

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**“LA ASISTENCIA TÉCNICA ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN DE
ESTADOS AMERICANOS –OEA- Y SU APOYO AL FORTALECIMIENTO DEL
RÉGIMEN ELECTORAL GUATEMALTECO”**

TESIS PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE
LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE
SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

Cristopher Alberto Pérez Soto

AL CONFERIRLE EL GRADO ACADÉMICO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE

INTERNACIONALISTA

Guatemala, octubre de 2009

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Claudia Verónica Agreda Ajquí
VOCAL II:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
VOCAL III:	Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. Víctor Manuel González Robles
VOCAL V:	Br. Williams Alejandro Álvarez de León
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DE EJERCICIO
PROFESIONAL SUPERVISADO

EXAMINADOR:	Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
EXAMINADOR:	Licda. Amanda Aracely Méndez Tello
EXAMINADOR:	Licda. Mayra Villatoro Del Valle

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR:	Licda. María Elena Izquierdo Merlo
EXAMINADOR:	Licda. Mayra Villatoro Del Valle
EXAMINADOR:	Lic. Roberto Jiménez Ayala

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

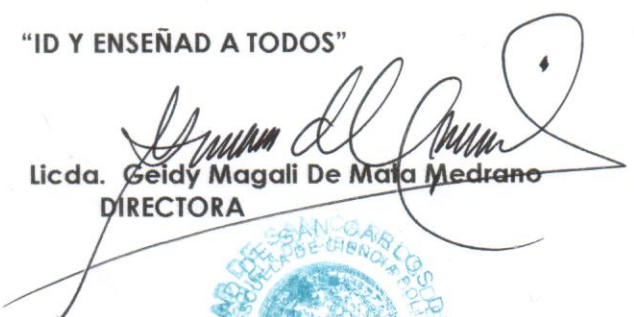
Guatemala, siete de mayo del año dos mil ocho-----

ASUNTO: El estudiante: **CRISTOPHER ALBERTO PEREZ SOTO**
Carnet No. 9811348 inicia trámite para la
REALIZACIÓN DE SU EXAMEN DE TESIS

1. Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. 2. Se traslada al (a) Coordinador (a) de la Carrera correspondiente Licda. Carmen Olivia Alvarez, para que acepte el tema de Tesis planteado. 3. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mola Medrano
DIRECTORA

Se envía el expediente completo.

myda

1/



Guatemala, 20 de mayo del 2007

Licenciada
Geidy Magali De Mata, **Directora**
Escuela de Ciencia Política

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **"LA ASISTENCIA TECNICA ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS -OEA- Y SU APOYO AL FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN ELECTORAL GUATEMALTECO"**. Propuesto por el (la) estudiante **CRISTOPHER ALBERTO PEREZ SOTO, Carné No. 9811348** puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. **Carmen Olivia Alvarez**
Coordinadora Area Relaciones Internacionales



Se regresa expediente completo.

c.c.: Archivo
myda.

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, veintiséis mayo del año dos mil ocho-----

ASUNTO: La estudiante: **CRISTOPHER ALBERTO PEREZ SOTO**

Carnet No. 9811348, continúa trámite para la realización
del Examen de Tesis.

1. Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte de la
Coordinador (a) de la Carrera, **Licda. Carmen Alvarez Bobadilla**, pase al
Coordinador de Metodología, **Lic. Carlos Enrique López Chávez** para que se
sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mesa Medrano
DIRECTORA

Se envía el expediente
c.c. Archivos
myda.
3/



Guatemala, 20 junio del 2008

Licenciada

Geidy Magali De Mata Medrano

Directora, Escuela de Ciencia Política

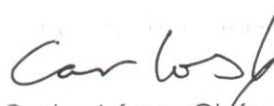
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del o (la) estudiante **CRISTOPHER ALBERTO PEREZ OROZCO** Carné No. 9811348 titulado **"LA ASISTENCIA TECNICA ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS -OEA- Y SU APOYO AL FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN ELECTORAL GUATEMALTECO"**. El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Carlos López Chávez

Coordinador Area de Metodología

Archivos

Se regresa Expediente completo

myda/

4/.



Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Guatemala dos de julio abril del año dos mil ocho-----

ASUNTO: La estudiante **CRISTOPHER ALBERTO PEREZ OROZCO**, Carnet No. **9811348**, continúa trámite para la realización de su Examen de tesis.

1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Metodología, pase al Asesor de Tesis, Lic. José Gilberto Cortez Chacón, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su informe.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora

Se regresa expediente completo
c.c. archivos
myda/
5.



Guatemala,
18 de Agosto de 2008

Licenciada:

Heidy Magaly De Mata Medrano
Directora, Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Guatemala

Licenciada De Mata:

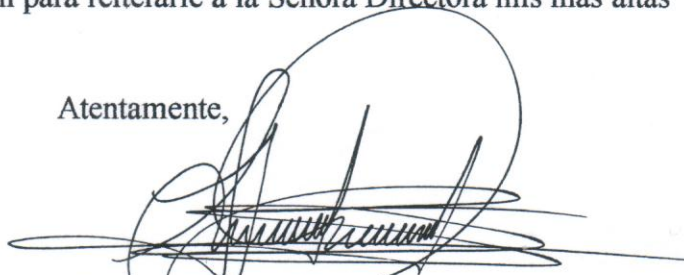
Por este medio hago de su conocimiento que he concluido con la asesoría de tesis del estudiante **Cristopher Pérez Soto**, quien se identifica con carné universitario No. 199811348. El informe que presenta lleva por título: "**La Asistencia Técnica Electoral de la Organización de Estados Americanos -OEA- y su apoyo al fortalecimiento del Régimen Electoral Guatemalteco.**" El mismo presenta una interesante aproximación al estudio de los mecanismos y políticas propias de la OEA para ayuda de uno de sus Estados Miembros y en cumplimiento a sus propios mandatos como Organismo Regional.

Dentro del desarrollo de la investigación, el estudiante recurrió a un proceso de selección y análisis de materiales oficiales y públicos para poder llegar a su elaboración propia y al planteamiento de sus respectivas conclusiones. Su informe hace una presentación de lo que ha sido el proceso de apoyo en materia electoral de la OEA y su apropiación por parte del mismo Tribunal Supremo Electoral Guatemalteco, por lo que se convierte en un referente de consulta sobre el tema en cuestión.

En consecuencia y habiendo verificado que durante el trabajo de investigación y elaboración del informe final, fueron hechas las correcciones sugeridas, me permito emitir dictamen favorable a la tesis que presenta el señor **Cristopher Pérez Soto**, a fin de que pueda continuar con el trámite correspondiente.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle a la Señora Directora mis más altas muestras de estima y consideración,

Atentamente,

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and flourishes, positioned above the printed name and title.

Lic. José Gilberto Cortez Ch.
Asesor de Tesis

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veinte de agosto del dos mil ocho-----

ASUNTO: La estudiante: **CRISTOPHER ALBERTO PEREZ SOTO,**
Carnet No. 9811348, continúa trámite para la
realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. José Gilberto Cortez Chacón en su calidad de Asesor de Tesis, pase al (a) Licda. Mayra Villatoro Del Valle, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según el artículo 70 del Normativo de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA

Se en expediente
c.c. Archivos
myda
6/





UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA
COORDINACION AREA RELACIONES INTERNACIONALES.

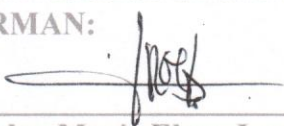
ACTA DE EVALUACION DE TESIS

(Licenciatura en Relaciones Internacionales)

Acta No. _____

En la ciudad de Guatemala, el día veintisiete de agosto del dos mil ocho, se realizó la evaluación de Tesis presentada por: CRISTOPHER ALBERTO PEREZ SOTO, Carné No. 9811348, titulada: "LA ASISTENCIA TECNICA ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS -OEA- Y SU APOYO AL FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN ELECTORAL GUATEMALTECO" para la Licenciatura en Relaciones Internacionales ante el Tribunal Examinador: 1) Licda. María Elena Izquierdo 2) Lic. Roberto Jiménez Ayala. 3) Licda. Mayra Villatoro Del Valle, Coordinadora del Área de Relaciones Internacionales. Los Infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación, y en consecuencia de la misma el resultado fue APROBADA.

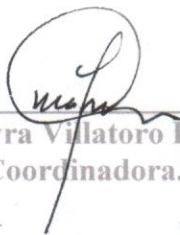
FIRMAN:



Licda. María Elena Izquierdo



Lic. Roberto Jiménez Ayala



Licda. Mayra Villatoro Del Valle
Coordinadora.

myda/



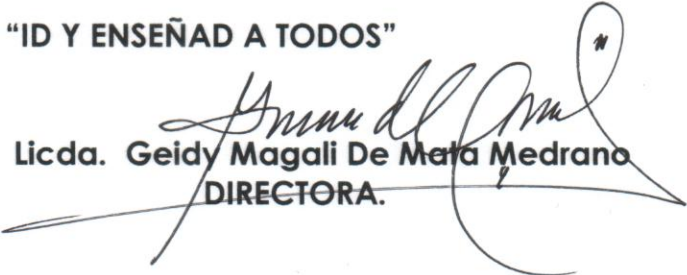
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Guatemala, diecisiete de septiembre del dos mil nueve.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (la) estudiante: **CRISTOPHER ALBERTO PEREZ SOTO, Carné No. 199811348**, titulado: **"LA ASISTENCIA TECNICA ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS -OEA- Y SU APOYO AL FORTALECIMIENTO DEL REGIMEN ELECTORAL GUATEMALTECO"**.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA.

Se envía el expediente
c.c. Archivos
myda.
7/



AGRADECIMIENTO Y DEDICATORIA

A DIOS

Por darme la familia y la vida que tengo.

A LA USAC Y A LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

Por haberme brindado una educación con un alto nivel académico y haberme inculcado el arte de la paciencia.

A MIS PADRES

Por apoyarme en todas las decisiones de mi vida, y siempre estar a mi lado inspirándome y llenándome de fortaleza para seguir adelante sin importar cuan duros sean los caminos a recorrer.

A MI FAMILIA

Carol, Karen, José Rodrigo, Claudia, Luis Carlo y Ana por todo el cariño y apoyo que me han brindado.

A MI HIJA

Por llenarme de fortaleza y por ser la felicidad más grande de mi vida, eres mi rayito de sol que ilumina mi vida

A JOHANA

Madre de mi hija y la mujer con la que hemos compartido lágrimas y alegrías, gracias por estar en las buenas y en las malas siempre a mi lado, y por brindarme el apoyo que he necesitado en los momentos más difíciles.

A MI ASESOR DE TESIS

Lic. José Gilberto Cortez por el apoyo que me brindó durante el tiempo de la realización de la tesis, por sus amables consejos y sugerencias.

A MIS AMIGOS Y AMIGAS

Por su amistad y el apoyo que me brindaron durante todo este proceso, a todos los compañeros del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales por los buenos momentos y por las enseñanzas que me brindaron, así como a todo el personal docente y administrativo de la Escuela de Ciencias Políticas, por todos los consejos y su apoyo.

ÍNDICE

Página

Introducción	i
--------------	---

CAPÍTULO I MARCO METODOLÓGICO

1. Planteamiento del Problema	1
1.1 Interrogantes	4
2. Objetivos	4
3. Justificación	5
4. Delimitación del Tema	7
5. Fundamentación Teórica	8
6. Estrategia Metodológica	17
6.1 Selección de la Muestra	17
6.2 Técnicas Empleadas para la Recolección de la Información	18
6.3 Método	18

CAPÍTULO II ASISTENCIA TÉCNICA ELECTORAL ANTECEDENTES Y MODALIDADES

1. Antecedentes de la Cooperación Técnica Electoral	20
2. Principales Actores en Asistencia Electoral	25
3. Principales Tipos de Asistencia Electoral	27
5. Clasificación de la Cooperación Técnica Internacional Según el Nivel de Desarrollo de los Actores Participantes	31
6. Clasificación de la Cooperación Técnica Internacional por el Número de Fuentes y/o Actores Involucrados	32

8. Sujetos de la Cooperación Técnica Internacional	33
--	----

CAPÍTULO III

POLÍTICA EXTERIOR Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1. Debate Teórico y Conceptual Sobre la Política Exterior y la Cooperación Internacional	36
1.1 Política Exterior	36
2. Cooperación Internacional	39
2.1 La Cooperación Internacional en el Contexto de la Política Exterior	39
3. La Cooperación Internacional y el Fortalecimiento Institucional Democrático	43
4. Marco Jurídico Institucional que Rige la Cooperación Internacional en Guatemala	45

CAPÍTULO IV

EL APOYO DE LA OEA AL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

1. El Apoyo de la Organización de Estados Americanos al Fortalecimiento Electoral	52
2. La Unidad Para la Promoción de la Democracia -UPD-	54
2.1 Programas Especiales de la UPD	56
3. Antecedentes de la Asistencia Técnica Electoral en Guatemala	59
4. El Tribunal Supremo Electoral	64

CAPÍTULO V

PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA ELECTORAL 1997-2007

DESARROLLO Y RESULTADOS

1. Apoyo al Proceso Electoral 1999	66
------------------------------------	----

2. Apoyo al Proceso Electoral 2003	68
3. Apoyo al Proceso Electoral 2007	70
4. Apoyo al Fortalecimiento del Padrón Electoral	72
4.1 Resultados del Apoyo al Fortalecimiento del Padrón Electoral	74
5. Apoyo a la Cartografía Electoral	75
6. Apoyo al Proceso de Descentralización del Voto	76
6.1 Resultados del Apoyo al Proceso de Descentralización del Voto	80
CONCLUSIONES	82
 Bibliografía	 85
 Índice de Cuadros y Graficas	
 Cuadro No 1	 77
 Grafica No 1	 81

INTRODUCCIÓN

La razón por la cual los Estados declinan parte de su soberanía a las organizaciones internacionales viene de la percepción de que es necesario contar con algún tipo de mecanismo u organización que se especialice en brindar apoyo para resolver los problemas comunes que los Estados enfrentan.

La cooperación es un fenómeno social que ha existido desde que el hombre se organiza y vive en sociedad. Desde entonces, la cooperación y el conflicto han coexistido paralelamente. Sin embargo, la cooperación en materia electoral comienza a adquirir importancia internacional a partir de mediados del siglo XX, con el establecimiento de conferencias e instituciones internacionales, como la Organización de Estados Americanos, el Centro Carter, IDE International, entre otros, los cuales tenían por función promover la cooperación entre los Estados en ciertos espacios específicos como el área electoral.

No obstante, el concepto de cooperación internacional como instrumento para el desarrollo y la paz se consolida con el surgimiento en 1945 de la Organización de Naciones Unidas (ONU)¹, en cuya Carta se establece el derecho de los nuevos estados independientes y aquellos pueblos bajo administración fiduciaria a la paz y al desarrollo.

La cooperación internacional implica el interés de actuar en forma solidaria para resolver problemas conjuntamente, ésta debe mantenerse en estrecha relación con la política exterior del país que la solicita o se le ofrece. La relación que debe existir entre la cooperación internacional y la política exterior de un país se da principalmente para que éste pueda preservar su independencia, seguridad y la protección de sus intereses.

En el caso guatemalteco la cooperación internacional en materia electoral ha constituido un componente importante en el proceso de alcanzar un desarrollo, social y político.

¹ Organización de Naciones Unidas. “Carta de las Naciones Unidas “. Artículo 1 inciso 3. <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/> (Julio;2008)

En materia electoral, La cooperación internacional de la Organización de Estados Americanos –OEA- resulta fundamental en el apoyo al fortalecimiento de instituciones políticas y las prácticas democráticas de los países que la requieran.

En este contexto las relaciones multilaterales de los países del continente han traído una carga específica de manifestaciones diplomáticas orientadas hacia la cooperación conjunta, en este entorno, la participación de la Organización de Estados Americanos –OEA- se ha constituido en un instrumento eficaz en la búsqueda de la promoción y consolidación de los régimen democráticos. Espíritu que ha impulsado a esta organización para promover y consolidar la democracia representativa dentro del principio de no intervención.

La Organización de Estados Americanos ha desempeñado un papel clave en el fortalecimiento de las instituciones y prácticas democráticas, la función de la OEA recae en brindar apoyo en los esfuerzos de descentralización de gobiernos, modernización de partidos políticos, fortalecimiento de legislaturas nacionales y consolidación de los valores y la cultura democrática. Además, trabaja para promover una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones.

Esta investigación pretendió evaluar los proyectos y resultados de la Asistencia Técnica Electoral de la OEA, en función del apoyo al fortalecimiento del régimen electoral guatemalteco, proyecto que inició su apoyo en 1997 y lo dio por culminado en el 2007. Con tal fin, la investigación se dividió en cinco capítulos para lograr una mejor comprensión del tema.

En el primer capítulo, se describe el marco metodológico, resaltando los lineamientos bajo los cuales se realizó la investigación.

El segundo capítulo, permite un somero acercamiento al tema de la cooperación internacional en materia electoral, abordando los antecedentes de la misma, conceptos, modalidades y funciones.

En el tercer capítulo se pretende crear un debate teórico sobre la cooperación internacional y su relación con la política exterior y el enfoque que los países desarrollados y los países en vías de desarrollo dan a la misma, también se define el marco jurídico institucional que rige la cooperación internacional en Guatemala.

Materia del cuarto capítulo lo constituye, el apoyo que ha brindado la OEA en el fortalecimiento a la democracia, así como los antecedentes del proyecto de Asistencia Técnica Electoral en Guatemala.

El capítulo quinto está dedicado a describir las acciones y resultados que se obtuvieron a través del programa de asistencia técnica electoral de la OEA, y el apoyo que brindó al fortalecimiento del régimen electoral guatemalteco durante los 10 años en que se implementó.

Como parte final se presentan las conclusiones, fruto de un proceso de apreciación y reflexión de lo que ha significado desde la óptica de las Relaciones Internacionales, la intervención de un organismo internacional, aunque de ámbito regional, como lo es la OEA, en la consolidación del régimen democrático electoral en Guatemala.

CAPÍTULO I

ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. Planteamiento del Problema

Guatemala es un país con una débil tradición electoral, resultante de una historia profusa en dictaduras, fraudes electorales y elecciones manipuladas por militares, ante esto recae la importancia de fortalecer el régimen electoral.

La democracia guatemalteca, con sus altibajos, ha logrado mantenerse durante más de 22 años, es el período más largo de democracia en la historia guatemalteca, aunque aún manifiesta ciertas debilidades. En el proceso democrático desarrollado en Guatemala de enero de 1986 a la fecha puede hablarse de tres puntos críticos o momentos claves, que pudieron haber dado lugar a regresiones autoritarias o bien a una profundización del proceso mismo. Afortunadamente para el país, en esos momentos claves la dirección del proceso mantuvo un rumbo positivo y se pudo evitar la regresión.¹

Dentro de estos momentos claves, se pueden mencionar los siguientes. Un primer momento lo constituye el primer traspaso de mando de un gobierno civil a otro gobierno civil en toda la historia política de Guatemala. Así, las elecciones de 1989 y el traspaso de mando de Vinicio Cerezo a Jorge Serrano en enero de 1990 marcaron la pauta de una dinámica de elecciones libres de gobernantes civiles que se han mantenido desde esa fecha.

Un segundo momento clave del proceso democrático lo constituye el rechazo de diversos sectores sociales y del ejército mismo al auto-golpe de Estado propiciado por el ex presidente Jorge Serrano en mayo de 1993. Fue el primer encuentro de sectores sociales tradicionalmente antagónicos en la llamada Instancia Nacional de Consenso, la primera vez que abiertamente todos los sectores dieron valor al débil proceso democrático que se había iniciado en 1986, y la primera vez que el

¹ OPAL. Estudio de cultura política de la democracia en Guatemala (Guatemala: 2004)
<http://www.sela/doc/demogt.org>

ejército rechazó el comando del presidente de turno, para alinearse con las instituciones democráticas.

Un tercer momento clave, y sin duda el más determinante, se da con la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, doce años después de haberse iniciado la apertura democrática. Esto trajo consigo una serie de retos que buscaban fortalecer el régimen electoral guatemalteco, entre éstos se encontraba el Acuerdo de paz “Reformas Constitucionales y Régimen Electoral” el cual recomendó al Tribunal Supremo Electoral que integrara y presidiera una Comisión de Reforma Electoral, con el afán de que esta instancia hiciera recomendaciones sobre las reformas necesarias para fortalecer el sistema electoral guatemalteco, en particular sobre determinados temas como a) Documento de identificación Personal, b) Padrón Electoral, c) Votación (Descentralización del voto). d) Transparencia y publicidad, e) Campañas permanentes de educación, motivación e información de los ciudadanos, f) Fortalecimiento Institucional.

La integración de la Comisión de Reforma Electoral se conformó por representantes de 7 partidos políticos; Partido de Avanzada Nacional -PAN-, Frente Republicano Guatemalteco-FRG-, Frente Democrático Nueva Guatemala -FDNG-, Democracia Cristiana Guatemalteca -DCG-, Unión del Centro Nacional -UCN-, Unión Democrática -UD-, y Movimiento de Liberación Nacional-MLN-, dicha Comisión de Reforma contó con el apoyo de la Organización de Estados Americanos -OEA- para la consecución de los objetivos.

Es a partir de esta Comisión, que la OEA a través de la Asistencia Técnica Electoral brindó apoyo a las reformas electorales, inició asesorando y acompañando a la Comisión de Reforma Electoral, cuyo objetivo principal fue realizar recomendaciones sobre las reformas necesarias para el fortalecimiento del sistema electoral guatemalteco que logaran el perfeccionamiento y modernización del mismo. Esto debido a la necesidad de elevar la participación ciudadana en los procesos electorales y superar los fenómenos de abstención para afianzar la legitimidad del poder público y consolidar una democracia pluralista y representativa en Guatemala.

Como Naciones Unidas lo hace ver en su Informe sobre la Democracia en América Latina, en Guatemala fue hasta las primeras elecciones de la posguerra, en 1999, en que se da una visión verdaderamente amplia de opciones políticas a la población con la participación de la anterior izquierda armada como partido político legalmente inscrito.

Cuando se hace referencia a la democracia electoral nos referimos a elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, así como a las reglas y los procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno, ante esto el Estado deberá proporcionar las condiciones que propicien la estabilidad del mismo, dado que la democracia es condición necesaria para el desarrollo, paz y estabilidad de todos los Estados.

Si bien Guatemala ha ido fortaleciendo su régimen electoral, “lo conquistado no está asegurado” ya que Guatemala según el informe de la democracia en América Latina del PNUD se encuentra entre los países latinoamericanos con menor participación electoral. Es necesario, pues buscar el apoyo a través de la cooperación internacional para que ésta contribuya, en el fortalecimiento del régimen democrático en un sentido amplio, al mismo tiempo, dotándolo de mayor legitimidad, justicia y transparencia, además de hacer realidad la importante meta contenida en los Acuerdos de Paz, de lograr que todos los ciudadanos guatemaltecos ejerzan el sufragio sin ninguna limitación y exclusión.

Dentro de la problemática electoral guatemalteca, se necesitó el apoyo de la cooperación internacional principalmente en las siguientes áreas:

- a. Descentralización del voto.**
- b. La elaboración de un padrón electoral seguro que contenga las nuevas incorporaciones y ubicaciones del elector.**
- c. Fortalecimiento Institucional.**
- d. Disminución del Abstencionismo.**
- e. Campañas de educación cívica.**

Es importante resaltar que el descrédito internacional como un país democrático, traería consecuencias como la exclusión en los programas de Cooperación Internacional y el no reconocimiento del gobierno de facto.

1.1 Interrogantes

En la presente investigación se pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- ¿Qué ha significado el apoyo de la OEA como un organismo internacional, al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en Guatemala?
- ¿Cuáles son los programas o aportes que ha implementado la OEA, a través de la Unidad para el Fortalecimiento de la Democracia y su programa de Asistencia Técnica Electoral?
- ¿Por qué nace el programa de Asistencia Técnica Electoral en Guatemala y cuáles son las principales virtudes del mismo?
- ¿Cuál fue el apoyo brindado dentro de los procesos electorales del 1999, 2003 y 2007?

2. Objetivos

a. Objetivo General

Brindar una referencia teórica de cómo este tipo de apoyo trae consigo, beneficios político-sociales como dotar de mayor legitimidad, justicia y transparencia, a los procesos electorales, con el fin de mejorar la gobernabilidad y las condiciones políticas generales, del país.

b. Objetivos específicos

- Identificar los diferentes programas, proyectos y acciones que la OEA ha implementado mediante su programa de Asistencia Técnica Electoral, y los resultados y/o beneficios que éstos hayan aportado.
- Definir la razón del por qué del programa de Asistencia Técnica Electoral de la OEA en Guatemala y su apoyo al fortalecimiento de la democracia en el país.
- Puntualizar la importancia del involucramiento de un organismo internacional como la OEA en la consolidación de la institucionalidad democrática en uno de sus Estados miembros.

3. Justificación

Los derechos y deberes de los ciudadanos guatemaltecos se encuentran contemplados en el artículo 136 de la Constitución Política del país, que establece el derecho de inscribirse como votante, a votar y a ser elegido, a controlar la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso. En tal sentido, se da la necesidad de poder contar con un régimen electoral más participativo, incluyente y equitativo.

En estas circunstancias, la Organización de los Estados Americanos, como principal organismo hemisférico para la defensa de los valores y las instituciones democráticas, ha venido trabajando intensa y armoniosamente con los países de la región con el objeto de promover y fortalecer la democracia representativa en aquellas naciones que han solicitado su asistencia.

Es en este sentido donde la OEA, mediante la Unidad para la Promoción de la Democracia –UPD- ha tenido la responsabilidad de las actividades de apoyo en la consolidación de la democracia en los Estados miembros, la cual ha brindado apoyo mediante su programa de Asistencia Técnica Electoral implementada en Guatemala a partir de 1997.

La Unidad para la Promoción de la democracia y su proyecto de Asistencia Técnica Electoral, es poco conocida a nivel nacional. Ante esto recae la importancia de describir e identificar los proyectos y resultados que se han obtenido a través de este proyecto de Asistencia Técnica Electoral.

La investigación también se justifica a través de tres ejes principales; personal, académico y político-social que se expresan a continuación.

Personal:

Como estudioso de las Relaciones Internacionales, resulta interesante el establecer el vínculo que existe entre el accionar de un organismo internacional y su contribución al fortalecimiento de instituciones nacionales, específicamente en el ámbito electoral.

Académico:

Resaltar factores importantes como la identificación de los tipos de cooperación técnica, la creación de un debate teórico sobre cooperación internacional y política exterior, también la investigación sirve como base para proporcionar información sobre la Cooperación Internacional y su apoyo al régimen electoral guatemalteco la cual es poco conocida a nivel nacional.

Político-Social:

Identificar los factores que este tipo de apoyo trae consigo, como el de mejorar la gobernabilidad y las condiciones políticas generales del país.

Dentro de la coyuntura de los procesos electorales en Guatemala, la OEA siempre se ha tomado como un factor importante para el beneficio de los mismo, tanto como un observador del proceso, que brinda transparencia al mismo, como un ente de cooperación multilateral en el fortalecimiento a la democracia, por lo mismo se da la necesidad de estudiar el por qué de esta importancia.

4. Delimitación del Tema

a. Unidad de análisis:

La unidad de análisis de la investigación es: la Organización de Estados Americanos –OEA- y su Unidad para la Promoción de la Democracia –UPD- sus aportes, proyectos y resultados, que se han dado en función de apoyar el fortalecimiento del régimen electoral guatemalteco.

Principales áreas de análisis:

- 1) El programa de Asistencia Técnica Electoral
- 2) Proyectos y resultados de la Cooperación Técnica Electoral.

b. Temporal:

La investigación planteó el estudio y análisis de información a partir de 1997, año en que inició de manera formal el proyecto de Asistencia Técnica Electoral de la OEA, hasta el año 2007 con la culminación del mismo.

c. Espacial:

Guatemala (Régimen Electoral Guatemalteco)

5. Fundamentación Teórica

“La teoría del funcionalismo en las Relaciones Internacionales se basa en la esperanza de que delegando cada vez más tareas comunes en las Organizaciones Internacionales específicas, las naciones del mundo se irán integrando gradualmente en una sola comunidad dentro de las cuales resultara imposible la guerra”²

La teoría sistemática de Morton Kaplan

Esta teoría cita que todo sistema es a la vez estructura y proceso, se mantiene y se modifica, es estable y dinámico. Es decir a nivel político la inestabilidad de un Estado amenazado por un golpe de estado o por elecciones fraudulentas no sólo generarán problemas internos sino generarán determinadas respuestas externas *“Cuando un impacto provoca un cambio radical en la relación de las variables de un sistema, se dice que transforma el comportamiento característico del sistema”³*

El sistema interamericano de cooperación multilateral funciona bajo la premisa de que el continente en su totalidad es, hoy por hoy, una comunidad de democracias. En efecto, después de un largo proceso de transición de regímenes de carácter autoritario que caracterizaron a la región durante más de cuatro décadas, la mayoría de los países del sistema se rige por gobiernos electos democráticamente, sobre la base del sufragio universal y bajo el marco de una serie de valores y principios tales como la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

Así, los Estados Americanos comparten la convicción de que la democracia representativa es una condición esencial para el desarrollo humano de los pueblos y para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente.⁴

² Karl w. Deutsch. El análisis de las Relaciones Internacionales. (1970) p.30

³ Morton Kaplan. La teoría sistemática. (México: 2002), p.339

⁴ Moisés Benamor. Coordinador Área de Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA. 2004

Por lo mismo se da la necesidad de contar con instituciones democráticas fortalecidas y que incrementen la participación electoral a través de elecciones limpias, pacíficas y periódicas para escoger a los gobernantes y representantes de la ciudadanía.

Es así como la OEA “ha adoptado mecanismos para fortalecer la democracia y reaccionar ante situaciones que puedan interrumpirla, esté organismo viene auspiciando una agenda que resalta la importancia política y de una concepción integral de la democracia. Cada vez más, la comunidad internacional está coincidiendo hacia una visión más amplia de la democracia”⁵ dentro de esta investigación se analiza los aportes y resultados que ha brindado la OEA para la prevención de retrocesos en el proceso democrático y evitar así problemas dentro del sistema interamericano.

La democracia es una dimensión esencial del desarrollo humano. Éste se define “como el aumento de las opciones para que los habitantes de un país puedan mejorar su vida”.⁶

La Cooperación Internacional

La razón de ser de toda organización internacional es, sin lugar a dudas, la función o funciones que se le asignan en su Carta constitutiva la cual ha sido elaborada a partir de un acuerdo entre los representantes de los Estados Fundadores. Por otra parte, son estas funciones las que determinan sus esferas de competencia y delimitan la extensión de sus facultades. Parafraseando a Michel Virrally en su teoría sobre las organizaciones internacionales *“Su rol esencial es el de estimular y promover la armonización y la coordinación de las políticas de los Estados miembros así como promover también la coordinación interna de las políticas estatales, especialmente a través de la realización de proyectos conjuntos, ya que aunque las agencias de cooperación pueden tener proyectos propios, lo normal es que éstos se hagan en cooperación con los gobiernos”*⁷

⁵ PNUD. Ideas y aportes, La Democracia en América Latina. (Guatemala: 2004), p. 29

⁶ Loc. Cit.

⁷ Virally Michel. Las Organizaciones Mundiales. (París: 1972), p120

La cooperación internacional como objetivo de la política exterior se refiere a aquella acción del Estado tendiente a promover lazos de cooperación con otros Estados, con el propósito de unificar esfuerzos para la captación de recursos externos que complementen sus iniciativas en pro del desarrollo económico y social. En este sentido, la cooperación internacional funge, no como un instrumento para incrementar una determinada relación de poder o para ganar prestigio internacional, sino como un medio para obtener recursos para el desarrollo nacional, y para promover y/o coordinar políticas de carácter institucional tendientes a favorecer el desarrollo y la estabilidad política de los países en vías de desarrollo.

La importancia de la cooperación internacional para los países receptores radica en la configuración de ésta como un objetivo de su política exterior para complementar los esfuerzos que se hacen a nivel nacional para el fomento de un desarrollo económico y social más eficiente, que permita mejorar las necesidades básicas de la población.

Así, los Estados Americanos comparten la convicción de que la democracia representativa es una condición esencial para el desarrollo humano de los pueblos y para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente. Dicha convicción constituye el eje articulador de la acción concertada del sistema en su conjunto, y se manifiesta de manera contractual en la Carta de Bogotá, que en 1948 dio nacimiento a la Organización de los Estados Americanos, el Protocolo de Cartagena de Indias de 1988 y la Carta Democrática Interamericana, suscrita el 11 de septiembre de 2001, que define el contenido específico del tipo de democracia al cual el hemisferio aspira, y las formas de defenderla y promoverla. “la Carta se sustenta en el principio de que aquellos que intenten romper con el orden constitucional van a enfrentar una comunidad de países de las Américas unidos en proteger las instituciones democráticas”⁸

⁸ PNUD. Ideas y aportes, La Democracia en América Latina. Op. Cit., p. 29

Es en ese espíritu que la OEA, a través de su Unidad para la Promoción de la Democracia y concretamente mediante el Área para el Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales, apoya a los Estados miembros en sus esfuerzos por fortalecer y consolidar las instituciones democráticas.

Definición de Política Exterior.

Cuando nos referimos a la política exterior se puede apreciar que también existen diversos puntos de vista, ello motivado por una gama de factores.

Rosenau identifica cinco factores, los cuales cree que influyen el proceso de toma de decisiones sobre política exterior. En primer lugar figuran, las variables idiosincráticas, es decir, la influencia de valores, talentos y experiencias previas de los tomadores de decisiones. Así, un componente subjetivo viene a marcarle un carácter al comportamiento externo del Estado, lo que a la vez hace diferente a una política exterior de otra. Un segundo elemento está dado por el rol y posición que desempeñan los representantes del Estado. Es decir, dependiendo de la posición que ellos ocupen y cuál fuere el peso específico del Estado al que ellos sirven, así será lo que representen y defiendan en el sistema internacional.

La tercera y cuarta variables están determinadas por la estructura burocrática gubernamental y el impacto de fuerzas no gubernamentales, las cuales combinadas convierten la toma de decisiones sobre política exterior en un proceso complejo.

Finalmente, figuran las influencias provenientes del sistema internacional, las cuales condicionan o modifican el proceso de toma de decisiones.⁹

De acuerdo con Rosenau, estas variables no trabajan necesariamente en forma independiente. Todo depende del tipo de situación que los representantes del Estado tengan que enfrentar para poder identificar el tipo de

⁹Rosenau James. *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy*, <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB>, Junio 2008.

variables que influyen la toma de decisiones y el comportamiento externo del Estado.

Algunas de las definiciones más relevantes sobre política exterior son:

Las que conciben la política exterior en términos de la capacidad del Estado para establecer un programa político coherente y ejecutable internacionalmente, el cual tenga como punto de partida el interés nacional del Estado. Tal es el caso de Theodore Couloumbis y James Wolfe, quienes al respecto arguyen: *"La política exterior es una síntesis de los fines y los medios de las Naciones-Estado. La política exterior consta de dos elementos: objetivos nacionales que hay que alcanzar y medios de alcanzarlos."*¹⁰

Otros autores al definir la política exterior concentran su atención en la importancia que reviste para el Estado la conservación tanto de su soberanía como de sus intereses económicos. Esta es la inclinación de Karl Deutsch quien expresa que: *"La política exterior de todos los países versa, en primer lugar, sobre la preservación de su independencia y seguridad, en segundo lugar, sobre el seguimiento y protección de sus intereses económicos (en particular los tocantes a sus grupos de interés más influyente)"*¹¹

Es importante saber que no sólo se debe tomar en cuenta la protección de los intereses económicos sino que existen intereses de otra índole, como por ejemplo, políticos, sociales, culturales y religiosos, que el Estado debe proteger. De igual forma el Estado no puede limitarse únicamente a proteger los intereses de los grupos más influyentes sino que debe velar por los intereses de toda la comunidad nacional.

Por otro lado, existen las definiciones que explican la política exterior como una continuación de la política doméstica, un caso que ejemplifica esta posición es el de Adolfo Tamayo quién la define como:

¹⁰Couloumbis Theodore y Wolfe James. Introducción a las Relaciones Internacionales.

¹¹Deutsch Kar, Op. Cit., p.131.

*" Aquella parte de la política interna de un Estado que va dirigida a los demás Estados y Organizaciones Internacionales, y que puede ser caracterizada por períodos de acuerdo a las actuaciones específicas en materia exterior del Estado ejecutante con respecto a los Estados u Organizaciones Internacionales receptoras de esa política."*¹²

En torno a este tipo de definiciones existe una intensa discusión teórica. Así por ejemplo, la Escuela idealista o liberal cree que no existe ningún paralelo de separación entre la política interna y la política exterior, en consecuencia, ambas constituyen una misma cosa. En este sentido Charles. A. Beard expresa:

*"La política exterior es una fase de la política interna, una fase inseparable, y es la última la que determina a la primera. La política exterior de una nación está en función de su política interna; y la guerra y la paz dependen de esta última"*¹³

Como se desprende de este argumento idealista o liberal, los conflictos internacionales no son sino el reflejo de las contradicciones políticas que se desarrollan al interior del Estado, por lo tanto, se concibe la solución de estos conflictos mediante la erradicación de las referidas contradicciones suscitadas a lo interior del Estado. De esta manera, un Estado que ha hecho de la paz y de la democracia su forma peculiar de convivencia ciudadana; estaría -según la escuela idealista o liberal- en condiciones de desarrollar una política exterior pacífica inspirada en los cánones jurídicos que dimanarían del Derecho de Gentes.

En este sentido se puede mencionar que la política exterior de los Estados Latinoamericanos está en parte orientada al apoyo y fortalecimiento de la democracia dentro de la región, ya que ésta se ha impuesto como un régimen político en toda la región latinoamericana.

¹²Tamayo Adolfo. La Política Exterior de Costa Rica durante el período de la Guerra Fría (1948-1962). (Costa Rica)

¹³Truyol y Sierra Antonio. Escritos sobre Política Internacional, (TECNOS: 1990), p.32

Asistencia Técnica Electoral

La principal cooperación para el fortalecimiento institucional democrático que se brinda en Guatemala se encuentra en la asistencia técnica electoral, la cual en el marco de la Asamblea General de la ONU¹⁴, se maneja el concepto de Asistencia Técnica bajo los siguientes principios:

- No será otorgada sino a los gobiernos por su solicitud y responderá a sus propias necesidades.
- Será suministrada de acuerdo al deseo del país interesado.
- Deberá ser de primera calidad y confiada a hombres realmente competentes.
- Los gobiernos beneficiarios deberán, hacer previamente todas las acciones que definan la naturaleza e importancia de sus problemas.

Dentro de los mismos principios esta dirigida la asistencia técnica electoral de la OEA, el objetivo de esta es el de brindar apoyo técnico a los organismos electorales de los países miembros que así lo soliciten. La Asistencia Técnica puede incluir asesoramiento en la reforma de las instituciones electorales, la reestructuración de cualquiera de los aspectos del régimen electoral, la redacción de propuestas de leyes o normas electorales, la capacitación de funcionarios electorales, la elaboración y diseño de material electoral.¹⁵

Dentro de los elementos teóricos para el caso de Guatemala, el apoyo de la OEA, en materia de Asistencia Técnica Electoral, esta enmarcado en el contenido del Acuerdo de Paz sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito en la ciudad de Estocolmo, Suecia en 1996, el cual plantea la necesidad de llevar a la práctica planes y programas que permitan ampliar y consolidar la participación libre y consiente de la ciudadanía en los procesos electorales, así como la modernización del régimen electoral existente.

¹⁴Organización de Naciones Unidas. “Carta de las Naciones Unidas “. <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/>

¹⁵ OEA.” Memoria de Labores 1997-2004.” (Guatemala: 2004) , p.6

Una de las metas de este tipo de Asistencia, se relaciona con los conceptos básicos de la investigación ya que está dirigida a fortalecer la capacidad instalada del Tribunal Supremo Electoral, para hacer frente a los diferentes retos que derivaron de las reformas a la ley electoral y de partidos políticos, en especial en la gestión electoral, el acercamiento de las mesas de votación y fiscalización de las organizaciones políticas y campañas electorales.¹⁶

“Sólo con más y mejor democracia las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas”¹⁷

Gobernabilidad, Democracia

¿Qué es lo que constituye una democracia? Las elecciones libres y justas son esenciales a la práctica democrática, pero insuficientes en sí, “la democracia es una forma de gobierno cuya característica fundamental es que el pueblo no sólo es el objeto de gobierno, sino también el sujeto que gobierna”¹⁸. La Carta Democrática Interamericana habla de los “elementos esenciales”¹⁹ de la democracia representativa, entre los cuales se incluyen el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; el ejercicio del poder sujeto al estado de derecho; el régimen plural de partidos políticos; y la separación e independencia de los poderes públicos. La transparencia, probidad y responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales, la libertad de expresión y la participación ciudadana se incluyen entre los otros elementos que definen la democracia.

La democracia presupone como condición necesaria la existencia de un régimen político que se desenvuelva en un Estado y una Nación que delimitan una población, un territorio y el poder que se ejerce en su interior. Este régimen contiene un conjunto de instituciones y procedimiento que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas.

¹⁶ Ibid. p.15

¹⁷ PNUD. La Democracia en América Latina.(Guatemala: 2004), p.38

¹⁸ IDE. Promoviendo la Educación Cívica, una Importante Condición para Construir la Paz en Guatemala.(Guatemala, Presentación : 2004), p.2

¹⁹OEA. Carta Democrática Interamericana, Documentos e Interpretaciones.(Washington 2003) p. 10

En la ciencia política contemporánea hay consenso sobre las condiciones que deben cumplirse para que el acceso al gobierno de un Estado pueda considerarse democrático:²⁰

- Autoridades públicas electas.
- Elecciones libres y limpias.
- Sufragio Universal.
- Derecho a competir por los cargos públicos.
- Libertad de expresión.
- Acceso a información alternativa.
- Libertad de asociación.
- Un territorio que define claramente el demos votante.

La democracia reconoce en cada individuo una persona moral y legal, portadora de derechos y responsable de cómo ejerza tales derechos y sus obligaciones correlativas. En tal sentido, concibe al individuo como un ser dotado de la capacidad para elegir entre opciones diversas, asumiendo responsablemente las consecuencias de tales elecciones.²¹

El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel local es otro tema prioritario, la OEA define el concepto de la siguiente manera, por gobernabilidad se entiende aquella situación de un país en la que existe cierto grado de eficiencia y eficacia de las políticas públicas, hay estabilidad y observancia de las normas establecidas que permitan a la nación y sus ciudadanos desenvolverse con normalidad. La gobernabilidad también implica que las autoridades logren gobernar al país o la sociedad en cuestión con la anuencia general de los habitantes, lo cual supone acuerdos básicos entre los actores estratégicos y legitimidad de las autoridades gubernamentales.

En Guatemala el nivel de abstencionismo en los procesos electorales siempre ha sido un carácter fundamental, esto porque el porcentaje de votantes ha ido

²⁰ Según surgen de los aportes de Robert Ddahl y Guillermo O'Donnell. Democracia en América Latina. (Guatemala: 2004), p. 53

²¹ Ibíd., p. 57

disminuyendo desde las primeras elecciones, del total de 163 países estudiados en un informe de International IDEA²² (1997) sobre participación electoral, Guatemala ocupa el puesto 158, esto nos indica la necesidad de fortalecer el régimen electoral guatemalteco, a manera de aumentar la participación política electoral, para obtener una democracia representativa y fortalecida.

6. Estrategia Metodológica

6.1 Selección de la Muestra

El objeto de estudio fue el proyecto de Asistencia Técnica Electoral de la Organización de Estados Americanos, y por ende el Tribunal Supremo Electoral como la principal institución que recibe el apoyo de este tipo de cooperación multilateral.

Para cumplir con el objetivo de la investigación se tomó un muestreo selectivo de fuentes claves o primarias, seleccionadas de la siguiente manera:

Sector gobierno:

- Tribunal Supremo Electoral –TSE-
- Ministerio de Relaciones Exteriores –MINEX-
- Secretaría General de Planificación –SEGEPLAN-

Sector Internacional:

- Organización de Estados Americanos –OEA-
- Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo –USAID-
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos -IIDH/CAPEL-

Sector social:

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-
- Partidos Políticos

²² FLACSO. Construyendo la democracia electoral en Guatemala (Guatemala: 2001) p.45

6.2 Técnicas Empleadas para la Recolección de la Información

- Recopilación de información bibliográfica relacionada con el tema, por medio de la investigación en Instituciones como el TSE, OEA, FLACSO, e instituciones especialistas en el tema, instrumentos internacionales suscritos, páginas electrónicas especializadas, seguimiento hemerográfico.
- El método de observación y análisis de coyuntura

6.3 Método

Para la organización de la investigación se utilizó el método deductivo, Analizando la Unidad para la Promoción de la Democracia, su programa de Asistencia Técnica Electoral, los proyectos y resultados de la misma.

Para la elaboración de la presente investigación se adoptó el método descriptivo y explicativo, para ello:

- Se definió el campo de estudio, el cual fue el proyecto de Asistencia Técnica Electoral que brindó la OEA durante 1997 al 2007.
- Se realizó un marco teórico.
- Se recopilaron los datos existentes sobre el tema. En este sentido, se acudió a diferentes fuentes de información, entre éstas se encuentran; Bibliotecas Universitarias, Centro de Documentación del Tribunal Supremo Electoral, Secretaría General de Planificación de la Presidencia, Ministerio de Relaciones Exteriores, y los informes de trabajo presentados por el proyecto de Asistencia Técnica Electoral de la OEA, Páginas Electrónicas.

- Se ordenó, clasificó y se comparó la información recabada. De esta forma a través de la información obtenida, se procedió a realizar un ordenamiento por temas sobre asistencia técnica, política exterior, cooperación internacional y sobre el apoyo que brindó la OEA mediante el proyecto de Asistencia Técnica Electoral.
- Se clasificó y redactó la información por capítulos.
- Por último, mediante la información recabada se determinaron cuáles fueron los proyectos y resultados obtenidos mediante el apoyo de la Asistencia Técnica Electoral de la OEA

CAPÍTULO II

ASISTENCIA TÉCNICA ELECTORAL ANTECEDENTES Y MODALIDADES

1. Antecedentes de la Cooperación Técnica Electoral.

En la medida en que la democracia ha avanzado en el mundo, se han incrementado los medios de participación pública en los asuntos políticos. El método fundamental es el de la participación en elecciones democráticas. Esto comprende la participación como elector, candidato y simpatizante de algún partido o candidato. Hoy en día, el voto universal es común en buena parte del mundo y las elecciones se tornan cada vez más competitivas.

La competencia puede hacer difícil que los gobiernos y autoridades electorales preserven la integridad de las elecciones, ya que algunos candidatos que no son capaces de triunfar en elecciones libres y justas pueden verse tentados a cometer fraudes, intimidar o discriminar para lograrlo. A pesar de estas dificultades, la mayoría de los gobiernos y autoridades electorales realizan esfuerzos sustanciales para asegurar la integridad de las elecciones, para que los atributos de libertad y equidad sean garantizados a todos los ciudadanos.

Dentro del marco de la ONU se reconoció el uso del término internacional “Asistencia Técnica” para referirse a la principal tarea de la ONU en el programa de ayuda económica y social a los países subdesarrollados, y es utilizado para señalar el instrumento que, en el marco de las relaciones internacionales, se emplea para apoyar a los esfuerzos de los países en desarrollo, para la promoción del desarrollo socioeconómico de los pueblos, mediante la asesoría de expertos, capacitación y formación de recursos humanos.²³

²³ Organización de Naciones Unidas “Departamento de Asuntos Políticos” Contexto y Objetivos de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/uac/website5.htm>

El Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas,²⁴ provee justificaciones legales y morales para la asistencia electoral. Desde la adopción y proclamación de esta Declaración (1948), para la década de los sesenta, casi todas las democracias establecidas habían incluido a la asistencia electoral en el marco de sus iniciativas de asistencia democrática dirigidas a países en desarrollo. Como tal, este tipo de asistencia ha sido identificada como un importante factor de estabilización, un facilitador para el desarrollo económico y un útil instrumento de política exterior.²⁵

Cuando se hace referencia a un instrumentó de política exterior, es debido a que en ciertas situaciones la asistencia electoral se a utilizado para justificar intervenciones e interferencias en países de interés estratégico específico, como ejemplo de ésta asistencia electoral, “fue la que se prestó en las décadas de los sesenta y setenta a los partidos políticos de Europa del Sur y Latinoamérica por parte del gobierno de Estados Unidos y otras agencias de cooperación como las fundaciones de partidos políticos de Alemania y Gran Bretaña”.²⁶

Como consecuencia, las democracias establecidas empezaron a brindar apoyo sobre referendos constitucionales y elecciones de transición a través sus respectivas agencias de cooperación para el desarrollo o más frecuentemente mediante contribuciones específicas a instituciones multilaterales.

Pero fue hasta después de la Guerra Fría que se dio un amplio reconocimiento a la importancia de apoyar el establecimiento de instituciones gubernamentales funcionales y transparentes, como un aspecto prioritario en la creación de democracias más estables, pacíficas y económicamente sustentables.

²⁴ En el mismo se hace referencia a que 1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

²⁵ Organización de Naciones Unidas “Departamento de Asuntos Políticos”. Op. Cit.

²⁶ Thomas Carothers. Aiding Democracy Abroad, the Learning Curve.(1999).
<http://books.google.com/booksThomas+Carothers,+Democracy+Assistance>.(Agosto,2008)

Lo anterior se presentó durante la formación de nuevos países que se establecían tras la caída de regímenes autoritarios, así como en aquellos que dejaron atrás un régimen militar, en ellos el apoyo a las instituciones y procesos relacionados con las elecciones, fue una parte importante de su desarrollo. A partir de entonces, ha existido entusiasmo por parte de los Estados para proveer ayuda financiera para aspectos electorales en muchos países de forma bilateral, aunque más frecuentemente multilateral, haciendo importantes progresos en este tipo de actividades democráticas.²⁷

Sin embargo, tras el entusiasmo inicial causado por la llamada “tercera ola”²⁸ de democratización, que inició a mediados de la década de los setenta, pero avanzó más rápidamente en los noventa, los problemas empezaron a surgir. Al estudiar las transiciones en Europa del Este, Latinoamérica y África Subsahariana surgió en muchos casos una destacada división entre el aparentemente exitoso suministro de asistencia electoral y la falta de progreso por parte de los Estados asistidos en los procesos de democratización.²⁹ En muchos casos la transición de democracias electorales a democracias parlamentarias nunca fue totalmente completada.

Los programas de desarrollo institucional a largo plazo en materia electoral en un principio simplemente no fueron considerados, pues el enfoque se centraba únicamente en el día de la elección, tal y como si fuera un evento. Típicamente, no había disponibilidad de apoyo internacional para actividades prolongadas en la materia y se estimaba que la asistencia de largo plazo era difícil de medir y más fácil de influir por parte de factores externos o eventos imprevistos. En contraste, la asistencia *ad hoc* de corto plazo resultaba sumamente atractiva, pues los resultados eran fácilmente perceptibles, cuantificables, y fácilmente justificable ante interesados nacionales e internacionales.³⁰

²⁷ ACE. Breve historia de la asistencia electoral. <http://aceproject.org/ace-es/focus/focus-on-effective-electoral-assistance/introduccion>. (Agosto;2008)

²⁸ Se hace referencia a la tercera ola de democratización, a la que durante los quince años siguientes al final de la dictadura portuguesa en 1974, en aproximadamente treinta países de Europa, Asia y América latina los regímenes autoritarios fueronemplazados por otros democráticos.

²⁹ ACE. Breve historia de la asistencia electoral. Op. Cit.

³⁰ Ibid

2. Principales Actores en Asistencia Electoral.

Actualmente, la asistencia electoral puede ser definida como el apoyo legal, técnico y logístico proporcionado a las leyes, procesos e instituciones electorales. Esto abarca un campo de acción extenso, desde el establecimiento de un marco legal para la administración de elecciones, hasta sistemas electorales y procesos de registro de votantes inclusivos, apoyo a las instituciones responsables de administrar y ejecutar los procesos electorales, pasando por la entrega de recursos financieros, materiales y equipamiento, y asesoría de expertos, así como apoyo técnico y financiero a los grupos de la sociedad civil comprometidos en tareas de educación cívica y educación al votante, observación electoral y monitoreo de medios de comunicación; incluyendo asistencia técnica a los partidos políticos.³¹

Proveer este tipo de asistencia implica encargarse de una serie de complejas y delicadas tareas de interacción entre los organismos electorales, las organizaciones que brindan la asistencia, agencias bilaterales y multilaterales dedicadas a la cooperación para el desarrollo, gobiernos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos y empresas proveedoras de productos y servicios relacionados con las elecciones.³²

Dentro de algunos de los principales actores clave en materia de asistencia electoral, se encuentran la Comisión Europea (CE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos (OEA) e IDEA Internacional, los cuales han emprendido acciones concretas dirigidas a, contar con un acercamiento más incluyente para la instrumentación práctica de asistencia en proyectos relativos a temas electorales.

El objetivo inmediato de estas iniciativas es la intención de coordinar sus participaciones en proyectos de asistencia electoral y armonizarlos con un enfoque dirigido a promover el desarrollo de la democracia.

³¹ OEA. Asistencia Técnica Electoral. <http://www.upd.oas.org>. (Agosto;2008)

³² OEA. Hacia una Democracia más Eficaz. <http://www.summit-americas.org/Quebec-Democracy/Elect-Processes/mainpage-span.htm>. (Agosto.2008)

Los objetivos a largo plazo que forman parte de estas iniciativas, son los de provocar cambios definitivos en la forma en que se concibe, diseña, identifica e instrumenta la asistencia electoral por parte de las agencias de cooperación para el desarrollo y otros grupos que brindan esta clase de apoyos.³³

Es posible identificar algunos actores que han dado forma a los métodos en que la asistencia electoral ha sido justificada y otorgada desde la década de los sesenta, dentro de los cuales se puede citar: las Naciones Unidas, Estados Unidos, OEA y, desde mediados de la década de los noventa, la Comisión Europea.

a) La participación de Naciones Unidas:

La participación de Naciones Unidas en actividades relacionadas con asuntos electorales inició formalmente en las décadas de los sesenta y setenta, cuando mediante el Consejo de Administración Fiduciaria, asistió mediante observación o supervisión a cerca de 30 plebiscitos, referendos o elecciones en varias regiones del mundo. Para finales de la década de los ochenta, el PNUD había financiado diversos proyectos pequeños mediante los cuales se proporcionó alguna forma de asistencia en aspectos técnicos específicos de los procesos electorales y para el establecimiento de la infraestructura necesaria para conducir elecciones. También a finales de los ochenta y principios de la década de los noventa, la ONU empezó a comprometerse en misiones electorales de mayor envergadura y con base en tres perfiles: la organización y conducción de elecciones, la supervisión y control de las elecciones y la de verificación de los procesos electorales.³⁴

b) La participación de Estados Unidos:

De manera similar, hacia finales de la década de los ochenta Estados Unidos empezó a ofrecer asistencia electoral a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), misma que cofinanció algunos de

³³ Loc. Cit

³⁴ ACE. Breve historia de la asistencia electoral. Tres actores principales. http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/fo_eea-brief-history-eea#_ftn1. (Agosto, 2008)

los proyectos implementados por la Asistencia Técnica Electoral de la OEA en Guatemala.

Este desarrollo ocurrió después que los presidentes Carter y Reagan ubicaran a la promoción de la democracia como estrategia central de la política exterior estadounidense, durante éste periodo, ésta política exterior Americana hacia Latinoamérica, se “basaba en promover gobiernos que les aseguraran estabilidad política para garantizar seguridad y proteger sus intereses, sin importar la naturaleza de estos gobiernos siempre y cuando cumplieran con estos objetivos”³⁵.

Inicialmente, la asistencia electoral estuvo centrada en misiones de observación y apoyo a los partidos políticos a través de fundaciones privadas como el “*Centro Carter*”,³⁶ especializado en observación electoral. En 1987 fue cuando la USAID empezó también a considerar el establecimiento de una ONG de corte técnico y profesional, que se dedicara exclusivamente a otorgar asistencia para la organización de aspectos técnicos del proceso electoral en países en desarrollo.

c) La participación de la Organización de Estados Americanos:

La OEA, comparte la convicción de que la democracia representativa es una condición esencial para el desarrollo humano de los pueblos y para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente. Esto bajo el supuesto de que si un Estado ha hecho de la paz y de la democracia su forma peculiar de convivencia ciudadana, estaría en condiciones de desarrollar relaciones con otros Estados de forma pacífica inspirada en los cánones jurídicos del Derecho de Gentes. Esto es así, porque la OEA “estima a la democracia como la mejor forma existente de gobierno y porque la comunidad de Estados democráticos posibilita un orden internacional más seguro”.³⁷

³⁵ Lars Schoultz, *Beneath the United States*, “ University Press” Cambridge Massachusetts 1998, p.316

³⁶ El Centro Carter fue fundado en 1982 por el ex presidente Jimmy Carter, El Centro Carter, está orientado a brindar apoyo en la prevención y resolución de conflictos, para aumentar la libertad y la democracia.

³⁷ OEA. *Memoria de Labores 1997-2004*. “Unidad para la Promoción de la Democracia. (Guatemala; 2004) p. 15

En estas circunstancias, la OEA como principal organismo hemisférico para la defensa de los valores y las instituciones democráticas, ha venido trabajando intensa y armoniosamente con los países de la región con el objeto de promover y fortalecer la democracia representativa en aquellas naciones que han solicitado su asistencia a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia. De ahí que la OEA ha enviado misiones de observación electoral a más de 45 comicios en todo el continente, como garante de su transparencia e integridad.³⁸

d) La participación de la Comisión Europea:

La Comisión Europea ha estado activa en el campo de la asistencia electoral desde los noventa y sus actividades siempre se han apegado de manera firme a la promoción de la democracia, tal y como se asienta en el *Artículo 6* del Tratado de la Unión Europea.³⁹ Las formas por las que se ha brindado esta asistencia han evolucionado considerablemente, llegando a ser más sustantivas que sólo contribuciones financieras a proyectos diseñados y administrados por otras instituciones y agencias internacionales.

El financiamiento para misiones de apoyo electoral por parte de la CE inició con la observación de la primera elección multipartidista en Rusia, de 1993, y de la primera elección multirracial de Sudáfrica en 1994.⁴⁰ En ese mismo año, y siendo un evento de relevancia específica para su política exterior, la CE también entregó gran cantidad de apoyos financieros y técnicos a las elecciones generales en Mozambique, los primeros comicios en ese país tras la finalización de una guerra civil y la firma de los acuerdos de paz respectivos. Desde entonces, el apoyo en materia electoral brindado por la CE ha crecido considerablemente, tanto en número como en alcance. Incluso han enviado misiones de Observación Electoral dentro de los procesos en Guatemala.

³⁸ Ibid. p. 16

³⁹ El cual cita lo siguiente: Los Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo sobre cualquier cuestión de política exterior y de seguridad que revista un interés general, a fin de garantizar que la influencia de la Unión se ejerza del modo más eficaz mediante una acción concertada y convergente.

⁴⁰ Comisión Europea. Las misiones de apoyo y observación electoral. <http://eurlex.europa.eu/M.html#0145010077>. (Agosto, 2008)

3. Principales Tipos de Asistencia Electoral.

En 1991 la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó al Secretario General que designara un punto focal que lo apoyara en la coordinación y examen de las peticiones de asistencia electoral.

La División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas se estableció en abril de 1992, conforme a la resolución de la Asamblea General 46/137, para asesorar al Punto Focal en el desarrollo de sus actividades.⁴¹ La mayor parte de las actividades de la División incluyen el examen de las peticiones de asistencia electoral de los gobiernos, la realización de las misiones de evaluación de necesidades, la colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en el diseño de proyectos de asistencia electoral y en la ejecución de los aspectos electorales en operaciones de mantenimiento de la paz. Además, la División provee apoyo logístico y asesoría a los grupos de observadores internacionales, facilita la coordinación de la asistencia entre países donantes y organismos del sistema de las Naciones Unidas; mantiene una lista de expertos electorales; organiza conferencias y cursos de capacitación; asesora en la administración de los fondos fiduciarios destinados a apoyar las actividades de la ONU en materia electoral; y sirve como la memoria institucional de la Organización en el campo de la asistencia electoral.

Existen dos categorías principales en que se divide la asistencia electoral de las Naciones Unidas:⁴²

a) Normas de actividades de asistencia electoral: Desde el establecimiento de la División de Asistencia Electoral en 1992 las Naciones Unidas han proporcionado varias formas de asistencia electoral. La experiencia ha demostrado la importancia de planear la asistencia en base a las necesidades particulares del país que la solicita. Aunque la atención internacional se ha dirigido principalmente al apoyo brindado por las Naciones Unidas a la ejecución

⁴¹ ONU. Principales Tipos de Asistencia Electoral. <http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/uae/website3.htm>. (Agosto:2008)

⁴² Ibid

de los aspectos electorales en operaciones de mantenimiento de la paz, la mayor parte de la asistencia electoral provista por la Organización se lleva a cabo en proyectos de menor escala a través de actividades de asistencia técnica que no requieren de un mandato específico por parte de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad.

Con base a la petición de un Estado Miembro, las normas de actividades de asistencia electoral pueden ser adaptadas para satisfacer las necesidades particulares del país solicitante.

b) Coordinación y apoyo a los observadores internacionales: Este tipo de asistencia se utiliza con frecuencia cuando varios gobiernos y organizaciones han sido invitados por un Estado Miembro para observar sus elecciones. La División Electoral de Naciones Unidas, con ayuda del PNUD, establece una pequeña secretaría técnica en el país solicitante cuya misión es coordinar y proporcionar apoyo logístico a los observadores internacionales, que suman sus capacidades para integrar un grupo conjunto de observadores electorales internacionales.

Durante las actividades operativas, todas las organizaciones o instituciones que apoyan el proceso electoral deben de mantener una postura claramente neutral.

Existen dos grandes ventajas al llevar a cabo esta forma de asistencia:

- a) Las Naciones Unidas conservan su neutralidad al proporcionar asistencia a un importante proceso político, y
- b) Está participación es la más respetuosa de la soberanía nacional, al mismo tiempo que brinda los beneficios de realizar una observación internacional coordinada.

4. Modalidades de la Asistencia Electoral

Dentro de las principales modalidades existentes para brindar apoyo en los procesos electorales, destacan las siguientes:⁴³

a) La asistencia técnica

Esta es la modalidad más solicitada, e implica asistencia de corto a largo plazo a las autoridades electorales nacionales que tienen a su cargo la administración de las elecciones en sus respectivos países.

La OEA, a través de sus diversas secretarías, proporciona asesoría y asistencia a las autoridades electorales en esferas como la administración y planeación electoral, registro de votantes, elaboración de presupuestos, revisión de las leyes y regulaciones electorales, capacitación de autoridades electorales, logística, educación cívica y electoral, adquisición de materiales para el sufragio, coordinación de la asistencia internacional, resolución de la disputa electoral, computarización de las listas, distritalización, entre otros.

b) Apoyo a los observadores electorales nacionales.

Este tipo de asistencia resalta la importancia de crear una capacidad nacional de observación en los Estados Miembros mediante el apoyo a las actividades de observación electoral de la sociedad civil, desde una base no partidista. Siguiendo la petición del gobierno, la asistencia técnica puede ser proporcionada a una red nacional de grupos de observadores nacionales, patrocinados por organizaciones civiles locales no partidistas. Esta forma de asistencia es sumamente positiva en países con un relativo desarrollo y pluralidad, que cuenten con una comunidad

⁴³ CINU. Modalidades de Asistencia Electoral. <http://www.cinu.org.mx/asistelec/modalidades.htm>. (Agosto;2008)

amplia de organizaciones civiles interesadas en llevar a cabo actividades de observación electoral nacional.

c) Organización y manejo del proceso electoral⁴⁴.

Si las Naciones Unidas reciben el mandato de organizar y manejar una elección o referéndum, la Organización asume el papel que normalmente desempeñarían las autoridades electorales nacionales. Este mandato implica el establecimiento de un sistema de leyes, procedimientos y medidas administrativas, que son necesarias para poder alcanzar unas elecciones libres y justas.

Debido al costo, alcance y tiempo de preparación requerido, entre otros factores, este tipo de asistencia es poco solicitado, excepto en las situaciones especiales posteriores a los conflictos, caracterizadas por la insuficiente capacidad institucional para poder organizar una elección.

d) Supervisión del proceso electoral.

La supervisión electoral es una modalidad poco común que fue adoptada principalmente en situaciones de descolonización, por lo que su uso no resulta apropiado en los Estados soberanos.

e) Verificación del proceso electoral.

Una forma más común de asistencia electoral que se proporciona en el contexto de una "misión principal" es la verificación de las elecciones. Esta modalidad requiere una invitación explícita del gobierno que realiza la elección, esto en el caso de una verificación por parte de la OEA, en caso de que sea la ONU la que realiza la verificación esta necesita autorización del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, éste tipo de verificaciones da mayor libertad al país solicitante, ya que el Gobierno mantiene la responsabilidad de la organización y realización

⁴⁴ Este tipo de modalidad es realizado únicamente por la ONU y se da en Estados que regularmente acaban de finalizar un conflicto y no cuentan con instituciones electorales fortalecidas para llevar a cabo este tipo de procesos.

del proceso electoral. Las misiones de verificación no tienen obligatoriedad legal pero tienen el mandato de observar y verificar la legitimidad de diversas fases del proceso, y el cumplimiento de las regulaciones electorales por parte de las autoridades.

Los observadores internacionales son distribuidos a lo largo del país para dar un seguimiento cercano a todos los aspectos del proceso electoral.

Partiendo de la específica petición de un Estado Miembro, la normativa y modalidades de asistencia electoral pueden ser adaptadas para satisfacer las necesidades particulares del país solicitante.

5. Clasificación de la Cooperación Técnica Internacional Según el Nivel de Desarrollo de los Actores Participantes

Es importante distinguir las diferentes formas en las que se puede brindar o recibir la Asistencia Técnica, ya sea en materia electoral o de otra índole: según el nivel de desarrollo de las partes cooperantes, las acciones de cooperación pueden ser horizontales o verticales.

a) Horizontal

Cuando se realiza, exclusivamente entre los mismos países en vías de desarrollo y se denomina Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, Cooperación Sur/Sur, o Cooperación Horizontal.

La implementación de esta modalidad da cuenta de la necesidad de estrechar los vínculos solidarios entre los países en desarrollo.

Se puede mencionar que este tipo de cooperación tiene una mejor aceptación por los receptores de la misma, porque se realiza entre países con condiciones similares, que han atravesado procesos semejantes, y que por consiguiente, el

grado de comprensión hacia los retos de su desarrollo es mayor y más solidario que la cooperación recibida de países altamente industrializados.

b) Vertical

Cuando la fuente es un Organismo Internacional o una agencia de un país industrializado. Se conoce también como Cooperación Norte/Sur por realizarse entre países desarrollados y países subdesarrollados, o en vías de desarrollo.

6. Clasificación de la Cooperación Técnica Internacional por el Número de Fuentes y/o Actores Involucrados

El entusiasmo por parte de los Estados para proveer ayuda financiera para aspectos electorales en muchos países, se ha dado forma bilateral, triangular, aunque más frecuentemente multilateral, a continuación se describe cada una de estas formas.⁴⁵

1) Bilateral: Son acuerdos entre gobiernos donde la ayuda proviene directamente del país donante a través de sus administraciones públicas, Esta cooperación se concreta principalmente a través de Convenios Básicos de Cooperación Técnica que constituyen el marco general que regula en detalle las condiciones, los alcances y otorgamiento y recepción de dicha cooperación e igualmente las áreas que serán atendidas.

2) Trilateral o Triangular: Es la asociación de una fuente tradicional de cooperación, ya sea bilateral o multilateral, y un país otorgante de cooperación horizontal, para concurrir conjuntamente en acciones a favor de un tercer país en desarrollo.⁴⁶

⁴⁵ Agencia Peruana de Cooperación Internacional. “Gerencia de Gestión”. Taller Gobiernos Regionales y Cooperación Internacional. (Perú 2007) p.5

⁴⁶ Santa María Tomás. Alternativas de Financiamiento de la CTPD. (Guatemala: 1999) p.15

3) Multilateral: Los fondos de las Organizaciones Internacionales se realizan a través de sus propios programas y proyectos de cooperación. “Son los Organismos Internacionales en los cuales participan varios países con intereses determinados de carácter político, regional o sectorial.

Estos organismos multilaterales otorgan o ejecutan cooperación con sus propios recursos o con fondos entregados por los países miembros para programas concretos”.⁴⁷

Esta cooperación se realiza a través de esquemas, programas y proyectos cuyas bases y lineamientos son aceptados por un grupo de países en un Foro u Organismo de carácter mundial, subregional o regional como la ONU y la Organización de Estados Americanos –OEA- y sus Organismos y Agencias Especializadas.

Es importante recalcar algunas diferencias existentes entre estos tipos de cooperación, dentro de la Cooperación Multilateral, los Organismos Internacionales tienen implicaciones políticas muy diferentes a las que puedan presentarse en el uso de los Sistemas Bilaterales, dado que los Organismos Internacionales responden siempre a los mandatos que reciben de sus miembros, es decir de los mismos gobiernos que los conforman. Mientras que los Sistemas Bilaterales responden a mandatos del gobierno respectivo.

La Cooperación Técnica de los Organismos Internacionales procura satisfacer un derecho de los países miembros, derecho basado precisamente en el hecho de ser país miembro, en el caso de los Sistemas Bilaterales, se trata de una concesión que un país hace en beneficio de otro.⁴⁸

⁴⁷Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. “Centro Iberoamericano de Formación”. Tipos de Cooperación Internacional. (1999). http://www.sela.org/public_html/AA2K/ES/docs.htm

⁴⁸ Domínguez José. Op. Cit., p. 9

7. Sujetos de la Cooperación Técnica Internacional

Dentro del proceso requerido para el acceso a la Cooperación Técnica Internacional intervienen dos sujetos fundamentales; las fuentes otorgantes o donantes, constituidas a través de países, organismos internacionales y agencias; y los Países Receptores.

Sin embargo, en el proceso participan otros sujetos importantes, tales como los Consultores Individuales, las Firms Consultoras, las Unidades Ejecutoras y los Homólogos.

a. Las fuentes

Las Fuentes, otorgantes o donantes, “son aquellos sujetos que brindan apoyo para complementar la disponibilidad de los recursos nacionales, para permitir la implementación de los programas de desarrollo y las inversiones correspondientes; posibilita al país integrarse a la comunidad internacional, facilitar el acceso a la tecnología y al conocimiento gerencial y además a la formación del recurso humano.”⁴⁹

b. Los Países Receptores

Los Países Receptores son los sujetos a quienes corresponde o tienen la responsabilidad de definir las necesidades de Cooperación Técnica Internacional y de asegurar la adecuada recepción y utilización de los recursos que se obtendrán.

c. Los Consultores Individuales

Son los expertos o profesionales cuyos servicios son contratados a título individual para trabajar en un proyecto de Cooperación Técnica Internacional financiado por cualquier tipo de fuente dentro de los términos y condiciones de un convenio que el país receptor y la fuente otorgante o donante hayan celebrado al respecto.

⁴⁹ Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. La Cooperación Internacional. Op. Cit., p. 12

d. Las Firmas Consultoras

Son las instituciones constituidas con personería jurídica, integradas principalmente por profesionales especializados en diversas disciplinas. Son entidades de consultoría y asesoría profesional especializados en la preparación de estudios de factibilidad, informes especiales, planos, diseños, evaluaciones, etc., de Cooperación Técnica Internacional.

e. Las Unidades Ejecutoras

Son las instituciones que directamente realizan o ejecutan los programas, proyectos, actividades, etc., de Cooperación Técnica Internacional, conjuntamente con los consultores individuales o las firmas consultoras.

La Unidad Ejecutora constituye un sujeto de trascendental importancia donde se requiere de un alto grado de organización, capacitación y riqueza de recursos humanos especializados.

f. Los Homólogos

Dentro del proceso de Cooperación Técnica Internacional, los Homólogos, generalmente profesionales, nacionales designados por la Unidad Ejecutora, constituyen el recurso más valioso del país receptor, ya que su responsabilidad principal consiste en asimilar la tecnología que el consultor está obligado a transferir, para que cuando la Cooperación Técnica haya concluido existan las condiciones de capacidad local suficientes para poder desarrollar o aplicar en otros programas o proyectos nacionales similares, las actividades realizadas dentro de un proyecto de Cooperación Técnica Internacional.

CAPÍTULO III

POLÍTICA EXTERIOR Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Para los efectos de enmarcar la relación que esta tesis pretende establecer entre Política Exterior y la Cooperación Internacional, se presentan algunas apreciaciones y definiciones que algunos teóricos han realizado al respecto, con el objetivo de crear un debate teórico que logre crear una visión más amplia sobre la temática en cuestión. Otro objetivo que se pretende lograr dentro de este capítulo es el determinar cuál es el marco jurídico institucional seguido por el país, para proveer la Cooperación Internacional que recibe o se solicita.

1. Debate Teórico y Conceptual Sobre la Política Exterior y la Cooperación Internacional.

A) Definición de Política Exterior.

Como primer punto, es importante marcar la diferencia que existe entre una Política Exterior y una Política Internacional, ya que esto puede dar lugar a equivocación y mal interpretación de los términos, el vocablo de “Política Internacional” se utiliza para referirse a las relaciones de los Estados en su conjunto, y el término “Política Exterior” generalmente se utiliza para designar la actividad internacional que desarrolla cada país respecto de los demás.

Entendiéndose esta diferencia, pasamos a analizar el término que nos interesa para la investigación, el cual se refiere a la política exterior.

La política exterior no es una sucesión o relación de actitudes aisladas. Lo que define la existencia de una política exterior es la coherencia y la continuidad que guardan esas actitudes entre sí. “Un país que obrara en cada caso con total exclusión de la conducta que sigue en otras situaciones podría tener relaciones internacionales pero, en el sentido estricto del término, no tendría política exterior. Buena o mala, acertada o errónea, la política exterior exige un mínimo de unidad de acción”.⁵⁰

Para los teóricos de la corriente realista la política exterior es el resultado de acciones y reacciones ante limitaciones y oportunidades externas. “Esta visión ignora el proceso de decisiones gubernamentales, el papel de liderazgo político, el rol de las instituciones estatales y no estatales, y sus dinámicas de cambio, en definitiva, ignora la política doméstica y el gran contexto en que interactúan estos elementos para producir la política exterior”.⁵¹

Para Hans J. Morgenthau, la política exterior debe radicar en el interés nacional, entendiéndose que toda política exterior “...que opere bajo la normativa del interés nacional debe portar, obviamente, cierta relación con la entidad física, política y cultural que conocemos con el nombre de nación. En un mundo donde varias naciones soberanas compiten entre sí y rivalizan por el poder, las políticas exteriores de todas las naciones, por necesidad, deben referirse a su supervivencia como requisito mínimo. Así, toda nación realiza aquello que no le queda más remedio que llevar a cabo: proteger su identidad física, política y cultural contra la invasión de cualquier otra nación...”⁵²

Para los realistas, la política exterior, se basa en el origen de la teoría del equilibrio del poder o la balanza del poder, como lo define Hass “Entre los diversos significados del término de equilibrio del poder uno de los más corrientes es la mera descripción factual de la distribución del poder político en la escena internacional en un momento determinado. Pero, en otro sentido, el término juega

⁵⁰ Mario Amadeo. Política Internacional, Los Principios y Los Hechos”. (Buenos Aires: Instituto Argentino de Cultura Hispánica, 1989), p.121

⁵¹ Willian A. Hasleton. “Los Procesos de Decisión y las Políticas Exteriores”. Artículo en el Anuario del RIAL (1ª Edición, 1997).

⁵² Hans J. Morgentahu. “Explicaciones sobre política exterior” Relaciones Internacionales, El Pensamiento de los Clásicos (2002), p. 168

el papel de principio teórico que se aplica como guía en la elaboración de la política exterior para cualquier situación internacional, de tal modo que se evita el predominio de un estado sobre los otros. Ampliando esta noción y asumiendo que casi todos los estados guían sus políticas por este principio, se puede pensar en la aparición de un sistema general de equilibrio del poder, un sistema en el que cada estado participante juega un papel concreto.”⁵³ La verdad es que los estados están interesados tan sólo en un equilibrio que esté a su favor. Su objetivo no es un verdadero equilibrio, sino un margen generoso.⁵⁴

Para Hoffman, “La política exterior es una estrategia o programa planeado de actividad, desarrollado por los creadores de decisiones de un Estado frente a otros Estados o entidades internacionales y encaminado a alcanzar metas específicas definidas en términos de los intereses nacionales.”⁵⁵

Según Valdez,⁵⁶ “existe consenso entre los estudiosos de las relaciones internacionales de que los objetivos que animan la política exterior de todo Estado, son tres:

- La preservación de su integridad territorial
- Dependencia política
- La consecución de sus intereses nacionales

En el caso de los países en desarrollo su interés nacional está estrechamente vinculado a su viabilidad nacional, o sea, su capacidad para desarrollarse en forma relativamente autónoma”.

También debe considerarse, como indica Dallanegra⁵⁷, que la generación de las decisiones en materia de política exterior, tiene que ver con el interés de la nación,

⁵³ Ester Barbe. Al citar a Hass. “El equilibrio del Poder, en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. Afers International (11 Edición, 187) www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB (Julio;2008)

⁵⁴ Loc. Cit.

⁵⁵ Stanley Hoffmann. Teorías Contemporáneas Sobre Las Relaciones Internacionales. (Madrid :1960), p. 53

⁵⁶ Oliva Carmen Eugenia, al citar a Valdéz. Op. Cit., p. 33

⁵⁷ Loc. Cit.

pero el contenido en sí, pasa por las personas que en ese momento están en el poder y la manera que los diferentes sectores tienen capacidad al hacer “lobby”.

Intentando tomar algunos de los elementos dados por los autores citados anteriormente, se formula una definición propia de política exterior, que posea los distintos elementos teóricos que se ven involucrados en ésta.

Así podemos definir a la política exterior como un campo de acción hacia donde se dirigen los intereses del Estado, sin hacer caso omiso de la política internacional es decir de los factores externos que la componen, estas acciones están dirigidas hacia los actores y entidades internacionales, mediante las cuales se busca la mejor utilización de todos los recursos disponibles tanto internos como externos, para la consecución de los objetivos nacionales, teniendo siempre como punto de partida el interés nacional.

En el caso de los países en desarrollo, la política exterior de los mismos debe basarse en la capacidad que tiene el Estado para implementarla frente a los intereses y potencialidades de otros Estados, es decir la misma debe ser pragmática y con los objetivos claros, teniendo como base la capacidad de las acciones que el Estado pueda aplicar.

2. Cooperación Internacional.

2.1 La Cooperación Internacional en el Contexto de la Política Exterior.

A) La Cooperación como Instrumento de la Política Exterior.

Analizando la cooperación internacional dentro del contexto realista, y citando a Morgenthau la cooperación internacional busca consolidar una posición de poder, es decir que la decisión de conceder ayuda a otro país es fundamentalmente una decisión política y no altruista ya que ésta busca también un interés propio. Como ejemplo se puede mencionar que durante la guerra fría, la asistencia externa fue utilizada por las grandes potencias como una forma de control ideológico y como

un medio rentable de suplir armamento a los países receptores; se asegura que en 1985, la asistencia al desarrollo comprendió sólo un tercio de los gastos de ayuda norteamericana, mientras la asistencia militar representó dos tercios; e inclusive, entre 1981 y 1985, la asistencia militar norteamericana superó cinco veces a la ayuda para el desarrollo otorgada por ese país.⁵⁸

Dentro de este contexto y como lo cita Michel Vernieres,⁵⁹ la cooperación estuvo marcada por esta rivalidad estratégica. La ayuda al desarrollo debía, en primer lugar, crear o estrechar las relaciones políticas o, al menos, evitar que existieran unas relaciones demasiado estrechas con los otros estados, que pudieran alterar el “Status Quo”.

En opinión de los teóricos de la dependencia, la relación entre el “Centro” y la “Periferia”, lejos de ser una relación de cooperación de intereses mutuos, connota la subordinación del último al primero y su explotación por parte de aquel.⁶⁰

De modo que para la corriente de la dependencia, la carencia de capital de los países subdesarrollados no se debe al hecho de estar fuera del sistema capitalista, sino porque han sido integrados dentro de la estructura internacional de clases dentro del sistema o bien como lo asegura Tibor Méndez, el cual menciona que hay un elemento presente en casi todas las políticas de ayuda, el cual permite a los países otorgantes juzgar la eficacia de dicha ayuda, este es “... la intención de ganar, y donde ya existe aquella, de mantener y quizás extender una influencia internacional para el país donador, la ayuda al extranjero es el instrumento menos costoso para llegar a ese objetivo”.

Dentro de este contexto podemos referirnos a la definición que dan los teóricos Marxistas sobre la Cooperación Internacional, misma a la cual se refieren como “La división del sistema mundial entre un centro y una periferia, cuestiona el alcance de los procesos cooperativos, ya que afirma la existencia de un sistema

⁵⁸ Blake “Las Políticas de las relaciones Económicas Globales” Polis (No 3) ,p.25

⁵⁹ Michel Vernieres. Norte y Sur, Renovar la Cooperación (España:1998), p. 9

⁶⁰ Claudia G. Jiménez. Al citar a Dougherty y Palzagraff. “Las teorías de la Cooperación en las Relaciones Internacionales” Polis (3ra Edición; México: 2004), p. 130

mundial desigual en el que la cooperación otorga mayores ventajas a los países hegemónicos o del centro.”⁶¹

Sin embargo, la alta dependencia hacia la cooperación internacional que tienen los países en desarrollo no sólo trae como resultado que éstos abran sus puertas a la cooperación proveniente del exterior, sino que también compitan por ganar la atención de los países otorgantes de recursos, sometidos en algunos casos a los intereses de los países donantes.

En síntesis se puede decir que los países desarrollados ponen en marcha políticas de cooperación como un instrumento poderoso para expandir sus intereses políticos y económicos, así como en cierta medida estimular el desarrollo de los países receptores de la cooperación.

B. La Cooperación Internacional como objetivo de la Política Exterior.

Cuando nos referimos a la cooperación internacional como un objetivo de la política exterior, se habla de las acciones que realiza o pretende realizar un Estado para lograr u obtener recursos externos que ayuden a lograr un mejor desarrollo, económico y social. En este contexto se ve a la cooperación internacional como un instrumento para obtener recursos que impulsen el desarrollo nacional, como apoyo para promover y/o coordinar políticas de carácter institucional tendientes a favorecer la estabilidad política de los países en vías de desarrollo.

Para Juan Carlos Rodríguez- Ferrara, la cooperación internacional tiene un carácter equilibrador, compensando en parte “la carencia de mecanismos más eficaces a nivel supranacional para aminorar la distancia económica y social entre los pueblos.”⁶²

⁶¹ Jiménez Claudia. Op. Cit., p. 132

⁶² Universidad Rafael Landívar. Cooperación internacional y política exterior. (Guatemala: 2000), p. 78

Básicamente son los países en desarrollo los que plantean la cooperación internacional como un objetivo permanente de su política exterior, ello debido a su vulnerabilidad externa.

Finalmente aunque la asistencia para el desarrollo relaciona básicamente a países ricos y pobres, la cooperación internacional podría gozar de una aceptación mucho más amplia al implicar una gama de interacciones entre países, independientemente de su nivel de desarrollo. En este sentido, la decisión de cooperar podría obedecer a varias razones, entre las que pueden mencionarse:⁶³

- La búsqueda de la eficiencia y/o la reducción de costos en las transacciones realizadas por los Estados.
- La necesidad de protegerse frente a amenazas externas comunes.
- El deseo de compartir recursos internacionales considerados como patrimonio de la humanidad como es el caso de los fondos marinos para los cuales se establecen regímenes internacionales.
- El deseo de reducir externalidades como sucede, por ejemplo, con el deterioro del medio ambiente, lo que conlleva al establecimiento de regímenes internacionales.
- El deseo de crear un futuro más seguro y provechoso. Robert Axelrod desarrolla la idea de que cuando dos o más Estados consideran que el futuro va a ser importante para ellos, y si a la vez todos ellos son capaces de reciprocarse eventos, entonces la cooperación es posible incluso en un mundo de egoístas sin autoridad central.

⁶³ Ramírez Juan Carlos, Op. Cit., p. 20

En síntesis, son los países en desarrollo los que ven a la cooperación internacional como objetivo de su política exterior, ya que mediante ésta promueven la colaboración internacional con el afán de fortalecer sus esfuerzos en favor del desarrollo.

El ser un país en desarrollo hace necesario implementar políticas orientadas a la consecución o captación de recursos que fortalezcan las políticas de desarrollo.

3. La Cooperación Internacional y el Fortalecimiento Institucional Democrático

El compromiso de los miembros del sistema interamericano con la democracia y sus valores no desconoce que la región enfrenta aún retos y desafíos en la consolidación de los regímenes políticos, los cuales están asociados a la juventud de las democracias de América Latina, pero también a otros factores como la debilidad de la democracia electoral, la falta de fortaleza de la cultura democrática entre los pueblos de la región.

Las actividades de apoyo a las instituciones electorales, parten de la convicción de que los procesos electorales son una pieza fundamental en la consolidación de la democracia, al constituir la base de la representación popular y el vehículo a través del cual los ciudadanos ejercen en plenitud sus derechos civiles y políticos.⁶⁴

Dentro de este contexto se mencionan las acciones y/o la relación que se da entre el fortalecimiento institucional y la OEA.

a) El Fortalecimiento Institucional en el Contexto Latinoamericano

⁶⁴ Francisco Villagrán Krames. Defensa de la Democracia y de los Derechos Humanos en su plan Regional y Sub-Regional. (Guatemala; 2004) p.28

Dentro del contexto latinoamericano los países dentro de la OEA han puesto prioridad a la defensa y al fortalecimiento de la Democracia, esto se demuestra mediante las siguientes acciones:

- Reunión en Santiago Chile en 1991, durante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos realizada en la capital de Chile, los Estados miembros firmaron el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano” y aprobaron la Resolución Democracia Representativa, más conocida como la Resolución 1080. Esta última creó un mecanismo para responder de manera efectiva a una interrupción ilegal del proceso democrático en cualquier país de la región.
- La Carta Democrática Interamericana: La carta democrática interamericana (2001), en donde se cita que si bien los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos. Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales.
- Democracia Representativa: Resolución aprobada en la sesión plenaria de 1991, la cual establece que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, dentro de la cual se resuelve que el Consejo Permanente de la OEA elabore un conjunto de propuestas e incentivos para la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos, sobre la base de la solidaridad y la cooperación internacional.

b) El Fortalecimiento Institucional en el Contexto Guatemalteco

Guatemala no sólo procura satisfacer un derecho al que es acreedor como un país miembro de la OEA, sino que con esto también intenta cumplir con los distintos protocolos y/o convenios, los cuales ha suscrito como un Estado miembro de la

OEA con el afán de luchar para el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de sus instituciones democráticas.

Ya que la OEA promueve el fortalecimiento de los mecanismos electorales, utilizando tecnologías de información, garantizando la imparcialidad, prontitud e independencia de las instituciones, tribunales y demás entidades responsables de organizar y verificar las elecciones en el ámbito nacional.

Teniendo como objetivo principal que se den elecciones limpias, entendiéndose a las elecciones limpias como las competitivas, libres, igualitarias e inclusivas ya que la asistencia a las urnas electorales es vital para la salud de la democracia en un país, y esto no se puede lograr sin un régimen electoral consolidado.

c) Importancia de la Democracia en el Marco de la OEA.

La importancia de la democracia dentro del marco de la OEA, recae como se ha mencionado con anterioridad, en que la organización toma a la democracia como un factor importante, no solo para el mantenimiento de la paz en los países de la región sino como un factor indispensable para el desarrollo humano.

En ese sentido, la OEA promueve la cooperación horizontal, mediante el diseño y desarrollo de iniciativas de cooperación en materia electoral, bajo la premisa de que los países del continente pueden maximizar la ventaja de las similitudes entres sus procesos electorales, para utilizarlas en la instrumentación de proyectos que les permitan compartir y aprovechar sus experiencias exitosas en este campo. Así mediante proyectos de asistencia técnica y profesional mutua y/o recíproca, puede lograrse altos niveles de profesionalidad en la planeación y conducción de procesos electorales.

4. Marco Jurídico Institucional que Rige la Cooperación Internacional en Guatemala.

Dentro de las entidades que por ley tienen asignada la responsabilidad, de coordinar lo referente a la cooperación internacional en Guatemala son las siguientes:

a) Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)

La razón de ser de la Secretaría General de Planificación es proponer los Planes y Programas de Desarrollo Nacional conforme a las políticas y estrategias adoptadas por el Gobierno de Guatemala y coordinar las acciones de las diversas Direcciones Generales, las unidades de planificación sectorial, los consejos de desarrollo y las unidades ejecutoras de programas y proyectos, para establecer una adecuada identificación, selección, priorización y evaluación de los proyectos de desarrollo económico y social que se presentan para su inclusión en los Planes de Desarrollo Nacional, en el inventario nacional de proyectos y en la gestión de financiamiento tanto nacional como de la cooperación técnica y financiera de carácter internacional.⁶⁵

La SEGEPLAN, es el ente responsable de la formulación de las políticas y programas de cooperación internacional en coordinación con los ministerios de Estado, especialmente con el Ministerio de Finanzas Públicas. Para el efecto a dicha Secretaría le corresponde:⁶⁶

- a)** Coadyuvar a la formulación de la política general de gobierno y elaborar el Programa de Inversión Pública, de acuerdo a las necesidades del país, en coordinación con los ministerios de Estado y otras entidades públicas.
- b)** Orientar la cooperación hacia las prioridades del desarrollo nacional que contribuyan a dar una atención eficaz a las necesidades de la población.
- c)** Dictaminar sobre la viabilidad técnica, económica y financiera de los proyectos previos a cualquier gestión de financiamiento externo

⁶⁵ Segeplan. “La situación tradicional de Guatemala frente a la cooperación internacional”

⁶⁶ Secretaría de Planificación y Programación. Política de Cooperación Internacional. (Guatemala: 2004) p.14

reembolsable, y participar en el proceso de negociación, a nivel de comisiones interinstitucionales, de la cooperación internacional reembolsable.

d) Formular las políticas y programas de cooperación internacional, así como priorizar, gestionar, negociar, administrar y contratar, por delegación de la autoridad competente, la cooperación financiera no reembolsable. La cooperación financiera no reembolsable proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y del Banco Mundial (BM), deberá contratarse conjuntamente con el Ministerio de Finanzas Públicas.

e) Registrar y dar seguimiento a las operaciones de cooperación no reembolsable y obtener información sobre sus desembolsos y ejecución, tanto de los cooperantes, como de las unidades ejecutoras.

a.1) Responsabilidades de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN):⁶⁷

- Ejercer la función de coordinador y facilitador de la cooperación técnica y financiera no reembolsable que recibe el país, promoviendo mecanismos ágiles de coordinación dentro del sector público, así como entre las instituciones descentralizadas y los organismos cooperantes.
- Armonizar la oferta y demanda de cooperación, elaborando programas de cooperación con cada fuente, considerando sus diferentes líneas, con base en las políticas, planes y programas de Gobierno.
- Analizar, conocer y dar seguimiento a las políticas, procedimientos e instrumentos de las fuentes de cooperación.

⁶⁷ Ibid. P. 15

- Observar el desarrollo de la cooperación internacional a nivel mundial, con el propósito de poder alertar a las instancias superiores de Gobierno sobre su incidencia para el país.
- Desarrollar análisis de la oferta potencial y no utilizada de la cooperación internacional y tomar medidas para concretarla.
- Coordinar la negociación de la cooperación internacional no reembolsable, así como la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y participar en la negociación de la cooperación reembolsable.
- Asegurar la viabilidad técnica de los proyectos a ser financiados con recursos externos.
- Asesorar y apoyar a las Unidades Ejecutoras en la preparación de Proyectos y en el cumplimiento de condiciones previas a la formalización de la cooperación y a los desembolsos.
- Promover en las fuentes de cooperación apoyo para la pre-inversión.
- Dar seguimiento a la ejecución de los proyectos de desarrollo financiados con recursos externos.

b) Ministerio de Finanzas Públicas.

El Ministerio de Finanzas Públicas es el encargado de aplicar la política fiscal y presupuestaria del Estado, coordinando las actividades de las instituciones y dependencias gubernamentales que integran el Sector Público Financiero.⁶⁸

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República, en su Artículo 35 literales (o) y (p).

⁶⁸ Ibid. P. 17

“Artículo 35. Ministerio de Finanzas Públicas...”

- o) Definir, con base en la política económica y social del Gobierno, conjuntamente con el órgano de planificación del Estado, la política para la formulación, priorización evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos, financiamiento y cooperación externa.

- p) Programar, gestionar, negociar, contratar por delegación de la autoridad competente, registrar, y fiscalizar las operaciones de financiamiento externo, así como también disponer lo relativo a la cooperación internacional en general, y realizar los análisis respectivos para prever la capacidad de endeudamiento del Gobierno. Se exceptúan de esta función los casos contemplados en el inciso g) del artículo 14 de la presente ley.”

b.1) Responsabilidades del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN):

- Dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones contractuales de los préstamos Registrar, administrar y dirigir la deuda pública externa.

- Aprobar las donaciones que requieran aportes de contraparte nacional o impliquen gastos recurrentes futuros.

- Presupuestar la asignación de recursos de contrapartida y gastos recurrentes convenidos para los proyectos financiados por la Cooperación Internacional tanto con recursos reembolsables como no reembolsables.

c) Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al ministerio de Relaciones Exteriores le corresponde colaborar con el presidente de la República en la dirección de la política y las relaciones internacionales, en la celebración, ratificación y denuncia de tratados y convenios de conformidad con la Constitución.⁶⁹

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 114-97 del Congreso de la República, en su Artículo 38, literal (a):

“Artículo 38. Ministerio de Relaciones Exteriores....”

- a) Coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la negociación de convenios comerciales, de inversiones; de préstamos, de turismo, medio ambiente, de transporte; de comunicaciones; de ciencia y tecnología; de integración, económica; de trabajo; de integración de bloques extra-regionales; de energía; de propiedad industrial e intelectual y cooperación internacional técnica y financiera; de educación y capacitación, y otros relacionados.”

c.1) Responsabilidades del Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Atender los aspectos diplomáticos de las relaciones con los donantes e informarles constantemente sobre el desarrollo político del país, así como temas específicos.
- Promover la capacitación del servicio exterior para profesionalizar sus labores con países donantes, en especial con aquellos cuya importancia es evidente y de interés nacional.

⁶⁹ Ibid. P. 18

- Ser el canal oficial y diplomático del Gobierno, salvo en casos en que la ley del país cooperante indique que la responsabilidad recae en otra institución.
- Firmar convenios o tratados internacionales, donaciones o asistencia técnica.
- Colaborar en el otorgamiento de plenos poderes cuando fuere el caso.

Es importante destacar que, la actual situación mundial ha tendido a modificar las áreas geográficas que son consideradas prioritarias para la cooperación internacional. “Los principales donantes por razones vinculadas a sus propios intereses nacionales, han seleccionado otras áreas de interés, que están desplazando a Latinoamérica como beneficiaria de cooperación y haciendo que ésta sea más focalizada y selectiva. Asimismo, se han establecido nuevos criterios que definen las prioridades de los cooperantes, como son la clasificación de los países por su nivel de renta, por su compromiso con el ambiente, por su estabilidad macroeconómica, y otros factores similares. Estos aspectos están condicionando las posibilidades del país para tener acceso a la cooperación internacional.”⁷⁰ Por lo que depende de las instituciones anteriormente descritas, realizar un buen manejo de la cooperación internacional, con el objetivo primordial de que ésta se utilice de manera correcta y que brinde la mayor ayuda posible, ya que si bien Guatemala no es un país altamente dependiente de la cooperación internacional, ésta sí constituye un importante factor de apoyo a los esfuerzos nacionales.

⁷⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores. Transición Política 2007-2008: Política Exterior. Op. Cit., p22.

CAPÍTULO IV

EL APOYO DE LA OEA AL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

1. El Apoyo de la Organización de Estados Americanos al Fortalecimiento Electoral

En un régimen democrático, el acceso a las principales posiciones gubernamentales se logra mediante *elecciones limpias e institucionalizadas*. “Por elecciones limpias se entiende aquí las que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas, y en las cuales se respetan las libertades políticas.”⁷¹

Estas libertades son esenciales no sólo durante las elecciones sino también para los periodos que median entre las mismas. De lo contrario, el gobierno de turno podría fácilmente manipular o cancelar elecciones futuras. Ante esto la importancia y la necesidad que toda democracia cuente con instituciones fortalecidas que aseguren procesos electorales puros que impidan los fraudes y se garantice el triunfo de las mayorías.

⁷¹ PNUD. La Democracia en América Latina; Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. (Guatemala: 2004), p. 55

A través de los años, la OEA ha asumido un activo papel en la defensa de la democracia en los países miembros, con respeto del principio de no intervención consagrado en su texto constitutivo.

El protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, “Protocolo de Cartagena de Indias”, firmado en Colombia y que fue aprobado en diciembre de 1985 y entró en vigor en noviembre de 1988, marcó un hito, respecto al papel que la OEA debe jugar en el apoyo a la democracia. Este protocolo supuso un avance significativo, al incluir entre los propósitos esenciales de la Organización la promoción y consolidación de la democracia representativa, dentro del debido respeto al principio de no intervención.⁷²

Dentro del marco de la OEA, se hace referencia a la democracia representativa a la que se caracteriza principalmente por:⁷³

- a) El derecho fundamental del pueblo de elegir a sus gobernantes cada cierto tiempo.
- b) Autonomía del representante político elegido frente a su elector: una vez elegidos, éstos gobiernan el Estado según sus propias consideraciones, ya que se considera que el mandato transferido no es imperativo.
- a) Los representantes lo son de la Nación y no de un grupo de personas en particular.
- d) El pueblo se gobierna indirectamente a través de personas “elegidas” entre varias opciones, supone siempre una selección que los votantes hacen, pero también supone la renovación de los gobernantes por períodos.

Desde que se aprobó el Protocolo de Cartagena de Indias, los Estados miembros han manifestado asimismo, en diversas ocasiones, su voluntad política de que

⁷² OEA. El Papel de la Organización de los Estados Americanos en la Promoción de la Democracia en las Américas. (Guatemala: 1991), p.105

⁷³ Manuel Naveda Leira, al citar a Emmanuel Sieyes. La Unidad Para la Promoción de la Democracia. Desempeño y Desafíos. (Washington, D.C: 1997), p.13

exista una participación eficaz de la OEA para abordar los principales problemas que enfrentan las Américas. Como resultado en junio de 1990, en Asunción, Paraguay, la Asamblea General pidió al Secretario general que estableciera una Unidad para la Promoción de la Democracia. Dicha unidad ofrece un Programa de Apoyo para responder de manera rápida y eficaz a aquellos Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o ayuda para proteger sus instituciones políticas y procedimientos democráticos.

En 1991, durante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos realizada en la capital de Chile, los Estados miembros firmaron el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano” y aprobaron la Resolución Democracia Representativa, más conocida como la Resolución 1080. Esta última creó un mecanismo para responder de manera efectiva a una interrupción ilegal del proceso democrático en cualquier país de la región.⁷⁴

“La aprobación de estos instrumentos marca un punto de inflexión, un antes y un después de 1991, en la historia de la política multilateral del continente. La democracia comienza a transitar desde la prescripción moral a la obligación jurídica internacional aceptada por todos los Estados miembros de la OEA”.⁷⁵

Esta voluntad política dio como resultado, la participación de la OEA en varias fases de los procesos de paz llevados a cabo en Centroamérica, la observación electoral en varios Estados miembros que han solicitado la presencia de la OEA en dicho contexto, los esfuerzos para restaurar la democracia donde se ha visto trastornado el régimen democrático y la elaboración y aprobación de un Programa de Apoyo cuya puesta en práctica se realiza a través de la *Unidad para la Promoción de la Democracia*.

⁷⁴ Esteban Tomic. *Vigencia de la OEA*. Asamblea General de La Organización de Los Estados Americanos. (Washington D.C: 2003) http://www.electoral.cl/estudios/2003/tomic_oea.html. (Agosto;2008)

⁷⁵ Loc. Cit.

Así, “los Estados Americanos comparten la convicción de que la democracia representativa es una condición esencial para el desarrollo humano de los pueblos y para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente.”⁷⁶

2. La Unidad Para la Promoción de la Democracia –UPD-

Como órgano principal de la Secretaría General de la OEA, se creó en 1990 la Unidad para la Promoción de la Democracia –UPD-, con el fin de ofrecer un programa de apoyo para que pueda responder con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno de ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos. La unidad es responsable de las actividades de apoyo en la consolidación de la democracia en los Estados miembros.⁷⁷

El área programática de la UPD se concreta en tres campos sustantivos y estratégicos de acción, vinculados a instituciones, proceso y actores claves de la democracia: el fortalecimiento de las instituciones legislativas; el apoyo a procesos de descentralización y participación ciudadana; y la promoción de liderazgo y ciudadanía democrática.

Dentro de los objetivos primordiales de la Unidad para la Promoción de la Democracia están los siguientes:⁷⁸

- Apoyar los procesos de pacificación y reconciliación nacional en aquellos países donde hayan ocurrido conflictos armados.

⁷⁶ OEA. “Unidad para la Promoción de la Democracia” Memoria de Labores 1997-2004. (Guatemala: Área de Fortalecimiento de Sistemas y Proceso Electorales, 2004), p. 10.

⁷⁷ OEA. El Papel de la Organización de los Estados Americanos en la Promoción de la Democracia en las Américas. (Washington, D.C: 1991), p.28

⁷⁸ OEA. Memoria de Labores 1997-2004. Op. Cit., p. 18

- Apoyar en forma inmediata y efectiva, con asesoramiento y asistencia técnica a los países miembros que requieran modernizar o fortalecer sus instituciones y procesos democráticos.
- Dar respuesta a los requerimientos de los países miembros en materia de observación de procesos electorales.
- Promover el intercambio de información entre instituciones y expertos en democracia de la región.

Para el logro de estos objetivos la UPD se encuentra capacitada para ejecutar las siguientes funciones:⁷⁹

- Apoyar a los cuerpos políticos de la Organización en sus deliberaciones.
- Asistir a los Estados miembros para mejorar sus instituciones y procesos democráticos.
- Apoyar a los Estados miembros para la generación, disseminación e intercambio de información sobre sistemas y valores políticos democráticos.
- Proveer soporte técnico y conceptual para el diálogo y el intercambio de experiencias, entre instituciones y expertos en el hemisferio en áreas relacionadas con la promoción de la democracia.
- Contribuir a la transparencia de los procesos electorales en el continente a través de misiones de observación electoral y
- Apoyar la reconciliación nacional y los procesos de paz.

2.1. Programas Especiales de la UPD

⁷⁹ Ibid. Pp. 18-19

A la UPD le corresponde una diversidad de programas especiales que debe de manejar dentro de los programas y áreas de servicio asignados a la Unidad se encuentran los siguientes:⁸⁰

- a) Oficina del Coordinador Ejecutivo.
- b) Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas.
- c) *Asistencia Técnica Electoral.*
- d) Información y diálogo/Foro Democrático
- e) Programas Especiales.

Para motivos de la investigación se ahondará específicamente en el programa de Asistencia Técnica Electoral.

2.1.2 Asistencia Técnica Electoral

La UPD proporciona apoyo técnico y servicios de asesoría a las autoridades electorales en los Estados miembros con el propósito de mejorar la eficiencia, validez y transparencia de los procesos electorales.

La consulta electoral incluye un número de actividades que abarcan: el entrenamiento de autoridades electorales locales, el desarrollo de centros de documentación e información para instituciones electorales, proporcionar asistencia a las instituciones electorales para actualizar las listas de registros de volantes, asistencia para la reforma de la legislación electoral, entre otros.

La asistencia técnica de la UPD es dirigida también a los estudios de los requisitos para la administración de elecciones. La Unidad coordina los esfuerzos del

⁸⁰ Orden Ejecutiva Nro.90-3(Rev.1) del 15 de octubre de 1990

gobierno y otras organizaciones internacionales para proporcionar los servicios materiales que se requieran según indiquen los estudios.⁸¹

La UPD ha asignado las funciones concernientes a la asistencia técnica electoral al Área de Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales. El objetivo principal de esta área es cooperar en la sostenibilidad de los procesos de desarrollo y crecimiento institucional de la autoridad electoral de cada uno de los Estados miembros que lo soliciten, fortaleciendo su papel de garantes de la voluntad popular, pero igualmente brindar asistencia y apoyo a las iniciativas dirigidas a promover la participación ciudadana como aval de la consolidación de la democracia. Para alcanzar estos objetivos el Área de Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales presta asistencia en:⁸²

- Fortalecimiento Institucional: se promueve el fortalecimiento de los mecanismos electorales, utilizando tecnologías de información, garantizando efectivamente la imparcialidad, prontitud e independencia de las instituciones, tribunales y demás entidades responsables de organizar, supervisar y verificar las elecciones en el ámbito nacional y local, fortaleciendo con el apoyo de la OEA y otros organismos regionales e internacionales, la cooperación hemisférica y el intercambio de experiencias en materia de legislación y tecnología, a través del acompañamiento a las autoridades electorales para concretar acciones y estrategias que estén dirigidas a desarrollar los procesos y procedimientos establecidos.
- Modernización de Sistemas Electorales: se presta asistencia técnica en cuanto a las acciones que van encaminadas a optimizar y modernizar el censo electoral. El Padrón Electoral, denominado por las autoridades electorales como el instrumento donde reposa en gran medida la transparencia del proceso electoral, debe estar actualizado, completo y depurado, de manera que le permita a todos los nacionales, acudir a

⁸¹ Naveda ManuelManuel. Op. Cit., p.38

⁸² OEA. Memoria de Labores 1997-2004._Op. Cit., p. 2

registrarse y ejercer de manera libre el voto permitiendo que el proceso de inscripción de los ciudadanos sea ágil y eficiente.

- Automatización de procesos electorales.
- Modernización de los registros civiles.
- Promoción de la participación ciudadana: la participación ciudadana en un régimen democrático comienza con la participación electoral, principal manifestación de la opinión ciudadana. El sufragio es el principal modo de expresión y el elemento fundamental para la integración funcional de los ciudadanos.
- Análisis e Investigación: mediante la realización y publicación de investigaciones, la UPD auspicia y promueve la creación y difusión de conocimientos teóricos y prácticos sustantivos en temas relevantes al fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos.
- Promoción de la cooperación horizontal: en ese sentido, la UPD propone el diseño y desarrollo de iniciativas de cooperación horizontal en materia electoral, bajo la premisa de que los países del continente pueden maximizar la ventaja de las similitudes entre sus procesos electorales, para utilizarla en la instrumentación de proyectos que les permitan compartir y aprovechar sus experiencias exitosas en este campo.

3. Antecedentes de la Asistencia Técnica Electoral en Guatemala

Con el objetivo de entender la participación de la OEA mediante la UPD en Guatemala, es necesario comprender el proceso por el que atravesaba el país, que se remonta a la década de los años 60 cuando se inició un proceso revolucionario que en sus orígenes tuvo las características de una rebelión interna en el ejército, ya que oficiales de bajo rango fueron quienes la iniciaron como una

respuesta a su insatisfacción por el papel de la milicia en los asuntos de mayor trascendencia nacional.⁸³

A partir de ese momento, Guatemala se sumerge en un conflicto interno que cobra miles de vidas y que tiene su reflejo en el panorama político, al presentarse una permanente inestabilidad donde los golpes de estado y el ascenso de gobiernos por métodos fraudulentos se vuelven comunes.

Durante el primer gobierno civil de la época, dirigido por el ex presidente Marco Vinicio Cerezo Arévalo, y en el marco de la crisis centroamericana, se produce la Declaración de Esquipulas⁸⁴ durante la cual se crea la instancia de reuniones de Presidentes de Centroamérica y se manifiesta la voluntad de éstos para firmar el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, que invita a los gobiernos de los países del área con conflictos revolucionarios e internos a resolverlos de una manera pacífica y negociada.

Posteriormente, se producen una serie de eventos que conllevan a la firma de declaraciones que complementan las bases para iniciar los procesos de pacificación regional. Los relativos a Guatemala se mencionan a continuación.⁸⁵

- Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica.
- Acta de Instalación de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.
- Acuerdo de Creación de la Comisión Nacional de Reconciliación.

Esta última Comisión firma con la comandancia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG- el Acuerdo Básico para la Búsqueda de la paz por Medios Políticos, en Oslo, Noruega, el 30 de marzo de 1990.

⁸³ Ibid. p. 27

⁸⁴ Declaración que se realizó durante el 24 y 25 de mayo de 1986

⁸⁵ OEA. Memoria de Labores 1997-2004. Op. Cit., p. 26

Durante el Gobierno del ex presidente Jorge Serrano Elías toman forma los Acuerdos de México y Querétaro, que plasman las bases fundamentales de la metodología y agenda para las negociaciones de las partes.

Luego de suspenderse por un tiempo las negociaciones, fue hasta el Gobierno del ex presidente Ramiro de León Carpio, cuando se firmaron los siguientes Acuerdos⁸⁶:

- Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la URNG.
- Acuerdo del Calendario de las Negociaciones para una Paz Firme y Duradera en Guatemala.

En el último período de negociaciones, durante el gobierno presidido por el ex presidente Álvaro Arzú se firmaron los siguientes Acuerdos:⁸⁷

- Declaración Unilateral de la URNG de Cese al Fuego.
- Acuerdo sobre el Definitivo cese al Fuego.
- Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral
- Acuerdo de Paz Firme y Duradera.
- Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz.

Estos dos últimos Acuerdos culminan el proceso de negociación y son firmados en el Palacio Nacional de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.

La suscripción de estos Acuerdos estableció un paso de inestimable trascendencia en el perfeccionamiento de la democracia en Guatemala e implicó la apertura de la democracia representativa para todas las fuerzas del espíritu político. Para

⁸⁶ Ibid. p. 26

⁸⁷ Loc. Cit.

asegurar que las actividades de la OEA respondieran a las metas establecidas en los acuerdos de paz, la Asamblea General aprobó en 1996 la Resolución 1378 *"Apoyo a la Construcción del Proceso de Democratización y Establecimiento de la Paz en Guatemala,"* que estableció el Programa Especial de Apoyo de la OEA, que encomendó al Secretario General "Prestar todo su apoyo a los propósitos de consolidación democrática, paz, reconstrucción y reconciliación en Guatemala".⁸⁸

Al siguiente año, la Asamblea General aprobó la resolución AG/RES. 1466(XXVII-O/97) que amplió los componentes del programa referido en la resolución anterior, enfocando particularmente las áreas de fortalecimiento de las instituciones democráticas, resolución de conflictos, educación para la democracia, reforma electoral, la pronta conclusión del proceso de desminado y la reincorporación a la sociedad de personas que estuvieron involucradas en el conflicto armado interno o se vieron afectadas por el mismo.

A solicitud del Gobierno del ex presidente Álvaro Arzú, el Secretario General realizó una visita a Guatemala en septiembre de 1996, con el propósito de reiterar el firme apoyo de la OEA al proceso de paz. Durante su visita, el Secretario General suscribió un acuerdo marco con el Gobierno para la conformación del programa especial, para apoyar a los propósitos de consolidación democrática, paz, reconstrucción y reconciliación en Guatemala.

El programa consistió en cinco proyectos:⁸⁹

- 1) Programa Cultura de Diálogo.
- 2) Programa de Apoyo Jurídico a la Labor del Congreso de Guatemala.
- 3) Proyecto de Asistencia para el Desminado y la Destrucción de Artefactos Explosivos en Guatemala.
- 4) Valores Democráticos y Gerencia Política.

⁸⁸ OEA. Programa Especial de Apoyo para Guatemala. Unidad para la Promoción de la Democracia. (Washington, D.C:2002), p. 27

⁸⁹ Ibid. p. 27

5) El Proyecto de Asistencia Técnica Electoral.

En este contexto, “La OEA, a través de la UPD suscribió el proyecto de cooperación técnica con el Tribunal Supremo Electoral para el trabajo de la Comisión de Reforma Electoral, el cual se hizo efectivo a partir de marzo de 1997”⁹⁰. La Organización de los Estados Americanos inició su apoyo al sistema electoral brindando una asistencia técnica al TSE y a la Comisión de Reforma Electoral instalada en el marco de los Acuerdos de Paz.

Uno de los objetivos primordiales de la OEA durante esta fase fue el de apoyar mediante una asistencia técnica integral los esfuerzos que la máxima autoridad electoral dirigió en revisar, analizar y discutir sobre la eventual reforma al régimen electoral de Guatemala, así como la modificación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, compromisos que son consecuencia de lo establecido en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito en la ciudad de Estocolmo, Suecia en 1996.⁹¹

Desde 1997, esta asistencia técnica estuvo contribuyendo en el diseño e instrumentación de un plan integral de fortalecimiento y modernización institucional. Así como la implementación de programas, dirigidos a la promoción de la participación ciudadana, con énfasis en la mujer, la población indígena y los jóvenes; la educación cívico electoral resaltando los valores y prácticas democráticas, la descentralización de juntas receptoras de votos y el empadronamiento.

El proyecto tenía una duración inicial de ocho meses, sin embargo, conforme la Comisión planteó la necesidad de ampliación del plazo para finalizar su trabajo, la OEA también extendió su cooperación hasta finales del 2007. Durante las diversas etapas de ejecución, el Proyecto de Asistencia Técnica al Tribunal Supremo Electoral brindó asistencia técnica y financiera en diversas áreas:⁹²

⁹⁰ OEA. Guatemala, Paz y Democracia. (Guatemala: 2da edición, 2000) p.5

⁹¹ OEA. Programa Especial de Apoyo para Guatemala. Op. Cit. p.3

⁹² OEA. Informe Final de Gestión: Asistencia Técnica al Régimen Electoral Guatemalteco. (Guatemala: Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, 2008), p 11

- Fortalecimiento Institucional.
- Capacitación y Divulgación Cívico Electoral.
- Desarrollo de la Cartografía Electoral.
- Apoyo Informático.
- Planes para la Disminución del Abstencionismo.
- Campañas de Empadronamiento.
- Depuración del Padrón Electoral.
- Apoyo para la Organización de los Procesos Electorales.

En el capítulo siguiente se ahondará más respecto a cuáles fueron las acciones realizadas por el proyecto de Asistencia Técnica Electoral, en las áreas anteriormente expuestas.

4. El Tribunal Supremo Electoral

El Tribunal Supremo Electoral –TSE- es la “máxima autoridad en materia electoral y es de carácter independiente, no supeditado a organismo alguno del Estado”⁹³. Fue creado en 1983 con el fin de ser el organismo encargado de realizar elecciones libres y transparentes en Guatemala.

El TSE se integra con cinco magistrados titulares y cinco magistrados suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, para un periodo de seis años, con posibilidad de reelección.

⁹³ Decreto Ley Número 1-85. Ley Electoral y de Partidos Políticos. (Guatemala: 2007), Artículo 121.

Dentro de las funciones principales de la autoridad electoral se tienen las siguientes:⁹⁴

- a) Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución Política de la República, la ley Electoral y de Partidos Políticos y demás leyes y disposiciones de la materia, garantizando el derecho de organización y participación política de los ciudadanos.
- b) Realizar un empadronamiento permanente, y mantener una constante actualización y depuración de padrón electoral a través de las delegaciones y subdelegaciones del Registro de Ciudadanos.
- c) Inscribir y Fiscalizar las organizaciones políticas, y
- d) Convocar, organizar, ejecutar, coordinar y fiscalizar el proceso electoral, declarar el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular.

Desde su creación, el TSE cumplió un rol significativo en la consolidación democrática por la independencia, imparcialidad y transparencia de su accionar y por la organización y administración de procesos electorales caracterizados por el respeto a las normas legales. El rol institucional desempeñado por el TSE ha sido de significativa importancia, teniendo en cuenta que previo a su creación, la historia política reciente de Guatemala estaba caracterizada por las interrupciones institucionales propias de los gobiernos militares surgidos de golpes de Estado, por las “salidas democráticas” caracterizadas por el fraude electoral y por el conflicto armado interno. En este contexto la organización de elecciones transparentes, apegadas al marco normativo y aceptadas por los actores políticos y la ciudadanía cobra una dimensión institucional, constituyendo un hito para la institucionalización democrática.⁹⁵

⁹⁴ Ibid, p. 68

⁹⁵ OEA. Informe Final de Gestión; Asistencia Técnica al Régimen Electoral Guatemalteco. Op. Cit., p 18

El Tribunal Supremo Electoral se considera como una de las instituciones con un alto índice de credibilidad en Guatemala, y ha sido un actor de vital importancia para la conservación del orden constitucional de Guatemala.

CAPÍTULO V

PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA ELECTORAL 1997-2007 DESARROLLO Y RESULTADOS

En este capítulo se presta atención al apoyo que brindó la OEA mediante su proyecto de Asistencia Técnica Electoral -ATE- en Guatemala el cual buscaba fortalecer las instituciones políticas y la práctica democrática.

Con tal fin, dentro de las principales áreas en las cuales se brindó apoyo se mencionan las siguientes

- Fortalecimiento de las Instituciones Legislativas
- Apoyo a los procesos de descentralización y participación ciudadana
- Modernización del Sistema Electoral

- Apoyo al Registro Civil
- Cartografía electoral –Creación de la Unidad de Cartografía Electoral. UCE-
- Creación del Centro de Documentación
- Creación de la Unidad de Capacitación, Divulgación y Educación Cívico-Electoral –UCADE-

1. Apoyo al Proceso Electoral 1999

La ATE acompañó al TSE en la realización de diferentes actividades relacionadas con la preparación y ejecución del proceso electoral de 1999.

En el contexto del proceso electoral 1999 la ATE desarrolló el “Plan para Disminuir la Abstención Electoral en Guatemala”⁹⁶ el mismo contaba con cuatro componentes específicos:

a) Plan de Difusión y Divulgación:

Este plan centró sus campañas tanto en la promoción de la participación ciudadana como en la motivación del voto, esto con la intención de fomentar un proceso electoral concurrido y transparente.

Las campañas de divulgación se planificaron atendiendo a los diferentes segmentos poblacionales, pero centrando su atención en los sectores de más baja participación electoral, con el objetivo de revertir la tendencia abstencionista.

Las campañas de promoción del voto fueron dirigidas particularmente a departamentos y municipios con mayoría indígena, a la población del oriente del país, a los ciudadanos del Distrito Central y a los Municipios del Departamento de Guatemala.

b) Plan de Capacitación:

Se realizó un plan de capacitación a funcionarios permanentes y temporales, responsables de los comicios, los cuales están definidos en la Ley Electoral⁹⁷, este

⁹⁶ Ibid, p. 97

plan se desarrolló por medio de talleres para reforzar el conocimiento de las normativas y criterios a seguir en el transcurso del proceso.

c) Creación de la Red de Colaboradores Voluntarios:

Esta red conformada por estudiantes de las diversas universidades de Guatemala, brindó su apoyo en las capacitaciones a las Juntas Receptoras de Votos, promovió el mensaje institucional del TSE en cuanto a la promoción de la participación ciudadana en el proceso electoral, así como también brindó apoyo en la orientación de los ciudadanos en los centros de votación.

La conformación de esta Red respondía a la decisión del TSE en incorporar a un importante sector de la sociedad guatemalteca como lo son los estudiantes universitarios, a la lógica formal del proceso electoral, mediante la promoción de la participación ciudadana en el ejercicio del voto.

d) Implementación de una Red Institucional con la Sociedad Civil y las Organizaciones Políticas:

El proyecto de ATE brindó apoyo mediante la consecución de fondos mediante la Agencia USAID para realizar una renovación completa del equipo central de la institución, que era utilizado para hacer todo el procesamiento de los resultados electorales, mantener el Padrón Electoral y daba soporte a los sistemas administrativos contables.

2. Apoyo al Proceso Electoral 2003

La primera actividad que se realizó en el proceso electoral 2003, fue el Plan de Actualización de Datos y Empadronamiento el cual cubrió todo el territorio nacional.

⁹⁷ Dentro de estas autoridades incluían a los miembros de las Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Receptoras de votos, Colaboradores Voluntarios y a los fiscales de las organizaciones políticas.

El proceso de Elecciones Generales 2003, se presentaba como un importante ejercicio ya que era el primer evento electoral donde se aplicaba la descentralización de las Juntas Receptoras de Votos –JRVs- en el área urbana.⁹⁸

En este contexto de la descentralización, se llevó a cabo la reforma de diversos artículos del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la cual adopta un nuevo criterio para la ubicación de los ciudadanos dentro del Padrón Electoral, ahora bajo el criterio de residencia, lo que sin lugar a dudas representaba un esfuerzo por la modernización del régimen electoral.

En ésta área de actividades sobre la descentralización, la Asistencia Técnica Electoral, apoyó en la creación y funcionamiento de la Comisión de Descentralización, que tiene a su cargo el estudio, discusión, análisis y decisión, de lo que se refiere a todo lo relacionado con el servicio electoral del Tribunal a la ciudadanía y que se constituyó en una instancia permanente de discusión y reflexión interna que ha marcado las directrices de las más importantes actividades del TSE.

Para las elecciones del 2003 la ATE motivó la participación promoviendo el ejercicio del derecho al voto, consciente y responsable a través de la ejecución de la campaña nacional “El Voto Libre, Secreto y Decisivo”, dirigido con especial atención a las mujeres e indígenas, con la pretensión de consolidar el ejercicio del derecho ciudadano de elección, de una forma responsable y consciente.

En el proceso Electoral del año 2003 la ATE implementó antes de las elecciones, centros de información fijos y móviles en los departamentos de la República, estos centros permitían consultar la base de datos correspondiente de manera rápida y eficiente y así proporcionar al ciudadano el lugar y mesa exacta donde le correspondía emitir el sufragio.

También, la Asistencia Técnica diseñó una propuesta para el desarrollo del equipamiento tecnológico para el proceso electoral de noviembre del mismo año, que tenía como objetivo el desarrollo de los sistemas informáticos del Tribunal en

⁹⁸ OEA. Memoria de Labores 1997-2004._Op. Cit., p. 122

dos específicas actividades: a) Cómputo Oficial de Actas y b) Presentación de los resultados electorales de manera confiable y en el menor tiempo posible.

Durante el período entre las elecciones de 1999 y 2003, la Asistencia Técnica Electoral acompañó al TSE en la adquisición de diferentes equipos que permitieron la modernización informática de la institución, esta propuesta fue generada por la ATE en torno a los siguientes componentes informáticos:

- a) Asesoría en el diseño de aspectos de seguridad del Acta Electora.
- b) Asesoría en la configuración de las telecomunicaciones para la trasmisión de los resultados a la sede central del Tribunal.
- c) Asesoría y desarrollo de la publicación de resultados electorales a través de discos compactos y de Internet.

Para la publicación de los resultados, la OEA asesoró la puesta en marcha de un sistema diseñado para la Sala de Prensa del Tribunal en la Ciudad de Guatemala, en donde se presentarían, a través de mapas digitales, los resultados electorales a nivel de país, departamento, municipio, juntas receptoras de votos y por organización política.

3. Apoyo al Proceso Electoral 2007

Dentro del apoyo que brindó el proyecto de Asistencia Técnica Electoral en las elecciones 2007, destacan las áreas a continuación:

a) Sistema de Inscripción de Candidaturas

El proyecto dio un apoyo decisivo para la automatización de la inscripción de candidaturas. Este componente del proceso electoral fue muy complejo en las elecciones 2007 por dos razones: por un lado, se realizaba de forma descentralizada en las delegaciones y subdelegaciones del TSE y, por el otro, esto se realizó con tiempos más reducidos en comparación con los procesos electorales anteriores.⁹⁹

⁹⁹ OEA. Informe Final de Gestión: Asistencia Técnica al Régimen Electoral Guatemalteco. Op. Cit., p 76

Resultado: El Sistema de Inscripción de Candidatos entró en funcionamiento el 2 de mayo de 2007 de acuerdo a los plazos establecidos en el marco normativo electoral. Permitió inscribir en forma descentralizada y automatizada a los casi 30,000 candidatos y candidatas que disputaron cargos de elección popular en las Elecciones Generales.

b) Logística Electoral

Durante el proceso electoral, en forma conjunta con la Dirección Electoral del TSE el proyecto desarrolló un documento que definió la estrategia de incidencia y la planificación del Proyecto en materia de logística electoral. Este fue un importante insumo técnico para la sistematización del trabajo y el logro de una mayor efectividad en las acciones por parte del TSE.¹⁰⁰

c) Monitoreo de despliegue de materiales electorales

Tomando en cuenta los altos niveles de dificultad del proceso de despliegue de materiales electorales, el Proyecto implementó tanto en la primera como en la segunda vueltas electorales un sistema de monitoreo de despliegue cuyo objetivo fue realizar un seguimiento de la entrega de los materiales electorales en tiempo y forma e informar en tiempo real a la Dirección Electoral del TSE de los inconvenientes y, en caso de ser necesario, poner en marcha un plan de contingencia.

d) Apoyo informático para el proceso electoral 2007

El apoyo brindado por el Proyecto con respecto a los aspectos informáticos del proceso electoral 2007 consistió en aportes tanto de tipo técnico como financiero. Los mismos abarcaron el período pre-electoral, la jornada electoral y también acciones post-electorales.

Principales acciones realizadas: a) apoyo técnico y financiero para la impresión de los listados electorales por Circunscripción Electoral Municipal –CEM- rurales que generó el TSE bajo la denominación de “Listas de CEM Rurales y Padrón

¹⁰⁰ Ibidem. P. 78

Alfabético”, b) recomendación en la implementación de la seguridad Informática, y c) maquila¹⁰¹ de datos estadísticos de participación electoral en la primera y segundas vueltas.

e) Sistema geo-estadístico de monitoreo electoral

Con el objetivo de dotar a la autoridad electoral de herramientas para la toma de decisiones vinculadas a la difusión de los resultados electorales, el Proyecto diseñó un sistema geo-estadístico de monitoreo electoral que fue aplicado en las dos vueltas. Este con el fin de que se pudieran analizar a medida que se realizaba la carga de datos electorales, cuál era el peso de las mesas electorales rurales y urbanas, y examinar así las proyecciones de tendencias.

f) Apoyo logístico para la transmisión de resultados

El Proyecto definió las necesidades logísticas del proceso de transmisión de resultados. Esto abarcó desde el conteo de los datos en cada JRV por parte de los integrantes de las mismas, pasando por la transmisión de estos datos a cada Junta Electoral Municipal y Departamental, hasta el Centro de Cómputos Central.

4. Apoyo al Fortalecimiento del Padrón Electoral

Es importante recalcar la importancia que tiene el contar con un padrón electoral en permanente actualización y depuración ya que este es un factor clave para garantizar procesos electorales democráticos. “Padrones electorales precisos y actualizados fomentan la confianza del público en las instituciones y en los procesos electorales. Cuando sucede lo contrario, se obstaculiza el ejercicio del derecho al voto a ciudadanos aptos para votar y, consecuentemente, surgen dudas sobre la credibilidad y legitimidad de los resultados de la elección y acerca del sistema democrático en su conjunto”.¹⁰²

¹⁰¹ La maquila de datos consiste en la grabación de los padrones que se utilizaron por mesa en las elecciones 2007

¹⁰² FLACSO. Auditoría al Padrón Electoral 2007. (Guatemala:2008), p.7

Es importante resaltar algunas de las posibles consecuencias de ir a elecciones con un padrón electoral no totalmente actualizado:¹⁰³

- a) Partiendo de una cuestión de principio: el TSE está obligado a garantizar el derecho a votar de todos los ciudadanos y ciudadanas guatemaltecos inscritos en el Registro de Ciudadanos y que cumplen con los requisitos legales. Cuando se producen errores en el Padrón, éstos tienen como consecuencia dificultar y en muchos casos privar del derecho al voto.
- b) La descentralización de centros de votación, en donde se abren nuevos sitios para ejercer el sufragio representa un mayor desafío. Esto exige de un padrón con mayor exactitud y rigurosidad, ya que si los datos del elector están mal registrados, el votante será ubicado en una mesa que tiene alta probabilidad de quedar en un lugar fuera del alcance del votante.
- c) Errores en datos sociodemográficos como la edad y el sexo del votante, éstos pueden acarrear dificultades, cuando los miembros de la Junta Receptora de Votos comprueben la identidad mediante la cédula de vecindad y caigan en la cuenta que estos datos no coinciden con los consignados en el padrón.
- d) Si el número de casos de votantes imposibilitados de votar resulta significativo, esto puede ocasionar protestas públicas y cuestionamientos que empañarían el buen curso del proceso y echarían una sombra de duda sobre su legitimidad.
- e) Partidos políticos descontentos con los resultados pueden utilizar el argumento de la privación del derecho de voto, para cuestionar por la vía judicial el proceso electoral.

Por todo lo anterior, y con el afán de generar certeza y ofrecerle al TSE un padrón electoral actualizado y depurado la el proyecto de ATE emprendió distintos

¹⁰³ Mirador Electoral 2007. Consideraciones al padrón electoral para evitar posibles problemas en las votaciones del 2007. (Guatemala: Segundo Informe, 2007), pp.5-6

esfuerzos para mejorar la calidad del padrón electoral, dentro de los cuales se mencionan los siguientes:

- a) Depuración del Registro Electoral: la cooperación técnica para la depuración del padrón incluyó distintos esfuerzos, como la adquisición de un sistema informático de análisis de datos y capacitación de personal para la depuración del padrón; actividades de verificación de autenticidad de información en los Registros Civiles y de Vecindad en toda la República; Encuentros Interinstitucionales entre Registros Civiles y de Vecindad con Delegaciones Departamentales y Subdelegaciones Municipales del TSE.
- b) Auditoría Interna al Sistema de Empadronamiento: el proyecto de ATE apoyo al TSE en la creación de una unidad específica de Auditoría Interna del Padrón Electoral, dentro del Departamento de Auditoría del TSE. Esto permite monitorear y evaluar en forma sistemática el padrón electoral, detectar cualquier inconsistencia nueva y realizar los correspondientes avances en la depuración del mismo.
- c) Reingeniería del Sistema de Empadronamiento: la ATE brindó apoyo financiero y técnico a la reingeniería de las bases de datos y de las aplicaciones de software del sistema de empadronamiento del TSE.
- d) Jornadas de Empadronamiento: estas jornadas tenían el objeto de lograr el mayor número de empadronados posibles y de obtener información sobre personas fallecidas, además se adelantaban simultáneamente trabajos de depuración del Padrón Electoral.

4.1 Resultados del Apoyo al Fortalecimiento del Padrón Electoral

Dentro de la auditoría al padrón electoral 2007 realizada por Mirador Electoral, realizan un análisis comparativo con el padrón electoral 2003 en el cual los resultados arrojaron que el padrón electoral aumentó los datos correctos del

48,8% en el 2003 al 67,2% en el 2007. Es decir, se dio una mejora del 18,4%¹⁰⁴, sin embargo como menciona dicha auditoría, éstos aún indican que uno de cada tres miembros de la ciudadanía guatemalteca todavía no cuenta con sus datos recogidos con precisión en el padrón electoral. Sin embargo el TSE declaró a los medios de comunicación a inicios del 2007, que el padrón electoral, según una verificación realizada por la OEA, tiene un grado de confiabilidad del 98%.¹⁰⁵

Dentro de los resultados obtenidos a través de este apoyo, el informe final de gestión de la Asistencia Técnica Electoral cita los siguientes:¹⁰⁶

a) Mejoramiento de la calidad del registro de ciudadanos:

En el 2003 sólo un 36.86% de los empadronados tenía su información actualizada pero en el 2007, el 58.87% de las personas registradas en el padrón electoral tenía su información actualizada. Otro indicador lo constituye la actualización de datos de domicilio, el aumento de actualizados fue de 88% con respecto a los actualizados de 2003, mientras que los no actualizados se redujeron en un 23%.¹⁰⁷

b) Aumento de la población empadronada:

Dentro de los procesos electorales de 1995 a 1999 el padrón electoral tuvo un incremento del 2% mientras que el aumento del proceso electoral del 1999 al 2003 fue de un 12% y del 2003 al 2007 se dio un aumento del 18% esto debido al esfuerzo de empadronamiento y actualización que se estuvo aplicando desde 1999.

Sin embargo podrían citarse algunos vacíos que quedarán pendientes de llenar para futuras elecciones como lo es de brindar una mayor atención a la inclusión de mujeres indígenas en el padrón electoral, ya que si bien es cierto que el porcentaje

¹⁰⁴ FLACSO. Auditoría al Padrón Electoral 2007. Op. Cit., p 15

¹⁰⁵ Semanario Política. n 1, Diario La Hora. Guatemala, 15 de febrero 2007

¹⁰⁶ OEA. Informe Final de Gestión; Asistencia Técnica al Régimen Electoral Guatemalteco. Op. Cit., pp. 30-31

¹⁰⁷ OEA. Informe Final de Gestión; Asistencia Técnica al Régimen Electoral Guatemalteco. Op. Cit., p.99

de las mujeres que conforman el padrón electoral ha ido en forma ascendente de un 42.63% en el proceso electoral de 1999 a un 46.02%¹⁰⁸ en el proceso electoral 2007, la mayoría de estas se ubican en el área urbana.

5. Apoyo a la Cartografía Electoral

La Asistencia Técnica Electoral apoyó en la creación de la Unidad de Cartografía Electoral, ésta con el propósito de contribuir al fortalecimiento del régimen democrático y la promoción de la participación ciudadana en los procesos democráticos del país. Dentro de los principales objetivos de la Unidad de Cartografía Electoral se mencionan los siguientes:

- 1) Generar y apoyar espacios y mecanismos pedagógicos que propicien una cultura política democrática entre los guatemaltecos, que permita fortalecer sus formas de participación y apropiación de los deberes, derechos y libertades consagrados en el orden jurídico Constitucional.
- 2) Capacitar en el desarrollo de contenidos, técnicas y habilidades de liderazgo a mujeres y jóvenes con vocación de servicio público, que les permita una inserción adecuada en el mundo de las organizaciones sociales, del estado y de las organizaciones políticas.
- 3) Promover la descentralización de las Juntas Receptoras de Votos –JRVs-, apoyar la depuración del padrón Electoral y desarrollar las campañas de empadronamiento.
- 4) Fortalecer la capacidad instalada del Tribunal Supremo Electoral en materia de tecnología informática para atender con mayor eficiencia los procesos electorales y los servicios que presta durante los períodos no electorales.

La importancia de la Cartografía Electoral es que a través de ésta se pueden detectar, evaluar, modificar o incorporar las mesas electorales, un factor fundamental en todo el proceso de descentralización del voto.

¹⁰⁸ Ibid. p. 37

Un factor a valorar es que, el apoyo brindado a la implementación de la unidad de cartografía electoral, permitió posteriormente institucionalizarla dentro del mismo Tribunal Supremo Electoral, siendo en la actualidad una unidad propia de dicho tribunal.

6. Apoyo al Proceso de Descentralización del Voto

Dentro de lo fijado en los acuerdos de paz concluidos a fines de 1996, éstos dan un valor importante a los temas electorales. En donde señalan que “es necesario facilitar el acceso de los ciudadanos a los centros de votación... y que el Tribunal Supremo Electoral, en consulta con los partidos políticos, defina los lugares en los que se instalarán los centros de votaciones en el interior de los municipios donde existan importantes núcleos de población distantes de la cabecera municipal y que resulten asimismo accesibles a los fiscales de los partidos y observadores electorales.”¹⁰⁹

“En materia electoral, la descentralización tiene lugar al acercar los centros de votación a los ciudadanos y ciudadanas. Éstos dejan de estar centralizados en el área urbana y se trasladan a la periferia, a lo rural”.¹¹⁰

La descentralización electoral pretende acercar el voto a electores y electoras instalando mesas de votación cerca de donde viven, y así no tengan que desplazarse a las cabeceras municipales o zonas urbanas fundamentalmente. En términos prácticos constituye construir un proceso que dé lugar a un “voto domiciliar”.¹¹¹

Desde el proceso electoral de 1999 hasta el proceso del 2007 la descentralización del voto se ha dado de manera ascendente, con el afán de facilitar el proceso electoral e incrementar la participación ciudadana. En el cuadro a continuación se muestra la evolución tanto de la descentralización del voto a través de las Juntas Receptoras de votos, como el aumento del presupuesto al TSE.

¹⁰⁹ Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral. Los Acuerdos de Paz. (Guatemala: Procurador de los Derechos Humanos: 1997), p. 136

¹¹⁰ El Observador. Los aspectos logísticos, administrativos y financieros del proceso electoral 2007 (Guatemala: 2ta Edición, 2007), p.4

¹¹¹ Loc. Cit.

Evolución del presupuesto y el número de JRV del TSE¹¹²

Cuadro No 1

AÑO DE ELECCION	PRESUPUESTO	NÚMERO DE JRV
1999	Q101 millones	7,601
2003	Q123 millones	8,885
2007	Q409 millones	13,756

Como se observa, el mayor reto de la descentralización del voto se produjo en las elecciones del 2007 donde en el cumplimiento de la nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos se paso de 8,885, JRVs que fueron instaladas en 2003 a 13,756 que se instalaron en el evento electoral 2007, lo que representó un desafío para el TSE que busca profundizar el proceso democrático de Guatemala, para hacer más accesible a las ciudadanas y ciudadanos de las zonas rurales del país el ejercicio del derecho del sufragio.

Como consecuencia de lo anterior, se pueden señalar tres áreas críticas que pueden afectar una correcta descentralización del voto:¹¹³

- Logística: producción, distribución y recolección del material electoral; instalación de JRV, movilización de personal.
- Recursos Humanos: Selección, nombramiento y capacitación de miembros de JRV; capacitación a autoridades electorales, suficiente y adecuado personal técnico y administrativo.
- Seguridad: en la recolección; sistematización y transmisión de datos y en los centros de votación.

¹¹² Mirador Electoral. Primer informe de observación elecciones 2007. (Guatemala: 2007) p. 4

¹¹³ Ibid, p. 4

Es importante resaltar que aunque se contó con un mayor presupuesto para llevar a cabo el evento electoral, el número de JRV aumento a 13,756 lo que implica un aumento de 4,871 JRV para las elecciones 2007.¹¹⁴ Cabe destacar que en estos procesos de descentralización del voto, se suele realizar de manera gradual como sucedió entre el proceso electoral 1999 y el proceso 2003, caso contrario lo que ocurrió en el proceso 2007 en Guatemala, esto pudo haber traído una gran cantidad de reclamos, impugnaciones y conflictos, lo cual sino se hubiese realizado de la manera correcta, hubiese traído como consecuencia debilitar más el régimen electoral guatemalteco en lugar de fortalecer al mismo.

La importancia de la descentralización de las Mesas Receptoras de Votos, recae según diversos estudios¹¹⁵ sobre participación electoral los cuales demuestran que la distancia que un ciudadano debe recorrer para llegar al lugar designado para emitir su voto puede ser un factor de peso en la decisión de emitirlo, especialmente entre los votantes de menores recursos

Dentro de las principales acciones que implementó el proyecto de ATE para el apoyo a la descentralización del voto, se mencionan las siguientes:

a) Estrategia de Descentralización Diseñada e Implementada:

El proyecto de ATE brindó apoyo a la Comisión de Descentralización Electoral del TSE, para lograr diseñar e implementar una estrategia de descentralización coordinada y consensuada por los distintos responsables de cada uno de los eslabones que participan en la organización del proceso electoral guatemalteco. Para el seguimiento de la implementación de los Centros de Votación, la ATE tuvo una presencia permanente en todo el territorio de la República, esto permitió un monitoreo de las acciones, brindándole al TSE información y recomendaciones sobre el avance de las distintas tareas.

¹¹⁴ Mirador Electoral. Primer informe de observación elecciones 2007. Op. Cit., p. 5

¹¹⁵ OEA. Informe Final de Gestión: Asistencia Técnica al Régimen Electoral Guatemalteco. Op. Cit., p. 43

b) Actualización cartográfica diseñada e implementada:

Dentro de la cooperación que brindó el proyecto de ATE destacan los siguientes; a) el apoyo financiero para la contratación de recursos humanos de apoyo al equipo del Departamento de Cartografía Electoral, b) la adquisición de equipo informático que consistió en un apoyo tecnológico para las tareas de actualización cartográfica, c) el apoyo financiero y logístico para las visitas de campo requeridas para el procesos de validación y verificación de la nueva cartografía, d) se preparó el monitoreo cartográfico de la conflictividad electoral.

c) Brigadas de empadronamiento realizadas:

La ATE cooperó técnica y financieramente en el desarrollo de las brigadas de empadronamiento, las cuales permitieron alimentar la base de datos del Registro de Ciudadanos con información que facilitó la descentralización de las JRVs ya que se registró un notable incremento de empadronados en el área rural.

d) Definición de nuevos Centros de Votación:

La ATE brindó apoyo técnico y financiero para el relevamiento en terreno y la definición de la ubicación de los Centros de Votación y en la definición de la cantidad de votantes por mesa.

Para la selección de los Centros de Votación se utilizaron los criterios de: distancia, ubicación, accesibilidad, dotación de infraestructura y cantidad de población.

6.1 Resultados del Apoyo al Proceso de Descentralización del Voto

Con el objetivo de apoyar al cumplimiento de la Nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos en lo referente a la descentralización del voto, dentro de los resultados obtenidos se pueden destacar los siguientes:¹¹⁶

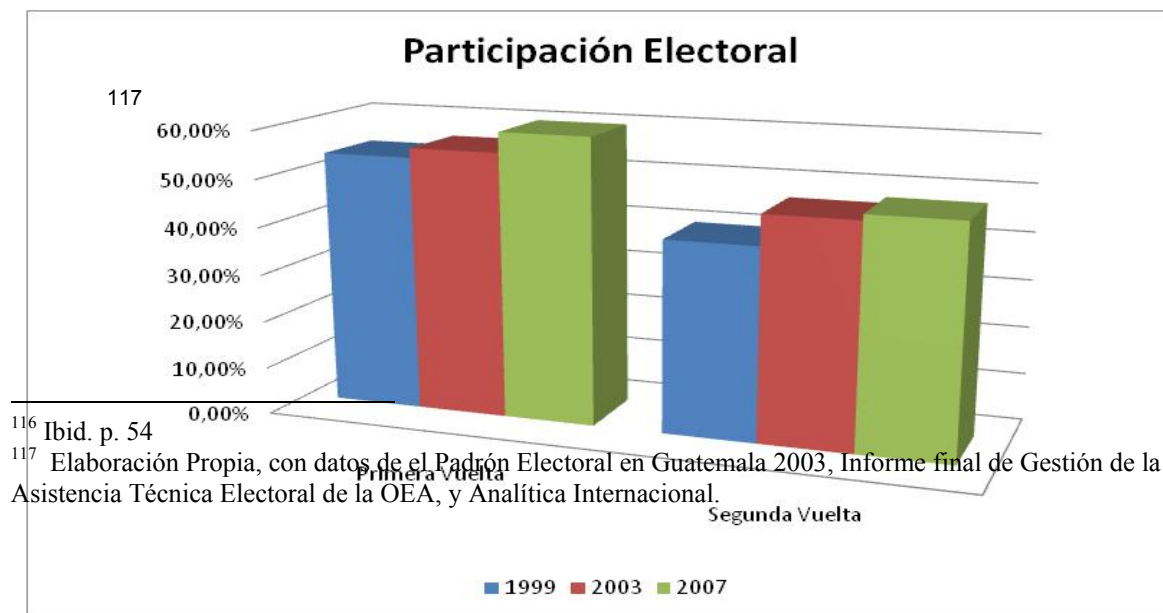
a) Exitosa descentralización al área rural:

Como lo establecido en las reformas electorales contenidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se implementó la descentralización de los Centros de Votación en el área rural. En las Elecciones Generales 2003, se instalaron 1,262 Centros de Votación, mientras que en las de 2007 dicho número se incrementó en cerca de un 65% estableciéndose 2,087 Centros de Votación, de los cuales 695 se instalaron en el área rural y 1,393 en el área urbana.

b) Incremento de la participación electoral:

Si se comparan los niveles de participación electoral registrados en el proceso 2007 con los de la elección 2003 y la elección de 1999, se observa que hubo un aumento en la participación tanto en la primera como en la segunda vuelta electoral, como lo muestra el cuadro a continuación.

Grafica No 1



Como el dato de mayor trascendencia esta el 60% de participación electoral en los comicios del 2007 que es el más alto en la historia reciente de Guatemala, cabe mencionar que si bien es cierto el nivel de participación en las segundas vueltas es mucho menor, esta participación ha ido incrementando desde las elecciones de 1999.

Ahora bien, como lo cita en su informe final de gestión de la ATE, más allá de cumplir con los objetivos establecidos por el proyecto, éstos reconocen la necesidad necesaria de contribuir al desarrollo de capacidades institucionales internas que permitan, como en la actualidad que ha culminado el proyecto, que la institución sea capaz de continuar con los esfuerzos iniciados de forma sustentable, haciendo uso de sus propios recurso.

CONCLUSIONES

1. Si bien es cierto que el Tribunal Supremo Electoral, se ha considerado como una de las instituciones con un alto índice de credibilidad por parte de la sociedad guatemalteca, vemos como a través de los años ésta ha contado con el apoyo de un Organismo Regional como la OEA, la importancia de éste apoyo recae que, dentro de las funciones que le asignaron sus Estados miembros, se encuentra el apoyo de la consolidación de éste tipo de instituciones a través de los diversos proyectos que se acoplan a la realidad nacional guatemalteca, importante

destacar que éste tipo de apoyo sólo se brinda mediante el requisito del país receptor, por lo que el respeto a la soberanía nacional es lo primordial.

2. La OEA como Organismo Regional, no sólo procura satisfacer un derecho al que es acreedor un país miembro como Guatemala, sino que con esto también apoya al cumplimiento de los distintos protocolos y/o convenios que los Estados miembros han suscrito para el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de sus instituciones democráticas.
3. Si bien es cierto que la descentralización del voto es una acción necesaria para fortalecer la democracia a través de elevar la participación electoral, el alto costo que se dio en las elecciones 2007 en comparación con la participación mostrada, nos daría un saldo negativo. En países como el nuestro la descentralización del voto debió haberse realizado de manera gradual durante los procesos electorales en conjunto con una mayor inversión en la educación cívica sobre los valores de la participación electoral. Dicho de otra manera, el gasto en que se incurrió no se justifica holgadamente al compararlo con el incremento de votos captados, lo que evidencia la necesidad de trabajar con la población y de forma sistemática no únicamente durante un proceso eleccionario, sino mas bien, durante los periodos entre elecciones.
4. El apoyo brindado a Guatemala por el proyecto de Asistencia Técnica Electoral de la OEA, no sólo contribuye en el ámbito electoral, sino también fomenta la cooperación entre países en desarrollo a través de un intercambio de experiencias y cooperación técnica mutua, esto debido a la similitud electorera que tienen los países latinoamericanos.
5. Después de 10 años de cooperación de la OEA mediante su proyecto de Asistencia Técnica Electoral, se puede confirmar que el apoyo brindado al Régimen Electoral Guatemalteco ha logrado fortalecer al mismo, logrando

superar con éxito los desafíos que la nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos impuso en el proceso electoral 2007. Se puede citar que Guatemala tiene una mayor madurez electoral, y que en gran medida se han superado los miedos a elecciones fraudulentas. Se ha realizado una mayor educación cívica electoral, que permitió una mayor participación en el proceso electoral 2007. Puede decirse entonces que, en un sistema internacional en el que se privilegie la cooperación hacia la maduración de los sistemas políticos y ciudadanos, organismos en el plano regional como la OEA o bien en el plano internacional como la misma ONU tienen un papel importante que cumplir que trasciende los parámetros clásicos de la cooperación entre Estados.

6. Con la finalización del proyecto de Asistencia Técnica Electoral de la OEA, queda ya en manos del TSE el reto de mantener un porcentaje ascendente en la participación en los procesos electorales, así como en la descentralización del voto.
7. Si bien es cierto, que los partidos políticos son parte fundamental en todo proceso electoral, el apoyo de la Asistencia Técnica Electoral de la OEA implementado en Guatemala, estuvo dirigido principalmente al órgano encargado de organizar los procesos electorales, en este caso al Tribunal Supremo Electoral, ya que existen otros programas de la OEA como el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política, que se enfoca en brindar cooperación al fortalecimiento de los partidos políticos.
8. Es importante resaltar que todo tipo de cooperación se debe apegar a los objetivos y necesidades de las instituciones que la requieran, con el objetivo principal de que éstas mantengan su autonomía. Sin embargo, esto sólo será posible en la medida que las mismas instituciones asuman con responsabilidad el desarrollo de las funciones que están llamadas a cumplir en el ordenamiento jurídico político del Estado.

9. Es importante resaltar que la OEA cumple con su razón de ser, que se le asignó mediante su carta constitutiva: apoyar a la solución de los problemas que afrontan sus Estados signatarios. Como bien lo cita el Artículo 23 de la Carta Democrática Interamericana donde “Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.” Con el objetivo de fomentar dentro de la región, relaciones de cooperación para el desarrollo económico, social y cultural de la misma.
10. Finalmente, se puede decir que la cooperación brindada por la OEA al desarrollo de la institucionalidad electoral en Guatemala evidencia el hecho que, parafraseando a Robert O. Keohane, los organismos internacionales crean un ambiente institucional más favorable para la cooperación internacional, que el que pudiese existir por otros medios. O de acuerdo a Michel Virally, “su rol esencial es el de estimular y promover la armonización y la coordinación de las políticas de los Estados Miembros así como promover también la coordinación interna de las políticas estatales, especialmente a través de la realización de proyectos conjuntos.” Puede concluirse entonces que las Relaciones Internacionales desarrolladas al amparo de los organismos internacionales, se hacen plausibles de visualizar objetivamente en cuestiones tan reales como la propia institucionalidad del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abarca Amador, Ethel. “*El nuevo rostro de la cooperación técnica y las nuevas tendencias internacionales.*” **Revista de la Universidad de Costa Rica**. Vol. IV número 94. 2001

2. Agencia peruana de Cooperación Internacional –APCI-. **Taller Gobiernos Regionales y Cooperación Internacional.** Gerencia de Gestión. Perú. 2007
3. Banco Interamericano de Desarrollo. **Guatemala; Cooperación de la Comunidad Internacional.** Departamento de Operaciones Regionales II. Reunión del Grupo Consultivo. Guatemala 2003
4. Decreto de Ley Número 1-85. **Ley Electoral y de Partidos Políticos.** Edición Actualizada. Guatemala 2007. Documento.
5. Domínguez Quintanilla, José Luis. **La Cooperación Técnica Internacional en el Contexto de las Relaciones Internacionales de Guatemala 1944-1988.** Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Ciencia Política. Universidad de San Carlos.
6. Frank Schroeder. **Fuentes innovadoras de financiamiento tras la conferencia de París: el concepto avanza, pero los mayores desafíos persisten.** FES “*Briefing Paper. Dialogue on Globalization*” . 13 mayo 2006. Revista.
7. FLACSO, URL. **Cooperación Internacional y Política Exterior.** Guatemala. 2000. Documento.
8. FLACSO. **Construyendo la Democracia Electoral en Guatemala.** Guatemala 2001. Documento
9. FLACSO. **Auditoría al Padrón Electoral 2007.** Guatemala 2008. Documento
10. Frank Schroeder. **Fuentes innovadoras de financiamiento tras la Conferencia de París: el concepto avanza, pero los mayores desafíos persisten.** Briefing Paper. Fes New York 2006. Documento.

11. ICA. Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales. **Nuevos Enfoques de la Formulación y Gestión de la Cooperación Internacional.** Documento. 2002.
12. Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP– . **Nuevos Enfoques de la Formulación y Gestión de la Cooperación Internacional.** Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales. Guatemala 2002. Documento.
13. IRIPAZ. **Teoría de las Relaciones Internacionales. La investigación sobre la Paz y el Conflicto.** Luis Alberto Padilla. 1992. Documento.
14. Jiménez, Claudia G. **Las teorías de la Cooperación Internacional dentro de las Relaciones Internacionales.** México. Polis 03 Volumen Dos. Documento
15. Mario Amadeo. **Política Internacional, Los Principios y Los Hechos.** Instituto Argentino de Cultura Hispánica. Buenos Aires. 1989. Documento
16. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Concepto de la Cooperación Internacional.** Dirección de Cooperación Internacional. Guatemala. 2002. Documento
17. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Transición Política 2007-2008: Política Exterior.** Guatemala. 2007. Documento.
18. Ministerio de Planificación y Desarrollo. **Manual de cooperación técnica entre países en desarrollo.** Caracas, abril de 1987.
19. Mirador Electoral 2007. **Consideraciones al padrón electoral para evitar posibles problemas en las votaciones del 2007.** Observación Electoral. Segundo Informe. Guatemala 2007. Documento.

20. Mirador Electoral. **Primer informe de observación, elecciones 2007.**
Observación Electoral. Guatemala 2007. Documento.
21. Naveda Leira, Manuel. **La Unidad Para la Promoción de la Democracia. Desempeño y Desafíos.** Colegio Interamericano de Defensa. Curso XXXVI. Washington 1997. Documento
22. Organización de Estados Americanos. **El Papel de la Organización de los Estados Americanos en la Promoción de la Democracia en las Américas.** La OEA y la Promoción de la Democracia. Guatemala 1991. Documento.
23. -
---- **Programa Especial de Apoyo para Guatemala.** Unidad para la Promoción de la Democracia. Reunión del Grupo Consultivo. Washington, D.C 2002
24. ---- **Guatemala, Paz y Democracia.** Informe de la Comisión de Reforma Electoral. 2da Edición. Guatemala 2000. Documento.
25. ---- **Memoria de Labores 1997-2004.** Unidad Para la Promoción de la Democracia, Área de Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales. Guatemala 2004. Documento.
26. ---- **Informe Final de Gestión Asistencia Técnica al Régimen Electoral Guatemalteco.** Departamento para la Cooperación y Observación Electoral. Guatemala 2008. Documento.
27. Oliva de Rodríguez, Carmen Eugenia. **La Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo, un Instrumento de Política Exterior.** Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Rafael

Landívar.

28. Procurador de los Derechos Humanos. **Los Acuerdos de Paz.** Programa de Apoyo a la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Guatemala 1997. Documento.
29. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **La Democracia en América Latina; Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas.** Guatemala 2004. Documento.
30. Ramírez, Juan Carlos. **La cooperación internacional en la coyuntura de la política exterior de la administración Arias Sánchez 1986-1990.** Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Costa Rica.
31. Romero, María del Huerto. **Nuevos Enfoques en la Cooperación Internacional.** La Cooperación Descentralizada y el Programa URB-AL de la Comisión Europea. Documento. 2004
32. Santa María, Tomás. **Alternativas de Financiamiento de la CTPD. La Cooperación Triangular.** Dirección de Cooperación Internacional. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Diciembre 1999.
33. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. **La Cooperación Internacional.** Guatemala. 2005. Presentación.
34. ----- **Política de Cooperación Internacional.** Guatemala. 2004. Documento.
35. ----- **La Situación Tradicional de Guatemala Frente a la Cooperación Internacional.** Documento 001160. Sin fecha.

36. Stanley Hoffmann. **Teorías Contemporáneas Sobre Las Relaciones Internacionales.** Editorial Tecnos ,S.A. Madrid 1960.
37. Vázquez, J.A. **Relaciones Internacionales, El Pensamiento de los Clásicos.** _Noriega Editores. 2002. Documento.
38. Vernieres, Michel. **Norte y Sur, Renovar la Cooperación.** Ediciones Mensajero. España. 1998. Documento.

WEBIOGRAFÍA

39. ACE. **Breve historia de la asistencia electoral.** Descargado de <http://aceproject.org/acees/focus-on-effective-electoral-assistance/introduccion>. Agosto;2008
40. Barbe, Ester. *“El equilibrio del poder, en la Teoría de las Relaciones Internacionales.”* **Revista Afers International.** Edición No 11. 1987. Descargado de <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB>. Junio 2008.
41. CEPAL. *“La Cooperación Internacional para el Desarrollo de América Latina y el Caribe.”* **Comercio Exterior.** Descargado de www.cepal.org. Mayo 2008.
42. FAOfocus. Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. **Programas de Asociación.** Descargado de <http://www.fao.org>. Mayo 2008.
43. Ministerio de Asuntos Exteriores. **Cooperación para el desarrollo: una responsabilidad compartida.** Centro Iberoamericano de Formación 1999. Descargado de <http://www.sela.org>. Mayo 2008.
44. Organización de Naciones Unidas. ONU. **Carta de las Naciones Unidas.** Descargado de <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/> Julio 2008.

45. OEA. **Hacia una Democracia más Eficaz.** Descargado de <http://www.summit-americas.org/Quebec-Democracy/Elect-Processes/mainpage-span.htm>. Agosto 2008.
46. Scielo. **Cooperación Técnica Internacional.** Centro de Investigación en Sistemas de Salud del Instituto Nacional de Salud Pública. México. Descargado de <http://www.scielo.br> . Mayo 2008.
47. SELA. **Cooperación Técnica y Económica: Una Vinculación Indispensable para el Desarrollo e Integración de América Latina.** Descargado de <http://www.sela.org>. Mayo 2008.
48. SELA. **El papel de la Cooperación Técnica Internacional desde la perspectiva de América Latina y el Caribe.** Descargado de <http://www.sela.org>. Mayo 2008.
49. Thomas Carothers. **Aiding, Democracy Abroad, the Learning Curve.** Descargado de <http://booksThomas+Carothers,+Democracy+Assistance>. Agosto 2008.