



Introducción

El índice de desarrollo humano se mide con base en estadísticas de educación, salud e ingresos; sin embargo, el concepto de desarrollo humano, concebido como la ampliación de las opciones de las personas, no depende sólo de condiciones económicas y sociales sino también de la seguridad, la participación y la libertad. En este sentido, el acceso a la justicia y a la información son dos derechos que también inciden directamente en el desarrollo humano. Ambos se analizan a continuación, tomando en cuenta sus vínculos directos con el desarrollo humano y con la democracia.

A. La justicia y el desarrollo humano

1. Las herencias del autoritarismo y el conflicto armado

Todo ciudadano tiene derecho a que el Estado le asegure condiciones para que pueda ejercer sus derechos. Es un derecho humano fundamental el derecho civil a la protección jurídica. Esta última está asegurada por el sistema judicial, que en toda sociedad es la entidad responsable de impartir justicia a quienes lo solicitan o cuando se produzcan situaciones que lo requieran¹ (véase el recuadro VIII.1). La pregunta obligada es si estas finalidades son cumplidas por el sistema judicial guatemalteco en estos tiempos.

La respuesta no puede dejar de tomar en cuenta las consideraciones siguientes: primero, no es posible olvidar que el país experimentó un largo período de crisis política caracterizado por el uso permanente de la violencia como instrumento político. Fueron casi cuatro décadas de un poder autoritario cuya naturaleza supuso el uso de la fuerza para ordenar la sociedad, pero al margen de la ley. Los actos ilegales

cometidos por agentes del Estado en la lucha contra la subversión se ejecutaron con una lógica extraviada, en virtud de la cual la ilegalidad había que combatirla con más ilegalidad. Esto configuró una situación que ha sido calificada de terrorismo de Estado.

En segundo término, como efecto de lo anterior, se desarrolló entre algunos grupos de población el hábito de creer que el uso de la

Recuadro VIII.1

Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática

«Punto III. Sistema de Justicia

8. Una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside en el sistema de administración de justicia, que es uno de los servicios públicos esenciales. Este sistema y, dentro de él, la marcha de los procesos judiciales, adolecen de fallas y deficiencias. La obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre las funcionarios y empleados judiciales, propician corrupción e ineficiencia.
9. La reforma y la administración de justicia deben dirigirse a impedir que ésta genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción. El proceso judicial no es un simple procedimiento regulado por códigos y leyes ordinarias, sino el instrumento para realizar el derecho esencial de las personas a la justicia, el cual se concreta mediante la garantía de imparcialidad, objetividad, generalidad e igualdad ante la ley.
10. Una prioridad a este respecto es la reforma de la administración de justicia, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización». (México, 19 septiembre de 1996).

¹ El sistema judicial también tiene la función de aplicar la ley para controlar los organismos del Estado y, en consecuencia, de operar como un control del poder público. Es decir, tiene que

fiscalizar para establecer la legalidad de las acciones de los otros poderes (legislativo y ejecutivo).



fuerza privada prevalece sobre normas e instituciones públicas en el momento de resolver conflictos interpersonales. Consideran que este recurso es más expedito y produce resultados. En tercer lugar, todo ello explica que dejaran de utilizarse, frente a los más diversos actos de la vida social y política, los órganos jurisdiccionales del Estado encargados de dirimir conflictos y de castigar culpables. Esto ha ocurrido de manera excesiva en el ámbito del derecho penal al extremo de convertir a la impunidad en una práctica tolerada.

Finalmente, la suma de experiencias y conductas como las mencionadas han debilitado el régimen de legalidad y el funcionamiento de las instituciones estatales encargadas de dar protección legal, de impartir la justicia y de ejercer el control de las otras instancias del Estado. Todo ello explica que el funcionamiento del poder judicial sea una de las esferas estatales más débiles en el desarrollo democrático que vive Guatemala.

El resultado de estas prácticas del período autoritario, que se realizaron tanto desde el Estado como desde la sociedad, fue una desvalorización de la ley y de las instituciones públicas. Por ejemplo, en esa época el recurso de hábeas corpus dejó de funcionar, es decir, dejó de tener vigencia el derecho del ciudadano detenido por las autoridades a comparecer inmediata y públicamente ante un juez para que, oyéndolo, resuelva si su arresto fue o no legal. El grave daño causado produjo un déficit que se puede resumir en dos dimensiones que han sido difíciles de corregir: por un lado dio lugar a un sistema judicial ineficaz, lento, corrupto; y, por el otro, favoreció el surgimiento de una extendida opinión pública de desconfianza y de persistente pesimismo en relación con los valores de justicia, la seguridad, y las instituciones públicas.² Los avances que se han dado en la modernización del sistema, tal como se muestra más adelante, han tenido que enfrentar

ambas debilidades, con diversos grados de éxito. El reconocimiento de estos problemas se reflejó en los Acuerdos de Paz (recuadro VIII.1).

Las consideraciones anteriores no fueron ajenas a la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, que en su informe concluye que «el sistema de administración de justicia – inexistente en vastas zonas del país antes y durante el conflicto armado– se debilitó aún más cuando el Organismo Judicial se sometió a las exigencias de la doctrina de seguridad nacional. Al tolerar o participar directamente en la impunidad, que encubrió las violaciones más fundamentales de los derechos humanos, la judicatura se volvió funcionalmente inoperante respecto de su papel de protección de la persona frente al Estado y perdió todo crédito como garantía de un sistema de justicia eficaz...»³

El paulatino y aún débil restablecimiento de las libertades democráticas a partir de 1986 ha estimulado el uso de ciertos derechos civiles y políticos y, con ello, ha aumentado el fenómeno de recurrir a la denuncia o a la queja judicial. Se trata de un aspecto que en su dimensión cualitativa resulta importante por cuanto está poniendo a prueba el ejercicio de los derechos civiles y políticos, y ello es una forma de construir ciudadanía. En su dimensión cuantitativa, el ejercicio de recurrir a los tribunales a veces innecesariamente expresa una creciente búsqueda de protección jurídica por tanto tiempo postergada. Las cifras ponen de manifiesto que ha habido un aumento de la demanda de justicia que se ha expresado en todos los niveles. Las denuncias por faltas, registradas en todos los juzgados de la República, ascendieron a 52,959 en el año 2000 y a 57,366 en 2001.⁴ Conforme lo indica el cuadro VIII.1 las resoluciones judiciales también han aumentado, al crecer en un 14% en los dos últimos años.

². ASIES, 2001, págs. 133-158.

³. CEH, 1999, Tomo IV.

⁴. Dirección de Estadística Judicial, Organismo Judicial, 2002.



Cuadro VIII.1
Total de resoluciones judiciales
(sentencias) según órgano, 2000-2001
(Número de sentencias)

Tipo de Órgano	2000	2001
Juzgados de Paz	34,226	37,655
Juzgados de Primera Instancia Penal	503	603
Tribunales de Sentencia	1,221	1,236
Juzgados de Menores	0	48
Juzgados de Instancia Civil	2,598	2,946
Juzgados de Económico Coactivo	366	432
Juzgados de Familia	4,650	6,289
Juzgados de Trabajo y Previsión Social	1,974	2,409
Salas de la Corte de Apelaciones	2,117	2,683
Totales	47,655	54,301

Fuente: Dirección de Estadística del Organismo Judicial.

2. La reforma del sistema judicial

a. Inicio del proceso democrático y la reforma judicial

Con el inicio del proceso democrático en 1986 se sentaron las bases para el surgimiento de la reforma judicial. Como en otros países latinoamericanos, el proceso comenzó a ser impulsado desde adentro del sistema de justicia y desde la cúpula del Poder Judicial. La Presidencia de la Corte Suprema de Justicia comenzó a desarrollar a principios de la década de los noventa, una serie de iniciativas y estrategias que sentaron las bases iniciales de la reforma penal. Se hizo un amplio diagnóstico del sistema de justicia procesal penal, y la Corte encomendó la redacción de un proyecto de Código Proce-

sal Penal a destacados juristas latinoamericanos. En 1992 se aprobó el nuevo Código Procesal Penal y entró en vigencia en 1994, convirtiéndose en el punto de partida de la transformación estructural del sistema de justicia.

El nuevo modelo procesal penal se basa en principios del sistema acusatorio. Se introduce la separación de funciones de investigación de las de juzgamiento, y se ratifica la presunción de inocencia como derecho básico de las personas acusadas. Además, la prisión preventiva pasa a tener un carácter extraordinario y se consagran las garantías judiciales del detenido y procesado. También se instaura el debate oral y público.⁵

Por otra parte, una Comisión de Modernización del Organismo Judicial elaboró un Plan de Modernización para 1997-2002 con base en cinco ejes: el mejoramiento de la función tribunalicia, el fortalecimiento del acceso a la justicia, el combate a la corrupción, el fortalecimiento de la gestión institucional y el mejoramiento de la comunicación social. Los componentes principales del plan de modernización han sido la capacitación de los jueces, la expansión de la cobertura del servicio, la introducción de nuevos modelos gerenciales de administración y la informatización del servicio como parte de un nuevo concepto de gestión de despacho.

La vigencia de los Acuerdos de Paz imprimió una nueva dinámica a la reforma judicial. Los Acuerdos planteaban, entre otros aspectos, la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento de la independencia judicial, la aprobación de la ley de carrera judicial, el acceso a la justicia, especialmente de las poblaciones indígenas; la agilización de los procesos judiciales; la reforma integral del Código Penal, la expansión de los servicios de atención legal gratuita,

⁵. A lo anterior se agrega la concentración e intermediación procesal, la fijación de los hechos del proceso en primera instancia, el sistema de prueba libre, la valoración de los medios de prueba según las reglas de la sana crítica y un sistema estricto de recursos. Los modernos postulados que introdujo el Código fueron resistidos por ciertos sectores de la comunidad jurídica durante un tiempo. A poco andar del sistema, la Corte Suprema de Justicia introdujo la primera reforma, que significó el

primer retroceso en su implementación: la privación de la facultad de los jueces de paz de decidir sobre las medidas sustitutivas o la prisión preventiva de los acusados. Luego, a instancias de la Corte el Congreso aprobó en 1996 una modificación al Código Procesal Penal que impide conceder la excarcelación provisional en una serie de delitos que se consideran como de impacto social, como el homicidio, el asesinato, el robo, la violación y el secuestro.



el reconocimiento del derecho consuetudinario y la promoción de la excelencia profesional. En 1997 quedó instalada la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, prevista en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Rol del Ejército en una Sociedad Democrática. La Comisión fue el primer foro público nacional sobre estos temas. La Comisión produjo el informe «Una nueva justicia para la paz», que cons-

tituye el diagnóstico consensuado más amplio del sistema de justicia penal en el país.

b) Los ejes de la reforma

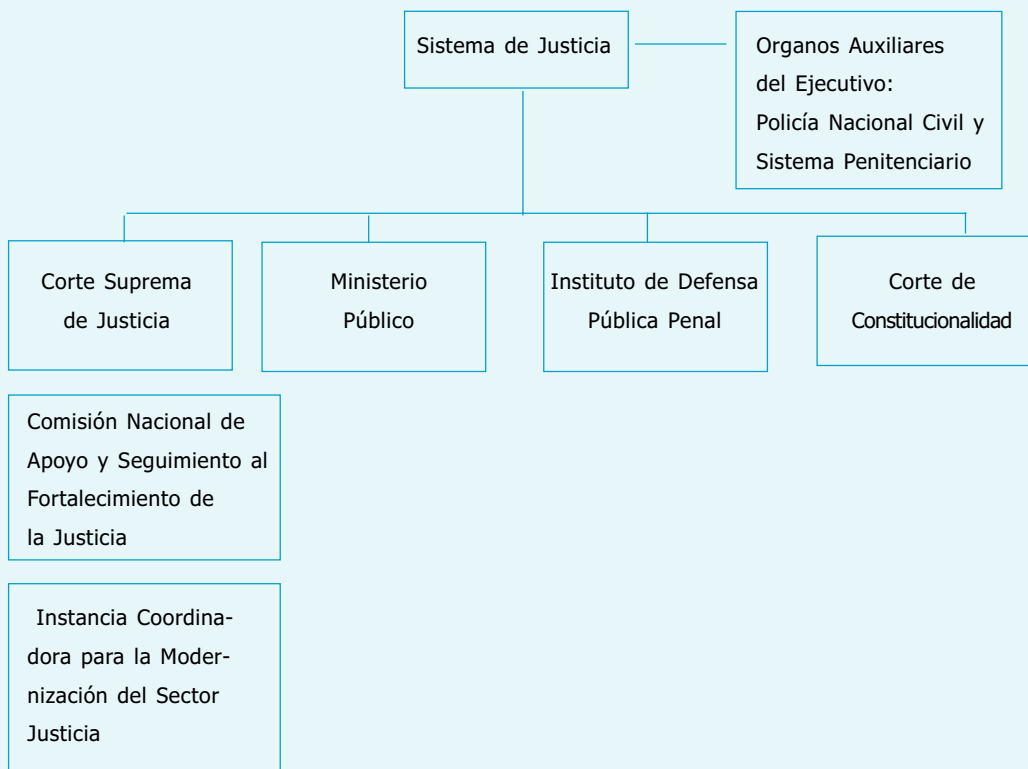
La reforma y modernización del sistema de justicia ha partido de cuatro premisas básicas: i) la expansión de la cobertura de los servicios de justicia constituye un remedio a la falta de acceso a la justicia; ii) la capacitación de los operadores de justicia mejora la presta-

Recuadro VIII.2

Estructura del Organismo Judicial

El sistema está compuesto por una estructura administrativa similar en casi todas partes del mundo, conforme lo establece la Constitución de la República: la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Apelaciones, los Tribunales de 1a. Instancia y los Juzgados de Paz. Paralelo a este ordenamiento se encuentra el Ministerio Público y su estructura de fiscales, encargado de investigar y obtener las pruebas inculpatorias y exculpatorias; y el Instituto de Defensa Pública Penal, que protege el derecho a la defensa, y que forma parte implícita de la aplicación de justicia. La Policía Nacional Civil y el Sistema Penitenciario, que dependen del Ministerio de Gobernación, constituyen organismos auxiliares del sistema de justicia, relacionados con los momentos anteriores y posteriores al juzgamiento del delito.

Organigrama del sistema de justicia





ción de servicios de justicia; iii) la informatización de los servicios de justicia es un mecanismo que revolucionaría la gestión de despacho; y iv) la necesidad de cierto grado de cooperación entre las instituciones del sector justicia, manteniendo las autonomías institucionales. Estos temas se analizan a continuación.

i) Las insuficiencias del crecimiento cuantitativo

De manera análoga a la situación de otras estructuras del Estado, las instituciones de justicia al final del enfrentamiento armado se encontraban ausentes en muchas porciones del territorio nacional. Los tribunales de justicia sólo tenían presencia en las ciudades y cabeceras departamentales. La Policía Nacional estaba presente tan sólo en un mínimo porcentaje de los municipios del país.

La implementación del nuevo código procesal penal requería, además de las estructuras existentes, juzgados y delegaciones de la policía, el despliegue del Ministerio Público y de la Defensa Pública Penal, en ese entonces dependiente del Organismo Judicial. La expansión de la cobertura del sistema se dio mediante la creación de nuevos juzgados, la construcción de edificios, la ampliación de los juzgados de paz a todo el territorio de la República, la instalación de nuevos tribunales de sentencia y de nuevas Salas de las Cortes de Apelaciones, los tribunales de alto impacto, son una muestra de ello. El siguiente cuadro muestra el incremento cuantitativo de jueces y magistrados en el periodo 1997- 2001. En el recuadro VIII.3 se explica la evolución del presupuesto del Organismo Judicial.

Entre 1997 y 2001 las Salas de Apelaciones pasaron de 21 a 24; el número de Juzgados de Primera Instancia pasó de 104 a 173 y el de Juzgados de Paz, de 242 a 360. También se crearon cinco juzgados de paz comunitarios, en Petén, Sololá, Totonicapán, Huehuetenango y San Marcos. En 2001 funcionaban 557 órganos jurisdiccionales frente a 367 que operaban en

Cuadro VIII.2
Magistrados y jueces del Organismo Judicial, 1997 y 2001

Categoría	1997	2001	Incremento (%)
Magistrados CSJ	13	13	0
Magistrados Corte			
Apelaciones	61	75	23
Jueces de Primera Instancia	170	293	72
Jueces de Paz	253	384	52
Personal Auxiliar	2,603	3,304	31

Fuente: Diagnóstico del Organismo Judicial 1997 y Nómina de Personal 2001.

1997. Del total mencionado, todos los Juzgados de Paz, nueve de Primera Instancia y un Tribunal de Sentencia han sido creados en el área rural.

La expansión cualitativa del sistema entendida por la ampliación de los servicios de justicia bajo nuevas modalidades o concepciones, ha sido más limitada que la cuantitativa, estando restringida a experiencias de carácter piloto. Constituyen ejemplos de ello la creación de los juzgados de paz comunitarios, y la instalación de los centros de administración de justicia y la creación de centros de mediación. A pesar de que al principio el establecimiento de estos centros enfrentó mucha resistencia entre los mismos jueces, posteriormente la Corte ha impulsado de manera activa su instalación. En el caso del Ministerio Público, la expansión cualitativa se materializó con más fuerza a través de la reorganización de la Fiscalía Metropolitana, el sistema de turnos, la creación de las Oficinas de Atención a la Víctima y de Atención Permanente, la creación de fiscalías especiales y la reorganización de las fiscalías distritales. En el caso de la Defensa Pública Penal, esta expansión se tradujo en la creación de la defensa pública del menor, la



Recuadro VIII.3

Presupuesto del Organismo Judicial

El Organismo Judicial a lo largo de los últimos cinco años ha visto aumentar su presupuesto y al mismo tiempo ha mejorado su capacidad de ejecución presupuestaria, demostrando que los esfuerzos de modernización, ampliación de la cobertura de justicia en el territorio y capacitación de nuevos recursos humanos han tenido efectos tangibles. Hay dos indicadores de esta mejor capacidad de ejecución: el primero es el mejoramiento de la capacidad de ejecución presupuestaria, que pasó del 66.4% en 1998 a 74.6% en el 2001 y el segundo es que hubo una duplicación en términos absolutos del gasto ejecutado entre 1998 y 2001. Los problemas de ejecución que aún persisten se atribuyen a deficiencias de los recursos humanos en el área administrativa y al espíritu tradicionalmente conservador con que se han manejado las finanzas en el Organismo Judicial.

Organismo Judicial: presupuesto aprobado y ejecutado (1998-2002)

(Quetzales y porcentajes)

Año	Aprobado	Ejecutado	% de ejecución	% incremento anual	% incremento en ejecución base 1998
1998	460,435,941	305,617,414	66.4		
1999	685,629,920	422,429,402	61.6	38.2	38.2
2000	860,579,923	554,778,054	64.5	31.3	81.5
2001	923,907,327	689,282,901	74.6	24.2	125.5

Fuente: Presentación del Organismo Judicial, abril de 2002. Ésta es la suma de los ingresos propios y los provenientes del Gobierno Central.

Sin embargo, en el 2001 el Congreso de la República disminuyó ese monto en un 11% con respecto al año anterior, con lo cual se tuvieron que paralizar algunos proyectos en proceso. De enero a septiembre del año 2001, el gasto ejecutado ascendía a 52% del presupuesto aprobado.

defensa pública de la mujer y, más recientemente, la defensa pública indígena.

No obstante estos avances, persisten problemas de acceso a la justicia, en parte porque con la mayor cobertura de servicio ha habido una mayor demanda del servicio por parte de la población. Como consecuencia, en promedio, cada fiscal es responsable de 1,500 casos, y existe un número de casos de arrastre de casi 200 mil denuncias. El cuadro VIII.3 ejemplifica la situación de crecimiento cuantitativo de la demanda por servicios de justicia en el MP:

En relación con el retardo de justicia es importante consignar la información relativa a

Cuadro VIII.3

Ministerio Público: casos recibidos en todo el país, 1998-2001

	1998	1999	2000	2001
Total	160,562	184,965	205,170	222,436
Denuncias	63,525	69,691	91,707	69,334
Querellas	8,843	2,268	2,695	377
Preveniciones				
policiales	88,194	113,006	110,768	98,442

Fuente: Ministerio Público, Memoria de Labores, años 1998-2001.



los presos pendientes de condena. Existen en el país 25 centros de detención que tenían hacia diciembre de 2001 una población penal de 7,865 personas, de los cuales 4,081 estaban pendientes de tener sentencia condenatoria, cifra equivalente a un 51.8% de personas detenidas cuyos derechos estaban siendo ignorados. De ese total que espera condena 272 eran mujeres (3%).⁶

ii) La capacitación de los operadores de justicia

El impacto de la capacitación ha sido positivo pese a algunos hechos que han limitado su eficacia como mecanismo de fortalecimiento institucional (véase recuadro VIII.4). La oferta de posibilidades de capacitación ha sido asimétrica. Se ha enfatizado la enseñanza teó-

Recuadro VIII.4 La capacitación en el sector justicia

Un supuesto en que se basó el proceso de modernización de la justicia es que la capacitación de los operadores iba a traer aparejado un mejoramiento de la calidad de la prestación de servicios de justicia. La capacitación en la aplicación del nuevo código procesal penal tuvo una gran importancia en los primeros años. Se promovió el fortalecimiento de la Escuela de Estudios Judiciales y el Ministerio Público y la Defensa Pública también realizaron esfuerzos por modernizar sus unidades de capacitación. La Academia de la Policía Nacional Civil diseñó e implementó un curso de formación para agentes de policía, con componentes importantes de derechos humanos. Más recientemente, la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, ha diseñado módulos de enseñanza para operadores de justicia dentro del proyecto de capacitación conjunta, continua y permanente para jueces, fiscales, defensores y agentes de policía. La Escuela de Estudios Penitenciarios, recientemente creada ha incidido positivamente en la capacitación de varias promociones de guardias penitenciarios de nuevo ingreso.

rica sobre la práctica; no ha habido adecuado seguimiento institucional para asegurar la apropiación de los contenidos de la capacitación en el desempeño profesional. Se ha privilegiado la divulgación de información sobre los contenidos que puedan inducir un cambio de comportamiento para abandonar prácticas que entorpecen la administración de justicia, y las políticas de asignación y rotación de personal han afectado los esfuerzos de capacitación.

La Escuela de Estudios Judiciales, hoy Unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial, comenzó a implementar recientemente un sistema de capacitación para suplir las deficiencias anotadas. Sin embargo, no existe una estrategia articulada de capacitación en la Unidad de Formación y Capacitación de defensores públicos y la restricción presupuestaria de 2002 afectó a varias unidades de capacitación, como la del Organismo Judicial, la Academia de la Policía Nacional Civil y la Escuela de Estudios Penitenciarios.

iii) La gestión de despacho: la informatización como herramienta de la modernización

La introducción de la informática al sistema de administración de justicia ha sido otro de los ejes de la modernización. El Organismo Judicial ha sido el pionero en esta materia. La apertura del Centro de Gestión en Materia Penal en la Torre de Tribunales, ha influido positivamente en la transformación de la gestión del despacho. Esta experiencia también se ha replicado en Chiquimula.

La Corte Suprema de Justicia, con el apoyo de la cooperación internacional, ha instalado centros de recepción y registro de información (CRRI) en varias cabeceras departamentales que cuentan con Centros de Justicia. La informática también ha sido utilizada como herramienta de capacitación en el Organismo Judicial, a través de la experiencia de aula virtual, que permite la capacitación a distancia de los operadores de justicia.

⁶. Información obtenida en la Dirección General del Sistema Penitenciario.



Los sistemas de registro han sido deficitarios en el Ministerio Público, la Defensa Pública y la Policía Nacional Civil, y han estado ausentes en el Sistema Penitenciario. La Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia impulsa, en ejecución de un préstamo externo, un proyecto sobre Sistema Informático de Apoyo al Sector Justicia (SIASEJU).

iv) La coordinación interinstitucional

La tensión entre la necesidad de coordinación entre las instituciones de justicia penal y el celo de las instituciones por preservar su autonomía ha sido un rasgo característico del proceso de modernización. Las experiencias de coordinación comenzaron a desarrollarse en el interior de la República, bajo el concepto de «soluciones locales a la administración de justicia» y muchas de estas experiencias derivaron en la conformación de mesas de justicia en las que convergieron no sólo operadores de justicia sino autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil. En varias cabeceras departamentales el Programa de Justicia de USAID apoyó la instalación de Centros de Justicia, caracterizados por la existencia de una unidad coordinadora. El modelo del Centro de Justicia se trasladó a los Centros de Administración de Justicia.

A comienzos de 1998, el Organismo Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Gobernación y el Instituto de la Defensa Pública organizaron la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), con una Secretaría Ejecutiva. La Instancia Coordinadora ha aprobado la ejecución de cuatro proyectos financiados con fondos de un préstamo del BID: el proyecto de política del Estado en cuanto al combate al crimen, Centros de Administración de Justicia (CAJ), el proyecto sobre capacitación conjunta, continua y permanente y el del Sistema Informático de apoyo al Sector Justicia (SIASEJU). A los dos últimos hemos aludido anteriormente.

Un aspecto apremiante de una política del Estado en el combate al crimen es la investigación criminal. En la legislación están definidos los papeles que corresponden al Ministerio Público y a la Policía en esa materia, el primero, supervisando y dirigiendo la investigación de la segunda. La práctica ha revelado una permanente tensión entre ambas instituciones en la definición operativa de su relación en materia de investigación criminal. La más reciente iniciativa al respecto es un convenio de intención entre ambas entidades que otorga a las unidades forenses del Ministerio Público el tratamiento de las escenas del crimen en caso de muertes violentas ocurridas en la ciudad de Guatemala, y en el resto de los casos deja en los agentes fiscales la discreción en decidir si interviene o lo hace la Policía. Pero el convenio parece fortalecer la creación de unidades de investigación forense en el Ministerio Público, que excede sus posibilidades, sobre todo si se suma el anuncio de crear una Agencia Central de Investigaciones en el Ministerio Público. La Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia ha promovido por su parte la creación de un Instituto Autónomo de Ciencias Forenses, que agruparía a todas los expertos en ciencias forenses hoy dispersos entre el Organismo Judicial, el Ministerio Público y la Policía.

Finalmente, se han creado los Centros de Administración de Justicia, inicialmente con carácter experimental, en Nebaj, Quiché (1997) y Santa Eulalia, Huehuetenango (1999). Los CAJ buscan acercar la justicia oficial a poblaciones indígenas en lugares particularmente golpeados por el enfrentamiento armado interno, facilitando la convivencia del Derecho oficial con el indígena y fomentando la oferta de servicios ágiles, desconcentrados y coordinados por parte de las instituciones del sector justicia. La experiencia de Nebaj y Santa Eulalia permiten identificar algunos problemas que enfrentan los CAJ: falta de coordinación entre las instituciones, ausencia de personal con atri-



butos lingüísticos y culturales que correspondan a las necesidades de la población beneficiaria y falta de equipo adecuado para operadores de los CAJ. Sin embargo, el despliegue del Centro en Santa Eulalia, significó la utilización creciente de este mecanismo por la población.

3. Los desafíos desde los Acuerdos de Paz

Hay dos aspectos que tienen un carácter fundamental en relación con el desarrollo humano y la construcción democrática: la lucha contra la impunidad y el acceso a la justicia, especialmente para las poblaciones indígenas. Ambos se analizan a continuación:

a) La lucha contra la impunidad

La impunidad es un fenómeno estructural y transversal en el sistema de justicia. Varios factores contribuyen a la persistencia de este patrón. En primer lugar, existen los obstáculos que a la labor de la justicia introducen algunos funcionarios o exfuncionarios acusados de violaciones a los derechos humanos. Un ejemplo de esto es el caso del asesinato de la antropóloga Myrna Mack Chang, en que el Ministerio de Defensa sistemáticamente negó la entrega de información sobre la estructura y actividades del Estado Mayor Presidencial, invocando y confundiendo el carácter del secreto de Estado. La intervención de organismos de inteligencia militar en acciones de desinformación y manipulación de información se observa en varios casos como el del secuestro y muerte del empresario Edgar Ordóñez Porta, el asesinato de Jorge Carpio Nicolle, la desaparición de Mayra Gutiérrez y el asesinato del obispo Juan José Gerardi Conedera.

En segundo término, también ocurre la interposición de recursos dilatorios por parte de acusados de crímenes y violencia contra civiles como en los juicios por las masacres de Xamán y Dos Erres. Dificulta la aplicación de

la ley la situación de indefensión de hecho en que se encuentran las víctimas o sus familiares en procesos penales contra militares. Para muchas víctimas y sus familiares la intervención en un proceso significa un grado de vulnerabilidad personal que el sistema no está en capacidad de resolver.

En tercer lugar, la amenaza, intimidación y hostigamiento a jueces, fiscales, abogados, y auxiliares de la administración de justicia ocurren de manera sistemática y creciente, en la forma de interceptación de llamadas telefónicas, seguimiento en vehículos, anónimos, amenazas de muerte, y amedrentamiento a familiares. Para muchos sujetos procesales y auxiliares de la administración de justicia la intervención en un proceso donde se investigan violaciones a los derechos humanos ha significado el exilio. El mecanismo de protección de testigos que ha estado funcionando a cargo de la Secretaría de Apoyo Logístico del Ministerio Público ha facilitado en parte la salida fuera del país de testigos en casos de grave impacto social.

En cuarto lugar, hay casos en que se produce una desproporción de las penas como en los crímenes de Xamán, Alioto y Sas Rompiche, donde los autores materiales se han beneficiado con sentencias condenatorias leves. Los autores intelectuales han quedado fuera del alcance de la justicia. Como contrapartida, la pena de muerte se impone a individuos que cometen homicidios pasionales, a personas que por su posición de marginación social no han podido contar con una defensa adecuada.

Finalmente, todavía subsisten ciertos rasgos de verticalidad y una pérdida de independencia de jueces y fiscales. Hay necesidad de la plena vigencia de la ley de la Carrera Judicial vigente desde fines de 1999, aunque paulatinamente se han ido abandonando criterios de reclutamiento y nombramiento de personal incompatibles con el espíritu de la ley.



b) El acceso a la justicia por parte de los pueblos indígenas

Los Acuerdos de Paz enfatizan el compromiso de facilitar el acceso a la justicia de las poblaciones indígenas. Aunque ha habido avances en este campo, persisten serios obstáculos.

Primero, el bilingüismo en operadores de justicia, que todavía es insuficiente, aunque las instituciones del sector justicia han ido incrementando paulatinamente el número de operadores de justicia bilingües. Actualmente hay 85 magistrados y jueces que hablan un idioma maya, trece que hablan dos, y dos que dominan tres idiomas. Se han tomado medidas para que estas cifras se dupliquen en los próximos dos años, pero el esfuerzo es aún insuficiente.

Una derivación de lo anterior es la preocupación de la CSJ de incrementar el número de intérpretes judiciales. El Ministerio Público no ha logrado tener intérpretes en todas sus fiscalías distritales y municipales, lo que sigue siendo una debilidad en las regiones en donde predomina el monolingüismo maya. En muchos lugares del país los servicios de interpretación son prestados de manera ad hoc por personal administrativo de los tribunales y fiscalías y a veces por familiares de las personas que acuden a dichas instituciones.

Segundo, ha habido cambios institucionales dirigidos a facilitar el acceso a la justicia de las poblaciones indígenas. En la Corte Suprema se creó una Comisión de Asuntos Indígenas integrada por seis magistrados. La introducción de una visión intercultural es mucho más reciente en la Defensa Pública Penal y el Ministerio Público. En el 2001, la Defensa Pública implementó las Defensas Pública Étnicas en seis puntos de la República. Este mecanismo supone el despliegue de defensores públicos bilingües en áreas con importante presencia de poblaciones indígenas. La experiencia de los juzgados de paz comunitarios ha permanecido con el carácter limitado y experimental con el

que fue creada, en cinco municipios de la República.

Tercero, la instalación de Centros de Administración de Justicia donde predomina la población indígena representa un importante avance en el acercamiento y oferta de servicios de justicia para los pueblos indígenas. Sin embargo, como ya se indicó la selección del personal no siempre asegura el reclutamiento de funcionarios con sensibilidad por la cultura maya y en muchas ocasiones esto ha provocado conflictos entre operadores de justicia y autoridades tradicionales indígenas. La instalación de centros de mediación en algunos CAJ ha tenido una buena respuesta por parte de las poblaciones beneficiarias que ven en estos servicios de justicia una oportunidad de resolver sus conflictos de manera ágil y en su propio idioma.

Finalmente, el Derecho indígena está reconocido en el Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, y existe el proyecto de diplomado en Derecho indígena en la Unidad de Capacitación Institucional del Organismo Judicial. Sin embargo, muchos operadores de justicia se muestran indecisos y/o desconfiados en aceptar la resolución de conflictos por parte de autoridades indígenas, o en la negativa a homologar las decisiones de autoridades indígenas, en utilizar supletoriamente el Derecho consuetudinario y hasta hubo intentos de perseguir a líderes comunitarios por supuesta usurpación de funciones. La ampliación de la competencia de los juzgados de paz en materia penal, representará una oportunidad para dar eficacia a los mecanismos de peritaje cultural previstos en el Convenio 169 de la OIT.

4.El Ministerio Público

Conforme a la nueva legislación que modernizó el sistema judicial de Guatemala, el Ministerio Público se ha convertido en una pieza cla-



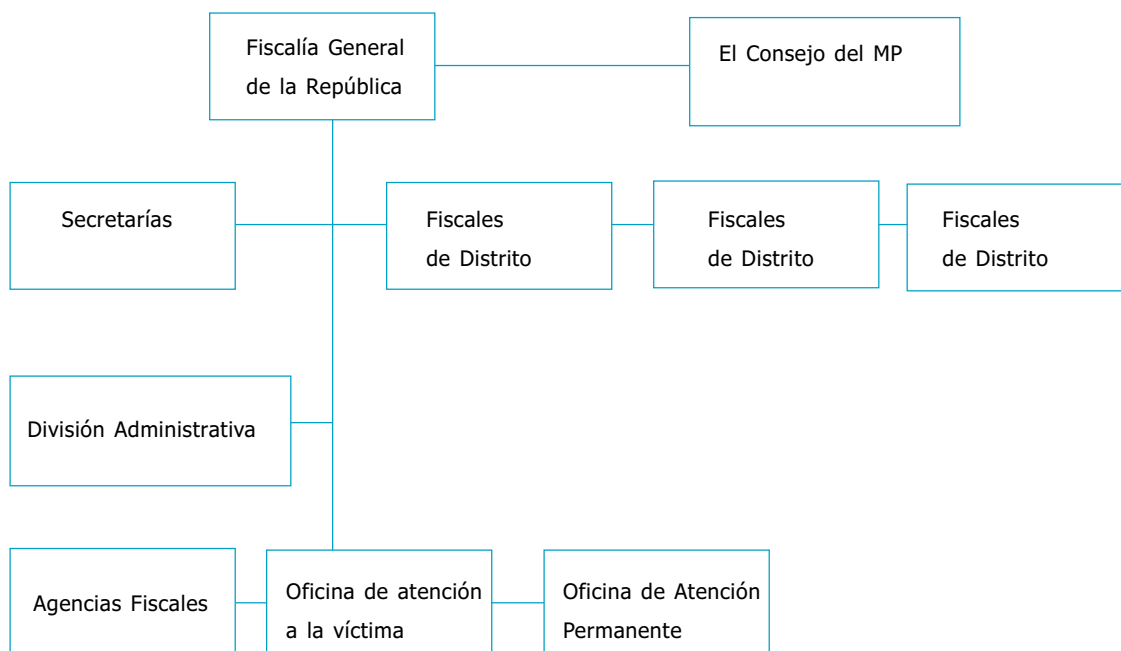
ve en la administración de justicia. Es la institución encargada de la persecución penal, vale decir, de investigar y preparar la carga acusatoria cuando ella procede (realizar la investigación criminal). Esta función corresponde a una modificación sustancial de un sistema de naturaleza inquisitiva a un sistema de base acusatoria, que moderniza totalmente los viejos procedimientos procesales. Las funciones del Ministerio Público corresponden a la parte dinámica del proceso, pues la actuación de los fiscales es decisiva por su dimensión de investigación criminal a fin de que los jueces cumplan con sus obligaciones de castigar o liberar a quien en principio se considera inocente.

Según la Constitución de la República y la Ley Orgánica del Ministerio Público, el Ministerio Público tiene entre sus atribuciones la investigación de delitos de acción pública, la promoción de la persecución penal, el ejercicio de la acción civil, así como dirigir los cuerpos

de seguridad del Estado (solamente cuando ejecutan investigación criminal) y preservar el Estado de Derecho (junto con las otras instancias del sistema de justicia). El cumplimiento de estos objetivos se ha visto seriamente limitado desde la creación misma de la nueva estructura funcional del Ministerio Público. Ello obedece a dos factores estructurales de diversa naturaleza: uno es el desborde criminal que afecta de manera dramática a esta sociedad. Otro es el ordenamiento administrativo vigente hasta la fecha, puesto que en el Ministerio Público trabajan 2,217 personas, de las que un 67% se ocupa de tareas administrativas. El resto, un 33% equivalente a 724 personas, integran los cuerpos de investigación.

La estructura interna del Ministerio Público está formada por nueve jefaturas de fiscalía, entre las que se encuentran la de narcoactividad, corrupción, crimen organizado, delitos contra el ambiente, defensa de la mujer y la

Gráfica VIII.1
Organigrama del Ministerio Público



7. Además de las nueve fiscalías de sección, hay dos fiscalías especiales (de delitos contra periodistas y sindicalistas, y de

delitos contra operadores de justicia), y 22 fiscalías distritales (en los departamentos) y 11 municipales.



niñez.⁷ Un desafío importante en el crecimiento de la institución fue la instalación y pleno funcionamiento de las fiscalías distritales en las cabeceras departamentales, así como la instalación de las fiscalías de sección previstas en su Ley Orgánica. La parte operativa de las pesquisas recae en los fiscales, que son los que dirigen la investigación, formulan la acusación o la solicitud de sobreseimiento, clausura provisional o archivo de casos. Se apoyan en los fiscales auxiliares que completan el trabajo práctico.⁸

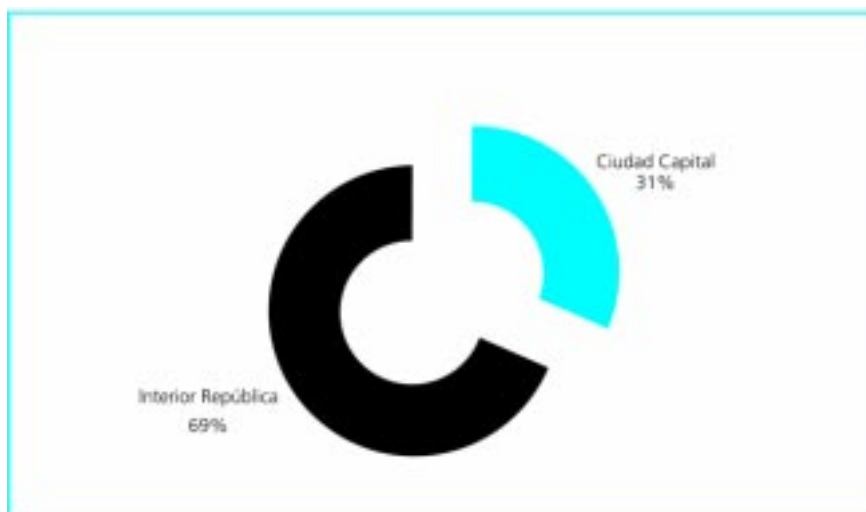
Por lo general no se menciona que una dimensión del problema de la justicia penal consiste en que se tiene una ley de procedimientos penales moderna, innovadora, pero que exige un personal con diferentes habilidades y bien calificado, tanto por el lado de los jueces como de los fiscales del Ministerio Público, que no se puede obtener fácilmente. Algunos esfuerzos de capacitación se vienen realizando, pues en su mayoría el personal viene del pasado y tie-

ne una mala formación universitaria. El juicio es oral y gira en torno a la acusación escrita que prepara el fiscal, la cual contiene los elementos para la sentencia definitiva.

Una investigación reciente sobre el desempeño de los fiscales resume un conjunto de debilidades y errores que desnaturalizan sus funciones, dificultan la de los jueces y se traduce en retardo de la justicia o en impunidad.⁹ Por ejemplo, se cometen frecuentes errores, que se reflejan en la descripción insuficiente, anecdótica y no precisa de los hechos que se investigan, incluyendo defectos en la calificación jurídica de los hechos, es decir, insuficiencias en la tipificación del delito, contrariando el requerimiento de que la prueba debe ser precisa para que tanto la acusación como la defensa puedan realizarse. También es frecuente la confusión de los planos fáctico y jurídico del caso, como ocurre cuando en el documento que prepara el fiscal, la descripción de los hechos no se hace con el lenguaje común, sino con la jerga jurí-

Gráfica VIII.2

Distribución geográfica de casos recibidos en el Ministerio Público, 1998



Fuente: Ministerio Público, *Memoria de Labores*, 1998.

⁸. Según algunos analistas, hay un crecimiento acelerado de fiscalías, pero no tienen el impacto esperado, pues no tienen recursos. Es más, le restan recursos a otras fiscalías disminuyendo su efectividad. Entrevista con Karin Wagner.

⁹. Estos comentarios se basan en el trabajo de M. Garrido, «Actuación y perfil de los fiscales», investigación realizada con una muestra de fiscales y que se publicó en L. Pasara, M. Garrido y K. Wagner 2000 págs. 215 y sigs.



dica, que puede llevar a calificar la conducta del ciudadano como delictuosa antes que el juicio se haya desarrollado. La labor del fiscal requiere un gran cuidado en la investigación y luego en el análisis, en lo que se llama individualización de la pena, que se traduce en pedir no la pena máxima sino la que corresponde.

Por otra parte, el Ministerio Público no ha logrado tener intérpretes en todas sus fiscalías distritales y municipales, lo que sigue siendo una debilidad en las regiones en donde predomina el monolingüismo maya. Asimismo, como ya se indicó, son insuficientes los avances en la necesaria coordinación del Ministerio Público con la Policía Nacional Civil en la investigación criminal.

El Instituto de Defensa Pública Penal, cuya existencia está estipulada en la Constitución, fue creado por ley en 1997 y completa la nueva institucionalidad de la justicia en Guatemala. La defensa en juicio del ciudadano acusado criminalmente forma parte de un derecho civil inherente al reconocimiento de que existe la presunción de inocencia, que nadie puede ser capturado sin orden de juez competente y que todos tienen derecho al debido proceso. Como resultado, existe el derecho a la defensa en un proceso que el ciudadano tiene y que, a veces, realiza con recursos privados. La defensa pública ha sido prevista como una responsabilidad del Estado. Existe, pues, «el derecho de toda persona acusada de un delito a contar con la asistencia técnica gratuita de un defensor de su confianza».¹⁰ En cualquier sociedad esto ocurre así, pero adquiere mayor urgencia en medios sociales castigados por la pobreza en donde una inmensa mayoría no puede pagar un abogado defensor. En 1998 fueron atendidos 11,613 casos que se elevaron a 24,835 en 2001, de los cuales casi el 8% fueron mujeres.

El Instituto contaba hacia 2001 con 100 defensores de planta, de los cuales 25 estaban

en la Capital; 90 defensores de sedes policiales y 300 defensores de oficio, que son abogados particulares que están en un banco de datos y a quienes se asignan casos por turno y se les paga conforme un arancel. Una investigación evaluativa documenta el papel de los defensores como una función muy pasiva, sin iniciativas a favor del detenido, tales como las que se requieren para refutar al fiscal y a los testigos de cargo que éste propone.¹¹

En otras palabras, pese a su innegable importancia, el IDPP aún no ha logrado imprimir al trabajo de los defensores el sentido de auxilio legal que tiene que prestar hacia una persona pobre y cuya suerte depende de la diligencia y la lealtad con la que actúa el abogado defensor. Además, no hay suficientes intérpretes en la defensa pública, afectando así un enorme sector de la población, y los defensores no actúan en los Juzgados de Paz y sólo recientemente empiezan a ayudar a los detenidos en la sede policial, lugares donde se preparan las pruebas en su contra. Sin embargo, se han dado algunos avances importantes incluyendo la creación, por parte de la IDPP, de Defensorías Indígenas que defienden a los sindicados en su propia idioma en seis departamentos del país.¹²

5. La reforma de la justicia no penal

La Corte Suprema de Justicia ha iniciado con carácter piloto la reforma a la justicia no penal mediante experiencias de remodelación física de juzgados para facilitar el desarrollo de juicios orales y la presencia y control por el juez de las diferentes actuaciones procesales. Estas experiencias se han realizado principalmente en el ramo de derecho de familia, en la capital.

La modernización de la justicia juvenil es uno de los temas pendientes del proceso de reforma judicial. Como paliativo a la posterga-

¹⁰. Art. 8, Pacto de San José. El IDPP le proporciona servicio sólo a las personas de escasos recursos económicos.

¹¹. Véase MINUGUA 2000.

¹². En conjunto con las demás instituciones del sistema de justicia y la Academia de Lenguas Mayas, se están elaborando glo-

sarios de términos jurídicos para facilitar la traducción. Se está trabajando en capacitación en doble vía a funcionarios del sistema de justicia sobre Derecho indígena, y a autoridades indígenas sobre derechos humanos.



ción de la entrada en vigor del Código de la Niñez y Juventud, los operadores de justicia adoptaron criterios uniformes para la aplicación de la justicia de menores, utilizando el espíritu de la Convención de Derechos del Niño. En 2002 la Corte de Constitucionalidad zanjó la cuestión de la vigencia del Código, ordenando al Congreso disponer fecha para su vigencia. Actualmente, parte de la comunidad jurídica estima que el Código se encuentra en vigor. El Congreso no es partidario de esta postura y conoce de una iniciativa de ley que introduciría la vigencia del Código para fines del año 2003.

Además, el actual sistema de adopciones nacionales que permite la adopción ante notario ha sido una fuente de corrupción y constante negación de los derechos de los niños.

La reforma de la justicia laboral es otro de los retos pendientes de la modernización. El problema de la administración de justicia, y dentro del mismo, el ámbito de la justicia laboral, es concebido como una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco. En las relaciones laborales prevalece una enraizada cultura de confrontación, que se

acrecentó en el largo período contrainsurgente. Precisamente uno de los motivos del conflicto fue la represión de los derechos ciudadanos, incluido el libre ejercicio de los derechos laborales. El asesinato, la desaparición forzada, el exilio de dirigentes y militantes sindicales y el clima de terror debilitó los principios del derecho laboral. Esto explica la denominada «impunidad laboral», la falta de acceso y retardo en la aplicación de la justicia, la lentitud de los procesos, el incumplimiento y la desnaturalización del derecho laboral, así como la insuficiencia de órganos jurisdiccionales y la falta de solidez de la figura de la conciliación.

La reforma de los métodos de la justicia tributaria y fiscal también espera su momento. En 2001 se aprobaron reformas al Código Penal y al Código Tributario que introdujeron modificaciones en la tipificación y penalidad de infracciones tributarias y fiscales, pero persiste la necesidad de fortalecer la fiscalía de delitos económicos y la jurisdicción tributaria y fiscal para la eficaz investigación y sanción de dichos delitos. Finalmente, la inexistencia de procedimientos específicos, ágiles, transparentes y respetuosos de las garantías en la re-

Gráfica VIII.3

Distribución del personal del sistema de justicia según género
(Porcentajes)



Fuente: Informe del Organismo Judicial al Banco Mundial (Ginebra, 2002).



solución de conflictos de tierra, ha sido una de las principales causas del descrédito del sistema de justicia, dada la conflictividad derivada de la temática de tierras. Hasta ahora el recurso a la aplicación del Derecho penal para solucionar esta conflictividad ha sido la herramienta más utilizada en el país. La creación de una jurisdicción agraria, prevista en los Acuerdos de Paz, aún no se ha concretado.

6. La justicia y las mujeres

Una dimensión difícil de desarrollar aquí es el tema de la desprotección legal que aún padecen las mujeres guatemaltecas. Es ésta una importante dimensión de las exclusiones sociales y culturales que ocurren en esta sociedad. Se trata de formas de desprotección legal por las dificultades de acceso a la justicia, derivadas de condiciones socioeconómicas y culturales. Una manifestación de ello es la violencia contra las mujeres, en el hogar y fuera de él, y que es un aspecto de creciente visibilidad.

Otra dimensión importante es el número de mujeres que acceden a los cargos donde la justicia se imparte y que resulta notoriamente insuficiente.

En 1997, solamente trabajaban 81 mujeres en un total de 497 magistrados y jueces (16%). Una política especialmente orientada a la capacitación profesional ha permitido que hacia octubre de 2001, sobre un total de 753 operadores de justicia, hubiera 203 mujeres (25%). Así, con el mejoramiento del sistema de concursos en la selección, en igualdad de condiciones, la proporción de mujeres escogidas ha sido mayor.

El Ministerio Público ha creado varias fiscalías especiales, incluyendo la que recibe denuncias de violencia contra la mujer. Al 30 de noviembre del 2001, la Fiscalía de la Mujer había recibido 8,989 denuncias desde su fundación. De todas ellas solamente tres terminaron

en sentencias condenatorias y se dio la apertura de un proceso contra un violador en serie.¹³

Cuadro VIII.4
Ministerio Público: movimiento de casos en la Fiscalía de la Mujer, 1998-2000

	1998	1999	2000
Casos recibidos			
	2,262	3,202	7,938
Denuncias			
	1,310	1,429	5,888
Querellas			
	6	16	6
Prevencciones policiales			
	946	1,757	2,044
Resueltos por vías alternativas y traslados			
	2,071	1,998	4,071
Desestimados			
	248	113	58
Desjudicializados			
	3	4	25
Criterio de oportunidad			
	3	4	23
Suspensión condicional de la persecución penal			
	0	0	1
Conversión	0	0	1
Actos conclusorios			
	1,719	1,810	3,792
Clausura provisional			
	28	34	78
Sobreseimiento			
	123	113	243
Archivo	1,568	1,558	3,384
Procedimiento abreviado			
	5	7	7
Debates realizados			
	38	45	42

Fuente: Informes de Fiscalías/Memoria de Planificación (1998/92).

¹³. Una sentencia fue de 71 años por violación, robo y tráfico de drogas, otra de 20 años por abusos deshonestos en forma continuada contra hijas menores y un tercero, 15 años por viola-

ción. En la historia de la justicia penal éstas son algunas de las primeras sentencias por violación.



Aunque las quejas han aumentado, han sido numerosos los casos que se restringen al ámbito privado sin llegar a ser conocidos por la autoridad. Además, a una importante proporción de denuncias no se les da seguimiento. En 1998, 1999 y 2000 casi la mitad se archivó y muy pocos llegaron a debate (véase cuadro VIII.4).

B. Los medios de comunicación social y el fortalecimiento de la democracia

1. La tradición histórica

Los medios de comunicación social y especialmente la prensa tienen una historia contradictoria en Guatemala. Por una parte existe una historia de alineamiento con poderosos intereses militares o económicos reforzados por la represión y la censura. Así, durante el conflicto armado interno el control militar forjó un mercado noticioso de la guerra y se valió de mecanismos de censura. La corrupción de varios medios y periodistas se acentuó. La llamada «fafa» o «mordida» se convirtió en un sistema controlado por organismos militares y policíacos, pagando a reporteros un «sobresueldo» por publicar los partes oficiales.¹⁴ Como consecuencia, los medios incorporaron a sus revistas noticiosas la misma terminología empleada oficialmente hacia los insurgentes, para calificar así por igual a activistas, líderes sociales y disidentes políticos. Inculparon a las víctimas y validaron las acciones represivas del Estado

Debe advertirse, por otra parte, que las responsabilidades profesionales de informar no era fáciles en la época del predominio militar. También hubo un martirologio periodístico que llevó al exilio y a la muerte a decenas de periodistas honrados e independientes. Los go-

biernos militares nunca fueron amigos de la prensa crítica y hay conocidos ejemplos de cómo esta intolerancia se manifestaba, como en el caso del *Semanario La Epoca*, cuyo local fue dinamitado y su director ametrallado. Hubo una ley en 1982 que prohibía ciertas noticias porque «alteraban el orden social», tal como Manuel Estrada Cabrera prohibió en su época que se informara de la crisis en Quetzaltenango por la erupción del volcán Santa María.

Se estima que entre 1970 y 1994 fueron asesinados 66 periodistas, incluyendo a los asesinados por la guerrilla.¹⁵ En los setenta varios gremios de periodistas, como el Sindicato de Trabajadores de los Medios de Comunicación (SIMCOS) fueron desarticulados u obligados a paralizar sus funciones, como ocurrió también con la Asociación de Periodistas de Guatemala (APG). El país ocupó el tercer lugar después de Colombia y México en la represión contra periodistas.

2. Los cambios ocurridos con la democratización

A partir de 1985, con el inicio de la democratización, comenzaron a producirse cambios en la vida de los medios de comunicación social. Se debilitaron ante todo la mordaza y el silencio que el terror había cultivado. Fue apareciendo un creciente interés social por hablar, por rearticular nuevos procesos de diálogo desde lo local y nacional. El derecho a la emisión del pensamiento y la naciente libertad de expresión comenzaron a tejerse con el derecho a la organización y a la participación política. Una modernización estaba en camino. La censura fue eliminada en la Constitución Política de 1985, al ampliarse el concepto de libertad de emisión del pensamiento y al anularse la proscripción constitucional que desde los años sesenta limitaba la libertad ideológica.¹⁶ Durante los últi-

¹⁴ Carpio Nicolle, M., 1979.

¹⁵ Gereda, 2001.

¹⁶ El llamado periodismo revolucionario fue reprimido a lo largo de varias décadas por los mecanismos contrainsurgentes. Esa suerte corrieron expresiones como *Noticias de Guatemala*,

vinculada al Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP); *Enfoprensa*, vinculada a la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) y *Cerigua*, vinculada a las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), entre otras.



mos 17 años, la información plural y el derecho a la emisión del pensamiento se han ido convirtiendo en nuevos valores de la emergente cultura política.

A lo largo de estos años surgieron varios medios de información generados por los sectores sociales y se desarrollaron nuevos programas radiales y televisivos en los departamentos y un cierto número de proyectos alternativos tales como *Comunicarte*, *Luciérnaga*, *Artenativas*, *La Camioneta*, *Cochemonte*, *Ave*, *Cauce*, y *Grupo de Mujeres Ixim*. Han surgido nuevas radios comunitarias que recogen la problemática local y estimulan a reflexionar sobre los derechos de la cultura indígena. Han aparecido programas radiales, revistas y periódicos elaborados por y para las mujeres. De esta comunicación social se pueden nombrar *La Cuerda*, *Tertulia*, el programa radial *Voces de Mujeres*, la revista radiofónica *Conversando entre amigas*; el periódico *Rutzijol*, la revista *Cucuy*, el suplemento *Iximulew*, *Voz y Pensamiento Maya*, *El Sembrador*, el *Boletín Municipal* de Inforpress Centroamericana, la revista *Debate*, el boletín informativo de CERIGUA y *El Informador Rural*. Han surgido boletines y publicaciones sobre la niñez, los derechos humanos y la administración de justicia, sobre problemas ecológicos, revistas de debate político, artísticas y literarias.

Una dimensión importante de la dinámica modernizadora de los medios de comunicación radica en el aumento de la capacidad profesional de los periodistas, entendido como el desarrollo de ciertos valores, habilidades y prácticas que se apoyan en una mayor educación formal y en una amplitud del horizonte cultural. La profesionalización de los periodistas guatemaltecos está en camino pero evidentemente falta la especialización en los grandes temas a cubrir, incluyendo una visión internacional de experiencias similares que supere la estrecha perspectiva provinciana con la que a veces se juzgan las cosas. También hace falta

que el periodista reciba estímulos materiales y espirituales que recompensen su misión.

Contribuye a la creciente profesionalización de la vocación periodística los estudios especializados en escuelas de periodismo de las universidades como las de la USAC, la Rafael Landívar, la Mariano Gálvez, la Marroquín, la Mesoamericana y una maestría reciente en la Universidad Panamericana. Uno de los ejes de competencia que ahora existen entre los medios impresos, es el llamado periodismo investigativo o de profundidad, que contrasta positivamente con la antigua tendencia de ceñirse al acontecer coyuntural o mantener en la oscuridad ciertas temáticas. El periodismo investigativo se desarrolla en Guatemala con notables resultados en la lucha contra la corrupción. Se espera que esta línea de trabajo contribuya a mejorar la oferta informativa y el control frente a los abusos de poder. El riesgo de esta perspectiva es que se pueda rebasar cierto límite de la objetividad y la denuncia contra una conducta venal y se transforme en un linchamiento periodístico, tan esperado por cierto público.

Un elemento de modernización es el reconocimiento de que la pluralidad de opiniones contribuye a la vida democrática. La introducción de secciones especializadas y la incorporación a las páginas de opinión de columnistas con variadas posiciones políticas e ideológicas es una contribución sustantiva para cultura dialógica, para cultivar la tolerancia y el reconocimiento de la diferencia, y superar las posiciones polarizadas. El reaparecimiento de la caricatura política es otro signo de las nuevas ventanas y perspectivas que se ofrecen para la apreciación crítica de la realidad.

En la radio también se han abierto programas de debate en directo, triangulando a los y las locutoras con las personas entrevistadas y con el público sobre temas de interés político, permitiéndose un intercambio horizontal impensable en los años del conflicto armado. En la televisión han aparecido dos programas de



debate que han contribuido a acercar a la población guatemalteca con sus líderes, con analistas y personas que toman decisiones en el Estado y en la sociedad.

Como se establece más adelante, estos cambios convierten a los medios masivos en protagonistas de la democratización en curso. Sin embargo ello aún es insuficiente en tanto que teniendo una naturaleza de bien público son ante todo empresas privadas. Existen temas aún prohibidos (por ejemplo, la corrupción o transparencia en las grandes empresas privadas) hay actores aún intocables, y existen, sesgos ideológicos y políticos que le ponen límites a la libertad de información y al derecho público a la verdad.

a) La prensa escrita

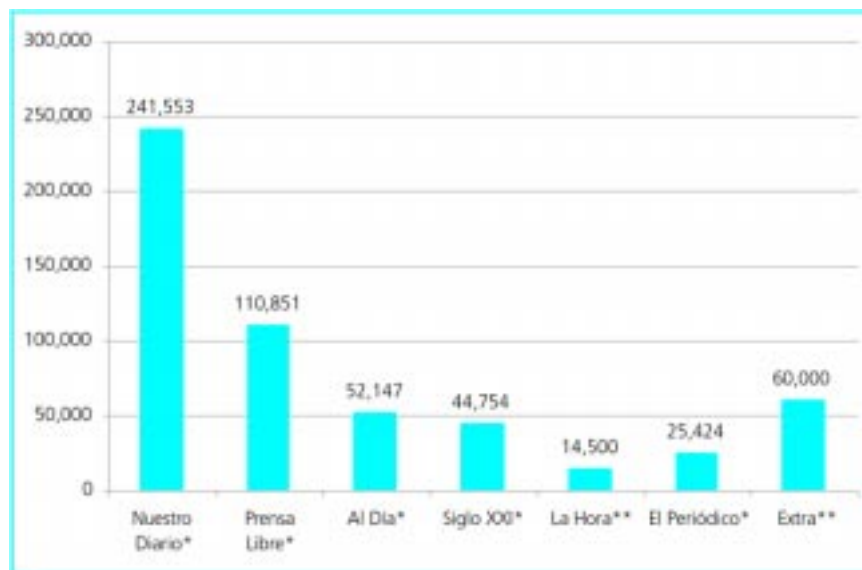
En Guatemala son dos los grupos empresariales de medios impresos que predominan en el

mercado: uno, el grupo de Prensa Libre S.A. y de Diarios Modernos S.A., que publica *Prensa Libre* y *Nuestro Diario*. El otro grupo es la Corporación de Noticias (integrada con capital costarricense), que publica *Siglo XXI* y *Al Día*. También existe una empresa familiar heredera del periodista Clemente Marroquín Rojas, que continúa publicando en la capital y en doce departamentos el vespertino *La Hora* y el semanario *Extra*. Vinculado también con capital de la familia Marroquín circula la publicación *Sexo Libre*. Casi limitado a la ciudad capital se publica *El Periódico*, y en Quetzaltenango circula dos veces a la semana *El Quetzalteco*. Ha desaparecido *El Regional*, que por varios años circuló por diferentes lugares del Occidente de la República.

Los dos principales grupos empresariales manejan estrategias que coinciden con la creación de dos tipos de mercados: uno, más infor-

Gráfica VIII.4

Guatemala: Circulación promedio diaria de los principales medios impresos, 2001



Fuente: (*) Datos proporcionados por la firma auditora Verified, correspondientes al período comprendido entre octubre y diciembre de 2001.

(**) Datos proporcionados por Gerencia de Ventas de *La Hora* como promedio mínimo de ventas en 2001.



mativo y analítico dirigido a las clases medias y alta; y otro, menos denso en información y con más material visual dirigido a sectores populares, incluso de baja instrucción escolar. *Prensa Libre* y *Siglo XXI* estarían en el primer tipo de mercado; mientras que en el segundo se ubicarían *Nuestro Diario*, *Al Día*, el semanario *Extra* y *Sexo Libre*. *El Periódico* y *La Hora* se localizarían también en el primer tipo de mercado.

El negocio principal de estas empresas ha sido la venta de publicidad. Se estima que entre el 70% y 80% de la páginas de *Prensa Libre* son pagadas, mientras el resto de periódicos, con excepción de *La Hora*, que casi no publica anuncios, manejan un rango entre 25% a 50%.¹⁷ Las empresas publicitarias tienen un gran poder de decisión sobre las pautas informativas y de opinión de todos los medios. Si bien existen en el país normas y reglamentos públicos que regulan la publicidad, éstos se encuentran dispersos y virtualmente no existen órganos estatales ni privados que vigilen los espacios de la publicidad.

En febrero del 2000, en un intento de prevenir acciones de censura oficial y también con el fin de reflejar ante el público un mayor profesionalismo, el Consejo Nacional de la Publicidad (integrado por la Asociación de Anunciantes de Guatemala, la Unión Guatemalteca de Agencias de Publicidad, la Cámara de Medios de Guatemala y medios independientes), estableció un Código de Ética Publicitaria, que recogió los principales componentes de la legislación dispersa y se pronunció por asociar la libertad comercial con la ética, y basar la publicidad en los principios de veracidad, lealtad, moralidad, decencia, honestidad, legalidad y confiabilidad. El Código incluye temas como la libertad y la dignidad de las personas y sugerencias respecto a los anuncios destinados a la niñez, la juventud, los enfermos y productos médicos, alimentos, bebidas alcohólicas, bebi-

das de moderación, tabaco y cigarrillos.¹⁸ No obstante que el Código de Ética Publicitaria representó un significativo avance en la normatividad pública de medios y publicistas, su aplicación ha sido escasa y de muy poco impacto.

La publicidad en los medios impresos transmite una alta dosis de imágenes cultivadoras de estereotipos, especialmente respecto a las mujeres. La figura femenina estereotipada (semidesnuda, delgada, bella, sensual, maternal, suave) sigue apareciendo como contexto, fondo o atracción central de anuncios cuyo contenido, a veces, no tiene ninguna relación con intereses de la mujer. Hay algunas publicaciones especialmente sensacionalistas y morbosas, que han sido objeto de debate.¹⁹ Más original ha sido la apertura del espacio impreso a columnistas mujeres y en menor medida a hombres que escriben con perspectiva de género y abordan temas que apelan a superar la exclusión de las mujeres, así como otros relativos a la violencia intrafamiliar, el derecho a la tierra, el derecho a decidir sobre su propio cuerpo y el aborto.

Es importante pero han recibido poca atención los temas relativos a los derechos humanos, que están vinculados a la vida democrática y participativa. Cuando estos temas han aparecido generalmente han estado asociados a denuncias contra el gobierno, porque son agentes del Estado quienes los violan o porque no los respetan, resaltando la dimensión de denuncia y no el contexto que le da origen. En general, la prensa escrita se ha orientado hacia la denuncia antigubernamental permanente, confrontativa, sin diferenciar los aspectos positivos de la gestión del gobierno. Otras dimensiones de la vida social han recibido poca atención. Es común encontrar en los medios impresos noticias rurales o de tipo etnocultural basadas en hechos noticiosos negativos, como accidentes, catástrofes, trifulcas y conflictos.

¹⁷ Marroquín García, 1994.

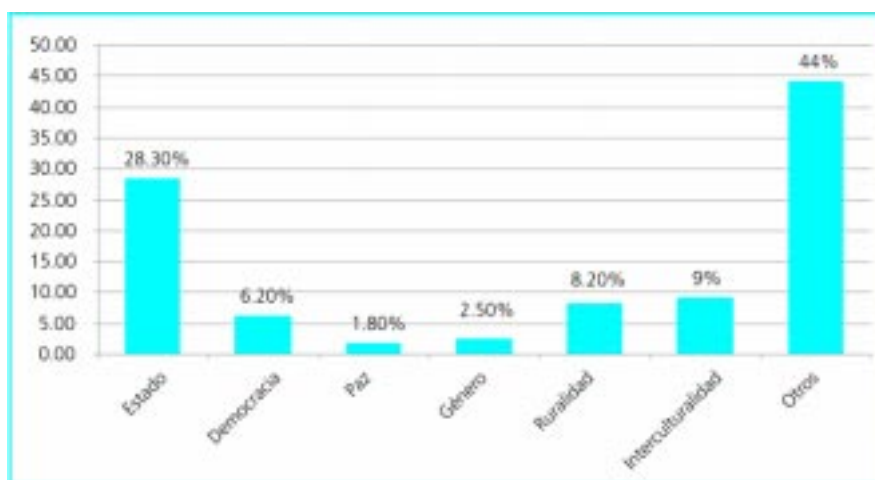
¹⁸ Rodríguez Pineda 2000.

¹⁹ Osorio, 1995.



Gráfica VIII.5

Principal cobertura temática de los medios impresos



Fuente: Elaborado con base en datos de DOSES (2002).

La construcción positiva del tejido social que ocurre desde la base de los pueblos sigue sin tener una cobertura adecuada.²⁰

La Asociación para el Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales (DOSES), en un estudio reciente encontró que los medios impresos prefieren temas conflictivos o relacionados con la institucionalidad pública; y transmitieron una visión de democracia que se reduce a mecánicas electoralistas.²¹ Los medios estudiados fueron: *Prensa Libre*, *Siglo XXI*, *El Periódico*, *Nuestro Diario*, *Al Día* y *El Quetzalteco*, para los primeros cinco del 1 de febrero al 15 de marzo del 2002 y para *El Quetzalteco* del 3 de febrero al 23 de marzo de 2002. Si bien el problema de la corrupción en el Estado ocupó la mayor atención, este estudio señala que estos periódicos no informaron ni analizaron la cobertura legal existente y recién aprobada para combatir la corrupción. Tampoco se dio cobertura informativa o analítica al contenido de otras leyes aprobadas en ese período, como las relativas a la descentralización y funcionamiento municipal y la dis-

cusión alrededor de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.²²

La Asociación DOSES realizó además un análisis cuantitativo de la cobertura temática, destacando que cerca del 44% de la información publicada en los medios impresos no tiene que ver con problemas estratégicos nacionales sino más bien un conflicto entre medios y gobierno, el otro tema más abordado (28.3%) fue sobre la institucionalidad pública, en el cual destacan *Prensa Libre* (50%), *Nuestro Diario* (31%) y *El Quetzalteco* (31%). La temática sobre la democracia no superó el 6.2% promedio, siendo *El Periódico* el que dio más cobertura (17%), siguiéndole *Al Día* (8%) y *Prensa Libre* (5%). Sobre los temas de la paz el tratamiento fue aún menor, ya que no superó el 1.8% de las páginas totales de los medios impresos. En este tema *Prensa Libre* dio una cobertura del 4%, *El Periódico* del 3% y *Siglo XXI* del 2%. Con respecto a los temas de género, la información promedio abarcó sólo un 2.5%, siendo *Nuestro Diario* el que dio más

²⁰ Hernández Alarcón, 1996.

²¹ DOSES, 2020.

²² DOSES, 2020.



cobertura (6%), seguido por *Prensa Libre* y *El Quetzalteco*, ambos con un 3%. En torno a las relaciones interétnicas la ausencia fue mayor ya que si bien en conjunto la cobertura fue de 9%, este porcentaje se debió a la atención prestada por *El Quetzalteco* (53%), dado que los cinco periódicos restantes se situaron entre 0% y 1%. Debe advertirse, no obstante, que en varios periódicos han aparecido en el último lustro suplementos sobre temas de interculturalidad y derechos de los pueblos indígenas. El estudio de la Asociación DOSES reportó que también fue muy bajo el porcentaje sobre asuntos rurales; la cobertura general fue de 8.2%, siendo *Nuestro Diario* y *Prensa Libre* los que mayor atención le dieron.

El estudio de DOSES también incluyó un análisis de las fuentes de la información, donde aparece primero la sociedad civil (47%) y los funcionarios públicos (41%). Muy poco uso se le dio a las fuentes documentales (3%) y casi en el mismo nivel se situaron las fuentes que proceden de los partidos políticos (3.5%). En cuanto a las fuentes, la principal visibilización del estudio aludido es que el 81% de las mismas corresponde a personas de sexo masculino.

B) La radiodifusión nacional

La comunicación radial constituye el principal medio informativo de la población guatemalteca, y el único entre las personas con bajos ingresos y analfabetas. Se estima que de cada 1,000 guatemaltecos, 800 tienen acceso a la radio.²³ Un rasgo de la radio guatemalteca es que tiende a ofrecer una revisión de temas más abierta y menos politizada, en tanto que su poder de incidencia ha estado dirigido hacia la gente «de abajo», del mundo popular. Precisamente por esta característica la radio ha tenido un impacto político e ideológico de primer orden en la formación cultural guatemalteca, en la generación de opiniones, conductas y actitudes sociales cotidianas. El adoctrinamiento re-

ligioso, católico o evangélico, ha sido realizado con gran éxito y cobertura a través de la radio. En la transformación cultural de la población indígena guatemalteca también ha jugado un papel decisivo la radio.

Diversos estudios universitarios afirman que la radio comercial cuenta con reducido porcentaje de programas de debate, informativos y educativos, respecto a un promedio aproximado del 80% de tiempo dedicado a programas musicales, deportivos y a las revistas sociales con música y saludos.²⁴ También se reconoce, sin embargo, que a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta la radio comercial no sólo ha ampliado su cobertura, sino también ha aumentado el tiempo dedicado a la divulgación de noticias y a la generación de opinión y debate.

La radio comercial aprovecha ahora más el periodismo departamental, estimulado por sedes universitarias y por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales en el contexto de los compromisos de paz. En poco más de la mitad de los departamentos existen redes de corresponsales que ofrecen sus notas a los radionoticieros locales, cuando existen, contribuyendo con ello a generar tribunas geográficamente propias para conocer y discutir problemas de interés común. No obstante, esta tendencia todavía no se consolida. Por otra parte, el sistema de radiodifusión nacional viene cargando una antigua inequidad: las radios comerciales y religiosas concentran la mayoría de las frecuencias en AM o FM de la nación. El total nacional de frecuencias en mayo de 2000 era de 646 (120 en AM y 526 en FM), correspondiendo a las radios comerciales 498 frecuencias, 42 a radios culturales, 41 a radios evangélicas, 35 a radios católicas y 28 a radios estatales.

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se expresó la preocupación por la falta de acceso de las comunidades indígenas a la radio y por la necesidad de

²³ Contreras Prera, 1999.

²⁴ Gutiérrez Aguilar 1998 y Recinos Lima, 1997.



fortalecer la comunicación de su cultura, pero en la práctica han proliferado radios comerciales y religiosas que penetran a los pueblos con otros mensajes. Desde finales de los años cincuenta y con más intensidad en los años ochenta varias comunidades, principal aunque no exclusivamente indígenas, comenzaron a instalar sus propias radios comunitarias. Estas radios ha realizado esfuerzos para sostener, con bajos costos, el funcionamiento técnico y económico de su misión. Así, existen radios comunitarias en Chiquimula, *Radio Chortí*; en Alta Verapaz, *Radio Tezulutlán*; en Petén, *Radio Ut'ank'aj*; en Sololá, *Voz de Nahualá*; en Quetzaltenango, la radio fundada por la Comunidad de Escritores Mayas; en Palín, Escuintla *Radio Q'awinaq'el*. También en Chimaltenango, Huehuetenango, San Marcos, Retalhuleu, Quiché, Totonicapán y en varias zonas marginales de la ciudad de Guatemala.

Estas radios aspiran a distanciarse de lo que llaman «rockolas del aire» y son críticas también de la tendencia de otros medios masivos a desvincularse de la historia nacional, regional o local. Su naturaleza local radica en que su programación incluye programas educativos y atiende problemas de la comunidad. Una experiencia exitosa fue constituir la Federación Guatemalteca de Escuelas Radiofónicas (FGER) y la Asociación de Comunicadores Comunitarios de Guatemala (ACCG), que integraba a radios católicas. La FGER ha creado un semillero de programas, educadores y locutores de radio contribuyendo a consolidar este movimiento creciente dirigido a fortalecer la radiodifusión comunitaria. Han sido creados programas sobre alfabetización, salud familiar, salud de la mujer, capacitación agrícola, capacitación comercial, derechos humanos, compromisos de paz y derechos de los pueblos indígenas. Muchos programas, sino la mayoría, son divulgados en el idioma de la comunidad.²⁵

En 1996 se aprobó la Ley General de Telecomunicaciones, para regular la distribución

del espectro radioeléctrico. Esta Ley creó la Superintendencia de Telecomunicaciones y estableció el procedimiento de venta por subasta de las frecuencias de radio, pero no incorporó ningún articulado sobre las radios comunitarias y, aunque obligó al Estado a readecuar la Ley de Radiodifusión, hasta el momento esta ley no ha sufrido ningún cambio. Para enfrentar el problema los líderes de las radios comunitarias comenzaron a establecer coordinaciones mutuas. Se conformó así, en 1999, el Consejo Guatemalteco de Comunicación Comunitaria (CGCC), integrado por cinco coordinadoras que cubren gran parte del territorio. En el impulso de constitución de este Consejo participó activamente la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya (COPMAGUA).

En noviembre de 2000 las coordinadoras comunitarias entregaron al Congreso un proyecto de Ley de Medios de Comunicación Comunitaria, apoyada por la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz y 40 mil firmas. El proyecto ha pasado de la Comisión de Asuntos Indígenas a la Comisión de Comunicaciones con escasos procesos de consulta y participación.

c) Los medios televisivos

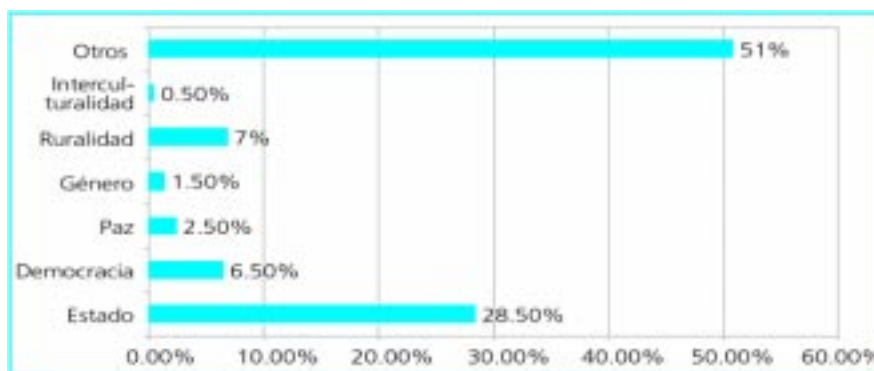
La evolución de la televisión guatemalteca muestra un proceso más concentrador que el resto de medios masivos. Los cuatro canales comerciales que funcionan en la banda *Very High Frequency* (VHF), y que concentran la mayor audiencia nacional, son administrados y están bajo control de un mismo dueño de nacionalidad mexicana. Los cuatro canales son: *Televisión Guatemala, S.A.* (Canal 3), *Televi siete, S.A.* (Canal 7), *Teleonce, S.A.* (Canal 11) y *Trecevisión, S.A.* (Canal 13). El Estado ha hecho concesiones de usufructo sobre estos canales hasta por 25 años. La ausencia de legislación reguladora ha provocado que el espacio televisivo sirva de vehículo para negociar poder político entre los representantes legales de

²⁵ Gutiérrez Aguilar, 1998.



Gráfica VIII.6

Principal cobertura temática de los telenoticieros, 2001



Fuente: DOSES, Guatemala, 1 al 30 de abril de 2001.

estos canales y partidos políticos. Ello ha dado lugar a publicidad electoral o estatal a cambio de poder político desde 1994-1995.

Además, esta franja de canales comerciales incorporan un 80% promedio de programas llamados «enlatados» o importados, especialmente de Estados Unidos, México, Venezuela, Colombia, Argentina y España, y sólo un 20% de programas realizados en el país. En estos canales de televisión abierta se transmiten tres telenoticieros: *Cuestión de Minutos*, el más antiguo, por Canal 3; *Telediario* por los Canales 3 y 13; y *Notisiete* por el Canal 7, siendo estos dos últimos los de mayor audiencia. *Notisiete* y *Telediario* son generadores de noticias de impacto nacional y recién comienzan a incursionar en el reportaje investigativo.

Sin embargo, muestran la misma tendencia que los medios masivos impresos al conceder poca atención a temáticas claves para la democratización, como la paz y la reconstrucción nacional, la interculturalidad y temas sociales, ocupando buena parte de sus noticias nacionales para mostrar asuntos policíacos, como accidentes o hechos delincuenciales.

Según el estudio ya mencionado de la Asociación DOSES, en el período estudiado los dos

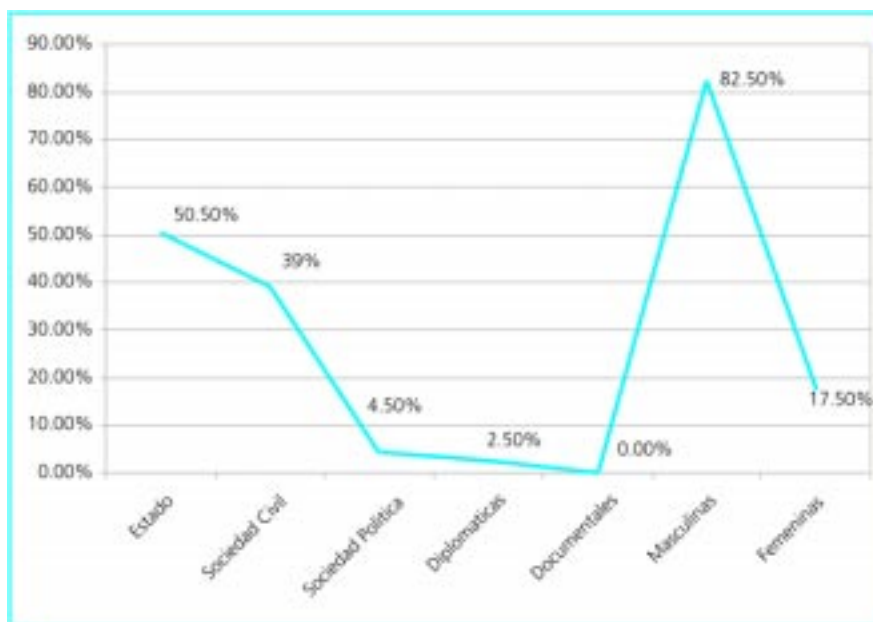
telenoticieros existentes dieron sólo un 7% de cobertura a la temática rural, un 6.5% a temas vinculados con la democracia, un 2.5% a asuntos sobre el proceso de paz, un 1.5% a temática de género y sólo un 0.5% a temas etnoculturales. De este conjunto de temas, el de mayor importancia fue la institucionalidad pública (28.5%). Si bien los telenoticieros utilizaron más fuentes procedentes de la sociedad política y del mundo diplomático (4.5% y 2.5%), no concedieron ninguna importancia al uso de fuentes documentales. Las fuentes principales de los telenoticieros fueron de nuevo, masculinas (82.5%).

La familia guatemalteca concede mucho tiempo a la televisión. Se calcula que la juventud y la niñez guatemalteca dedican en un año cerca de 800 horas para la escuela y unas 1200 horas para ver televisión.²⁶ En promedio los menores de edad dedican cuatro horas diarias a la televisión y aproximadamente seis horas los fines de semana. Tanto las telenovelas (con la mayor audiencia) como la programación en general carece de controles de calidad. A pesar de la vigencia de la Ley de Espectáculos Públicos y de otras leyes reguladoras, el control

²⁶ Aldana Salguero 2001, Méndez Soto 1997 y Ramírez Donis, 1992.



Gráfica VIII.7
Fuentes principales utilizadas por los telenoticieros
(Porcentajes)



Fuente: DOSES, 2002.

ejercido por las instituciones públicas ha sido ocasional.

Además, esta Ley y otras vinculadas todavía no son explícitamente claras para proteger los intereses de la mujer. La legislación prohíbe publicidad que sea contraria a la religión, que fomente la discriminación racial que dé lugar a la comicidad vulgar, que incluya textos que corrompan el lenguaje, que sean nocivos a la niñez y a la juventud, anuncie de juegos de azar, que incorpore engaños comerciales al público, que anuncie medicamentos no autorizados y que involucre la recolección de dinero sin previa autorización. Según la Ley de Emisión del Pensamiento, pueden dar lugar a juicio de jurado y a sanción cuando se caiga en traición a la patria, los temas sediciosos, cuan-

do se hiera la moral, inmoralidad, falta de respeto a la vida privada y calumnias e injurias graves.²⁷

Los comerciales televisados han sido considerados como generadores de estereotipos que transmiten distorsión y desvalorización las relaciones de género y de las interétnicas.²⁸ Varios estudios han recopilado ejemplos de abuso del cuerpo y distorsión de los roles de hombres y mujeres por la televisión; generalmente vinculados con bebidas alcohólicas, tabaco y cigarrillos, perfumes, ropa y alimentos. Aunque explícitamente la legislación prohíbe estimular la discriminación racial fue muy conocido un caso de una marca de cigarrillos a cuya empresa se le compelió a transformar sus

²⁷ La Ley de Emisión del Pensamiento, Decreto No. 9, está vigente desde 1966. Otras leyes más recientes incorporan nuevas y más específicas prohibiciones. Las prohibiciones del Decreto No. 9 son fundamentalmente políticas (Ley de Emisión del Pensamiento, Guatemala, 28 de abril de 1966). También ocurre que varias leyes relativas a las libertades de expresión no han sido readecuadas con respecto a los nuevos mandatos constitucionales, como ocurre con el Códigos Penal, que todavía tiene vi-

gentes castigos que ya se han suprimidos constitucionalmente. Tal es el caso del artículo 411 del Código Penal que castiga con prisión de 1 a 3 años a quien ofenda la dignidad de los presidentes de los organismos de Estado.

²⁸ La información que se da aparece en diversas tesis de graduación de la Universidad de San Carlos, tales como Ramírez Donis, 1992, Barrios Morataya 1999, Méndez Soto 1997 y Aldana Salguero 2001.



anuncios evitando representar al indígena como un ser desvalido, salvado por el prototípico «deportivo hombre blanco».

La televisión comercial de VHF ha perdido, por otra parte, su original tradición educativa. En 1962, en el contexto de la Alianza para el Progreso, Canal 3 inició la primera experiencia de televisión educativa para secundaria. Difundió gratuitamente durante tres años entre 30 y 45 minutos para presentar el programa *Teleaula* mediante la colocación de varios monitores en diversos sitios del país. Canal 3 también inauguró en esa década otro programa educativo, de alfabetización castellana, llamado *Teleemos*. Tales programaciones fueron suspendidas, así como otras de entretenimiento hechas por directores y productores guatemaltecos.

En 1979 se abrió una nueva posibilidad de televisión educativa al instalar también en VHF el Canal 5, llamado *TV-CE Televisión Cultural y Educativa*, bajo la responsabilidad del Ministerio de la Defensa. Sin embargo, este canal no creó ningún sistema de programación educativa y actualmente no está funcionando. De acuerdo con los compromisos de paz este canal debe ser cedido a una administración civil para difundir programación de alto interés social. La Universidad de San Carlos de Guatemala negoció en VHF la frecuencia del Canal 9 de televisión. Sin embargo, todavía no se ha autorizado su utilización. La única frecuencia autorizada para la USAC es en *Ultra High Frequency* (UHF), *Canal 33*, el cual inició sus operaciones de prueba en abril del 2002.

La innovación mayor ha sido la introducción de la televisión por cable, la cual tampoco está sujeta a controles de calidad. No obstante ha facilitado de modo extraordinario un intercambio de comunicación por televisión en todo el ámbito nacional. El cable departamental o municipal es una empresa comercial que, en varios casos, ha abierto las puertas para la inclusión de breves programas de interés público local, departamental o regional. Según el Mi-

nisterio de Comunicaciones y Obras Públicas, hacia mayo de 2002, existían 232 empresas de cable legalmente inscritas en toda la República. Además del departamento de Guatemala, que cuenta con 57 empresas, los departamentos con mayor número de ofertas de cable son: Jutiapa (16), Quetzaltenango (13), Escuintla y Quiché (con 13 cada uno) y Zacapa (11).

En síntesis, la TV todavía no entra en la era digital que califica la señal y amplía la cobertura técnica. Como efecto de la falta de competencia, a su vez resultado de la monopolización, predomina la tendencia a la subutilización del medio televisivo como vehículo cultural, foro de debate público y medio de investigación periodística. La baja calidad del conjunto de programas de la TV guatemalteca no ayuda a elevar la cultura general del televidente, resultado que se hace más evidente cuando se compara con lo que ocurre en el resto de Centroamérica.²⁹

3. La democracia y los medios de comunicación social

La contribución de los medios de comunicación social a la construcción de una sociedad democrática constituye un tema de la mayor importancia en tanto que constituyen el mayor vehículo para la formación y desarrollo de la opinión pública. La experiencia internacional demuestra que los medios no son democráticos ni autoritarios por definición. En condiciones especiales pueden jugar uno u otro papel. Se espera que en la transición a la democracia guatemalteca, puedan contribuir a promoverla y a forjar una cultura política democrática. Son varios los aspectos que puede mencionarse.

El primero es que la cultura autoritaria no está ausente en la vida interior de los medios. Si bien los medios de comunicación especialmente la radio y la prensa escrita, muestran evidencias de incorporarse al proceso de democratización contribuyendo a forjar el debate

²⁹ Véase Chamorro, 2001.



crítico y plural, todavía no acceden a una plena democratización interna. Varios estudios informan de la tendencia de muchos medios a confundir la libertad de prensa con la libertad de empresa.³⁰ En el interior de la empresa todavía se toman decisiones de autocensura o censura a periodistas y reporteros. Entre las razones más comunes que provocan la censura interior destacan temas que no coinciden con las visiones políticas e ideológicas de sus propietarios, temas que podrían favorecer proyectos políticos diferentes al que el medio apoya, o temas que son tabú para los publicistas.

En la toma de decisiones para definir la política editorial surgen a veces diferencias que resuelve de manera no democrática el director o los propietarios. La ausencia de lineamientos editoriales estables provoca constantes oscilaciones en la óptica que los medios tienen frente al gobierno, la sociedad y sus problemas y que es fuente de problemas con el personal. Otro problema interno es la estabilidad laboral y los derechos inherentes a esa relación (horas extras, seguro de vida y protección frente a amenazas externas).

Un segundo aspecto se refiere a las relaciones con el Estado, en general y con los gobiernos de turno en particular. Se viene de una larga tradición de censura e irrespeto a las libertades democráticas en contra de los medios que critican o no comparten la gestión gubernativa de turno. Estas prácticas han disminuido pero persisten. Los gobiernos civiles, a partir de 1986 y los medios de comunicación tienen hasta hoy día entre sí, una relación por momentos muy conflictiva. Durante el primer gobierno civil nacieron el periódico *Siglo XXI* y la revista *Crónica* pero el semanario *La Época* fue destruido por bombas, mientras el gobierno, en alianza con nuevos empresarios mexicanos dueños de la televisión abierta, obligó el cierre de los telenoticiarios *Siete Días* y *Aquí el Mundo*.

Al comenzar la década de los noventa se destacan las amenazas del Presidente acusando a los periodistas de desestabilizadores. El Club de Prensa Extranjera fue objeto de intimidaciones quedando desarticulado en 1991. La agencia mexicana de noticias *Notimex* fue allanada ese año, mientras que la cadena radial Emisoras Unidas sufrió un atentado que destruyó sus instalaciones. Varios periodistas que cubrían fuentes relacionadas con el asesinato de Myrna Mack fueron también amenazados en 1991. Ese mismo año el radiodiario *Guatemala Flash* y el director de *Siglo XXI* recibieron amenazas. En 1992 la revista *Tinamit* sufrió un atentado terrorista y varios reporteros de *Teleprensa* (Canal 11) fueron víctimas de agresión física. En 1994 fue asesinado el director del diario *El Gráfico*, Jorge Carpio Nicolle, así como los periodistas Alberto Antoniotti y Víctor Cruz. Activistas de Defensoría Maya de la aldea Amatzel, Quiché, recibieron en 1994 amenazas del ejército advirtiéndoles que no tenían que escribir informes sobre los derechos humanos de la localidad. En 1995 varios periodistas de la agencia de noticias *CERIGUA* y de la revista *Noticias de Guatemala* también sufrieron daños y robos en sus instalaciones, amenazas y hostigamientos.

A partir de 1996 se desarrolló una relación muy tensa con ocasión del supuesto intento de asesinato del Presidente, que la prensa desmintió. En ese año varios periodistas de provincia fueron amenazados por criticar a militares y otros sufrieron secuestros temporales o atentados terroristas. Gerson López, reportero del diario *La República*, fue secuestrado, torturado y obligado a exiliarse.

En marzo de 1997 fue asesinado en una manifestación popular el periodista Pedro Pérez, del telenoticiero de media noche *Cuestión de Minutos*. Ese año también se produjo un allanamiento de la *Radio Centroamericana*.

³⁰. Uno de estos estudios se titula «La vigencia de la libertad de pensamiento y la libertad de prensa en Guatemala», presenta-

do en noviembre de 2001 por un grupo de ocho periodistas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).



Entre 1997 y 1998 se produjo el boicot económico gubernamental contra *Guatemala Flash* y la revista *Crónica*, provocando la asfixia financiera y su posterior venta. En 1998 varias mujeres periodistas, entre ellas Dina Fernández, fueron amenazadas y objeto de desprestigio como mujeres. En 1999 varios periodistas del vespertino *La Hora* sufrieron intimidaciones.

En el año 2000 por presiones del gobierno y en complicidad con los propietarios de Canal 7 se cerró el programa *T-Mas de Noche*. También fueron obligados a cerrar cinco programas informativos por cable local en el departamento de Jalapa, así como el programa radial *Puntos de Encuentro*. Nuevas amenazas de muerte circularon contra varios periodistas, especialmente de *El Periódico*, unido a acciones de hostigamiento y a agresiones físicas. En 2001 fue asesinado el periodista Jorge Mario Alegría Armendáriz de *Radio Amatique*, Puerto Barrios, quien había hecho investigaciones sobre la corrupción de funcionarios locales. En general, las denuncias por corrupción realizadas a partir del 2001, agriaron las relaciones entre funcionarios públicos y la prensa.

Como parte de la luchas democráticas se pidió una verificación internacional sobre la libertad de expresión en Guatemala. En el año 2000 el gobierno invitó al país al Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, Santiago Cantón. Según el *Undécimo Informe de Verificación de MINUGUA*, las principales recomendaciones emitidas por Santiago Cantón fueron: a) la investigación a profundidad de la existencia de un monopolio de hecho en la televisión abierta; b) la implementación de mecanismos que permitan mayor pluralidad en su propiedad; c) la implementación de reglas claras para evitar conflictos de interés entre funcionarios públicos y medios de comunicación; d) la suspensión de las subastas de frecuencias de radiodifusión hasta que se cumpla el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos

Indígenas; e) la revisión de las reglamentaciones sobre concesiones de televisión y radiodifusión a fin de incorporar criterios democráticos que garanticen igualdad de oportunidades en su acceso; y f) el impulso a proyectos de ley sobre el acceso a la información y hábeas data.

Finalmente, un tercer y último aspecto, que tiene una articulación directa entre el papel que se espera que cumplan los medios y el nuevo clima político, es el que apela a la responsabilidad social de los periodistas en la democracia. El restablecimiento de las libertades políticas en Guatemala a partir de 1986 y la consiguiente eliminación de restricciones gubernamentales promovió la apertura en la prensa. Esto no necesariamente garantiza la independencia y la promoción activa de los valores democráticos.³¹ Si los medios tienen libertad, su responsabilidad con el ambiente político que la facilita los compromete de forma directa con el proceso democrático. Una década y media podría ser un plazo suficiente para que el proceso de modernización de los medios de comunicación se haya producido, dando lugar a esta responsabilidad social. Sin embargo, las herencias dictatoriales de las que se ha hablado condicionan ciertamente el ritmo de cambio. Además, los factores políticos no son los únicos que propician la modernización de los medios.

También hay un factor económico vinculado a la competencia de mercado, que promueven cambios en un sentido modernizador. En algunos casos, la competencia ayuda a mayor diversidad, originalidad y calidad del «producto», pero ello no es inevitable. Lo que es evidente es que si se produce un movimiento hacia la concentración de la propiedad de los medios, las tendencias monopólicas no sólo entorpecen el cambio sino también las posibilidades de que los medios desarrollen toda su potencialidad democrática. Ese movimiento concentrador existe en Guatemala, especialmente en la televisión de alta frecuencia.

³¹. Algunas reflexiones de esta sección son tomadas del texto de Carlos F. Chamorro, «El turno de los medios, el periodismo

centroamericano frente a la agenda de la democratización» 2001.



En la historia reciente se pueden observar tendencias contradictorias de apoyo o bloqueo al proceso de democratización. Por ejemplo, resaltan dos hechos recientes. Uno de ellos creado a raíz del autogolpe del presidente Jorge Serrano Elías, en el que unos medios jugaron a favor de la democracia y otros se abstuvieron de defenderla abiertamente, en un comportamiento equivoco. En otro caso muestra una toma de posición contraria al objetivo de la información imparcial, como ocurrió con la campaña en torno a la Consulta Popular, de 1999. La información profesional de los hechos se convirtió en muchos casos en opinión sesgada, en desinformación, confusión o manipulación del rumor, llegando algunos medios a tomar partido claramente a favor del «NO»,³² no sólo en términos editoriales, que era válido, sino también en términos informativos, que no lo era.

La democracia se apoya en unos medios que jueguen un papel más autónomo y crítico

del poder político y de los poderes fácticos que operan desde la sociedad. Tres son las funciones básicas que el momento actual que vive Guatemala espera: una eficaz función informativa, una capacidad de fiscalización del poder y la promoción del pluralismo y del debate público. La dificultad es que el compromiso democrático de los periodistas se ve limitado al abordar temas que afectan determinados intereses económicos dominantes. Al ser portadores los medios de una contradicción entre el carácter empresario-comercial y sus funciones como instituciones de servicio público, sus funciones democráticas pueden verse limitadas. Se dice contradictorio porque en su naturaleza misma los medios son foros públicos que forman opinión, y a la vez son empresas comerciales con fines de ganancia. Esta tensión ha sido resuelta en otras sociedades en que no se sacrifica ni la función pública ni el interés privado. En Guatemala puede lograrse lo mismo.

³². Véase los editoriales y las páginas informativas de los periódicos de la primera quincena de mayo de 1999.