

TALLER INTERNACIONAL SOBRE ELECCIONES Y SEGURIDAD
DIRIGIDO AL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA



ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN
II. TALLER INTERNACIONAL SOBRE ELECCIONES Y SEGURIDA
III. PROGRAMA
IV. LÍNEAS
V. CURRÍCULUM DE LOS PARTICIPANTES
VI. ELECCIONES, PAZ Y VIOLENCIA
VII. INFORMACIÓN SOBRE GUATEMALA -Sistema político electoral -Reporte Freedom House -Información estadística

Ciudad de México, del 16 al 18 de mayo del 2011

I. PRESENTACIÓN

CENTRO INTERNACIONAL DE CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN ELECTORAL

En septiembre de 2010, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la creación del Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (CICIE), cuyo propósito es integrar diversos esquemas de colaboración horizontal que ha venido desarrollando el Instituto, así como ampliar el espectro de modalidades de programas de capacitación. También se pretender fomentar la investigación y la difusión de los temas de mayor atención de la agenda de los organismos de administración electoral.

Esta iniciativa tiene como justificación la complejidad en la organización de elecciones que ha avanzado paralelamente con tres procesos: el primero, la creciente democratización de las sociedades o procesos de consolidación, un segundo, que se refiere a la mayor pluralidad política de la sociedad expresada a través de partidos fuertes que disputan intensamente el poder político; y finalmente un tercero, relativo a la demanda de plataformas tecnológicas a fin de optimizar los mecanismos para garantizar la equidad y la transparencia, principalmente.

La administración de elecciones se ha convertido en una disciplina multifuncional y altamente compleja para los funcionarios encargados y con responsabilidades para la organización y realización de los procesos electorales porque este factor implica una constante revisión y un ajuste periódico en temas tales como: la integración y actualización de los registros electorales; la capacitación de los oficiales encargados de la votación y escrutinio; la atención especial a grupos desprotegidos, y los mecanismos para preservar la secrecía del voto, entre otros.

Más aún, en la última década, han surgido nuevas dinámicas y, por tanto, nuevos desafíos. El control y la fiscalización del financiamiento público y privado de partidos políticos y de campañas; la regulación de la publicidad política y electoral en períodos de campaña; el uso de nuevas tecnologías para la emisión y escrutinio de votos; la provisión inmediata de resultados preliminares; la emisión del voto en el extranjero y la representación política de los expatriados; la limitación a los gastos de campaña y otros mecanismos para garantizar condiciones de equidad en la competencia.

Este fenómeno nos hace reflexionar sobre la importancia y necesidad de dos factores:

1. La cooperación internacional, como coadyuvante en los procesos de transición, o consolidación de la democracia mediante el acercamiento con otros países y organismos internacionales para conocer de la experiencia acumulada en la administración electoral.
2. El fortalecimiento institucional a través de la capacitación como un mecanismo de consolidación de los gobiernos democráticos para enfrentar los retos que representan procesos electorales más competidos por la mayor pluralidad política y una sociedad más participativa que demanda eficacia y rendición de cuentas.

La creación del CICIE se sustenta en dos precedentes relativos tanto a la necesidad de la capacitación como al interés demostrado en este sentido por los diversos Organismos de Administración Electoral y otras instituciones internacionales socias estratégicas de diversos proyectos conjuntos:

1. Los resultados de un estudio de factibilidad para la creación de un Centro Internacional de Capacitación encargado por el Instituto Federal Electoral, desarrollado por dos expertos contratados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México que en concluyen, en julio 2006, avalando la factibilidad del proyecto y recomienda enfocar la propuesta hacia:
 - La creación de un Centro propiamente dicho con una red diferenciada de socios y una estructura ligera, flexible y enfocada al trabajo por proyectos con posibilidades de aplicarse in situ y a través de sistemas informáticos a distancia.
 - Una política clara de colaboración y complementariedad con otras iniciativas afines de carácter internacional, regional y nacional.

2. Los diversos instrumentos de colaboración que fomentan el intercambio de experiencias y capacitación técnica en materia electoral que ha promovido el Instituto Federal Electoral con diversos socios. Algunos de los mecanismos de capacitación que actualmente se desarrollan son:
 - i. El Programa Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (PICIE), junto con el PNUD México y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), dirigido a cuadros directivos y ejecutivos, bajo una perspectiva de mediano y largo plazos, y un especial énfasis en la planeación estratégica para la conducción política de los aspectos técnicos de la gestión electoral. Este es un rubro que no puede enseñarse, sino compartirse en un marco horizontal de intercambio de experiencias.

Desde 2004 hasta diciembre de 2010 se han realizado 22 Talleres de Administración Electoral. En estos seis años, el Programa de Capacitación ha atendido las solicitudes de autoridades electorales de cuatro de los cinco continentes: de África: Zambia y Sudáfrica en 2009, Burundi, Botswana y Benín en 2010; de América: Haití en 2004, El Salvador (en dos ocasiones en 2005), Guatemala (en 2005 y 2009), Argentina en 2010 y Venezuela Y Paraguay en 2011; de Asia: Irak en 2004, Líbano, Timor Leste, Filipinas en 2009 y Nepal en 2011; y de Europa: Bosnia y Herzegovina en 2008, Macedonia en 2010 y Ucrania en 2011.

- ii. El segundo componente de capacitación en el marco de la cooperación internacional que impulsamos, son las Jornadas Interamericanas Electorales que, en coordinación con la Organización de los Estados Americanos y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Estas jornadas proveen capacitación a mandos medios y superiores de los 34

países miembros de la OEA, con el objetivo de mejorar la organización y administración de las áreas específicas de desempeño en sus instituciones.

Para ello, se seleccionan los temas de mayor interés para los organismos electorales y se realiza un riguroso proceso de selección de entre tres candidatos propuestos por cada institución a participar en este foro; posteriormente, un comité técnico selecciona al funcionario con el mejor perfil para que durante el curso de capacitación desarrolle un proyecto que, al regreso a su país, pueda ser instrumentado y que redunde en un desempeño institucional óptimo.

Con la Tercera Jornada Interamericana Electoral, realizada en 2010, se ha brindado capacitación técnica a un total de 124 funcionarios electorales de todo el continente americano; ya se iniciaron las consultas entre los socios para la planeación de la cuarta versión.

- iii. En tercer lugar, el Programa Bridge, que en colaboración con *IDEA International*, brinda cursos sobre técnicas de capacitación para los responsables de la logística electoral y quienes participan como funcionarios de casilla durante los procesos electorales. En este campo, se están desarrollando proyectos pilotos.

Es importante resaltar que el propósito y naturaleza del CICIE es proporcionar un foro internacional de capacitación, actualización y profesionalización para dotar de nuevas *aptitudes* (conocimientos, habilidades y destrezas) y nuevas *actitudes* (valores y conductas) mediante programas de capacitación dirigidos a los responsables de organizar y conducir los procesos electorales, pero bajo el enfoque empírico de intercambio de experiencias, mejores prácticas y conocimientos en el marco de la cooperación horizontal y, por ende, la participación activa en sociedad de los diversos actores del sistema electoral internacional, en su conformación y programación.

II. TALLER INTERNACIONAL SOBRE ELECCIONES Y SEGURIDAD

Antecedentes

En la democracia, los procesos electorales coadyuvan a encauzar la pluralidad de opiniones y preferencias, tanto de los ciudadanos como de la oferta política, de manera pacífica, a través del voto igualitario y universal. Es decir, las elecciones juegan un papel fundamental para evitar la violencia política.

Si bien el conflicto es una condición inherente a la política y a los procesos electorales, existen factores en las condiciones de la competencia que pueden rebasar el marco de legalidad y generar violencia política, tales como, reglas no consensuadas, la ineficiencia en la gestión electoral o las irregularidades en la jornada electoral.

En este sentido, existen dos grandes campos para analizar la violencia en procesos electorales:

1. Violencia derivada de conflictos inherentes al desarrollo de las distintas etapas del ciclo electoral.
2. Violencia derivada del contexto económico, político y social en el que se desarrollan las elecciones.

Justificación

El reporte de las Naciones Unidas de Philip Alston¹ menciona que hace falta investigación académica en esta materia, y señala el hecho de que no existe una terminología o definición universalmente aceptada de “matanzas relacionadas con elecciones”. Además, muestra que los vacíos en la investigación comprenden las causas y los efectos de la violencia relacionada con las elecciones.

En América Latina, la violencia en los procesos electorales está relacionada con el contexto económico, político y social en el que se desarrollan. Identificar a los actores y situaciones de este contexto, crear mecanismos de acción y desarrollar escenarios, coadyuva a la prevención de riesgos y la mitigación de violencia en las elecciones.

Objetivo

En el marco del Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral se organiza del 16 al 18 de mayo de 2011, en la Ciudad de México, el Taller internacional sobre elecciones y seguridad para los altos funcionarios del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (TSE). Esta

¹ Phillip Alston, “Addendum - Election-related violence and killings”, Report of the UN Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (2010, p 4)

mesa de trabajo conjunta responde a la solicitud realizada el 11 de abril pasado por parte de la Dr. Maria Eugenia Villagrán, Magistrada Presidente en Funciones del TSE de Guatemala.

El Taller tiene como objetivo intercambiar información, conocimientos y experiencias sobre el tema de *elecciones, seguridad, y violencia* entre expertos nacionales e internacionales y practicantes electorales; y diseñar un proyecto conjunto para el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala para identificar, prevenir y mitigar posibles brotes de violencia en el marco de las elecciones presidenciales de 2011.

Participantes

❖ Tribunal Supremo Electoral de Guatemala

- Helder Ulises Gómez, Magistrado Presidente
- Julio Enrique Dougherty Liekens, Magistrado Suplente
- José Mynor Par Usen, Magistrado Suplente
- Hugo René Rivera Castañeda, Inspector General

❖ Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

- Carlos Ariel Sánchez, Registrador Nacional

❖ Instituto Federal Electoral

- Edmundo Jacobo, Secretario Ejecutivo
- Miguel Ángel Solís, Director Ejecutivo de Organización Electoral

❖ Fiscalía Especializada para los Delitos Electorales

- José Luis Vargas Valdéz, Fiscal

❖ Institutos electorales locales

- Jorge Luis Navarro, consejero presidente del Instituto Electoral de Tamaulipas
- Fernando Antonio Herrera, consejero presidente del Instituto Electoral Estatal de Chihuahua

❖ Expertos

- Armand Peschard, presidente de Peschard-Svedrup y Asociados
- Arturo Núñez, ex presidente del IFE
- Jean Pierre Kingsley, consultor internacional
- Sead Alihodzic, responsable del proyecto de Elecciones y Violencia del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Metodología

El taller internacional sobre elecciones, seguridad y violencia se llevará a cabo del 16 al 18 de mayo en las instalaciones del Instituto Federal Electoral. El Taller Internacional se realizará en tres días. El día lunes 16 comprende tres bloques, que integran un marco de referencia internacional sobre el tema, a saber : 1) marco teórico sobre las elecciones, la seguridad y la violencia; 2) perspectiva histórica sobre escenarios de violencia en México, Colombia y Guatemala en procesos electorales federales; y 3) escenarios de las elecciones locales mexicanas de 2009 y 2010 en contextos de violencia. En cada uno de los bloques habrá un espacio de intercambio para plantear preguntas sobre la temática expuesta, solicitar la ampliación de información sobre determinado tema, exponer casos o situaciones específicas y solicitar una reacción al respecto.

El martes 17 comprende dos bloques: 1) Mecanismos de alerta de riesgo electoral; y 2) la estrategia de seguridad electoral en el marco de las elecciones presidenciales de 2012. En el primer bloque, se presentará el estado de situación en América Latina y algunos mecanismos utilizados por organizaciones para hacer frente a la violencia relacionada con elecciones. En cuanto al segundo bloque, se presentará qué es lo que las autoridades electorales mexicanas están haciendo para identificar riesgos y prevenir brotes de violencia en el marco de las elecciones presidenciales de 2012.

Finalmente, el miércoles 18 se realizará un taller de planeación estratégica donde los participantes coadyuvarán a la construcción de un proyecto para identificar, prevenir y mitigar los posibles brotes de violencia en el marco de las elecciones presidenciales de 2012 en Guatemala.

Las reuniones serán cerradas, en un ambiente de confianza y libertad para expresar opiniones y situaciones específicas. Las dimensiones del reto nos hacen ser especialmente cuidadosos y respetuosos de los temas a debatir.

III.PROGRAMA

Lunes 16 de mayo de 2011

(Salón de Usos Múltiples, edificio A, Planta Alta)

<i>7/</i>	
09:00 a 09:05 h	Introducción, Manuel Carrillo , <i>Coordinador de Asuntos Internacionales, IFE</i>
09:05 a 09:10 h	Héctor Dávalos , <i>Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i>
09:10 a 09:15 h	Nguyen-Huu Dong , <i>Coordinador de la Unidad de Asistencia Electoral y Cultura Democrática, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD-México)</i>
09:15 a 09:20 h	Helder Ulises Gómez, <i>Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala</i>
09:20 a 09:25 h	Bienvenida, Edmundo Jacobo , <i>Secretario Ejecutivo del IFE</i>
09:25 a 09:35 h	Receso

Tema 1.	Marco teórico: Elecciones, Seguridad y Violencia
Moderador:	<i>Propuesta: PNUD-México</i>
9:35 a 10:00 h	Las elecciones como instrumento para la gobernabilidad democrática <i>Jean Pierre Kinglsey, Canadá</i>
10:00 a 10:30 h	Marco conceptual sobre la violencia relacionada con las elecciones. <i>Sead Alihodzic, IDEA Internacional</i>
10:30 a 11:00 h	Sesión de intercambio
11:00 a 11:10 h	Receso

Lunes 16 de mayo de 2011

Segunda parte

(Salón de Usos Múltiples, edificio A, Planta Alta)

Tema 2. Perspectiva histórica: Procesos electorales federales en contexto de violencia		
Moderador: Manuel Carrillo, IFE		
11:00 a 13:00 h	México Elecciones presidenciales 1994 (30 min.) Arturo Núñez, Senador PRD 11:00 a 11:30 h	Colombia Elecciones presidenciales (30 min.) Carlos Ariel Sánchez, Registrador Nacional del Estado Civil 12:00 a 12:30 h
Temas:	<ul style="list-style-type: none">• Contexto nacional• Principales acontecimientos• Causas de la violencia de acuerdo a la tipología• Acciones emprendidas• Acuerdos políticos y actores estratégicos	
	<i>Sesión de intercambio</i> 11:30 a 12:00 h	<i>Sesión de intercambio</i> 12:30 a 13:00 h
13:00 a 13:10 h	Receso	
13:10 a 14:00 h	Exposición de retos y desafíos de Guatemala ante el proceso electoral federal de 2011 Representante del Tribunal Superior Electoral de Guatemala	
14:00 a 14:30 h	Sesión de intercambio	
14:30 a 15:30 h	Almuerzo	

Tema 3. Procesos electorales estatales en contexto de violencia 2009- 2010		
Moderador: Manuel Carrillo, IFE		
15:45 a 18:00 h	Tamaulipas Jorge Luis Navarro, Consejero Presidente IET (30 min) 15:45 a 16:15 h	Chihuahua Fernando Antonio Herrera, Consejero Presidente IEEChih (30 min) 16:45 a 17:15
	<i>Sesión de intercambio</i> 16:15 a 16:45 h	<i>Sesión de intercambio</i> 17:15 a 17:45 h
Temas	<ul style="list-style-type: none">• Contexto nacional / estatal• Principales acontecimientos• Causas de la violencia de acuerdo a la tipología• Acciones emprendidas• Acuerdos políticos y actores estratégicos	

Martes 17 de mayo de 2011
(Salón de Usos Múltiples, edificio A, Planta Alta)

Tema 4. Mecanismos de alerta de riesgo electoral	
Moderador:	<i>Jean Pierre Kingsley, Canadá</i>
09:00 a 09:30 h	Panorama sobre la seguridad en América Latina y los casos de México y Guatemala <i>Armand Peschard, Estados Unidos</i>
09:30 a 10:00 h	Metodologías desarrolladas y utilizadas por diferentes organizaciones para hacer frente a la violencia relacionada con elecciones <i>Sead Alihodzic, IDEA Internacional</i>
10:00 a 10:30 h	Sesión de intercambio
10:30 a 11:00 h	Proyecto de IDEA sobre Elecciones y Violencia <i>Sead Alihodzic, IDEA Internacional</i>
11:00 a 11:30 h	Sesión de intercambio
11:30 a 11:40 h	Receso

Tema 5. Estrategia de seguridad electoral En el marco de las elecciones presidenciales de 2012	
Moderador:	<i>Propuesta: TEPJF</i>
11:40 a 12:00 h	Elecciones Federales en México. Amenazas y riesgos para el año 2012 presidenciales 2012 <i>José Luis Vargas Valdez, Fiscal FEPADE</i>
12:00 a 12:30 h	Sesión de intercambio
12:30 a 13:00 h	Estrategia de organización para la jornada electoral: <i>Miguel Ángel Solís, Director Ejecutivo de Organización Electoral, IFE</i> Fases de la estrategia <ul style="list-style-type: none"> • Información intra-institucional • Planeación Logística de traslado de material electoral • Estrategia de comunicación inter-institucional. Ruta crítica • Planeación de riesgo • Presupuesto
13:00 a 13:30 h	Sesión de intercambio
13:30 a 14:00 h	Medidas adoptadas por el IFE en materia de seguridad para las elecciones federales 2009 y 2012 <i>Secretaria Ejecutiva, IFE</i>
14:00 a 14:30 h	Sesión de intercambio
14:30 a 16:00 h	Almuerzo

Miércoles 18 de mayo de 2011

(Salón de Usos Múltiples, edificio A, Planta Alta)

09:00 a 14:00 h	Taller de planeación estratégica
	Introducción metodológica
	Elaboración de un proyecto de seguridad electoral en el marco de las elecciones de 2011
	Estrategias de prevención, reacción y mitigación: qué institución y qué le corresponde al organismo electoral

IV.LÍNEAS DISCURSIVAS

V.CURRÍCULUM DE LOS PARTICIPANTES

❖ Tribunal Supremo Electoral de Guatemala

Julio Enrique Dougherty es abogado y diplomático de carrera, ocupa el rango de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario. Se ha desempeñado como inspector de Trabajo en la Secciones de Conciliación y Visitaduría en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social; oficial 3° del Juzgado Segundo de Paz Penal; oficial para el Tribunal de Menores; sub -director de Organismos Internacionales y Tratados; representante legal y gerente general de la empresa Apsorua Poliker Centroamericana y; fundador, propietario, representante legal y gerente general de las empresas Sermensa y Servidosa. También fue electo concejal quinto de la municipalidad de Guatemala para el periodo de 1986-1991 y diputado al Congreso de la República de 1992-1996. Actualmente se desempeña como magistrado suplente del Tribunal Supremo Electoral.

Helder Ulises Gómez es abogado y notario, egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Tiene un postgrado en Derecho Constitucional Comparado por el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Colegio de Abogados de Zaragoza (España). Asimismo, cursó un diplomado en Derecho Constitucional por el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, la Embajada de México en Guatemala y la Barra de Mexicana de Abogados. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociología en Universidad Pontificia de Salamanca. Se ha desempeñado como catedrático y asesor jurídico en el Ministerio de Gobernación, abogado en el Bufete Profesional de Abogados y Notarios Asociados, abogado defensor del Instituto de Defensa, asesor jurídico de la municipalidad de Guatemala, y abogado asesor de la municipalidad de Mixco. En la docencia, es miembro de los Tribunales practicantes del Examen Técnico Profesional, catedrático en la Facultad de Ciencias jurídicas y sociales y asesor estudiantil en la USAC. Desde 2008 se desempeña como magistrado titular vocal I

José Mynor Par Usen es doctor en Derecho por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de San Carlos de Guatemala. Se ha desempeñado como defensor del Instituto de la Defensa Pública Penal, juez de Paz de los municipios de Nahualá, Santa Lucía Utatlán y Santa Catarina Ixtahuacán; secretario y oficial del Juzgado de Paz del Municipio de Sumpango. También, ha sido asesor jurídico del Comité pro-construcción y de la Defensoría Indígena, tesorero de la Asociación de Abogados y Notarios de Chimaltenango, vocal III del Tribunal Electoral del Honorable Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, entre otros. En la academia se ha desempeñado como coordinador de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, sub-coordinador de la maestría de Derecho Penal, catedrático, tutor de tesis de maestría y doctorado, y articulista de ensayos. Desde 2008 es magistrado suplente del Tribunal Supremo Electoral.

Hugo René Rivera es licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Ha cursado diplomados en Servicio Diplomático y Derecho Constitucional Comparado y participado en seminarios y cursos sobre diversos temas. Se desempeñó como director de Negociaciones y Asuntos Jurídicos en la Comisión

Liquidadora de la Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados, subdirector Ejecutivo encargado de la Dirección Ejecutiva y representante de la Vicepresidencia de la República de Guatemala. Asimismo, se desempeñó como juez quinto de Paz Penal y como abogado en el Bufete Profesional. Actualmente es el inspector general y miembro de la Comisión Técnica de Reformas Electorales en el Tribunal Supremo Electoral.

Julio René Solórzano es licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Desde 1988 a la fecha, como director electoral del Tribunal Supremo Electoral, ha coordinado los procesos electorales. Ha participado en diferentes misiones de observación en Nicaragua, El Salvador, Panamá, Colombia, Ecuador, Venezuela, Honduras y Bolivia. Asimismo, ha participado en cursos capacitación en Proceso Electorales Estados Unidos, Argentina y España.

❖ **Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia**



Carlos Ariel Sánchez estudió en la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Se especializó en Derecho Comercial en la Universidad de los Andes; obtuvo el título de Doctor en Derecho en la modalidad Summa Cum Laude en la Universidad de Navarra (España); cursó una especialización en Derecho Público Comparado en la Universidad de Turín (Italia), una especialización en Derechos Humanos en el Instituto de Derechos Humanos de la ESAP y es Magíster en Derecho con Énfasis en Administrativo de la Universidad Sergio Arboleda. Ganó por concurso la dignidad de ser Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP y bajo el mismo sistema de méritos fue designado Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Ha sido Contralor de Bogotá, Consejero y Presidente del Consejo Nacional Electoral, Director Editorial de LEGIS S.A., y socio de la firma de abogados Procesos Electorales. Su experiencia docente por más de 20 años incluye entre otros cargos el de Director de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, y Director de las especializaciones en Derecho Administrativo, Gerencia Pública y Control Fiscal. También ha sido profesor invitado en las Universidades de Urbino, Italia y Alfonso X el Sabio, España, en el programa de Doctorado en Derecho para Ibero-América. Desde 2007 se desempeña como Registrador Nacional del Estado Civil.

❖ **Instituto Federal Electoral**



Leonardo Valdés es Licenciado en Economía por la Universidad Anáhuac y Doctor en Ciencia Social, con especialidad en Sociología, por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Fue profesor titular de tiempo completo en el Departamento de Sociología de la UAM Iztapalapa, donde impartió diversos cursos a nivel de licenciatura en Ciencia Política y a nivel de maestría y doctorado en Estudios Sociales, así como en el diplomado universitario en Estudios Electorales. Sus publicaciones incluyen ocho libros colectivos acerca de

temas políticos y electorales; ha publicado artículos de investigación y divulgación. Algunos de sus trabajos se han publicado en Estados Unidos, Brasil, Uruguay y la Gran Bretaña. Fue director ejecutivo de Organización Electoral del IFE de 1996 a 1998. Asimismo, fue miembro de la Comisión de Especialistas que estudiaron las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero nombrada por el Consejo General del IFE en 1998. De 1999 a 2005 fue consejero electoral propietario del Instituto Electoral del Distrito Federal, donde presidió la Comisión de Organización Electoral. Fue presidente del Consejo Directivo de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1993. Fue académico de la Facultad de Derecho y Administración Pública de la Universidad de Guanajuato. Actualmente es consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.



Edmundo Jacobo Molina es licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Guanajuato. Ha sido profesor de tiempo completo en la Universidad de Guanajuato y de la Universidad Autónoma de Baja California, e investigador invitado y Director de Capacitación del Instituto Mexicano del Petróleo. En la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco, ha ocupado diversos cargos, entre los que destacan: jefe del área de investigación Estado y Política Económica del Departamento de Economía; coordinador del Tronco General de Asignaturas de la División de Ciencias Sociales y Humanidades; jefe del Departamento de Economía; director de Planeación y Desarrollo Institucional y rector de dicha Unidad, así como Secretario General de esa casa de estudios. Es fundador de la revista “El Cotidiano” de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Metropolitana-Azcapotzalco. Entre sus publicaciones más recientes sobresalen: “La reestructuración del poder económico y sus condicionantes”, en el libro “La modernización de México”; “La evaluación universitaria, el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana”, en el libro “Planeación y Evaluación de la Universidad Pública en México”; “Educación Superior en México: la experiencia de la Universidad Autónoma Metropolitana”, en el libro “México frente a la modernización de China”



Miguel Angel Solis es Licenciado en Educación Media, especializado en Lengua y Literatura Españolas, por la Escuela Normal Superior de Oaxaca (1974-1978); cuenta con estudios de Maestría en Ciencias de la Educación, con terminal en Investigación Educativa realizados en la Escuela Normal Superior del Estado de Baja California Sur (1996-1998); y con la carrera de Profesor en Educación Primaria, cursada en la Benemérita Escuela Normal Urbana Federal Prof. Domingo Carballo Félix (1969-1973). Cuenta con diplomados en Gestión Educativa y en Políticas Públicas. Como miembro titular del servicio civil de carrera del Instituto Federal Electoral (1998), participó en el Programa de Formación y Desarrollo Profesional del Servicio Profesional Electoral, avanzado en la Fase de Especialización (2004). Ha ocupado, entre otros cargos, Secretario Técnico del Consejo Estatal Técnico de la Educación de Baja California Sur (1987-1991); Coordinador y Subjefe del Departamento de Educación para Adultos, Asesor del Consejo Estatal Técnico de la Educación, Jefe del Departamento de Capacitación, Jefe del Departamento de Educación Normal y Jefe de Control de Gestión, en la Secretaría de Educación Pública de Baja California Sur (1979-

1991); y Delegado de Acción Social del Gobierno del estado de Baja California Sur en el municipio de Comondú (1975-1976). Ha representado al Instituto Federal Electoral en la observación de las elecciones de Estados Unidos de América, Washington, D.C. (2002), y ha fungido como Facilitador de la materia Derecho Constitucional en el programa de Formación y Desarrollo de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (1999).



Manuel Carrillo es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y tiene estudios de Maestría en Ciencia Política del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Cursó además un diplomado en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública de la ciudad de México. Colaboró en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) como coordinador de la Unidad de Servicio Docente, coordinador de docencia y asesoría externa, así como director de la Maestría en Administración Pública. Fue posteriormente subdirector de Análisis Político de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales y de la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación, y también coordinador de Análisis Político de la Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político de la misma dependencia. Es autor de diversas colaboraciones en materia electoral, entre las que se encuentran su aportación para el libro Dinero y contienda político-electoral, reto de la democracia, publicado por el IFE y el Fondo de Cultura Económica, al igual que la segunda edición del Diccionario electoral, editado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL). Desde 1993 se desempeña como coordinador de Asuntos Internacionales del IFE; ha participado en diversas misiones de observación electoral, asistencia técnica, y ha promovido la cooperación y participación de México en el sistema electoral internacional.

❖ **Fiscalía Especializada para los Delitos Electorales**



José Luis Vargas es maestro en Derecho Público por la Universidad Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona, España, y licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Cursó la especialidad en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales en la UPF; cuenta con tres diplomados en Mercadotecnia Política y Campañas Electorales, en Derecho de la Seguridad Nacional y en Alta Dirección Gubernamental, impartidos por el ITAM, la Universidad de Virginia y el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas. Su trayectoria en el ámbito académico e institucional ha estado vinculada con temas electorales; entre otros cargos se ha desempeñado como asesor jurídico del consejero presidente del Instituto Federal Electoral, así como de otros consejeros electorales del IFE y del Instituto Electoral del Distrito Federal. En el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue secretario instructor; también ha impartido cursos y diplomados en temas sobre Derecho Electoral, Reforma Política y

Justicia Constitucional en Materia Penal y Comparada. En la secretaría de Gobernación fungió como coordinador de Asuntos Jurídicos de la Subsecretaría de Desarrollo Político y también fue director de Vinculación Institucional Logística y Proyectos Especiales del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

❖ Institutos electorales locales



Jorge Luis Navarro tiene dos maestrías, una en Contabilidad por el Tecnológico de Monterrey, y otra en Sistemas de Gestión de la Calidad de la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Ha trabajado en la iniciativa privada como contador independiente y consultor, como presidente de la Cámara Nacional de Comercio en Ciudad Victoria y presidente del Colegio de Abogados de Contadores de la misma ciudad. En la academia, ha sido profesor en la Universidad La Salle en Cd.

Victoria y ha recibido premios como profesor distinguido de la barra y la Universidad Autónoma de Tamaulipas. Actualmente es consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas



Fernando Herrera es licenciado y maestro en Negocios por la Universidad Autónoma de Chihuahua. Antes de ser nombrado consejero presidente del Instituto Electoral Local de Chihuahua, ocupó diversos cargos en los ámbitos privado, público y educativo: fue periodista, trabajó en el programa de radio GRD Noticias en la región sur-central del estado , y fue profesor en el Instituto Tecnológico de Ciudad Delicias. Actualmente, es profesor de Planificación

Estratégica en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contabilidad y Administración de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Fue nombrado consejero presidente de la Instituto Electoral Local por unanimidad de los miembros de la Sexagésimo Primera Legislatura del Congreso del Estado.

❖ Expertos



Armand B. Peschard-Sverdrup es licenciado en Ciencia Política y Economía por la Universidad de Carleton en Canadá y Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Georgetown. Actualmente es fundador y presidente de Peschard-Sverdrup y Asociados. Anteriormente, fue socio mayoritario del Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos (CSIS, por sus siglas en inglés), enfocado en los programas de las Américas. Fue Director del Proyecto del CSIS para México, y

estuvo a cargo del análisis de la política interna del gobierno mexicano y su relación con EEUU. En la academia, ha escrito artículos sobre gobernabilidad y seguridad en México y la región, ha sido profesor invitado en el Seminario de Estudios Avanzados del Instituto del Servicio Exterior del Departamento de Estado de EE.UU. y en la Universidad de la Defensa Nacional en Washington, DC



Arturo Núñez es licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Fue funcionario del Gobierno Federal, como Jefe de la Unidad de Control de Gestión de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Subdirector de Estudios de Coordinación Intergubernamental de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. A partir de diciembre de 1987 fue designado Director General de Desarrollo Político en la Secretaría de Gobernación del Gobierno de la República. Durante su desempeño representó al Gobierno Federal en las negociaciones con los partidos políticos nacionales, que culminaron con las reformas constitucionales y legales de 1989-1990, que dieron lugar, entre otros asuntos relevantes, a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). Fue el segundo director general del IFE, puesto desde el cual participó en las reformas política-electorales de 1993 y 1994, y fue el responsable de organizar los comicios del 21 de agosto de este último año, para elegir presidente de la República y miembros del Congreso de la Unión. Entre 1995 y 1997 volvió a ocupar la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, desde donde participó en la reforma electoral de 1996 que estableció las bases constitucionales y legales del Sistema Electoral Mexicano actualmente vigentes. En el año de 1999 participó en el proceso de reforma a las bases constitucionales y legales del Poder Legislativo. Invitado por IDEA Internacional ha participado como conferencista en eventos y seminarios sobre asuntos políticos y electorales en Guatemala, Colombia, Perú, El Salvador, Honduras y Costa Rica. Ha sido Consultor Externo de la División de Asuntos Electorales de la Organización de las Naciones Unidas, y participó en Misiones de Asistencia Técnica en Honduras, Nicaragua, Ecuador y Bolivia. Actualmente es Senador de la República por el Estado de Tabasco del Partido de la Revolución Democrática.



Héctor Dávalos Martínez es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales (COROE) del TEPJF. Fue director general, miembro de la Comisión Sustanciadora y jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales (COROE). Fue secretario técnico en la Coordinación de Asuntos Internacionales (CUAI). Fue agregado regional en San Antonio, Texas, con jurisdicción en Nuevo México, Texas, Oklahoma, Louisiana, Alabama, Mississippi y Florida de la Procuraduría General de la República. Fue secretario ejecutivo, director general de la Secretaría Ejecutiva, director general de la Primera Visitaduría y director de Estudio y Calificación de Quejas para la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Participó en misiones Técnicas de Apoyo para la creación de la Defensoría del Pueblo de Uruguay y otras Misiones Técnicas de Apoyo al anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua, el cual fue aprobado y se convirtió en Ley. Fue secretario académico y secretario administrativo, así como técnico académico y becario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



Jean Pierre Kingsley fue presidente de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES). Antes de este cargo, Jean-Pierre Kingsley fue director general de

Elecciones Canadá por 17 años, donde estableció el Registro Nacional de Electores como un aparato permanente y dirigió misiones internacionales de alto alcance. Puso en línea toda la información sobre Elecciones Canadá, incluyendo los detalles financieros de los partidos y de los candidatos, las contribuciones, los gastos y los resultados electorales el día de la jornada electoral. Esta decisión aumentó considerablemente la credibilidad del sistema electoral canadiense.



Nguyen Huu Dong estudió Ciencias Políticas en la Universidad de Lausanne, Suiza. Tiene una Maestría en Sociología por la Universidad de La Sorbona, de París, y un Doctorado en Economía de la Alta Escuela de Ciencias Sociales, de París. Ha sido profesor visitante en El Colegio de México, la Universidad Chulalongkorn, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Sussex, la Universidad de Hanoi, la Universidad de Argelia y la Universidad de París. Desde 1984 trabaja para la Organización de las Naciones Unidas, donde se ha desempeñado como oficial de Asuntos Económicos en Bangkok, en Nueva York, y jefe de la Sección de Desarrollo Social en la CEPAL en México. Ha participado en misiones electorales en Nicaragua, Haití, El Salvador, Eritrea, Sudáfrica, República de Centroáfrica, Sahara Occidental, Guinea Ecuatorial, Zimbabwe, Nigeria y Timor Oriental. Actualmente es coordinador general de Proyectos de Asistencia a la Observación Electoral, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.



Sead Alihodzic es oficial de programas en IDEA Internacional. Está a cargo del proyecto Elecciones y Conflicto. Antes de incorporarse a IDEA en 2008, Sead Alihodzic adquirió una amplia experiencia en materia electoral y asuntos de seguridad postconflicto al trabajar durante 11 años en la Misión para Bosnia y Herzegovina de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Siendo líder del equipo de elecciones y jefe de la oficina de campo de la OSCE, se involucró en la administración de todos los aspectos relacionados con los procesos electorales y la aplicación de los resultados electorales. Los trabajos implicaron cooperar con las misiones de paz conformadas por militares, policías y civiles, en Bosnia. Actualmente, Sead Alihodzic está a cargo del proyecto Elecciones y Conflicto y del desarrollo de una herramienta diseñada para ayudar en la mitigación y la gestión de los conflictos relacionados con las elecciones y la violencia. Tiene una maestría por el Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex, Reino Unido, y una licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad de Sarajevo, Bosnia y Herzegovina. Su experiencia en la administración electoral se complementa con cursos académicos especializados sobre las elecciones y la participación en misiones de observación electoral internacional y en misiones de estudio electoral.

VI.ELECCIONES, PAZ Y VIOLENCIA



Elecciones, Paz y Violencia

Sead Alihodzic, IDEA Internacional

Extracto de la ponencia escrita para la Conferencia Anual Swisspeace de 2011

Introducción

Aunque representan una característica esencial de la democracia representativa, las elecciones son, en sí mismas, un punto de conflicto. La violencia relacionada con las elecciones causa muerte y sufrimiento, destruye comunidades y paraliza la economía local y los prospectos de desarrollo. Más aún, daña la credibilidad y la confianza en los procesos electorales y las instituciones. Los brotes recientes de violencia relacionada con las elecciones en Kenia, Mongolia, Pakistán, Irán, Costa de Marfil y otros son escueto recordatorio de dicha destrucción.

El reporte de las Naciones Unidas de Philip Alston² menciona que hace falta investigación académica en esta materia, y señala el hecho de que no existe una terminología o definición universalmente aceptada de “matanzas relacionadas con elecciones”. Además, muestra que las lagunas en la investigación comprenden las causas y los efectos de la violencia relacionada con las elecciones.

El objetivo de esta ponencia es señalar los múltiples factores que hay detrás de la violencia que se relaciona con las elecciones, explorar la dinámica entre ellos y sugerir algunos enfoques prácticos para trabajar dicho tipo de violencia.

La ponencia contiene primeramente una introducción al fenómeno de la violencia relacionada a las elecciones. Allí se tratarán algunos asuntos de terminología, se examinarán los motivos que tienen los diferentes actores para recurrir a medios violentos y se señalarán algunas consecuencias de este tipo de violencia. Más adelante, la ponencia presentará un marco conceptual más amplio que nos ayudará a comprender las dinámicas entre los factores de proceso (internos o endógenos a los procesos electorales) y aquéllos de estructura (externos o exógenos a los procesos

² Phillip Alston, "Addendum - Election-related violence and killings", Report of the UN Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (2010, p 4)

electorales). En este contexto, se explorará el potencial de los esfuerzos para construir la paz previniendo y mitigando la violencia relacionada con las elecciones. El concepto se traduce, más adelante, en un marco analítico más amplio.

En la conclusión, la ponencia sugerirá un conjunto de principios globales para atacar la violencia que está relacionada con las elecciones y se argumentará que los esfuerzos para combatirla deben ser específicos a cada país y cada elección. Su diseño debe tomar en cuenta habilidades de muchos campos e incluir estrategias a corto y largo plazo.

Definición

No existe una sola definición para la violencia relativa a las elecciones o una terminología que sea comúnmente aceptada al respecto. El reporte de Philip Alston³ constituye la explicación más comprensible de la investigación académica sobre dicha violencia hasta hoy. Alston (2010, 5) encontró que la mayoría de las definiciones se refieren a los propósitos o motivaciones tras ella.

Este ensayo tratará diferentes motivaciones para recurrir a la violencia, e intentará lograr definiciones que se enfoquen a los actos, manifestaciones y los tiempos que implican esta violencia relativa a elecciones. Algunas definiciones de uso común tales como la que ofrecen Fischer 2002⁴ y Sisk 2009⁵ describen la violencia electoral como actos de amenaza, coerción, intimidación, chantaje, daño físico, incluyendo matanzas y asesinatos; actos dirigidos en contra de los actores, eventos y materiales electorales. Höglund⁶ distingue la violencia electoral de otras formas de violencia política en que ésta se lleva a cabo durante el periodo de elecciones con el objeto de influenciar el proceso y sus resultados. Sin embargo, Alston (2006,6) señala la persecución y ejecución de los individuos convictos por haber estado involucrados en las protestas post-electorales contra el gobierno de Irán y argumenta que aunque estas matanzas no tuvieron lugar durante el periodo de elecciones, aún así pueden catalogarse como violencia relacionada con las elecciones.

De esta forma, la violencia relativa a las elecciones puede ser definida como aquellos actos de violencia contra cualquier actor, instalación, evento o material electoral dentro del contexto de procesos electorales o sus resultados.

³ Phillip Alston, "Addendum - Election-related violence and killings", Report of the UN Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (2010)

⁴ Jeff Fischer, "Electoral Conflict and Violence: A Strategy for Study and Prevention", IFES White Paper (2002)

⁵ Tim Sisk, "Elections and Conflict Prevention, A Guide to Analysis, Planning and Programming", (2009)

⁶ Kristine Höglund, "Electoral violence in conflict-ridden societies: concepts, causes and consequences", *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, No. 3 (2009, pp. 417)

La violencia relacionada con las elecciones puede darse espontáneamente, pero los investigadores señalan numerosos casos en que la violencia fue organizada para influenciar los resultados electorales. Por tanto, una posible forma de obtener una visión interna del fenómeno de la violencia relacionada a las elecciones podría involucrar el análisis de los motivos de aquéllos que la llevan a cabo. La posición de éstos puede ayudarnos a entender sus incentivos para recurrir a las tácticas violentas. Dichos incentivos incluyen:

- Búsqueda de ventajas electorales. Este es normalmente el incentivo de aquéllos que compiten en las elecciones o sus partidarios. Los actos violentos son dirigidos a los competidores políticos y los partidarios de éstos. Dichos actos comprenden amenazas, coerción, intimidación, asesinatos, etc. Esta forma de violencia se ha visto en el contexto de muchas elecciones en Africa.
- Trastorno de elecciones. Frecuentemente un incentivo para aquéllos que no compiten en las elecciones. Pueden haber sido excluidos del proceso electoral (son grupos privados de sus derechos) y tener un interés particular en arruinar las elecciones o evitar que éstas se lleven a cabo.
- Impedir manipulación de las elecciones. Este es un incentivo de aquéllos que comparten la percepción de que las elecciones están siendo manipuladas o amañadas. Los procesos electorales pueden haber sido diseñados e implementados de tal forma que favorezcan a un competidor electoral sobre otro. El partido y los individuos que sienten que el proceso ha sido manipulado en perjuicio suyo pueden actuar para acabar con dicha práctica, llegando incluso a actuar violentamente. Los “arreglos” electorales suelen darse en las últimas etapas de los procesos electorales y pueden causar reacciones violentas. Además de los partidos de oposición, aquéllos que protestan pueden incluir a las organizaciones civiles y otros grupos sociales e individuos que sienten que están defendiendo sus derechos legítimos. Los actos violentos van frecuentemente dirigidos contra edificios y oficinas gubernamentales. Dichas protestas y brotes violentos se dieron en Irán (2009), Guyana (1992, 1997, 2001), Serbia (2000) y otros lugares. Sin embargo, en las elecciones más recientes en Kenia (2007), Zimbabue (2008) y Costa de Marfil (2010) los partidos perdedores han rechazado los resultados electorales y denunciado el arreglo de las elecciones y la existencia de amenazas violentas. Estas estrategias han funcionado bien para llegar a arreglos de división de poder favorables a los partidos perdedores.
- Violencia en respuesta a violencia inicial. Este es también un desarrollo probable de todos los escenarios anteriores. Incluso las protestas más justificadas pueden involucrar episodios violentos. Sin embargo, la respuesta de los gobiernos, como la de Irán (2009), puede hacer que se intensifique la violencia.

Consecuencias de la violencia relacionada con las elecciones

No existe una investigación internacional que explique o mida la magnitud total de las consecuencias negativas que trae la violencia electoral. En términos amplios, dichas consecuencias pueden incluir las siguientes:

- Violaciones a los derechos humanos. Estas pueden incluir la privación a ciudadanos o grupos del su derecho de votar o competir. Más aún, la violencia electoral causa a menudo sufrimiento humano y muerte.
- Implicaciones económicas. Las elecciones son la garantía más grande en las sociedades democráticas; por consecuencia, los costos asociados con las elecciones pueden representar un lastre financiero mayor. En algunos casos, los gobiernos no pueden financiar las elecciones y dependen de la ayuda internacional electoral. Además, la competencia electoral y su supervisión implican gastos significativos para los partidos políticos y grupos de observación nacionales e internacionales. La violencia electoral no sólo derrochará esos recursos, sino que además causará la destrucción de las comunidades locales y su infraestructura con numerosas consecuencias negativas para su economía y desarrollo, tanto directa como indirectamente.
- Disminución en la confianza en los procesos electorales y sus instituciones. Las sociedades propensas a los conflictos, en particular, los procesos electorales se asocian en gran medida con el sufrimiento, la muerte, la destrucción y el descenso de la economía. La incapacidad de la comunidad internacional para apoyar de manera efectiva la organización de las elecciones en algunos países ha traído consigo polémica, parálisis e incluso la humillación de actores internacionales. En algunos contextos, las elecciones se han convertido ya en sinónimo de problemas y peligro. Tales asociaciones tienen efectos devastadores en la confianza en los procesos electorales y las instituciones.

Marco Conceptual – Dinámica de los factores de la violencia electoral

Una manera de lograr vislumbrar y entender los acontecimientos de la violencia relacionada con las elecciones es comprender la multiplicidad de factores que generan, desencadenan o contribuyen a ella. La investigación académica sobre las causas y disparadores de la violencia electoral se enfocan principalmente en los estudios nacionales con muy pocos esfuerzos de investigación transnacional. En algunos casos, los investigadores se enfocarán en los procesos electorales mal manejados y en cómo éstos dispararon la violencia. Otros estudios incluyen análisis más elaborados de factores estructurales de conflicto en un contexto social dado y nos indican cómo estos conflictos suelen escalar durante el periodo electoral.

De la misma manera, un marco conceptual más amplio que nos trace los factores de la violencia electoral deberá distinguir entre los factores procesales (relativos a la elección) y los factores estructurales (relativos a la sociedad). Dicha distinción nos ayudará a comprender las dinámicas entre los factores y las causas que generan los conflictos.

Factores del proceso – internos (endógenos) a los procesos electorales

Ya se ha mencionado que las elecciones pueden disparar la violencia en las sociedades propensas a los conflictos. Existen diferentes factores en los procesos electorales que pueden desencadenar o contribuir a desencadenar la violencia electoral en cualquiera de las fases del ciclo electoral. Las combinaciones de los factores de riesgo pueden ser diferentes para elecciones diferentes, como también las maneras en que se correlacionan. Algunos ejemplos de factores procesales son a) marcos legales inadecuados e impugnados; b) mecanismos de resolución de conflictos no confiables e inefectivos; c) falta de confianza en los órganos electorales; d) problemas técnicos que pudieran perjudicar a algún actor político en particular; e) discursos de odio durante las campañas electorales; f) malos manejos de las apelaciones, etc.

Factores estructurales – externos (exógenos) a los procesos electorales

Las elecciones no se llevan a cabo en el vacío. Siempre existe un contexto social subyacente a ellas, que puede incluir violencia ya existente (étnica, religiosa, crimen organizado, violencia de género, terrorismo, guerrillas, etc.), tensiones sociales (conflictos latentes que incluyen segregación, discriminación, etc.) y factores estructurales (desempleo, corrupción, pobreza, etc.). La organización de procesos electorales en ámbitos violentos y volátiles siempre conlleva riesgos para los actores, eventos y materiales electorales.

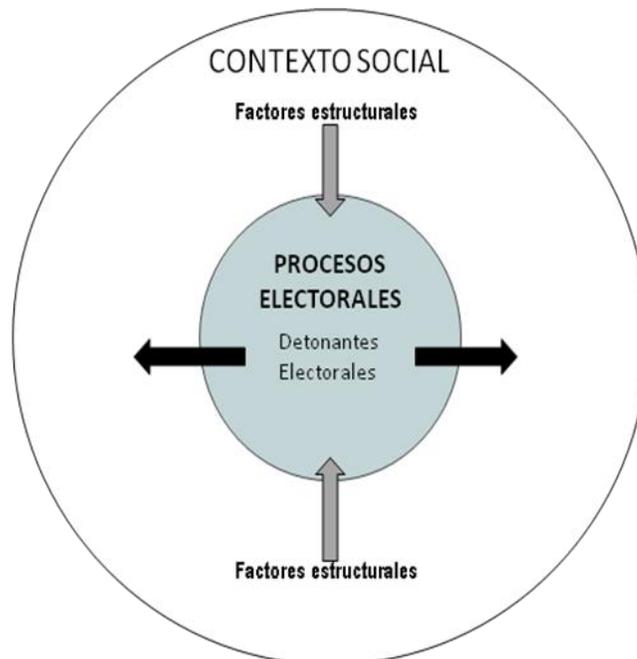


Diagrama 1: Incidencias de violencia electoral – factores endógenos y exógenos

La violencia electoral se comprende mejor si nos enfocamos en las dinámicas entre los factores procesales y los estructurales (ver figura 1). Las elecciones son procesos instintivamente conflictuales que involucran una respuesta política acalorada. El diseño y el manejo técnico de los procesos electorales pueden crear un campo de juego irregular para los competidores electorales. Esto puede minar los prospectos de algunos actores en particular de ganar las elecciones al tiempo que crea un ambiente favorable para los bandos políticos rivales. Si hay altas probabilidades de resultados electorales, particularmente en sociedades propensas a los conflictos y en democracias transicionales, una ingeniería electoral pobre que incluya errores técnicos puede desencadenar la violencia. Sin embargo, incluso cuando los procesos electorales se implementen siguiendo los más altos estándares y permitan un campo de juego parejo a todos los competidores, no son inmunes a la violencia relacionada con las elecciones. Esto es cierto por ejemplo en situaciones en que el presidente en turno decide utilizar tácticas violentas para oprimir a sus oponentes políticos y sus partidarios. También el diseño y el manejo técnico de los procesos electorales pueden enfrentar retos muy diversos en ambientes donde ya se experimentan altos índices de violencia. Los grupos de crimen organizado, los grupos terroristas y los guerrilleros pueden utilizar técnicas violentas dirigidas contra los actores políticos, incluyendo a candidatos, votantes, oficiales, instalaciones y material electorales. En tales escenarios, la calidad de los procesos electorales se medirá en relación con qué tan bien han sido diseñados para proteger a los actores, los eventos y los materiales de la violencia.

En realidad, puede ser que no exista una división clara entre los factores de conflicto internos y externos a los procesos electorales. De hecho, un solo proceso electoral puede enfrentar múltiples retos que incluyen complejidades técnicas respecto a la planeación y la implementación de la elección, lo que a su vez puede impactar la credibilidad del proceso electoral, las presiones políticas, la volatilidad social y los altos índices de violencia. Estos factores serán diferentes en cada país, e incluso en cada elección.

Elecciones, violencia y construcción de la paz

Una forma de tratar la violencia electoral puede ser a través de esfuerzos para construir la paz, entre ellos la capacidad de construir, reconciliar y transformar la sociedad⁷. Como tal, la construcción de paz abarca un despliegue de esfuerzos enfocados a construir instituciones políticas, buscar iniciativas de desarrollo económico y seguridad humana, procesos de reconciliación, promoción de justicia y estado de derecho, etc. Estos procesos pueden ayudar a canalizar los conflictos sociales profundamente enraizados hacia los marcos institucionales, exponiendo así mucho menos a los procesos electorales a las influencias externas (exógenas). En particular, podría ser importante establecer mecanismos de justicia que sean confiables y efectivos, un sistema político inclusivo y prácticas transparentes de gobierno, y limitar el alcance de aquellos en el poder de controlar los recursos económicos y utilizar estructuras de seguridad para mantener el poder.

⁷ Boutros-Ghali, Boutros. *An Agenda for Peace*. New York: United Nations 1995

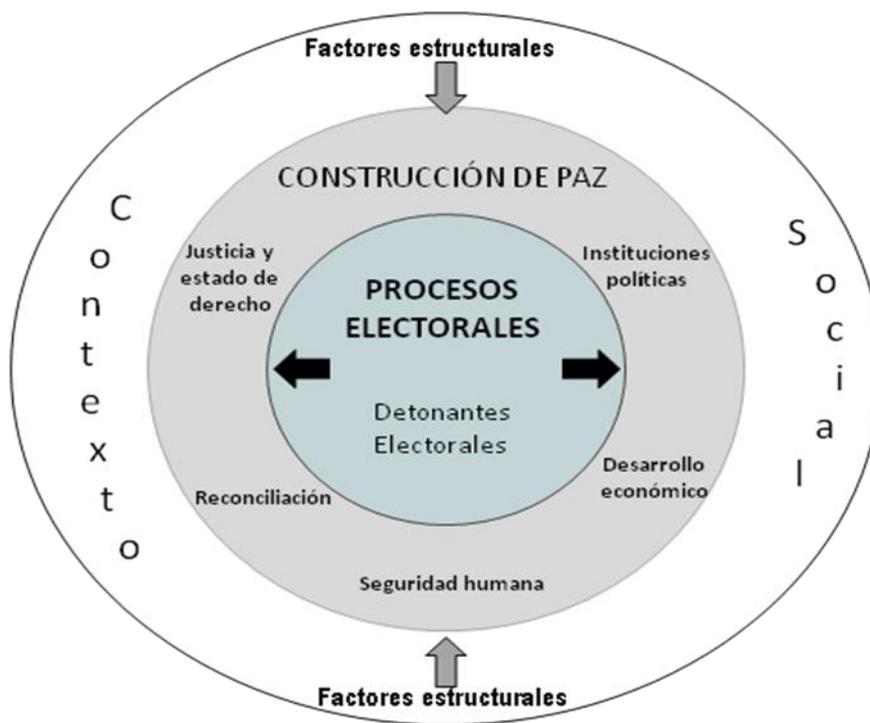


Diagrama 2: El esfuerzo de construir la paz en el contexto de la volatilidad electoral

La importancia de tener instituciones estatales efectivas y una cultura democrática que prevenga y mitigue los conflictos electorales y la violencia es evidente en muchas democracias bien establecidas, como por ejemplo los Estados Unidos, India y muchos países de Europa, así como algunas democracias de transición, como Ghana.

Uno de los mejores ejemplos para mostrar cómo las democracias pueden prevenir brotes de violencia electoral después de la impugnación de elecciones viene de los EEUU, donde precisamente la impugnación de las elecciones presidenciales del 2000 retrasó el anuncio de los resultados finales por más de un mes. Fue sólo hasta después de que se hizo el recuento de las controversiales “boletas mariposa”⁸ de Florida, de resolver las controversias con las boletas que venían del extranjero y de librar una fuerte batalla judicial entre los demócratas y los republicanos que George Bush fue declarado Presidente Electo. Sin embargo, la fuerza de las instalaciones democráticas y la cultura democrática existente en el país eran garantía muy poderosa de que la elección se llevaría a cabo pacíficamente. En las sociedades propensas al conflicto en el mundo se ha dado violencia electoral por situaciones menos objetables.

⁸ aquéllas que tienen dos columnas con los nombres de los candidatos y una hilera para perforaciones en medio de éstas, que en este caso se prestó a mucha confusión

La construcción del estado es un proceso a largo plazo que puede tomar décadas. Sin embargo, no es posible posponer indefinidamente las elecciones, por lo que éstas deben organizarse, incluso si esto conlleva ciertos riesgos.

Marco Analítico

Las elecciones son procesos muy complejos y dinámicos que involucran muchos intereses. La violencia relacionada con las elecciones es un blanco móvil para investigadores y profesionales que tratan de desarrollar la comprensión y las estrategias necesarias para afrontar el problema de manera efectiva. El marco conceptual anterior se puede traducir a un marco práctico-analítico que nos ayude a enfocarnos en los esfuerzos de prevención y mitigación de la violencia.

La tabla nos presenta una lista de factores compilados de diversos artículos, reportes electorales y otras publicaciones relevantes. Estos documentos sugieren nexos entre un factor en particular o la combinación de factores, lo cual resulta en un incremento de tensiones relacionadas con la elección y brotes de violencia. Según el concepto que hemos manejado en esta ponencia, la tabla organiza los factores dos columnas, internos y externos. La lista de factores internos se encuentra ordenada de tal forma que refleje la cronología de los procesos electorales, mientras que la lista de factores externos distingue entre formas existentes de violencia que pueden impactar los procesos electorales y aquellos factores que podrían potencialmente hacer estallar la violencia electoral.

Factores Internos	Factores Externos
<p><u>Legislación Electoral</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Leyes electorales impugnadas 2. Sistema electoral inadecuado 3. Falta de reglas administrativas adecuadas <p><u>Planeación e implementación</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Planeación operacional inadecuada 5. Fondos, financiación y presupuestos inadecuados 6. Arreglos de seguridad inadecuados 7. Planeación cronológica inadecuada 8. Mala actuación de los órganos electorales 9. Sistema inadecuado de resolución de conflictos electorales <p><u>Capacitación y Educación</u></p>	<p><u>Violencia existente</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Intimidación/acoso 2. Secuestro/extorsión 3. Asesinato/homicidio 4. Violencia de género 5. Violencia contra propiedades <p><u>Factores de riesgo para la violencia</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Actores del sector de seguridad 7. Presencia débil del estado local y del control 8. Violencia vecina que puede derramarse a través de las fronteras 9. Pobreza y condiciones socioeconómicas 10. Crecimiento del desempleo 11. Crecimiento en las tensiones étnicas, culturales religiosas y lingüísticas

<ul style="list-style-type: none"> 10. Capacitación pobre o nula a los oficiales electorales 11. Capacitación pobre o nula a los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los medios 12. Capacitación pobre o nula a los encargados de hacer cumplir la ley 13. Educación cívica pobre o nula 14. Pobre o nula información para los votantes <p><u>Proceso de registro</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 15. Registro problemático de votantes 16. Registro problemático de los partidos políticos y candidatas independientes 17. Acreditación problemática de los observadores electorales <p><u>Campaña electoral</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 18. Acceso limitado a los medios 19. Incitación pública a la violencia a través de los medios 20. Intimidación/ violencia contra los medios 21. Incitación pública a la violencia en los mítines de los partidos políticos 22. Acciones violentas y provocativas de los partidos políticos <p><u>Operaciones de votación y el día de las elecciones</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 23. Problemas con registros provisionales de votantes 24. Déficit/destrucción/pérdida de material sensible y no sensible 25. Falta de transparencia en votos especiales y externos 26. Problemas el día de la elección 27. Problemas en las boletas y en el conteo de votos 28. Pérdida/destrucción de los formatos de tabulación 29. Sospechas de fraude <p><u>Resultados de la elección</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 30. Malos manejos de la ronda final de quejas y apelaciones 31. Retraso al anunciar los resultados oficiales 32. Rechazo de resultados 	<ul style="list-style-type: none"> 12. Cambios en la dinámica del poder entre los actores 13. Violación de los derechos humanos 14. Procesos sensibles que involucren miedos y/o esperanzas 15. Arrestos arbitrarios y carencias en el proceso acordado 16. Impunidad 17. Desplazamiento forzado 18. Presencia de actores armados que no pertenecen al estado 19. Crimen organizado 20. Acceso a armas 21. Peligros naturales 22. Sistema político inadecuado 23. Saboteadores en los partidos políticos y las organizaciones 24. Carencia de cultura democrática 25. Medios manipuladores
---	--

Diagrama 3 – Marco analítico: lista de factores de violencia electoral, internos y externos a los procesos electorales

Se hacen dos divisiones que agrupan factores particulares en las columnas de factores internos y externos. La primera división se refiere al grado en que se dan los factores fuera del contexto electoral. Los factores externos existen fuera de los procesos electorales pero juegan un papel muy importante en las elecciones o pueden influenciar los procesos electorales. Por ejemplo, el papel de los partidos políticos y los medios de comunicación es muy importante durante las elecciones, pero su propósito no es específicamente electoral. De manera similar, los factores internos son aquéllos que no existen o no tienen ninguna relevancia fuera del proceso electoral.

La segunda división está relacionada con las dinámicas de los factores. Los factores internos son disparadores: un solo discurso de odio durante una campaña electoral puede desencadenar reacciones violentas. Algunos factores internos sólo son relevantes durante una fase específica del ciclo electoral. Por otro lado, los factores externos son estructurales y más elásticos. Incluyen conflictos sociales profundamente enraizados que pueden cambiar a largo plazo solamente pero que pueden dispararse en cualquier momento. De acuerdo con esto, es muy probable que los factores estructurales que nos preocupan en un ciclo electoral mantengan el mismo nivel de riesgo en el próximo ciclo electoral. Debe hacerse notar que las elecciones pueden ser vistas como factores estructurales de conflicto social y violencia, aunque tal paradigma queda fuera de la visión de esta ponencia.

La lista no es exclusiva y puede crecer para incluir factores adicionales o apoderados. También se puede cambiar y mejorar la forma en que está organizada la lista. Por ejemplo, se pueden hacer mayores esfuerzos para analizar el significado y poder de los factores en relación con la violencia electoral. Las correlaciones entre diversos factores también se pueden investigar. Sin embargo, tal investigación internacional requeriría varios datos cuantitativos que podrían no estar disponibles en este momento.

No obstante, a pesar del hecho que un análisis más detallado puede ayudar a identificar la trascendencia estadística y a medir los poderes explicativos de los diferentes factores, el estrechar el marco descrito en la presente ponencia carecería de valor práctico. Numerosos estudios nos señalan la importancia particular del diseño del sistema electoral y el nivel de confianza en los órganos electorales así como el papel de los medios y los partidos políticos en el desencadenamiento de la violencia electoral. Existen sin embargo contextos violentos donde estos factores no han sido relevantes o prominentes. Si se omiten los factores menos importantes del marco analítico, su flexibilidad y adaptabilidad disminuirían, lo que por consecuencia podría impactar su relevancia. Además, los factores menos prominentes, como la educación cívica, el registro de los observadores, el desempleo y la pobreza resultan muy importantes para crear condiciones que permitan que se dé la violencia y por lo tanto deben ser incluidos.

Hacia las conclusiones – Prevención y mitigación de la violencia electoral

Esta ponencia ha brindado una amplia introducción al fenómeno de la violencia electoral al tratar algunos asuntos terminológicos, motivos y consecuencias de la violencia relacionada a las elecciones. Además presentó una forma de conceptualizar y entender la violencia electoral. El concepto distingue entre los factores de proceso internos a los procesos electorales y factores estructurales que son externos a los procesos electorales. Este concepto se colocó después en el contexto de iniciativas para la construcción de paz. Finalmente, el concepto fue traducido a un marco analítico más comprensible para tratar el problema.

En línea con los conceptos y la argumentación presentada anteriormente, esta ponencia sugiere los siguientes principios integrales para tratar la violencia electoral:

1. La violencia electoral es específica a cada país y elección. Los esfuerzos que se hagan para prevenir acontecimientos violentos deben ir enfocados hacia los factores críticos y las áreas geográficamente críticas y se deben manejar con los recursos existentes. Este marco analítico puede ayudar a crear modelos específicos para cada país y elección que se enfoquen en el diseño de estrategias preventivas.
2. Los factores de la violencia electoral, interna y externa, tienen características diferentes. Los expertos electorales entienden bien los procesos electorales, las fases críticas, los eventos electorales y los actores y pueden entender cómo las deficiencias en una fase pueden afectar la credibilidad de los procesos electorales y los riesgos asociados con el proceso. Sin embargo, su comprensión de los conflictos relacionados con la violencia puede estar limitada a las perspectivas electorales. Los profesionales en seguridad y conflictos, por otro lado, comprenden bien los factores estructurales, los conflictos profundamente enraizados, los asuntos de seguridad y cómo todo esto afecta las elecciones. Sin embargo pueden no comprender los procesos electorales. En realidad, estas comunidades no siempre colaboran y comparten conocimientos y experiencia para maximizar su comprensión de la violencia relacionada con las elecciones. Ambos ámbitos de experiencia son necesarios para poder diseñar estrategias para prevenir y mitigar los conflictos y la violencia electorales.
3. Las estrategias integrales para la prevención y mitigación de violencia electoral debe comprender estrategias de manejo electoral a corto plazo, pero también extenderse más allá del ciclo electoral para incluir acciones a largo plazo y la transformación de la sociedad.

VII. INFORMACIÓN SOBRE GUATEMALA



SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL DE GUATEMALA

Panorama político-institucional

Organización política: república democrática y representativa. Está integrada por veintidós departamentos.

Forma de gobierno: presidencial.

- **Poder ejecutivo:** reside en el presidente de la república, quien es jefe de Estado y de gobierno. Es elegido en fórmula conjunta con el vicepresidente por un periodo de cuatro años, sin posibilidad de reelección.
- **Poder legislativo:** unicameral, depositado en el Congreso de Guatemala que se integra por un número variable de diputados (actualmente son 158), que cumplen con sus labores por cuatro años y pueden ser reelegidos.

Sistema electoral

Para elegir al presidente de la república: el presidente y vicepresidente se eligen conjuntamente por un sistema de mayoría absoluta. Si ningún candidato alcanza el cincuenta más uno del porcentaje de los votos, se procede una segunda ronda en donde participan los dos binomios con mayor votación.

Para elegir al Congreso de Guatemala: los diputados del Congreso de Guatemala se eligen por un sistema de representación proporcional en dos niveles: nacional y departamental. A nivel nacional se elige una cuarta parte del total de escaños y cada departamento, así como, la capital del país forman un distrito en el que se elige un diputado por cada 80 mil habitantes.

Organismos electorales

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es la máxima autoridad responsable de los aspectos administrativos y jurisdiccionales de los procesos comiciales en Guatemala. Es autónomo del resto de los organismos del Estado. Está conformado por cinco magistrados titulares y cinco suplentes, todos ellos electos por el voto favorable de dos terceras partes del Congreso de la República. El periodo en el cargo es de seis años, con la posibilidad de reelegirse.

Régimen de partidos políticos

Registro: todo partido político debe estar inscrito ante la autoridad electoral para poder contar con un carácter jurídico y gozar de los derechos y obligaciones que la ley les otorga. Pierden su registro si no obtienen, por lo menos, cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las elecciones nacionales, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República. Se permite el registro de comités cívico-electorales para cargos municipales.

Financiamiento: se cuenta con financiamiento público, es permanente y no existe partida extraordinaria para gastos de campaña; se entrega el equivalente a dos dólares estadounidenses en quetzales por cada voto recibido en las más recientes elecciones presidenciales a aquellos partidos que hayan obtenido al menos el cinco por ciento del total de los votos válidos emitidos, o bien que cuenten con representación en el Congreso.

En cuanto al financiamiento privado, existen ciertas restricciones como (1) un importe máximo equivalente al diez por ciento del límite de gastos de campaña, (2) la prohibición de aceptar donaciones anónimas o fondos provenientes de Estados y personas jurídicas o naturales extranjeras, con la excepción de aquellas provenientes de instituciones académicas o fundaciones y que estén dirigidas a actividades de formación. Todos los gastos del partido tienen que ser informados al TSE, mediante copias certificadas y libros contables.

Acceso a medios de comunicación: los partidos políticos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación que son propiedad del Estado durante los periodos electorales, otorgándose 30 minutos semanales a cada uno de ellos. En cuanto a la contratación de publicidad electoral, la legislación establece que los medios no pueden negar tiempos o espacios a ninguna organización y deben brindarles igualdad de tratamiento en cuanto a precios y tiempos o espacios. De hecho, los medios deben registrar sus tarifas ante el TSE dentro de la semana siguiente a la emisión de la convocatoria a elecciones, y sus costos no pueden ser superiores a los comerciales emitidos en los seis meses previos a la convocatoria.

Elecciones nacionales

Elecciones recientes: el 9 de septiembre del 2007 se realizaron elecciones nacionales presidenciales y legislativas.

Electorado registrado: 5, 990, 031 ciudadanos.

Nivel de participación:

- Presidencial: en la primera ronda 3'615, 867 (60.3%), en la segunda ronda 2'887, 206 (49.2%)
- Legislativas: 3'621, 852 (60.5%)

Próximas elecciones: en septiembre de 2011 se realizarán elecciones presidenciales y legislativas.

REPORTE FREEDOM HOUSE

“Países en la encrucijada 2010”

Guatemala⁹

Puntuación	2006	2010
Rendición de cuentas y voz pública	4.33	4.38
Libertades civiles	3.36	3.48
Estado de Derecho	3.18	3.26
Anticorrupción y transparencia	3.21	3.33

La puntuación está basada en una escala del 0 al 7, donde el 0 representa el desempeño más débil y 7 el más fuerte.

Guatemala tuvo una larga historia de represión política e inestabilidad que culminó después de casi cuatro décadas de conflicto armado (1960-1996) donde las guerrillas izquierdistas se enfrentaron al ejército y los grupos paramilitares aliados con las elites económicas y apoyados por los Estados Unidos. A pesar de los acuerdos de paz firmados en diciembre de 1996, Guatemala aún enfrenta retos para consolidar la paz y construir una base democrática firme. Si bien hubo un crecimiento económico acelerado anterior al 2009, el país todavía tiene que hacer frente a la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Durante gran parte del conflicto interno, una serie de gobiernos militares o dominados militarmente llevaron a cabo violentas campañas de contrainsurgencia, la más brutal tuvo lugar entre 1979 y 1983 bajo la dirección de los generales Lucas García y Efraín Ríos Montt. La Comisión de la Verdad del país, encargada de aclarar la naturaleza de la violencia durante la guerra, llegó a la conclusión de que el conflicto fue un genocidio. Los civiles indígenas conforman el 83 por ciento de las cerca de 200.000 víctimas, los cuales perecieron en las matanzas que destruyeron más de 400 comunidades mayas.

Las profundas divisiones políticas y socioeconómicas siguen siendo dibujadas a lo largo de líneas étnicas. Aunque los grupos indígenas de Guatemala, en su mayoría mayas, que constituyen al menos el 45 por ciento de la población, han sido sistemáticamente excluidos de la vida económica, social y político. El abismo entre las élites políticas y la población indígena es uno de los desafíos que enfrenta la democracia en Guatemala.

Ha habido un gradual progreso democrático Después de décadas de crisis, una nueva Constitución promulgada en 1985 allanó el camino para un gobierno civil elegido en 1986. En **1996, el acuerdo de paz que previó la desmovilización de la guerrillas de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y su legalización como grupo político.** Además la Comisión de la Verdad emitió una serie de recomendaciones para la reforma para fortalecer la paz y la democracia

⁹ Se ha omitido información del reporte original.

Sin embargo, el país continúa luchando contra el legado de la brutal guerra. Ex combatientes gozan de impunidad virtual a pesar de las violaciones de los derechos humanos. Muchos ex militares se unieron a las redes del crimen organizado que operan a su antojo. **Grupos delictivos locales y transnacionales, cada vez más alimentados por el narcotráfico, han afectado a toda la región, se han apropiado parte del Estado guatemalteco, y fomentado los niveles insostenibles de la violencia en la sociedad. 2008 fue uno de los años más violentos de la historia del país, con más de 6.200 homicidios. Entre las víctimas se encuentran, además de ciudadanos comunes, defensores de derechos humanos, dirigentes sindicales, periodistas y jueces que trabajan en casos de corrupción y la delincuencia organizada.** Las medidas gubernamentales son limitadas por la falta de voluntad política y por un gran déficit de recursos humanos y materiales, en comparación con aquellos que disponen las organizaciones delictivas

Las elecciones de 2007, que llevaron a Álvaro Colom a la presidencia, reflejaron el progreso y los problemas de Guatemala. La votación fue considerada generalmente libre y justa, reemplazando pacíficamente un gobierno pro empresarial por uno socialdemócrata. **Al mismo tiempo, la campaña se vio empañada por la muerte de 50 personas-incluyendo los candidatos, los miembros de su familia y seguidores- y numerosas denuncias de vínculos de candidato con el crimen organizado.** Otros aspectos de la gobernanza son igualmente contradictorios. Si bien el gobierno abrió los archivos militares de tiempos de guerra a los ciudadanos, el general Ríos Montt sigue gozando de inmunidad gracias a su escaño en el Congreso. Una gran variedad de grupos de la sociedad civil se desenvuelven sin interferencia del gobierno, pero el Estado es incapaz de protegerlos de la intimidación y la violencia. Desde que asumió el poder, el gobierno de Colom ha podido mejorar la gobernabilidad; sin embargo, debido a la magnitud de los problemas y la debilidad de las instituciones políticas del país, el liderazgo enfrenta a una batalla cuesta arriba.

En estas elecciones, Álvaro Colom del partido de centro-izquierda Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), ganó la presidencia con casi el 53 por ciento de los votos en la segunda vuelta contra el general retirado Otto Pérez Molina, del derechista Partido Patriota (PP). Colom y Pérez había obtenido el 28 y 24 por ciento, respectivamente, en la primera ronda. Los observadores locales e internacionales aplaudieron la votación libre, justa y competitiva, destacando la rápida tabulación de los resultados y el oportuno discurso del candidato perdedor. El resultado positivo se debió, en parte, por un paquete de reformas electorales aprobadas en 2006 destinadas a fomentar la participación y la equidad. Una campaña de registro en las zonas rurales aumentó el padrón electoral en más de 50 por ciento, y la participación de los votantes fue facilitada por el establecimiento de 6.000 centros de votación adicionales. La cifra resultante participación rural de alrededor de 60 por ciento superó el índice de participación urbana por primera vez. Aunque los tres partidos más grandes recibieron la mayor parte de la atención de los medios de comunicación, con un 55 por ciento dedicado a Colom en la segunda vuelta, los observadores elogiaron la cobertura de la campaña, sobre todo en la primera ronda.

A pesar de las reformas, hubo una serie de problemas con el proceso electoral. El registro de votantes fue preciso sólo para el 60 por ciento de los electores, en varios casos el número de votantes registrados superó las cifras de la población local, y un estimado de 20 a 30 por ciento de los guatemaltecos no fueron registrados oficialmente (muchos ni siquiera poseían un documento oficial de identidad siendo un requisito obligatorio para emitir un voto). Las autoridades electorales también permitieron que miembros de la policía emitieran su voto, violando la prohibición del voto de las fuerzas de seguridad. Mientras tanto, las nuevas normas de financiamiento de campañas fueron socavadas por la falta de fiscalización de Tribunal Supremo

Electoral. Aproximadamente el 40 por ciento de los partidos que compitieron en las elecciones de 2007 no entregaron el informe requerido, y 12 por ciento no presentó los informes finales financiero. La débil aplicación y supervisión, indicativa de la resistencia política a las nuevas normas, también puede empañar las próximas elecciones de 2011. En particular, la falta de financiación, la competencia por los contratos, y la negativa de las autoridades políticas locales para prestar sus registros civiles, han retrasado la adopción de un documento de identidad único diseñado para proteger de un fraude.

Aunque en su mayoría libre de intimidación y fraude electoral, las elecciones de 2007 estuvieron marcadas por la violencia política en una escala sin precedentes desde las elecciones de 1985, que se llevaron a cabo en medio del conflicto interno. Un total de 61 actos de violencia dirigidos contra los candidatos políticos y funcionarios del partido se registraron durante el año 2006 y 2007. Los atacantes victimizaron a los miembros del UNE en 16 ocasiones distintas, mataron a ocho personas vinculadas con la campaña de Colom. Si bien la violencia directa disminuyó durante la segunda vuelta, la campaña degeneró del debate sobre los programas y políticas a un concurso de insultos en los que las dos partes intercambiaron acusaciones de vínculos con el crimen organizado.

En última instancia, la violencia política y las campañas negativas afectaron las reformas electorales al desalentar la participación electoral. En la primera ronda, que incluía elecciones municipales y legislativas, la participación fue del 60 por ciento, un aumento de dos puntos desde las elecciones del 2003. En la segunda vuelta presidencial, la participación cayó al 47 por ciento, marcando un descenso de un punto en comparación con la elección anterior.

Los 16 partidos que compitieron en las elecciones de 2007 representaron diversos intereses y posiciones políticas. La victoria de Colom, apoyada masivamente por los campesinos indígenas pobres, marcó un giro hacia la izquierda política, en consonancia con la tendencia en América Latina. Asimismo, se rompieron con dos barreras; una candidata indígena mujer, la ganadora del Premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú, también compitió por la presidencia. Su decepcionante séptimo lugar, con poco más de un tres por ciento de los votos, se atribuyó a su tardía entrada en la competencia, en un momento en que los políticos mayas y el electorado indígena ya se había comprometido con otros candidatos.

La Constitución y las leyes garantizan la independencia de los tres poderes del Estado y delimita sus respectivas funciones, tales como la supervisión del presupuesto del Congreso, el poder de veto del Ejecutivo, y la responsabilidad de mantener el Estado de Derecho del Judicial. Mientras que la administración Colom ha establecido una relación más productiva de trabajo con el Congreso, los pesos y contrapesos entre las dos ramas siguen siendo utilizados para fines de obstrucción política en vez de asegurar una supervisión y rendición de cuentas. Impasses legislativos, aunque menos severos en los últimos años, han detenido importantes proyectos de ley sobre la minería, el derecho de los pueblos indígenas para ser consultados sobre asuntos que les afectan, y el presupuesto anual.

La débil institucionalización de los partidos políticos, que tienden a servir simplemente como vehículos electorales, agrava las relaciones disfuncionales entre las ramas. En las elecciones de 2007, la UNE de Colom ganó 48 de 158 escaños, aumentando su representación en un tercio. La centro-derecha Gran Alianza Nacional (GANAN) obtuvo 37 escaños, mientras que el PP obtuvo 30. Varios partidos pequeños obtuvieron el resto. Estos resultados han tenido poca influencia

sobre la estructura de las coaliciones en el Congreso. Durante el primer año de la administración Colom solo 35 legisladores desertaron de los partidos por los cuales se postularon. 10 de los representantes que han abandonaron la UNE denunciaron la intromisión excesiva del presidente y su esposa en los asuntos legislativos.

El Estado sigue estando, en gran medida, cautivo de las redes de delincuencia organizada, incluyendo los carteles de la droga. Es ampliamente creído que estas redes financiaron las campañas de varios candidatos en las elecciones de 2007 y que también se han infiltrado en el poder judicial, donde los jueces mal pagados regularmente están expuestos al soborno, la intimidación, el acoso y la violencia. La policía está igualmente afectada. La fuerza especial de la policía antinarcoóticos ha sido completamente desmantelada debido a los altos niveles de penetración del crimen organizado; en agosto de 2009, el ex jefe de la División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil fue detenido y acusado de tráfico de una tonelada de cocaína.

El servicio civil es considerado como uno de los más incompetentes en la región, con resultados por debajo del promedio regional en una evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo en 2005. Mientras que la administración Colom ha apoyado las reformas a la ley de servicio civil de 1968, la legislación propuesta sigue enfrentando la resistencia de una clase política que considera al servicio civil como una forma valiosa de patrocinio.

A diferencia de su predecesor, el gobierno de Colom ha tratado de distanciarse un poco de la oligarquía económica tradicional. Pocos miembros de la élite económica ocupan los principales ministerios, y algunas propuestas legislativas han generado enfrentamientos entre el gobierno y el sector privado.

Organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel cada vez más prominente en el proceso político del país. Funcionando en su mayoría sin restricciones legales, las organizaciones cívicas han empujado a la administración Colom para hacer cumplir su promesa de atender las necesidades de los grupos más pobres y marginados, incluyendo las personas con discapacidad, indígenas, mujeres y niños. Sin embargo, estas organizaciones han sido oídas pero no escuchadas.

El gobierno de Colom ha enviado señales distintas sobre el papel de los medios de comunicación. Las garantías constitucionales de libertad de expresión se vieron reforzadas por la legislación aprobada en octubre de 2008 que pidió la protección de los artistas guatemaltecos y la diversidad de la expresión artística. En septiembre de 2008 se firmó la Declaración de Chapultepec, en la que el gobierno acordó que la publicidad oficial no se podía utilizar, ya que en el pasado había sido, a veces, usada para premiar o castigar a los medios de comunicación. Además, el Estado guatemalteco legisló dejar de obstaculizar el acceso a Internet. Sin embargo, el empresario mexicano Ángel González controla cuatro de las seis estaciones de televisión abierta en el país, las dos licencias restantes son del Congreso y de la Academia Lingüística Maya, cuya estación funciona de manera irregular y no recibe la financiación pública que desesperadamente requiere. Un periodista que se quejaba del tráfico de influencias entre González y la clase política de Guatemala fue objeto de una campaña pública de acoso, en la televisión y las emisoras de radio que González controla. Además, en febrero de 2009, el gobierno abruptamente canceló toda la publicidad estatal en los medios impresos, mientras mantuvo o aumentó las asignaciones de la televisión.

Las tasas alarmantes de violencia contra los periodistas han provocado la autocensura. **Entre 2006 y abril de 2009, seis periodistas fueron asesinados y otro fue secuestrado, y otros se han enfrentado a ataques y amenazas.** La impunidad de los crímenes contra periodistas prevalece, por lo que quienes se encuentran en las zonas rurales son comprensiblemente reacios a cubrir temas delicados y los que publican su trabajo usan pseudónimos.

En los últimos años, la violencia endémica ha paralizado el progreso de Guatemala en el ámbito de las libertades civiles. Según el defensor de los derechos humanos, 2008 fue el año más violento en la historia del país, incluyendo el genocidio de 1960-1996. Las tasas de homicidios han aumentado en un estimado de 137 por ciento en la última década, y más de 6.200 guatemaltecos fueron asesinados en 2008. El problema se ve agravado por la impunidad y la parálisis del Estado, por ejemplo, un 98 por ciento de todos los ataques contra defensores de los derechos humanos no son castigados.

Mientras que los ataques a los políticos disminuyeron después de la violenta campaña electoral, defensores de los derechos humanos continúan operando en un clima de temor. La disminución de los ataques de 277 que hubo en 2006 a 195 en 2007, ha demostrado ser temporal; 220 ataques a defensores de los derechos humanos se registraron en 2008, y 257 fueron registrados entre enero y agosto de 2009.

Organizaciones ilegales y aparatos clandestinos de seguridad son presuntos responsables de la gran mayoría de estos crímenes. Estos se han infiltrado en las instituciones estatales, incluida la policía, los militares y los partidos políticos, afectando la capacidad y habilidad del Estado para proteger a sus ciudadanos. Para complicar aún más la situación, las zonas urbanas han sido afectadas por la violencia relacionada con las pandillas, mientras que zonas rurales de Guatemala han sufrido de una incursión de narcotraficantes mexicanos y de fuerzas de seguridad privada, contratada por los terratenientes y las empresas transnacionales para reprimirlas disputas por la tierra entre comunidades indígenas. El gobierno ha hecho poco para denunciar, investigar o juzgar esta violencia, y tiende a criminalizar a los activistas rurales y los manifestantes. Hubo 388 casos documentados de órdenes de detención emitidas para los miembros de las comunidades campesinas indígenas involucradas en disputas de tierras entre 2004 y 2007.

Las administraciones de ambos, Colom y su antecesor, Óscar Berger (2004-08), han adoptado medidas para mejorar aspectos clave de la situación de los derechos humanos. Después de un prolongado debate político, la Comisión Internacional en Contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG), dirigida por un jurista español designado por Naciones Unidas, Carlos Castresana, se estableció en agosto de 2007. **La CICIG ha tenido pequeños avances hacia el desarraigo de la cultura de la impunidad, al eliminar 1.700 agentes de policía y 50 jefes de policía vinculados con el crimen organizado.** También ha propuesto reformas legales y presionado al Estado para enjuiciar casos de personas con perfiles altos. Sin embargo, el éxito sigue dependiendo de la voluntad política de los de otras instituciones, que no siempre se pronuncian en favor de la CICIG.

El gobierno de Colom también ha promulgado importantes reformas legales e institucionales, incluyendo severas sanciones penales por delitos contra la mujer y la legislación para frenar la trata de personas. El comercio ilícito ha involucrado la prostitución de las mujeres

jóvenes y la venta y robo de niños vendidos para la compra de de órganos. Estas preocupaciones llevaron al gobierno de los EE.UU. a prohibir las adopciones de Guatemala en 2008.

Ante el **espiral de violencia, el gobierno dio a conocer un amplio pacto de seguridad en abril de 2009**, proponiendo un conjunto de medidas que incluyen la cárcel, la policía, y la reforma judicial. Los expertos se apresuraron a denunciar el pacto, cuestionando la claridad de las propuestas y el compromiso político para convertirlos en realidad.

La Constitución establece la igualdad de todos los individuos, pero en la práctica, los derechos de las mujeres y los pueblos indígenas a menudo son ignorados o negados. Un análisis del gasto público entre enero y mayo de revela la disparidad entre la retórica política y la asignación real de los recursos, donde las mujeres reciben sólo un 0,17 por ciento y los programas para los pueblos indígenas reciben un 0,14 por ciento.

La violencia contra las mujeres persiste, 60 por ciento de las mujeres enfrentan violencia doméstica. En 2008, alrededor de 6.000 mujeres presentaron denuncias de asalto sexual y 658 casos de **feminicidio** fueron registrados, con la última cifra prácticamente inalterada respecto al año anterior. En mayo de 2008, el Ministerio Público puso en marcha un programa para proporcionar atención integral a mujeres víctimas de violencia. La legislación ha buscado frenar el feminicidio y tipificar como delito la violencia sexual, la explotación y el acoso. Han habido señales de avances en la investigación y el enjuiciamiento de los responsables de la violencia contra la mujer. El caucus de la mujer en el Congreso informó se arrestaron a 254 de las 600 órdenes de captura presentada en 2008, y varios individuos declarados culpables de violación y el feminicidio ha sido recientemente condenado a las penas de prisión. Sin embargo, las expectativas de que la impunidad se reducirá son bajas debido a la falta de capacitación de la policía y su constante renuencia a involucrarse en disputas domésticas.

La corrupción enraizada sigue siendo un serio desafío a la gobernabilidad democrática en Guatemala. Los niveles asombrosos durante el gobierno de Portillo (2000-04) se redujeron durante el gobierno de Berger (2004-08), y esta tendencia se confirmó durante el primer año de la presidencia de Colom. El progreso se refleja en las clasificaciones mejorado constantemente en el Índice de Percepción de la Corrupción de **Transparencia Internacional**. Después de haberse posicionado en la parte inferior de la lista de los países encuestados en 2004, Guatemala obtuvo su más alto rango en 2008, colocándose en la posición 96 de 180 países. Pero mientras que la puntuación del país ha registrado una tendencia a la alza similar, alcanzó sólo el 3,1 de un máximo de 10 en 2008, lo que indica la gravedad de la corrupción. En una encuesta reciente, el 83 por ciento de los encuestados consideran que los funcionarios públicos con corruptos, y sólo el 40 por ciento considera que las instituciones democráticas son legítimas.

INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE GUATEMALA

1. Seguridad en Guatemala

La *Constitución Política de la República de Guatemala* establece en su artículo 1 «[...] que el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia»; y en el artículo 2 proclama que es deber del Estado garantizar a los habitantes del país, entre otros aspectos, la seguridad y la justicia. De forma más específica, señala quiénes son las autoridades y cómo se organiza la satisfacción de estas altas finalidades. Además, en el inciso 1 del artículo 6 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (Decreto 9-92), se establece que «El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente». Y el inciso 1 del artículo 9 del PIDCP promulga el «derecho a la libertad y a la seguridad personal.

Los siguientes textos y sus correspondientes indicadores fueron tomados del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010, en sus capítulos 6 y 8: “Densidad territorial” y “El Estado, la Seguridad y la Justicia”. A través de los datos aportados en esta radiografía de la situación en el país guatemalteco en términos de seguridad, deseamos establecer un punto de partida para iniciar el taller de planeación estratégica programado para el miércoles 18 de mayo.

En relación con el tema de la seguridad en el período histórico que interesa al presente Informe — 1985-2009— hay una pregunta referida a *quiénes producen la inseguridad, de dónde vienen las amenazas o daños, en qué consisten las ofensas, vulnerabilidades o riesgos y cómo prevenirlos o evitarlos*. La respuesta puede parecer equívoca si se recuerda la historia nacional, pues durante extensos lapsos fue el Estado la mayor fuente de inseguridades. En efecto, los agentes del Estado eran victimarios y jueces, confundidos en una conducta contradictoria: en tanto ejecutores del daño eran culpables de delito, pero actuaban seguros de que no habría pena.¹¹ A ese resultado se le ha llamado *situación de impunidad*, como la imposibilidad de aplicar la justicia y resarcir el daño

La respuesta puede parecer equívoca si se recuerda la historia nacional, pues durante extensos lapsos fue el Estado la mayor fuente de inseguridades. En efecto, los agentes del Estado eran victimarios y jueces, confundidos en una conducta contradictoria: en tanto ejecutores del daño eran culpables de delito, pero actuaban seguros de que no habría pena. A ese resultado se le ha llamado situación de impunidad, como la imposibilidad de aplicar la justicia y resarcir el daño.

Desde 1985 esa situación ha tenido variantes y la violación de los derechos humanos por parte del Estado ha sido sustituida por la actividad delictiva que producen, desde la sociedad, los agentes privados. En la actualidad la situación puede ser distinta, pero es igualmente grave para el ciudadano. Se discute si los derechos humanos sólo pueden ser violados por el Estado, pues los particulares con su conducta lesiva sólo caben en el rubro de la criminalidad privada. Lo cierto es que la razón principal para ocuparse de la seguridad ciudadana es el respeto a los derechos humanos —y el desarrollo humano— de las personas.

Los hechos delictivos han crecido en intensidad numérica y cualitativa y, al mismo tiempo, van en aumento las conductas criminales que no tienen castigo. La sociedad se encuentra, de nuevo, viviendo una situación de impunidad porque el Estado no tiene la capacidad suficiente para impartir justicia en todos los casos en que sea necesario. Se dice «de nuevo» porque, en décadas anteriores a 1985, los agentes del Estado, especialmente miembros del Ejército, de las Policías y grupos paramilitares, cometieron crímenes, abusos y hechos diversos calificados como delitos por el Código Penal y otros instrumentos legales, hechos que no fueron sancionados y, en ocasiones, ni siquiera investigados.

El resultado de esa conducta estatal fue que el sentido de justicia y sanción se volvió opaco, impreciso, y que la impunidad generalizada terminó por afectar al Estado mismo, deformándolo. Se debilitó el poder judicial, cuya función es impartir la justicia. Los recursos financieros y humanos mermaron y las instituciones encargadas de castigar, decayeron. Es necesario señalar que existe el peligro de una inercia social que convierte en «normal» lo que por su propia naturaleza no lo es: la aceptación del crimen. Los miembros de la sociedad terminan por aceptar que el poder público es débil e incompetente; y aquellos que pueden compran su seguridad y/o ejercen justicia por su propia mano. El mundo de lo público se «reduce» y los pobres o los débiles quedan desprotegidos.

2. Los desafíos de la criminalidad...algunos indicadores.

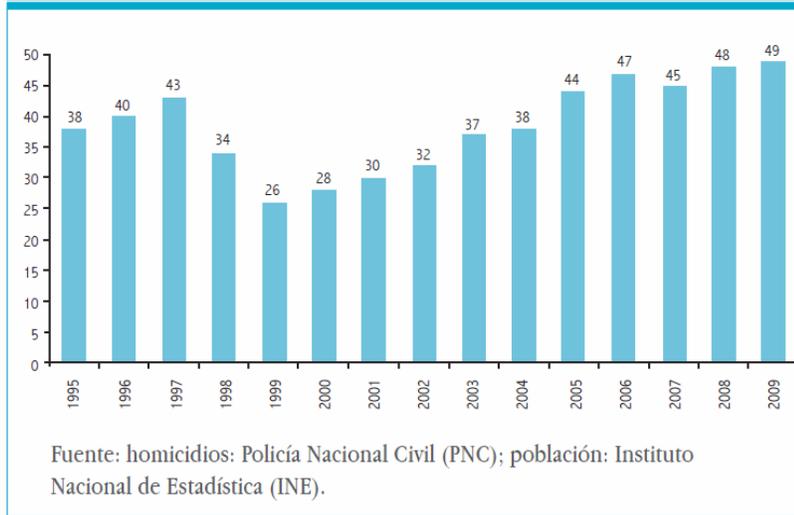
Existe un visible crecimiento de los hechos criminales en el país; aumenta el número de delitos, los cuales se extienden a todo el ámbito geográfico nacional y profundizan los rasgos de excesiva crueldad. Los estudios académicos, informes de instituciones internacionales, medios de comunicación social y otras instancias de la vida pública dan cuenta de cómo el crimen —que es violencia interpersonal— ha venido erosionando las relaciones sociales privadas y públicas, hasta convertirse, junto a la pobreza, en la mayor amenaza para el devenir cotidiano de la gente y, con ello, para el funcionamiento previsible de toda la sociedad

3. Homicidios

De las múltiples fases de la violencia criminal, la que socialmente es más repudiada y, por ello, temida, es la muerte intencional ocasionada por otro(s), que se registra oficialmente como *homicidio*. Durante los primeros años de los gobiernos democráticos (que corresponden a la fase de «liberalización» del proceso), fueron confusas las cifras de crímenes, unos políticos causados por agentes estatales y otros ocasionados por individuos particulares. En el primer gobierno democrático (1986-1990) se contabilizaron 2052 homicidios *extrajudiciales* y, entre 1991-1995, fueron 1190. A partir de esta última fecha, la contabilidad del *homicidio apolítico* empezó a crecer.

En la siguiente gráfica se observa que en el período 2007-2009, el número de muertes violentas se ha movido entre tasas de 45- 49 homicidios por cada 100,000 habitantes, lo que duplica el promedio anual de víctimas habidas durante el conflicto armado.

Gráfica 8.1 Tasa de homicidios por 100,000 habitantes (1995-2009)

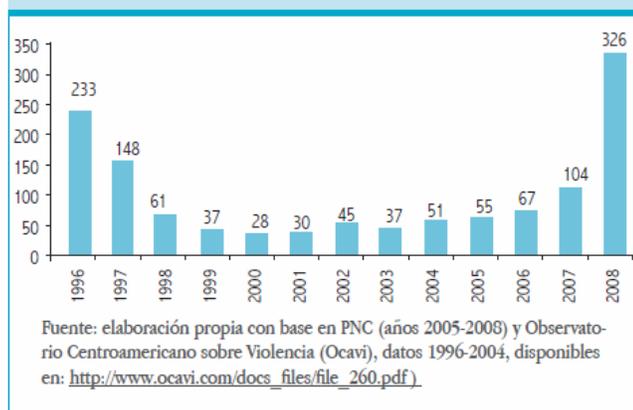


El ritmo homicida ha sido ascendente y ha alcanzado niveles que sitúan a Guatemala entre los países más violentos del mundo. En 2006 la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes fue de 47 en el mundo, 25 en América Latina, 31 en Centroamérica y 47 en Guatemala, sólo superada por El Salvador, con 65. En la gráfica 6.27, más abajo en este mismo texto, se visualiza geográficamente la tasa de homicidios por municipio en 2009. De acuerdo a esos datos, las tasas más bajas se encuentran en regiones mayoritariamente indígenas y las tasas más altas, en zonas con población predominantemente no indígena y urbanas

4. Secuestros

Otras expresiones importantes de la criminalidad se observan con los secuestros. Entre 2000 y 2008 el promedio de secuestros se elevó de 28 a 326 (gráfica 8.4), lo cual refleja una clara tendencia al alza.

Gráfica 8.4 Secuestros (1996-2008) (en número)



5.Narcotráfico

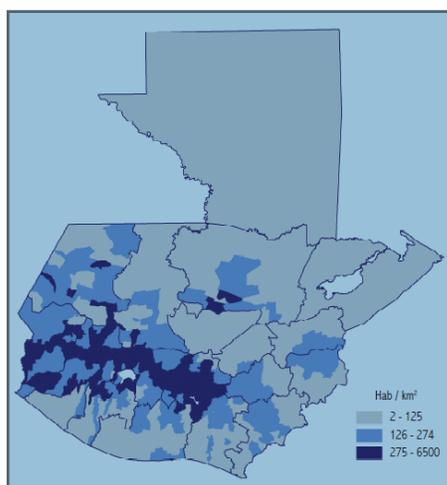
El fenómeno de la violencia criminal no puede entenderse al margen del problema de la narcoactividad. Criminalidad y violencia siempre hubo en Guatemala y hasta podría reconocerse que ésta es una sociedad marcada desde sus orígenes por la violencia política; ha habido también lo que se conoce como una *delictuosidad* común. Pero la calidad y extensión del crimen, hoy día, son impactadas además por los efectos propios del tráfico de drogas ilegales y altamente perjudiciales para la salud.

Ese tráfico empezó en Guatemala hacia finales de los años 70 del siglo XX, coincidiendo con el momento más sangriento del conflicto armado, cuando el control de la sociedad por parte del Ejército era casi total. Se inició como una operación de transporte, al punto de que en esa época técnicamente se hacía la distinción entre «gerentes», aludiendo a los productores de la droga y «transportistas», encargados de llevarla de Colombia a México/Estados Unidos.

A mayor transporte, mayor violencia. ¿Por qué? Lo sucedido en Guatemala prueba de forma elocuente que se empieza por el tráfico y se termina lavando dinero; el aumento del tránsito está directamente asociado con el consumo porque a los servidores locales se les paga «en especie»; asimismo, crean expendedores-de-calle, es decir, expendedores al detalle que se han multiplicado por todo el ámbito nacional. Los «transportistas» guatemaltecos dejaron de ser simples distribuidores al menudeo y entraron a formar parte de una poderosa mafia internacional, que lava dinero e invierte capital en los mercados. El proceso tan brevemente descrito llevó, desde finales de los años 80 del siglo XX, al surgimiento de mafias bien organizadas que se conocen como delincuencia organizada. Los éxitos de las políticas antidrogas, relativos pero ciertos en Colombia y México, han fortalecido el papel de las mafias centroamericanas y guatemaltecas, desde donde operan varios grupos de los cárteles mexicanos —como los denominados zetas—, elevando los niveles de peligrosidad.

6.Población

Figura 6.1 Densidad poblacional por municipio



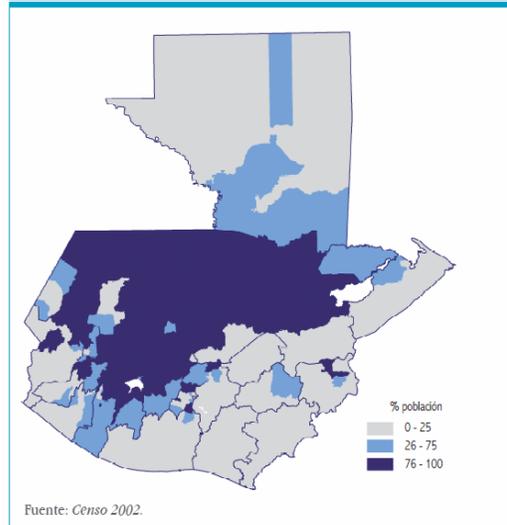
Fuente: INE-Celade. *Proyecciones de población.*

En los últimos cinco años, la población de Guatemala creció de 12.7 a 14.4 millones de habitantes. Para el año 2015, se pronostica que habrá 16.2 millones de guatemaltecos. La tasa de fecundidad en el país es de las más altas en Latinoamérica: 3.6 hijos por mujer en edad fértil para 2008-2009, lo cual significa alrededor de 400 mil nacimientos por año y una tasa de crecimiento anual de la población de 2.4%. El desafío del Estado también pasa por cerrar las desigualdades existentes: las mujeres rurales tienen un promedio mayor de hijos por mujer (4.2 hijos respecto a 2.9 en mujeres urbanas); las mujeres indígenas presentan un promedio de 4.5 hijos por mujer mucho mayor a 3.1 hijos, que es el promedio por mujer no indígena.

7. La población indígena

Las regiones norte y nor-occidente, que tienen altos porcentajes de población indígena y rural, son también los lugares donde el promedio de hijos por mujer es mayor: 4.4 y 4.6, respectivamente. En estas regiones y en la población rural e indígena es también en donde se concentran los mayores niveles de pobreza del país y en donde se espera un crecimiento mayor de la población. La presencia del Estado en los territorios con estas características, la focalización de la intervención en los grupos de población más vulnerables y la modernización de la estructura organizativa del Estado para incluir la dinámica de la población dentro de los criterios de intervención y planificación son los desafíos para mejorar la relación entre la presencia y densidad del Estado y la creciente demanda de servicios.

Figura 6.2 Proporción de población indígena por municipio

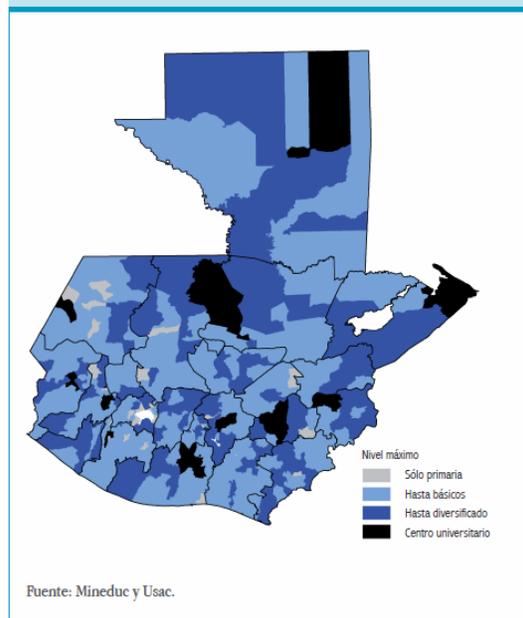


8. Educación

El Ministerio de Educación (Mineduc) debe ejercer sus importantes funciones en todos los municipios del país. No obstante, si se consideran los niveles educativos de los cuales el Mineduc es responsable, los servicios disminuyen conforme se asciende en la jerarquía de dichos niveles, especialmente del primario al ciclo básico del nivel medio y de éste al ciclo diversificado.

La atención del nivel universitario público corresponde, según la Constitución de la República, a la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac), única universidad pública del Estado (figura 6.14). El servicio educativo público se ha incrementado notablemente en la primaria; en los últimos años también se han realizado esfuerzos para ampliar la oferta en el ciclo básico del nivel medio. La Usac también ha expandido sus servicios mediante centros a los que acuden estudiantes de diferentes municipios.

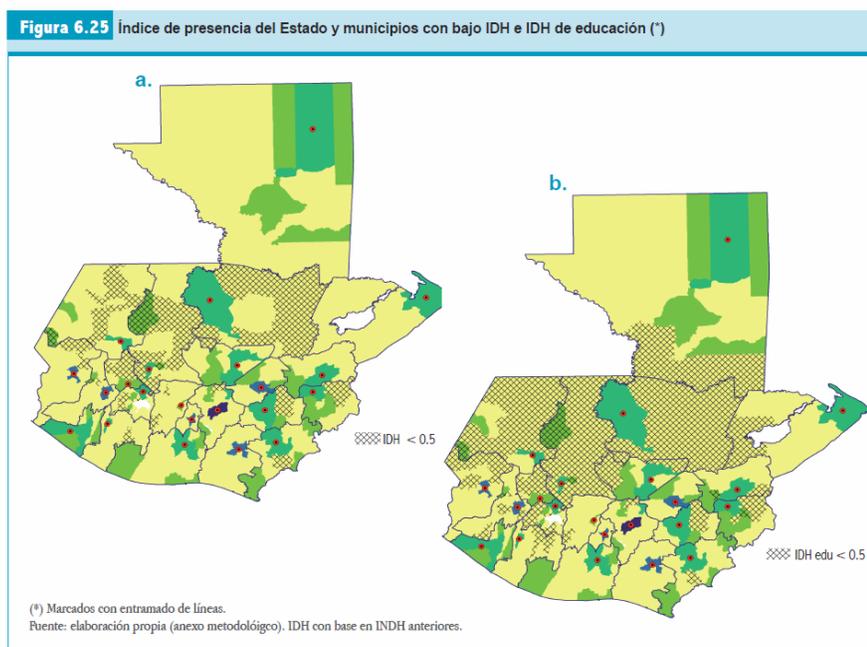
Figura 6.14 Municipios según nivel máximo disponible de la educación pública



La distribución geográfica de la presencia del servicio educativo brindado por el Estado según su nivel educativo máximo se muestra en la figura 6.14.

Es difícil, con la información disponible, extraer conclusiones acerca de la relación entre densidad del Estado y bienestar de la población. Esta es una relación mucho más compleja de lo que los datos recopilados son capaces de mostrar. Como ya se mencionó al inicio del capítulo, la información no hace referencia a la calidad de los servicios, ni a su pertinencia. Solo tiene una intención descriptiva de la territorialidad del Estado. No obstante, para concluir este capítulo, se presentan algunas ilustraciones que muestran ciertos indicadores socioeconómicos en el marco de la densidad del Estado. Queda pendiente un análisis sobre la naturaleza de las posibles relaciones mostradas.

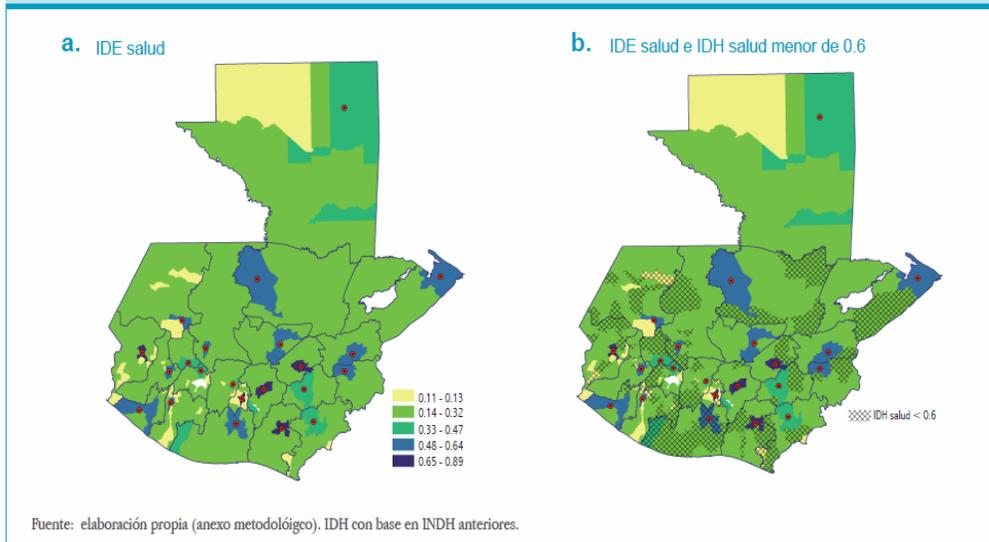
En la figura 6.25 se muestra el índice de densidad del Estado contrastado con aquellos municipios con bajo índice de desarrollo humano (IDH) y con bajo índice de educación. No se encontró una correlación muy alta entre desarrollo humano y densidad estatal. Sin embargo, las figuras muestran que en los municipios con más bajos indicadores hay menor densidad estatal.



16 Como se vio en el capítulo III, el IDH tiene tres componentes: educación, salud, e ingresos.

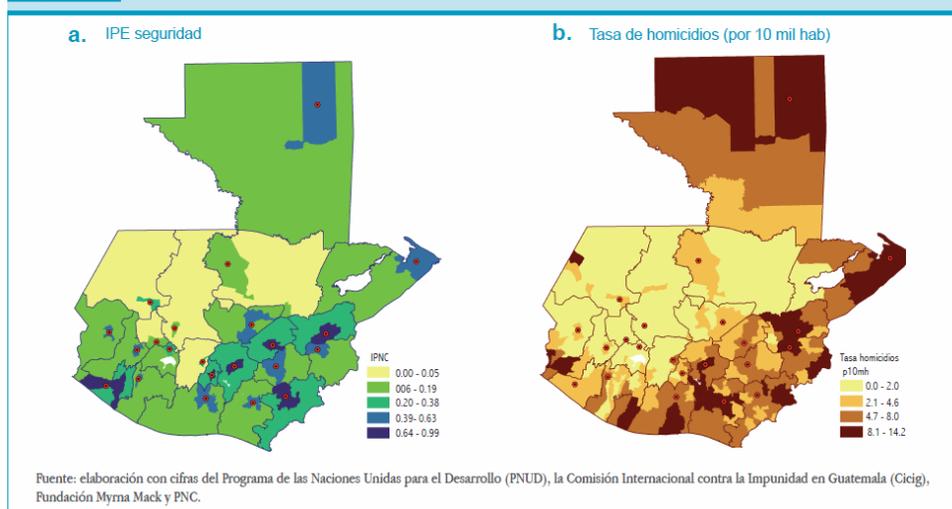
Del IDE es posible obtener un subíndice de educación, uno de salud y otros del resto de componentes. En la figura 6.26 se muestra el subíndice de salud, que se contrasta con los municipios que tienen un bajo indicador de salud en su IDH.

Figura 6.26 Índice de densidad estatal (salud) y bajo IDH de salud

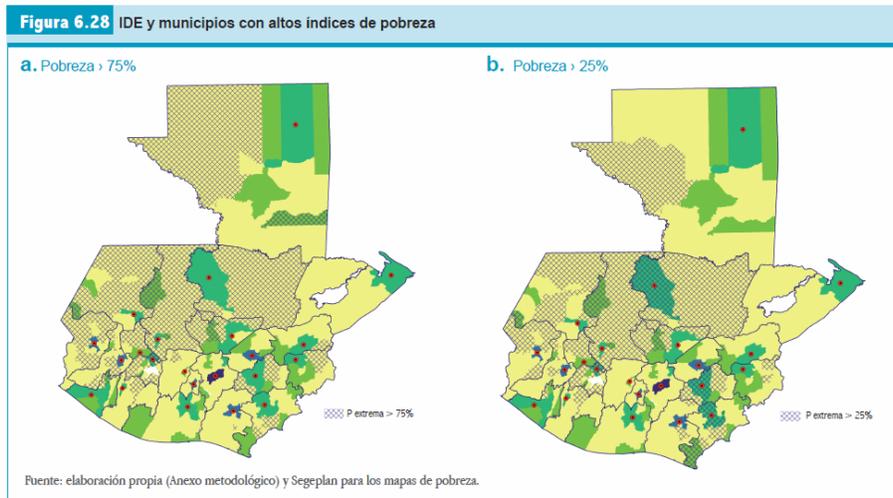


Otra descomposición del IDE es posible. Si se extrae la información sobre seguridad incluida en el índice, es viable contar con una aproximación a la densidad estatal en el área de seguridad (figura 6.27). Este indicador está calculado con base en el personal de la Policía Nacional Civil (PNC) asignado a las distintas comisarías, estaciones y sub-estaciones por municipio. Sin duda, la seguridad tiene otros elementos estratégicos difíciles de obtener, actualmente, a escala municipal. Se muestran también las zonas «amarillas», en los departamentos del noroccidente del país y la concentración del índice en pocos municipios y, en particular en cuatro o cinco cabeceras departamentales, a la cabeza de las cuales está la ciudad de Guatemala. En la ilustración se compara con la tasa de homicidios registrada, en 2009, en los distintos municipios.

Figura 6.27 Densidad estatal en seguridad y tasa de homicidios (2009)



El tema de la seguridad es una dimensión sensible para el funcionamiento de la vida en sociedad, de la normal existencia ciudadana que solo puede ser libre y productiva cuando no hay miedo ninguno a sufrir agresiones. Tal como se afirma en el capítulo VIII, la tasa de homicidios revela el más repudiable de los crímenes que descomponen a la sociedad guatemalteca en la actualidad. El IDE, analizado desde la óptica de los municipios que tienen la mayor pobreza, se muestra en la figura 6.28. Las razones causales de la pobreza son diversas, pero es evidente, por ejemplo, que las zonas de pobreza tienen menor densidad estatal.



Si bien la relación entre densidad estatal e indicadores socioeconómicos sobrepasa el alcance de estos índices, ha sido ampliamente evidenciado que la pobreza, la exclusión y la desigualdad están muy relacionadas con la población indígena y con la ruralidad. La figura 6.29 muestra la relación entre la densidad del Estado con la población indígena y con la ruralidad. La información que proporciona esta figura puede tener derivaciones variadas. Los datos del índice permitirían inferir que el Estado está menos presente en estos municipios, que no funciona en extensas zonas indígenas del país. A partir de las variables con las que se construyó la densidad estatal, estos municipios tendrían el mínimo de escuelas, centros de salud, policías, burócratas, fondos, en abierto contraste con los municipios más urbanos, en los que la mayoría es ladina.

