en la elección del PDH era innecesaria, y a pesar de que fue el mismo Congreso de la República el que solicitó el apoyo, varios diputados vieron con recelo el aporte de la CICIG. Según el diputado Azmitia, esas acciones no están en la competencia.

Tabla No. 6: Sexto año de labores de la CICIG en Guatemala Septiembre 2012 – septiembre 2013	
Investigaciones	<p><i>Investigaciones con sentencia:</i> Caso Pavón-Infiernito, Caso Gasofa, Caso Vidal Requena, Caso Retalhuleu, Caso Fusión</p> <p><i>Con impugnación:</i> Caso Byron Vargas, Caso Víctor Rivera</p> <p><i>En debate:</i> Caso Amatitlán</p> <p><i>Avances en otras investigaciones:</i> Caso Militares, Caso Cleopatra, Caso Rosalinda Rivera, Caso Primavera, Caso Polochic, Caso Alaska, Caso Bus Nicaragua, Caso Portillo</p>
Reformas	<p>La CICIG continúa trabajando por la reforma constitucional orientada a modificar los mecanismos de elección a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Corte de Apelaciones y jefe del Ministerio Público que permitan garantizar la independencia del sistema de justicia; así como los mecanismos sobre la permanencia del cargo, causales de remoción, controles internos del organismo judicial y del Ministerio Público.</p>

Acompañamiento y fortalecimiento de las instituciones	La CICIG creó una dependencia interna de fortalecimiento Institucional orientada a mejorar la coordinación para la implementación operativa del Plan de Trabajo CICIG 2013-2015 en asistencia técnica, capacitación y transferencia de capacidades; así mismo, para apoyar la creación y funcionamiento administrativo y operativo de nuevas dependencias en materia de Investigación Criminal como la Dirección General de Investigación Criminal (DIGICRI) y de métodos especiales de investigación; así como la creación de una plataforma de información.
---	---

Fuente: (Elaboración propia con información de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2013)

El sexto año de labores de la CICIG fue ejecutado al mando del comisionado Iván Velásquez Gómez quien continuó ahondando con las investigaciones en curso y que siguió trabajando por la reforma constitucional planteada al Congreso de la República de Guatemala.

Para la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2013), las reformas jurídicas e institucionales son necesarias e importantes para poder combatir los cuerpos ilegales de seguridad. En base a eso, la CICIG elabora y presenta propuestas de reformas legislativas (2008, 2009 y 2010) y de reformas constitucionales (2011) con el objeto de ayudar al Estado en la erradicación de los aparatos clandestinos de seguridad y cuerpos ilegales de seguridad y en la prevención de su reaparición. (p.34)

Ese mismo año la comisión publica el informe “Los Jueces de la Impunidad” que tuvo como objeto abrir el debate sobre el análisis a la legitimidad –o falta de ella- de algunas decisiones de jueces guatemaltecos, a partir de la exposición de una muestra de casos apoyados y no apoyados por la Comisión en las que se identificaron decisiones judiciales constitutivas de delitos por parte de jueces que han sido cooptados por estructuras criminales dedicadas al narcotráfico y a la trata de personas con fines de adopción; así como jueces que han favorecido la impunidad emitiendo resoluciones que amparan a actores políticos y económicos vinculados con estructuras de saqueo de fondos públicos, lavado de dinero,

corrupción, fraude y sicariato. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2013, p.35)

Tabla no. 7: Séptimo año de labores de la CICIG en Guatemala Septiembre 2013 – septiembre 2014	
Investigaciones	<i>Fenómenos criminales priorizados</i> Contrabando, Corrupción Administrativa, Financiamiento Electoral Ilícito, Corrupción Judicial, Narcotráfico y lavado de activos
Reformas	
Acompañamiento y fortalecimiento de las instituciones	Principio de Libertad Probatoria Métodos de análisis criminal Transferencia de capacidad a través de tramitación de casos conjuntos DIGICRI SEJUST
Otros datos importantes	Fortalecimiento del sistema de justicia: observación de las comisiones de postulación  Informe temático sobre el financiamiento de partidos políticos  <i>Casos Judicializados</i> Caso Pavón, Víctor Hugo Soto Diéguez, Erwin Sperinsen, Carlos Vielman, Javier Figueroa, Caso Alcalde de la Antigua, Caso Jacobo Salán y Napoleón Rojas, Caso Fraijanes II, Caso Amatitlán, Caso Corrupción, Sistema Penitenciario, Caso Gasofa, Caso Migración, Caso Furgones, Caso Bus Nicaragua, Caso Faraón , Caso Maskana, Caso Byron Vargas, Caso Cleopatra, Caso Primavera, Caso Rosalinda Rivera  <i>Solicitudes de antejuicio</i> Caso Gudy Rivera, Caso Magistrado, Caso Juez Adrián Rodríguez Arana, Caso Jisela Yadel Reinoso Trujillo

Fuente: (Elaboración propia con información de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2014)

Tal y como se puede apreciar en la Tabla No. 7 el séptimo año de la CICIG comienza a tener resultados en cuanto a investigaciones y en cuanto a la judicialización de los casos que ya tenían bases sólidas. El comisionado Iván Velásquez continua en este periodo trabajando por el fortalecimiento de las instituciones guatemaltecas, y se enfoca en varias investigaciones.

En febrero de 2014, en el ejercicio de su mandato y por requerimiento de las respectivas Comisiones de Postulación, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2014) entregó un informe de verificación de antecedentes de los aspirantes a magistrados del Tribunal Supremo Electoral. En abril 2014, la CICIG remitió a la Comisión de Postulación para la elección de Fiscal General de la República y Jefe del MP un informe de recomendaciones sobre el perfil idóneo, análisis de planes de trabajo y verificación de antecedentes sobre un total de 26 aspirantes a ese cargo. (p.22)

Al culminar el proceso de postulación para el cargo de Fiscal General de la República, la CICIG elaboró una propuesta de procedimientos para las Comisiones de Postulación. El 2 de julio de 2014, como producto de un trabajo conjunto entre la CICIG, OACNUDH, la Fundación para el Debido Proceso, el Instituto Nacional Demócrata y diferentes organizaciones de la sociedad civil, con el respaldo del Presidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, fue entregada de manos del Presidente del Congreso de la República la “Guía de buenas prácticas éticas y procedimentales” a los presidentes de las Comisiones de Postulación para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Apelaciones. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2014, p.23)

Tabla no. 8: Octavo año de labores de la CICIG en Guatemala  
Septiembre 2014 – septiembre 2015

<p>Investigaciones</p>	<p>La Línea, Bufete de la Impunidad, IGSS-Pisa, IGSS-Chiquimula, Plazas Fantasma Congreso, Redes y corrupción en el MIDES</p> <p>Pedro Muadi, Mirza Arreaga, Luis Chávez, Mario Yanes, Baudilio Hichos, Mario Rivera, Arnoldo Medrano</p> <p>Red de falsificadores de pasaportes, Corrupción en el sistema penitenciario</p>
<p>Reformas</p>	<p>Elaboración de veintiún propuestas de reformas o creación de leyes, divididas en tres ejes:</p> <p><i>Eje 1</i> Carreras profesionales: Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley de la Carrera Judicial, Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, Ley del Servicio Público de la Defensa Penal, Ley de la Policía Nacional Civil, Ley de la Dirección General de Investigación Criminal (DIGICRI), Ley del Sistema Penitenciario y Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses.</p> <p><i>Eje 2</i> Obstáculos a la investigación y persecución penal: Código Penal, Código Procesal Penal, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; Ley de Antejuicio, Ley del Organismo Judicial, Ley de Implementación del Estatuto de Roma, Ley Contra la Delincuencia Organizada, Ley de Extradición, Ley de Asistencia Jurídica Internacional en Materia Penal y aprobación del Convenio Centroamericano sobre la Orden de Detención y Extradición Simplificada.</p> <p><i>Eje 3</i> Acceso de los pueblos indígenas a la justicia: Ley de Jurisdicción Indígena, Ley del Organismo Judicial respecto al tema de la costumbre y la potestad de juzgar y Armonización de la legislación nacional con la Convención Internacional sobre toda forma de Discriminación racial (ICERD). Todas estas propuestas han sido discutidas con la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia integrada por representantes del gobierno y de la sociedad civil. Esta Comisión se ha comprometido a revisar y retroalimentar el contenido de las propuestas, así como a acompañar el proceso de socialización de las mismas.</p>
<p>Acompañamiento y fortalecimiento de las instituciones</p>	<p>En una primera etapa, la transferencia de capacidades se desarrollaba por medio de capacitaciones, cursos y otros métodos de enseñanza. En el Plan de Trabajo 2013-2015, la transferencia de capacidades desarrolla un enfoque por medio del cual los investigadores de la CICIG y las contrapartes nacionales van desarrollando conjuntamente las actividades relativas a la investigación, utilizando herramientas y técnicas que les han permitido mejorar sus destrezas para elaborar planes de investigaciones, innovación en los planteamientos, mejorar argumentación jurídica, utilización de instrumentos de apoyo, basarse en principios legales y procesales tales como los de objetividad y de libertad probatoria, lo cual les permite convertir la investigación criminal en una actividad eminentemente creativa dirigida a superar el estado de incertidumbre para descubrir la verdad.</p>

Otros datos importantes

El 16 de abril de 2015, la CICIG y el Ministerio Público presentaron ante los tribunales el caso de defraudación aduanera conocido como La Línea, cuya estructura paralela alcanzaba altas esferas del Estado. Los integrantes de esta estructura criminal controlaron la administración tributaria y generaron ganancias millonarias para todos los socios. La Fase I de la investigación (16 de abril) dio como resultado una serie de aprehensiones que incluyeron directivos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT); girándose además orden de captura en contra del entonces secretario privado de la vicepresidente de Guatemala, Roxana Baldetti.

Fuente: (Elaboración propia con información de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2015)

La Tablo No.8 es el reflejo del trabajo realizado por la CICIG hasta ese momento. Investigaciones de alto impacto, casos mediáticos y sobre todo resultado de que probablemente no hubiesen podido realizarse sin un ente como la CICIG en Guatemala. Esas investigaciones demostraron que el sistema está cooptado por las mafias que utilizan al Estado como un medio para enriquecerse.

El caso emblemático de la Comisión Internacional contra la Impunidad (2015) se revela el 16 de abril de 2015, cuando la comisión y el Ministerio Público presentaron ante los tribunales el caso de defraudación aduanera conocido como La Línea, cuya estructura paralela alcanzaba altas esferas del Estado. Los integrantes de esta estructura criminal controlaban la administración tributaria y generaron ganancias millonarias para todos los socios. (p.9)

La investigación dio como resultado varias aprehensiones que incluyeron directivos de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT); orden de captura en contra del entonces secretario privado de la vicepresidente de Guatemala, Roxana Baldetti. Como consecuencia inmediata, la sociedad guatemalteca realizó manifestaciones de rechazo a la corrupción durante más de cuatro meses consecutivos por medio de una serie de movilizaciones en el centro de la ciudad y en varias cabeceras departamentales. Las marchas del 25 de abril, el 16 de mayo y el paro nacional del 27 de agosto de 2015 se realizaron de forma pacífica y sin liderazgo único de convocatoria. Diferentes sectores de la sociedad

atendían los llamados en redes sociales que se hacían, entre otros, por medio de los hashtags #RenunciaYa y #JusticiaYa. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2015, p.9)

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2015) y el MP en ese año, también presentaron ante los tribunales una serie de casos de corrupción, tales como, Bufete de la Impunidad; IGSS-PISA; IGSS-Chiquimula; Plazas Fantasma en el Congreso; Redes; y Corrupción en el Ministerio de Desarrollo Social, entre otros. Derivado de algunos de estos hechos, la Comisión solicitó retirar el antejuicio de varios diputados por diferentes delitos, entre ellos, Pedro Muadi, Mirza Arrega, Luis Chávez, Mario Yanes, Baudilio Hichos, Mario Rivera, así como al alcalde Arnoldo Medrano. (p.9)

En la Fase II de la investigación se constató la existencia de evidencias que ligaban a otras personas con funciones de liderazgo arriba de la estructura, entre ellos la exvicepresidenta de la República, Roxana Baldetti, quien dimitió del cargo el 8 de mayo de 2015, y el entonces presidente de la República, Otto Fernando Pérez Molina, quien renunció a su cargo el 3 de septiembre de 2015, luego que el Congreso de la República le retirara la inmunidad.

En medio de la coyuntura derivada de las demandas ciudadanas en contra de la corrupción y los cambios en el poder ejecutivo de Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral continuó con el calendario previsto para realizar las elecciones generales. De esta manera, las elecciones generales se realizaron el 6 de septiembre, generando una segunda vuelta electoral el 25 de octubre de 2015, jornada que culminó con la toma de posesión de las nuevas autoridades electas los días 14 y 15 de enero de 2016. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2015, p.10)

Otras acciones importantes de la CICIG fueron los estudios y análisis a los fenómenos criminales y los priorizados fueron los siguientes:



- **Corrupción en el Sistema Penitenciario:** En septiembre de 2014, se desarticuló una estructura criminal dirigida por el privado de libertad Byron Lima Oliva, la cual operaba para otorgar beneficios a los reclusos tales como seguridad, comodidades o traslados a diferentes centros carcelarios a cambio de pagos económicos. Esta estructura funcionaba como un poder paralelo dentro del sistema penitenciario y colocaba en puestos claves de la institución a sus miembros, incluyendo al director del Sistema Penitenciario. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2015, p.17)
- **Contratación irregular de servicios en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (Caso IGSS-Pisa):** El 20 de mayo del 2015, la FECCI en coordinación con la CICIG y la PNC procedieron a la captura de integrantes de la Junta Directiva del IGSS y de la Junta de Licitación asignados dentro del evento de adjudicación irregular a la droguería Pisa. El entonces presidente del IGSS, Juan de Dios de la Cruz Rodríguez López, fue sindicado de aprobar y avalar el contrato irregular suscrito con la droguería PISA de Guatemala, S.A. -para proporcionar servicios de diálisis peritoneal-, así como a otros funcionarios del IGSS, entre ellos el subgerente administrativo, el jefe de Servicios Contratados, el director del Hospital de Consulta Externa, gerentes de la empresa y ciudadanos particulares. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2015, p.18)
- **Antejuicio Pedro Muadi (Plazas fantasmas en el Congreso de la República):** En junio de 2015, la Fiscalía Especial contra la Impunidad y la CICIG presentaron la solicitud de antejuicio contra el diputado y expresidente del Congreso, Pedro Muadi Menéndez, por su presunta vinculación con la sustracción de fondos de ese organismo. Los delitos que se le imputan al entonces diputado Muadi son: peculado por sustracción y asociación ilícita. El diputado Pedro Muadi, solicitó y autorizó, en su calidad de presidente del Congreso, durante el período 2013-2014, la contratación de al menos 30 personas entre guardias, diputados, secretarías, técnicos operativos y asistentes administrativos con sueldos entre 7,000.00 quetzales y 25,000.00 quetzales. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2015, p.20).

Los acontecimientos del 2015 generaron un movimiento ciudadano contra el sistema clientelar en la estructura del Estado. Ese movimiento ciudadano, sumado a otras expresiones de la sociedad civil, fueron claves para acciones como las manifestaciones en la Plaza de la Constitución o Parque Central por más de 20 sábados y el denominado Paro Nacional 27A (27 de agosto), cuando miles de personas de diferentes estratos sociales, en forma pacífica y espontánea, se volcaron a las calles a manifestar su repudio contra la corrupción del Gobierno de turno. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2016, p.3)

Durante el 2015, según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2016), derivado de la coyuntura nacional, se genera una renovación en los organismos del Estado. Tras la renuncia del entonces presidente de la República, Otto Fernando Pérez Molina, en septiembre de 2015, el Congreso de la República juramentó a Alejandro Baltazar Maldonado Aguirre como nuevo presidente del Organismo Ejecutivo para finalizar el período 2012-2016. (p.6)

Alejos, Taracena, Azmitia, Haering, Ibarra, Escobar y Chicola coinciden en que las acciones y casos de investigación presentados por la CICIG durante el 2015 significaron un despertar a la población y a los actores políticos a la calidad de sistema al que Guatemala se enfrentaba todos los días. Todos coinciden en que este año es importante para la lucha contra la corrupción e indican que todos los casos de impacto presentados rompen cualquier precedente de justicia en el país. Se tocan varios intereses, actores políticos y actores industriales importantes.

Tabla No. 9: Noveno año de labores de la CICIG en Guatemala Septiembre 2015 – septiembre 2016	
Investigaciones	<p><i>Seguimiento de casos</i> Jisela Reinoso, Gudy Rivera, Jueza Martha Sierra, Magistrado Erick Santiago de León, Jueza Carol Patricia Flores, La Línea, Usuarios de La Línea, Red de Falsificadores de Pasaportes, Corrupción Sistema Penitenciario, Fraude en la PNC, IGSS Pisa, IGSS Chiquimula, Negociantes de la Salud, Diputado Muadi, Tráfico de influencias MIDES, Redes Alcalde de La Antigua, alcalde de Chinautla, Lavado y Política, Lavado de Activos. Estructura Criminal Haroldo Mendoza Matta, Caso Periodistas Mazatenango, Caso Bus Nicaragua, Desaparición Forzada DEIC</p> <p><i>Nuevos casos</i> Cooptación del Estado, Terminal de Contenedores Quetzal, La Coperacha Crédito Fiscal, Registro General de la Propiedad, Walter Mendoza Matta</p>
Reformas	<p>Por otra parte, respecto al fortalecimiento institucional, la CICIG valora los cambios que se han planteado a partir de la aprobación de legislación como la Ley de la Carrera Judicial del OJ, Ley Orgánica del MP y Ley Orgánica de la SAT.</p> <p>La Comisión, conjuntamente con el Ministerio Público, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, integró la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional hacia la Reforma a la Justicia y el 25 de abril de 2016, acompañó a los tres presidentes de los Organismos del Estado en el lanzamiento del Diálogo Nacional para la Reforma Constitucional en materia de justicia.</p>
Acompañamiento y fortalecimiento de las instituciones	<p>Reforzamiento y unificación de conocimientos jurídicos entre los funcionarios de la FECCI y de la CICIG. Al respecto, se realizaron talleres para los citados funcionarios, quienes revisaron y actualizaron sus conocimientos en temas como: imputación penal, delitos colectivos, responsabilidad en la estructura criminal y herramientas y teorías para la imputación, entre otros.</p>

Fuente: (Elaboración propia con información de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2016)

En enero de 2016, fue juramentado el Jimmy Morales Cabrera como presidente electo democráticamente del Organismo Ejecutivo. Durante el 2016 Morales inmediatamente después a la toma de posesión, solicita a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la renovación del mandato de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala por 2 años más, siendo esta la quinta ocasión

en que se renueva el Acuerdo de establecimiento. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2016, p.6)

Para la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2016), gracias a la participación ciudadana, algunos funcionarios impulsan reformas legales e institucionales para fortalecer el Estado de Derecho. La iniciativa presentada el 16 de abril de 2016, liderada por los presidentes de los organismos del Estado de Guatemala, quienes convocaron a los sectores del país para participar en el diálogo titulado "Hacia la Reforma de la Justicia". En este espacio se promueve la discusión, aprobación y aplicación de reformas constitucionales y legales dirigidas al sistema de justicia. (p.6)

Según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2016) entre septiembre 2015 y septiembre 2016, la comisión participó el Diálogo Nacional hacia la Reforma de la Justicia en Guatemala en el que la CICIG conjuntamente con el MP, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, integró la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional hacia la Reforma a la Justicia y el 25 de abril de 2016, acompañó a los tres presidentes de los Organismos del Estado en el lanzamiento del Diálogo Nacional para la Reforma Constitucional en materia de justicia. Este evento tuvo como propósito lanzar la invitación abierta a todos los sectores sociales a dialogar sobre los alcances de la reforma constitucional en materia de justicia. En el marco del Diálogo Nacional y desde su función en la Secretaría Técnica, la Comisión coadyuvó a la organización e implementación de eventos de diálogo en siete departamentos de la República. (p.30)

El 9 de junio de 2016, finalizados los diálogos regionales, se lanzó la Mesa Nacional de Diálogo presentando los resultados y tendencias más importantes de los diálogos regionales y la metodología a implementarse en la Mesa Nacional. Hasta esa fecha, se habían recibido casi 250 propuestas escritas de diferentes

actores, representantes de organizaciones sociales, pueblos indígenas, sector empresarial, academia, organizaciones de mujeres, jueces, magistrados, abogados, movimientos estudiantiles, colectivos ciudadanos y personas particulares, quienes posteriormente se integraron a las mesas de trabajo en calidad de voceros. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2016, p.31)

En septiembre de 2016, la CICIG como parte de la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional, participó en la elaboración del anteproyecto de reforma de 25 artículos de la Constitución Política de la República, el cual se presentó para su consideración al presidente de la República, Jimmy Morales, al presidente del Congreso de la República, Mario Taracena Díaz-Sol, y al entonces presidente del Organismo Judicial, Rafael Rojas. La propuesta fue registrada con el número de iniciativa 5179 y firmada por 53 diputados, incluyendo 9 jefes de bloque. (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2016, p.32)

Según Alejos (2018) la CICIG no encontró los operadores políticos que necesitaba para impulsar la reforma constitucional. A pesar de que él considera que es necesaria una reforma constitucional que contenga cambios importantes en el sector justicia, considera que en el momento la coyuntura y el desgaste de la propuesta de reforma hizo que se tergiversara el verdadero significado de la reforma y tanto la población, como los políticos se negaran a la misma.

Entre 2015 y 2016, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2016) impulsó la discusión, consenso y aprobación de cinco propuestas de reformas legislativas en varios espacios multisectoriales. De estos 5 proyectos de ley, 4 surgieron de la agenda mínima de recomendaciones legales e institucionales elaborada entre 2014 y 2015, la cual incluía 21 leyes para ser reformadas. (p.33)

Mario Taracena (2018), quien fungió como Presidente del Congreso de la República de Guatemala en el 2016, explica que ese año tuvo cambios importantes en la legislación.

Para él una de las leyes más importantes fue la Ley Orgánica del MP y el Secreto Bancario. Comenta que las leyes aprobadas fueron gracias al Congreso de la República, comenta que en ese momento tenía una relación muy buena con el comisionado Iván Velásquez y que nunca recibió ninguna presión ni del comisionado, ningún otro miembro comisión para la aprobación de ninguna ley.

El diputado fue el encargado de lograr los consensos y el cabildeo dentro del Congreso para la aprobación de más de 50 decretos que permitirían mejorar la legislación en varios temas, y principalmente en el sector justicia.

Según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2016) las reformas legales impulsadas entre el 2015 y 2016 fueron las siguientes:

- Nueva Ley de la Carrera Judicial
- Ley Orgánica del Ministerio Público
- Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad
- Ley en Materia de Antejucio
- Ley de Aceptación de Cargos
- Ley del Organismo Judicial que, además incluía: a) el sistema de carrera judicial; b) el servicio civil del Organismo Judicial; c) el Consejo Nacional de Justicia, sus direcciones y órganos auxiliares, las reglas de elección, nombramiento, sanción, suspensión y exclusión de los consejeros, las suplencias, las sesiones del Consejo en pleno y su coordinación intraorgánica en el Organismo Judicial;
  - Ley Orgánica del Ministerio Público;
  - Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad;
  - Ley Electoral y de Partidos Políticos;
  - Ley en Materia de Antejucio;
  - Ley de Coordinación o Armonización entre el sistema estatal y el sistema jurídico propio de los pueblos indígenas;
  - Código Procesal Civil y Mercantil;
  - Ley de lo Contencioso Administrativo;
  - Ley de Aplicación de Principios Generales del Derecho;

- Ley del Tribunal de Cuentas;
- Código Militar. (p.33)

Durante el proceso de discusión de las reformas a LEPP, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2015) presenta el informe sobre el Financiamiento de la política en Guatemala. El Decreto 26-2016, aprobó mecanismos que permitirán en alguna medida erradicar la corrupción por medio del financiamiento privado, buscando la autonomía e independencia partidaria por fuera de los intereses de los financistas en particular de los medios de comunicación social. Las reformas también fortalecieron la institucionalidad electoral, otorgándole al TSE otras funciones de fiscalización y control del financiamiento de las organizaciones políticas. Así mismo, promueve una competencia electoral más democrática y equitativa por medio de la regulación del acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos y mejora las capacidades sancionatorias, entre otras. (p.36)

### **Acompañamiento y pronunciamientos: la fina y delgada línea del mandato y la lucha contra la impunidad.**

Después del análisis al comportamiento y acciones de la CICIG, se puede inferir que la CICIG tiene ciertos patrones de comportamiento que pueden colocarlo como un actor con veto sobre las decisiones que se toman en el Estado Guatemalteco, sin embargo, analizando las acciones más a fondo, puede considerarse que tiene cierta influencia sobre algunos procesos, sin embargo depende de otros factores o instituciones para que sus objetivos puedan llevarse a cabo. Se puede observar que durante los primeros años, la CICIG se dedica a recabar información, a analizar cómo funciona el Estado de Guatemala y a partir de ahí, inicia por dotar de herramientas técnicas a algunas instituciones como el Ministerio Público y al Organismo Judicial para fortalecer la lucha contra la impunidad y la corrupción, que no permiten darle un seguimiento correcto a la justicia guatemalteca y que por lo tanto, no garantizan un correcto Estado de Derecho.

Para este análisis, es importante reconocer en el mandato de la CICIG y el acuerdo firmado entre Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas, los puntos más importantes son:

- Investigar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos
- Colaborar con el Estado guatemalteco con la desarticulación con los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad
- Recomendaciones al Estado de Guatemala para la adopción de políticas públicas destinadas a erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad

Como se mencionaba en el apartado anterior, el mandato es el que dota del poder que la CICIG tiene sobre los asuntos internos, y que es el mismo mandato el que puede considerarse como la herramienta de injerencia en el país.

El siguiente cuadro de análisis muestra a partir de todas las acciones ya analizadas de la CICIG en la sección de arriba sobre cómo su comportamiento puede o no cumplir con los indicadores de un veto player, que también se habían introducido anteriormente en este texto. Es importante recalcar que el análisis se encuentra en cada sección de este estudio y este cuadro ya es un resumen básico y para tener un panorama general sobre el comportamiento de la CICIG y qué tanta influencia puede tener la comisión sui generis para producir un cambio en el sistema.

Tabla No. 10: Caracterización de la CICIG como veto Player		
No.	Indicador	Comportamiento de la CICIG
1	Control de la agenda	Parcialmente
2	Efectos en la legislación	No cumple
3	Efectos en las políticas macroeconómicas	No cumple
4	Estabilidad gubernamental	Parcialmente
5	Poder judicial y burocrático	Parcialmente
6	CAMBIO EN EL STATU QUO	Parcialmente

Fuente: Elaboración propia



### *Control de la agenda*

Se pudo evidenciar que la CICIG logra tomar el control de la agenda cuando pone sobre la mesa temas de reformas importantes, tales como la reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala o reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. La CICIG tuvo incidencia importante en los procesos de las Comisiones de postulación, sin embargo, tomando en cuenta los comentarios de los actores entrevistados, como por ejemplo Haering y Chicola, se puede llegar a la conclusión que algunos comportamientos o patrones se llevan a cabo solo porque se siente cierta presión de la presencia de la CICIG, pero que en el momento en que la comisión no esté o no se interese más por esos procesos, las cosas seguirán siendo de la misma manera. Cosa que, hace que la CICIG tome parcialmente el poder de la agenda, pero que sin embargo no depende totalmente de la comisión que la misma se mantenga en esas discusiones, sino que dependerá de la coyuntura, los actores y los temas. Por estas razones, cumple, pero de forma parcial con la variable de tener incidencia en la agenda.

### *Efectos en la legislación*

A pesar de que la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala hizo varias recomendaciones de reformas a las leyes de Guatemala y entre ellas, una de las más importantes, la propuesta de Reforma Electoral se puede evidenciar que la CICIG necesita de operadores políticos para poder tener incidencia en la aprobación de leyes. Según Roberto Alejos, Mario Taracena y Lorena Escobar (2018), la CICIG durante el 2007-2009 logra las reformas necesarias en el sector justicia para iniciar su trabajo de investigación. Y que es a partir de los casos presentados en el 2015 y 2016 que los políticos comienzan a mostrar resistencia a las propuestas de reformas, y comienzan a evitar que las propuestas puedan ser conocidas en el Congreso y mucho menos darle seguimiento. Esto demuestra, que aunque la CICIG tenga propuestas importantes, tales como la Reforma Constitucional, depende de un proceso de canalización de la propuesta para que pueda ser una iniciativa de ley en el Congreso y que a partir de ahí pueda dársele un seguimiento formal. Por estas razones, la CICIG no cumple con la variable de tener efectos en la legislación.

### *Efectos en las políticas macroeconómicas*

Para Chicola, Ibarra y Taracena (2018) no existen datos que permitan determinar que la economía ha decaído por las acciones de la CICIG. Para Chicola (2018) es una aberración intelectual comparar la lucha contra la corrupción con la caída de la economía. “La desaceleración económica tiene explicaciones multicausales y son causas que no están relacionados con la lucha contra la corrupción. El precio del café, azúcar, hule y cardamomo es el más bajo en los últimos 10 o 15 años. Hay una contracción en el gasto del gobierno y particularmente el gasto de inversión pública. El cierre de la mina San Rafael tiene un gran impacto. El sector minas y canteras 2013-2017 ha generado entre un 1.5% y 2% del PIB y de eso mina San Rafael genera 60%, eso tiene un efecto de contracción.” Otra explicación causal del desaceleramiento económico según Chicola (2018) es que el quetzal se ha ido apreciando producto de las remesas, el gastos público de la inversión y de una política conservadora del Banco de Guatemala y otras variables. Considera que lo que sí ha provocado la lucha contra la corrupción es incertidumbre, pues no hay condiciones de confianza en la economía y eso naturalmente genera que no haya decisiones de inversión.

Según Chicola y Haering (2018), lo que genera baja inversión en el país, son los índices de corrupción.

De acuerdo con Transparency International (2017) Guatemala tiene un puntaje de 33 lo que lo coloca como un país con altos índices de corrupción. “Revela un dato perturbador: a pesar de los esfuerzos por combatir la corrupción en el mundo, la mayoría de los países están avanzando con demasiada lentitud. Aunque detener la corrupción lleva tiempo, en los últimos seis años numerosos países han conseguido progresos mínimos o nulos.”

La CICIG, entonces, tampoco cumple con la variable de tener efectos sobre las políticas macroeconómicas con sus acciones, y es más, no puede atribuirse una relación directa su patrón de comportamiento con los bajos índices de inversión en el país.

### *Estabilidad gubernamental*

Los entrevistados Azmitia y Taracena (2018) son los principales actores en decir que las acciones y la presencia de la CICIG sí representan un factor de inestabilidad en el país, no solo por los actores políticos que se han visto implicados en casos de corrupción, sino por la incertidumbre que genera a los actores las investigaciones que se siguen llevando a cabo.

Para Chicola y Haering (2018), el resultado de las acciones de la CICIG que permitieron la terminación del mandato de una vicepresidenta y un vicepresidente, y que se presenten antejuicios contra varios diputados por supuesto que genera inestabilidad política. Aunque, reconocen, junto a Alejos (2018) que, el actual funcionamiento institucional y que el caso del 2015, a pesar de haber sido bastante complejo, se realizó una transición presidencial como lo establece la Constitución Política de la República sin ningún problema o complicación. Por lo tanto, la CICIG sí puede generar inestabilidad política por las acciones e investigaciones que presenta, pero la institucionalidad pública ha permitido que esa inestabilidad no se salga de control y que no haya existido hasta el momento ningún rompimiento constitucional.

### *Poder judicial y burocrático*

Como se ha venido describiendo a lo largo de este estudio, el mandato de creación de la CICIG le da competencias y tener cierta incidencia en algunos ámbitos. El mandato específicamente establece que debe:

- (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 y cualquier otra conducta delictiva con éstos que operan en el país; 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; (Las Naciones Unidas y Gobierno de Guatemala, 2003)

En esta área, la CICIG puede tener injerencia en el actuar de las instituciones de investigación, pero son las mismas instituciones las que deben decidir si dan o no a lugar las investigaciones realizadas y a partir de ahí presentar las denuncias necesarias. CICIG no puede hacer el trabajo del MP, sin, valga la redundancia tener el apoyo del MP. Desde ahí, su poder o injerencia en ese tipo de instituciones se ve limitado.

Por otro lado, en la entrevista se formuló una pregunta que intentaba indagar si la CICIG y el MP tienen alguna incidencia en los procesos del sistema de justicia y la mayoría de entrevistados como Alejos, Chicola, Haering, Escobar, Ibarra y Taracena coinciden en que la CICIG y MP nada tienen que ver con los procesos del sistema de justicia. Para ellos el sistema presenta falencias desde hace varios años, y que son problemas que no han sido atendidos por los gobiernos. Coinciden también en que son los acusados los que presentan recursos dilatorios y que por esa razón los casos no avanzan. El único que no estuvo de acuerdo con esas aseveraciones fue el diputado Azmitia, quién desde su percepción indica que la CICIG y MP son los responsables de que varios acusados estén en prisión preventiva y se violen los derechos humanos de los acusados y considera que las investigaciones tienen una agenda “de persecución selectiva”.

### *Cambio en el statu quo*

El cambio más importante que ha logrado la CICIG, a pesar de no cumplir o cumplir parcialmente con la mayoría de las categorías planteadas es lograr un cambio en la percepción, tanto de la ciudadanía guatemalteca, como en los actores políticos.

Todos los entrevistados coinciden en que se puede percibir un cambio en la sociedad guatemalteca y en cómo está percibiendo ahora a los partidos políticos, y a los actores más reconocidos en el ámbito político, haciendo que la ciudadanía esté más pendiente y esté más abierta a realizar esa auditoría social que nunca se había realizado a las instituciones públicas. Que la ciudadanía tome la iniciativa de manifestar su descontento

por las leyes o acciones que vayan en contra de un estado democrático también es un indicio de cambio en el statu quo y que, por lo tanto, tiene un impacto en la forma de hacer política de los principales actores.

Resumiendo, es a partir del mandato que la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-, que esta comisión y el Ministerio Público pueden presentar de forma conjunta las distintas denuncias, presentar con el acompañamiento del Ejecutivo o Legislativo, las propuestas de reformas a las leyes guatemaltecas y apoyar con la formación técnica a las instituciones para la lucha contra los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, como lo ha sido con el caso de la PNC.

Es a partir del año 2015 que la comisión pasa a ser un actor más relevante de lo que ya venía siendo, y es a partir la investigación presentada a la comunidad guatemalteca como El Caso La Línea, los antejuicios presentados a varios diputados y las solicitudes de antejuicio presentadas recientemente al presidente Jimmy Morales. Es en esta coyuntura se afirma que la CICIG no es solo un actor de la comunidad internacional que viene al país a tutelar los procesos de democratización o fortalecimiento del Estado, sino que se ha convertido en un actor relevante. Aunque, según se pudo evidenciar en el análisis anterior que no cumple con todos los requerimientos para ser considerado como un actor con veto, sí puede considerarse como un actor sui generis capaz de tener un impacto en el status quo, sin básicamente tener que cumplir con las demás variables. En resumen, la CICIG ha logrado que las élites, tanto empresariales, militares, criminales y políticas, muevan sus coordenadas de acción, se resisten, persisten, se mimetizan e incluso, presentan acciones en su contra, para que el sistema no cambie y las reglas continúen a usanza del Estado cooptado ha funcionado desde el proceso de redemocratización, luego de los Acuerdos de Paz.

## Conclusiones

Guatemala estuvo inmersa desde el año 1960 hasta el año 1996 en un régimen autoritario, esto influye en el tipo de partidos políticos, tipo de democracia, la capacidad de los actores políticos para intermediar y cómo se ha desarrollado la política a partir de esa etapa de la historia. El origen político del conflicto armado interno en Guatemala se dio dentro del marco de la Guerra Fría; y se remonta al año 1954.

A partir de comprender que un sistema busca por naturaleza su estabilidad, debe comprenderse desde el lado científico, el set de normas, factores y actores que permiten el funcionamiento de un sistema. En las palabras de Easton (2001) se puede comenzar a definir un sistema como un conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas. Como sostuvo en *The Political System*, puede denominarse sistema político a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad. El ambiente mismo puede dividirse en dos partes: la intrasocial y la extrasocial. (p.216)

Al ser las instituciones políticas un condicionante del sistema político, es necesario entender el porqué de su importancia, cuál es su rol dentro del sistema y cuáles son las prácticas que se realizan en las mismas. Para O'Donnell (1997) el complejo institucional se materializa con la poliarquía: un conjunto de reglas e instituciones -muchas de ellas, organizaciones complejas- explícitamente formalizado en constituciones y legislación auxiliar. Se supone que las reglas guían cómo los individuos se comportan dentro de, y en interacción con, las instituciones. (p.317)

Por otro lado, cuando la adecuación es escasa o prácticamente inexistente, se enfrenta la tarea de especificar las reglas (legitimadas y reproducidas por las costumbres) y que en ese comportamiento y con esas expectativas efectivamente siguen. Esto es especialmente cierto cuando las reglas informales son ampliamente compartidas y están profundamente arraigadas; en este caso, son estas reglas las que están altamente institucionalizadas y no las formales. (O'Donnell, 1997). Usualmente esa otra institución

informal y en ocasiones encubierta, tiene enorme influencia en muchas nuevas poliarquías: el clientelismo, y más generalmente, el particularismo. (p.317)

Los sistemas políticos organizados tienden a articularse sobre la base institucional y sobre la base de este principio, la sociedad debe canalizar sus demandas no solamente a través de las instituciones adecuadas, sino a través de los actores legales y políticamente involucrados en el sistema. Actores como partidos políticos, movimientos sociales y actores con veto y la comunidad internacional. Para Lipset (2001), es evidente que, para analizar la democracia, o cualquier otro fenómeno, la democracia en un sistema político que, de forma regular y constitucional, proporciona oportunidades para cambiar a los gobernantes, garantizando la alternancia. (p.115)

Para caracterizar las diversas formas en que una democracia expresa posibles disfuncionalidades y desviaciones, Dahl desarrolla conceptos que permitan despejar la ambigüedad que genera lo electoral frente a lo inclusivo y participativo. De ahí que el “Régimen Híbrido” pueda situar de mejor forma las falencias democráticas.

Para Linz (1988) las transiciones desde el autoritarismo a la democracia tienden a iniciarse cuando los líderes del régimen autoritario empiezan a considerar la posibilidad de una reforma que conduzca a alguna forma de democracia política. Tomando en cuenta que el proceso de consolidación de un país no es un proceso específicamente fácil, y que pueda cumplirse igual en todos los casos, hay ciertas categorías para detectar si una democracia se dirige o no hacia su objetivo principal: la consolidación democrática a través de un Estado que garantice el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. (p.19)

Para llegar a entender el porqué de la creación de una comisión internacional que se dedique a combatir la corrupción en Guatemala, es importante tener una noción de la situación por la que ha atravesado el país a lo largo de la historia y cómo estas estructuras de poder se han ido apoderando de las instituciones al nivel de operar para los intereses de las estructuras paralelas y no para la sociedad guatemalteca.

Para apoyar la transición guatemalteca, en 1994 la Asamblea General de las Naciones Unidas establece la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala - MINUGUA- con el objetivo de verificar el Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.

Después de esa Misión, Guatemala seguía siendo apoyada por la comunidad internacional para fortalecer la recién adoptada democracia. Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala firmaron el Acuerdo relativo a la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), el 12 de diciembre de 2006, en Mayo de 2007, fue ratificado posteriormente por el Congreso de la República el 01 de Agosto de 2007. Fue así como se dio la creación de la CICIG como un órgano independiente de carácter internacional, cuya finalidad es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado tanto en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, como en general en las acciones que tiendan al desmantelamiento de estos grupos. (Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala, 2006)

El Acuerdo facultó a la Comisión para investigar voluntariamente a los CIACS, a la vez que le encomendó la tarea de colaborar con las entidades del Estado para desarticularlos—promover su investigación, persecución penal y sanción. Para ello, la CICIG puede constituirse en querellante adhesivo de los procedimientos penales y promover procedimientos de carácter disciplinario contra funcionarios vinculados a estos grupos. De igual forma, la CICIG, en ejecución de su mandato, puede recomendar políticas públicas y proponer reformas legales, judiciales e institucionales a fin de prevenir la reaparición de los CIACS. (Revista Wola, 2015)

Los actores de asistencia técnica internacional como mecanismo de apoyo de la democratización en Guatemala han convertido al país en un caso sui generis en ciertas coyunturas. La CICIG tiene ciertos patrones de comportamiento desde su rol como actor de asistencia técnica internacional de la comunidad internacional y la capacidad que ha



tenido de poder influir en ciertos procesos y circunstancias (Caso La Línea, por ejemplo), lo que lo convierte en un actor no convencional. A partir de ahí, se examina el rol de esta institución y sus patrones de comportamiento en las acciones que han realizado, y que a su vez han sido determinadas y dirigidas por esta institución, y para establecer si es posible considerarlo como un “veto player”.

Dentro del sistema hay diferentes tipos de actores, por lo que en base a la teoría del “Veto Player” de George Tsebelis (2006) quien define como jugadores a los actores, y jugadores con veto a todos aquellos actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo. (p.14) En el caso de Guatemala lo que se observa es un proceso de cooptación del Estado en el cual individuos y grupos legales e ilegales mediante la coerción y el establecimiento de alianzas y acuerdos han buscado manipular las instituciones formales del Estado con el fin de obtener beneficios de largo plazo no solo económicos sino penal e incluso de legitimación social. Esta captura ha consistido en aprovechar determinadas instituciones, como por ejemplo los partidos políticos, el Poder Legislativo y el Organismo Judicial, para infiltrar el núcleo del Estado mediante la participación directa de redes lícitas e ilícitas.

Los actores de asistencia técnica internacional como mecanismo de apoyo de la democratización en Guatemala han convertido al país en un caso sui generis en ciertas coyunturas. La CICIG tiene ciertos patrones de comportamiento desde su rol como actor de asistencia técnica internacional de la comunidad internacional y la capacidad que ha tenido de poder influir en ciertos procesos y circunstancias (Caso La Línea, por ejemplo), lo que lo convierte en un actor no convencional. A partir de ahí, se examina el rol de esta institución y sus patrones de comportamiento en las acciones que han realizado, y que a su vez han sido determinadas y dirigidas por esta institución, y para establecer si es posible considerarlo como un “veto player”.

La CICIG se puede definir como un actor con capacidad de veto a partir del control de la agenda, estableciendo los parámetros que las instituciones deben seguir, ingresando al sistema formal, las leyes que deben implementarse, readecuarse o fortalecerse, la estabilidad gubernamental como referente que garantiza la gobernabilidad. En este

punto, el debate más importante se refiere sobre la terminación de mandato. Y esto, en Estados frágiles como el de Guatemala, se justifica a partir de suprimir una red ilícita que opera desde la presidencia y vicepresidencia, se articula en distintos ministerios, que extienden sus redes para proveerse de la cosa pública como un botín, cooptando las distintas instituciones. Esta acción permite recobrar la gobernabilidad, garantizar un proceso electoral con actores depurados y finalmente, las elecciones a través de los distintos procesos de las Comisiones de Postulación, un ejercicio de rendición de cuentas que permita elegir autoridades que cuenten con mayor independencia judicial y burocrática. Estas acciones han producido un cambio el estatus quo, donde incluso se han dividido las élites tradicionales y sus posiciones se refrendan a partir del apoyo o no, sobre la CICIG.

Como conclusión principal y más importante, a raíz del análisis profundo y de varios intentos de caracterización de este fenómeno sui generis, se puede inferir que el veto y gran poder que tiene la comisión en el país es gracias al mandato acordado entre el Estado Guatemalteco y la Organización de Naciones Unidas. Al quedar establecido en el mandato que la CICIG que sus tres objetivos principales son: Investigar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos, colaborar con el Estado guatemalteco con la desarticulación con los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad, recomendaciones al Estado de Guatemala para la adopción de políticas públicas destinadas a erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad. Finalmente, las acciones de la CICIG no pueden caracterizarla como un actor con veto per se, pero la convierten en un actor interesante que sin cumplir con todas las variables de la tipología del veto player, puede, aún así, tener una incidencia en el cambio del statu quo.

## **Siglas y acrónimos**

CA – Corte de Apelaciones

CACIF – Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras

CEH – Comisión de Esclarecimiento Histórico

CGC – Contralor General de Cuentas de la Nación

CHN – Crédito Hipotecario Nacional

CIACS – Cuerpos Ilegales de Seguridad y Aparatos Clandestinos de Seguridad

CICIACS – Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad

CICIG – Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala

DEMI – Defensoría de la Mujer Indígena

DIGICRI – Dirección General de Investigación Criminal

FECI – Fiscalía Especial contra la Impunidad

LEPP – Ley Electoral y de Partidos Políticos

MINUGUA – Misión para la Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala

MINDEF – Ministerio de la Defensa

MP – Ministerio Público

OEA – Organización de Estados Americanos

OJ – Organismo Judicial

ONG – Organización No Gubernamental

ONU – Organización de Naciones Unidas

PDH – Procuraduría de los Derechos Humanos

PNC – Policía Nacional Civil

SAT – Superintendencia de Administración Tributaria

SEPREM – Secretaría Presidencial de la Mujer

SOSEP – Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente

TSE – Tribunal Supremo Electoral

UEFAC – Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la CICIG

URNG – Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

WOLA – The Washington Office on Latin America

## Bibliografía

- Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos. (1994). Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1308.pdf?view=1>
- Albuquerque, E. y Contreras, J. (2007). El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales. *Polis*, 3(2).
- Alcántara, M. (1995). El Sistema Político. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica
- Alcántara, M. & Freidenberg, F. (2006). El Proceso político en perspectiva comparada. *Reformas Económicas y Consolidación de la democracia, 1980-2006*, 6. Recuperado de [http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/alcantara\\_freidenberg\\_proceso\\_politico\\_vision\\_comparada.pdf](http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/alcantara_freidenberg_proceso_politico_vision_comparada.pdf)
- Alejos, R. (14 de septiembre de 2018). Entrevista de la CICIG. [Audio]. Entrevistas a expertos y actores relevantes: Ex diputado del Congreso de la República. Entrevista Roberto Alejos, Guatemala, Guatemala.
- Azmitia, L. (12 de septiembre de 2018). Entrevista de la CICIG. [Audio]. Entrevistas a expertos y actores relevantes: Diputado del Congreso de la República. Entrevista Luis Azmitia, Guatemala, Guatemala.
- Azpuru, D. (2010). Cultura política de la democracia en Guatemala 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles. *Vanderbilt University*: Estados Unidos
- Azpuru, D. (2018) Cultura política de la democracia en Guatemala 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. *Vanderbilt University*: Estados Unidos
- Bolaños, R. (2016). La asistencia técnica internacional como mecanismo de democratización en Guatemala: La democracia tutelada y la acción colectiva de las jornadas ciudadanas de #RenunciaYa. *Oniteaiken*, (21), 57-69.

- Bolaños, R. (07 de febrero de 2018). Autoritarismo a la Tortrix. *Plaza Pública*. Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/autoritarismo-la-tortrix>
- Briscoe, I. (2008). *La proliferación de “estado paralelo”*. Madrid, España: Fundación para la Relaciones Internacionales y el diálogo exterior -FRIDE-
- Chicola, P. (10 de septiembre de 2018). Entrevista de la CICIG. [Audio]. Entrevistas a expertos y actores relevantes: Fundación Libertad y Desarrollo. Entrevista Philip Chicola, Guatemala, Guatemala.
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). [De la World Wide Web] Consultado el 03 de febrero de 2016: <http://www.cicig.org/index.php>
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). (2008). *Un año después*. Recuperado de [http://www.cicig.org/uploads/documents/informes/INFORLABO\\_DOC01\\_20080901\\_ES.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/informes/INFORLABO_DOC01_20080901_ES.pdf)
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). (2009). *Informe de dos años de actividades. 2007 a 2009 a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado de [http://www.cicig.org/uploads/documents/informes/INFORLABO\\_DOC02\\_20090901\\_ES.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/informes/INFORLABO_DOC02_20090901_ES.pdf)
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). (2010). *Tercer año de labores*. Recuperado de [http://www.cicig.org/uploads/documents/informes/INFORLABO\\_DOC05\\_20100901\\_ES.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/informes/INFORLABO_DOC05_20100901_ES.pdf)
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). (2011). *Informe de la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala con ocasión de su cuarto año de labores*. Recuperado de <http://www.cicig.org/uploads/documents/2011/COM-052-20111005-DOC01-ES.pdf>
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). (2012). *Informe de la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala con ocasión de su quinto año de labores*. Recuperado de <http://www.cicig.org/uploads/documents/2012/COM-067-20120911-DOC02-ES.pdf>

- Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG). (2013). *Sexto informe de labores de la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (Período septiembre 2012-agosto2013)*. Recuperado de <http://www.cicig.org/uploads/documents/2013/COM-045-20130822-DOC01-ES.pdf>
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). (2014). *Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con ocasión de su séptimo año de labores*. Recuperado de [http://www.cicig.org/uploads/documents/2014/COM\\_039\\_20141023\\_DOC01.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/2014/COM_039_20141023_DOC01.pdf)
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). (2015). *Financiamiento de la Política en Guatemala*. Recuperado de [http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe\\_financiamiento\\_politicagt.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf)
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). (2015). *Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con ocasión de su octavo año de labores*. Recuperado de [http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/COM\\_085\\_20151113\\_VIII.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/COM_085_20151113_VIII.pdf)
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). (2016). *Noveno informe de labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG)*. Recuperado de [http://www.cicig.org/uploads/img/2016/others/COM\\_087\\_20161124\\_INFORME\\_A\\_NUAL\\_2016.pdf](http://www.cicig.org/uploads/img/2016/others/COM_087_20161124_INFORME_A_NUAL_2016.pdf)
- Constitución Política de la República de Guatemala. [De la World Wide Web] Consultado el 17 de abril de 2018: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp\\_gtm-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf)
- Custodio, M. (11 de diciembre 2017). #Hashtag: ¿Qué significa y cómo utilizarlo de manera adecuada? [Mensaje en un blog]. Recuperado de <https://www.rdstation.com/blog/es/hashtag-significado-uso/>
- Dahl, R. (2001). La Poliarquía. En A. Batlle. (Ed.), *Diez Textos Básicos de la Ciencia Política* (pp. 77-92). Barcelona, España: Ariel Editorial, S. A.
- Diamond, L. (2004). Elecciones sin democracia: A propósito de los regímenes híbridos. *Estudios Políticos*, (24), 117-134

- Dosal, P. (2005). *El ascenso de las élites industriales en Guatemala 1871-1994*. Guatemala: Editorial Piedra Santa
- Easton, D. (2001). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Batlle. (Ed.), *Diez Textos Básicos de la Ciencia Política* (pp. 221-230). Barcelona, España: Ariel Editorial, S. A.
- Escobar, L. (7 de septiembre de 2018). Entrevista de la CICIG. [Audio]. Entrevistas a expertos y actores relevantes: Asíes. Entrevista Lorena Escobar, Guatemala, Guatemala.
- Galicia, N. (24 de noviembre 2016). CICIG continúa la lucha contra la impunidad. *Prensa Libre*. Recuperado de <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/cicig-ocho-aos-contra-la-impunidad>
- García, E. (junio 2007). El concepto de actor: Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios*, 3(6). Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632007000100008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632007000100008)
- Gómez, S. (2012). Implicaciones de los Acuerdos de Paz de 1996 de Guatemala en la balanza comercial, 1996-2006. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2).
- Gutiérrez, E. (2016). Élités y Crimen Organizado. *Insight Crime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/investigaciones/elites-y-crimen-organizado-en-guatemala/>
- Haering, D. (12 de septiembre de 2018). Entrevista de la CICIG. [Audio]. Entrevistas a expertos y actores relevantes: Escuela de Gobierno. Entrevista Daniel Haering, Guatemala, Guatemala.
- Ibarra, C. (14 de septiembre de 2018). Entrevista de la CICIG. [Audio]. Entrevistas a expertos y actores relevantes: Movimiento Pro Justicia. Entrevista Carmen Ibarra, Guatemala, Guatemala.



- Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado y Vicerrectoría de Investigación y Proyección. (2017). *Veinte años sin guerra: persiste la necesidad de un Estado democrático*. Guatemala: Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar
- Instituto Nacional Electoral. (s.f). *Actores Políticos*. Recuperado de <http://www.ine.mx/actores-politicos/>
- Japp, K. (2008). Actores políticos. *Estudios Sociológicos*, 15(76), 3-31. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/598/59826101.pdf>
- La Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos. (2015, marzo). La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala: Un estudio de investigación de Wola sobre la experiencia de la CICIG. *Revista Wola*. Recuperado de <https://www.wola.org/sites/default/files/CICIG%203.25.pdf>
- Las Naciones Unidas*. (2003). MINUGUA. [De la World Wide Web] Consultado el 18 de febrero de 2016: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/past/minugua.htm>
- Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala*. (2003). 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”). Recuperado de <http://www.un.org/News/dh/guatemala/ciciacs-eng.pdf>
- Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala*. (2006). Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad -CICIG-. Recuperado de [http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/cicig\\_acuerdo.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/cicig_acuerdo.pdf)
- Linz, J. (1988). Transiciones a la democracia. *Democracy in developing countries*. Colorado, Estados Unidos: Lynne Rienne Publishers.
- Linz, J., Lijphart, A., Valenzuela, A. & Godoy, O. (1990). Hacia una democracia moderna: La opción parlamentaria. *Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?* Santiago, Universidad Católica de Chile.

- Lipset, S. M. (2001). Algunos requisitos sociales de la democracia: Desarrollo económico y legitimidad política. En A. Batlle. (Ed.), *Diez Textos Básicos de la Ciencia Política* (pp. 113-150). Barcelona, España: Ariel Editorial, S. A.
- McCleary, R. (1999). *Imponiendo La Democracia: Las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*. Guatemala: Artemis Edinter
- Martínez V. (2009). Partidos políticos: un ejercicio de clasificación teórica. *Perfiles Latinoamericanos* (33), 39-63.
- Montoya, A. (1999). El Rol de las Naciones Unidas en Países en Conflicto Interno en el Contexto de la Posguerra Fría. *Reflexión Política* 1(2).
- O'Donnell, G. (1997). Otra institucionalización. *Contrapuntos: Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*. Paidós, 305-330.
- O'Donnell, G. & Schmitter, P. (1991). Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias internas. *Paidós*, 4, 19-29; 79-91.
- Organización de Estados Americanos*. (2009). La Democracia de ciudadanía: Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de [https://www.oas.org/dsp/documentos/publicaciones/la\\_democracia\\_de\\_ciudadania.pdf](https://www.oas.org/dsp/documentos/publicaciones/la_democracia_de_ciudadania.pdf)
- Peacock, S. & Beltrán, A. (2003). Poderes Ocultos en Guatemala Post-conflicto. *Revista Wola*. Recuperado de <https://www.wola.org/es/analisis/poderes-ocultos-en-la-guatemala-pos-conflicto/>
- Santamarina, B. (2008). Movimientos sociales: una revisión teórica y nuevas aproximaciones. *Boletín de Antropología Universidad de Antioquia*, 22(39), 112-131.
- Schirmer, J. (2001). *Intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala (2a ed.)*. Guatemala: Flacso
- Szmolka, I. (2010). Los regímenes políticos híbridos: Democracias y autoritarismos con adjetivos. Su conceptualización, categorización y operacionalización dentro de la

tipología de regímenes políticos. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, (147), 103-135.

Taracena, M. (18 de septiembre de 2018). Entrevista de la CICIG. [Audio]. Entrevistas a expertos y actores relevantes: Diputado del Congreso de la República. Entrevista Mario Taracena, Guatemala, Guatemala.

*Transparency International*. (2017). Índice de percepción de la corrupción. Recuperado de [https://www.transparency.org/news/pressrelease/el\\_indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2017\\_muestra\\_una\\_fuerte\\_presencia](https://www.transparency.org/news/pressrelease/el_indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2017_muestra_una_fuerte_presencia)

Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica

Ware, A. (1996). *Partidos Políticos y Sistemas de Partidos*. España: Madrid: Ediciones Itsmo, S. A.

## Anexos

### Entrevista

Variable	Interrogante	Indicador
<b>Cambio en el estatus quo</b>	1. De acuerdo con la labor que ejerce la CICIG, existen diversas opiniones que la valoran como un instrumento positivo de asistencia técnica a las instituciones, otras, señalan que existe injerencia e imposición y finalmente, quienes reconocen una aplicación selectiva y dirigida, ¿Cuál es su opinión al respecto sobre la asistencia técnica prestada por la CICIG?	Existencia de asistencia técnica  Presencia de injerencia e imposición  Reconocimiento de aplicación selectiva y dirigida
<b>Control de la agenda</b>	2. Dentro del mandato del Comisionado Iván Velásquez, ¿cuáles son las leyes, políticas o cambios institucionales más importantes que se han suscitado en el país?	Reconocimiento de leyes.  Existencia de cambios institucionales.
<b>Efectos en la legislación</b>	3. ¿Considera usted que ha existido una modificación en los mecanismos de elección (Magistrados, Comisión de Apelaciones, poder judicial, ¿candidatos a cargos de elección popular) a partir de la asistencia técnica de la CICIG a la institucionalidad pública? ¿Qué patrones de comportamiento han cambiado en los procesos de elección? ¿Se valora un acompañamiento o podemos señalar que existe un condicionamiento por parte de la CICIG?	Existencia de cambios en las reglas y mecanismos institucionales.  Reconocimiento de cambios de comportamiento en los procesos de elección.  Existencia de condicionamientos a las instituciones.

<p><b>Control de la agenda</b></p>	<p>4. La CICIG ha investigado a presidentes, expresidentes, miembros de los tres poderes del Estado, ¿Considera que esto ha limitado la agenda legislativa, judicial y ejecutiva haciendo que se mantenga una resistencia a que no cambien su posición los actores de poder, electos y no electos o por el contrario, el país ha consentido sus recomendaciones y han existido cambios importantes en la agenda? (si hay cambios, indagar) A su juicio, ¿Cuáles son esos cambios que se han suscitado?</p>	<p>Avance o retroceso en la agenda.</p> <p>Consentimiento de las recomendaciones.</p> <p>Reconocimiento en el cambio de la agenda.</p>
<p><b>Efectos en las políticas macroeconómicas</b></p>	<p>5. Algunos sectores han criticado que la posición de país no ha mejorado sustantivamente a pesar de los esfuerzos por lucha contra la corrupción, incluso, algunos señalan que no se ha avanzado, otros, los más optimistas, consideran que se han dado señales para emprender un crecimiento económico. Partiendo de estas dos posturas, ¿Considera que la lucha contra la corrupción, a partir de las acciones impulsadas por el MP y la CICIG han permitido que el país mejore económicamente o, por el contrario, se ha contraído la economía porque se detectan condiciones de inestabilidad?</p>	<p>Percepción sobre un estancamiento económico por actuaciones del MP/CICIG.</p> <p>Percepción de una mejora económica por la actuación de la MP/CICIG</p>
<p><b>Estabilidad gubernamental</b></p>		

	<p>6. Durante el mandato del Comisionado Iván Velásquez se ha suscitado la terminación de mandato de Otto Pérez Molina e incluso, el presidente Jimmy Morales ha tenido dos solicitudes de antejuicio que el Congreso ha rechazado, ¿Considera que las acciones e investigaciones que impulsa el MP/CICIG condicionan la estabilidad del gobierno o por el contrario, la cooptación del Estado condiciona que el cambio de mandato sea continuo y una condición para que exista independencia de poderes? ¿Condiciona la presencia de CICIG la estabilidad del país?</p>	<p>Reconocimiento sobre actuaciones de MP/CICIG condicionan la estabilidad.</p> <p>Reconoce la inestabilidad como una precondition del cambio en la agenda.</p>
<p><b>Poder judicial y burocrático</b></p>	<p>7. Como parte del poder judicial, se ha criticado la prisión preventiva, la falta de condenas y resoluciones basándose en evidencias concretas, ¿Considera que el retardo judicial se debe a que el MP/CICIG no plantean los elementos necesarios para lograr que los jueces tomen decisiones basados en evidencias o bien, la cooptación del sistema judicial es tal que los retardos se deben a un sistema obsoleto, recargado y poco eficiente? ¿Qué debe mejorar en el sistema judicial para diferenciar los procesos con el actuar de MP/CICIG?</p>	<p>Existencia de déficits en la presentación de casos por parte del MP/CICIG</p> <p>Reconocimiento de un poder judicial débil, recargado y poco eficiente.</p>