



Gobernanza asistida para el fortalecimiento institucional

Fernando Ixpanel

Guatemala, noviembre 2022

DEPARTAMENTO DE
INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS



Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2022
10a. Calle 7-48, zona 9.
PBX: 2201-6300
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Autor
Fernando Ixpanel

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP)
Jahir Dabroy, coordinador
Fernando Ixpanel
Virginia Pinto

Asistentes de investigación
Bethel Pinto

Revisión de estilo:
Rosa Amelia González

Diseño y diagramación
Cesia Calderón

Impresión
Centro de Impresiones Gráficas (CIMGRA)
Guatemala, noviembre 2022

Imágenes de portada
Freepik.es bajo licencia premium

La investigación y publicación se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de ASIES. En ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la KAS. Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que se cite la fuente.



Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada 3.0 Unported.

/asiesgt

@ASIES_GT

/ASIESGTNew

DESCARGUE ESTA PUBLICACIÓN EN
WWW.ASIES.ORG.GT

GRACIAS POR SU INTERÉS EN ESTA PUBLICACIÓN DE ASIES.

SI DESEA RECIBIR INFORMACIÓN OPORTUNA SOBRE NUESTROS PRODUCTOS EDITORIALES Y ACTIVIDADES, LE INVITAMOS A REGISTRARSE CON NOSOTROS. PODRÁ ENCONTRAR MATERIAL DE SU INTERÉS Y ACCEDER A NUESTROS PRODUCTOS EN OTROS FORMATOS.

Índice

Introducción	3
1. Estados débiles y las capacidades limitadas de gobernanza	5
1.1 El sistema internacional, soberanía westfaliana y soberanía contemporánea	5
1.2 Soberanía interna: capacidad de gobernanza	5
1.3 Instituciones débiles: diseño institucional.....	8
1.4 Áreas de gobernanza limitada	9
2. La delegación a actores internacionales: agentes y directores.....	10
2.1 Soberanía compartida y los acuerdos de delegación	11
2.2 Acuerdos de delegación de soberanía: gobernanza asistida	12
3. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el convenio entre el Instituto de Seguridad Social Guatemalteco (IGSS) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)	13
3.1 Diseño institucional: institucionalización, toma de decisiones	14
3.1.1 Institucionalización	15
3.1.2 Toma de decisiones: delegación parcial	17
4. Comentarios finales.....	19
Referencias.....	21

Siglas y abreviaturas

Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad	CICIACS
Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala	CICIG
Corte de Constitucionalidad	CC
Cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad	CIACS
Fiscalía Especial contra la Corrupción e Impunidad	FECI
Índice de Desarrollo Humano	IDH
Instituto de Seguridad Social Guatemalteco	IGSS
Ministerio Público	MP
Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala	MINUGUA
Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos	UNOPS
Organización de Naciones Unidas	ONU
Organizaciones Internacionales	OI
Parlamento Centroamericano	Parlacen
Plan Maestro para la Modernización de la Infraestructura y el Equipamiento Hospitalario	INFRAIGGS
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	PNUD
Proyecto de Adquisición de Medicamentos Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca	AMEDIGSS URNG

Introducción

El final del siglo XX representó una serie de cambios sociopolíticos y económicos en Latinoamérica, en gran medida por la tercera ola de democratización y las reformas administrativas, fiscales y económicas a las que se vieron involucrados varios países.¹ En estos años el sistema internacional también sufrió cambios con el fin de la Guerra Fría, el proceso de globalización y el posicionamiento de actores transnacionales. Este nuevo escenario complejo con una multiplicidad de actores representó que el Estado dejara de ser percibido como el máximo actor del sistema internacional y el único que intervenía en sus asuntos domésticos (Zurbriggen, 2011).

Ante la reconfiguración del sistema internacional y la coyuntura, surgió un nuevo modelo de gobernar caracterizado por una mayor cooperación entre los gobiernos, actores no gubernamentales, ciudadanos y los distintos niveles territoriales de las administraciones gubernamentales en la formulación de políticas públicas y los procesos de toma de decisión de los Estados (Zurbriggen, 2011).² Las Organizaciones Internacionales (OI) tuvieron un gran impacto en la adopción de este nuevo modelo a través de la difusión de nuevas normas internacionales que fomentaron la cooperación entre los actores del sistema.³

Si bien nunca habían coexistido tantas democracias en la región, la transición democrática supuso retos debido a que las instituciones políticas y económicas de la mayoría de los países latinoamericanos persistieron siendo inestables y débiles (Brinks et al., 2020). La debilidad de las instituciones afectó la capacidad de los Estados y de los tomadores de decisión para gobernar e implementar políticas públicas. En algunos casos dicha debilidad representó una disputa entre actores políticos y económicos locales, ya que la debilidad de las instituciones o debilidades sectoriales del Estado se debían a decisiones políticas deliberadas.

Ante las limitaciones que los Estados tienen para gobernar en una o varias áreas de políticas públicas y niveles territoriales dentro de su administración, han surgido distintos mecanismos de cooperación por parte de agencias y organismos internacionales. Uno de estos tipos de cooperación se conoce como “acuerdos de delegación” (Krasner & Risse, 2014; Matanock, 2014), en los cuales los Estados aceptan ceder parte de su soberanía a un tercer actor; el cual puede tratarse de otro actor en el sistema internacional como un Estado u organismo internacional. Esto se da a través de un acuerdo con el cual se le otorgan capacidades al tercer actor o se crea algún mecanismo (misión ad hoc, programa o una institución) con el cual se suplen las funciones del Estado mientras se transfieren y crean capacidades en las instituciones nacionales.

¹ Consenso de Washington (Brinks et al., 2019).

² Este modelo reconoce que el Estado no puede por sí solo atender los asuntos que impactan la vida de sus ciudadanos.

³ Interpretamos las normas internacionales como los principios o parámetros bajo los cuales se crea una expectativa o un estándar sobre el comportamiento de los actores en el Sistema Internacional que influye en sus acciones.

El grado de intervención en los asuntos locales depende del grado de soberanía que se cede, por lo cual se trata de una variable no dicotómica y que responde al propio ejercicio de la soberanía por parte del Estado. Por ello, estas prácticas que deben ser catalogadas como un tipo de *statebuilding*, pueden abordar temas específicos como programas de vacunación o atención de salud primaria, o programas más ambiciosos como creación de infraestructura, reconstrucción en áreas de desastre o temas de seguridad y justicia, entre otros.

A través de una revisión documental este estudio se enfoca en dos experiencias de acuerdos de delegación en Guatemala: 1) la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) creada entre el Gobierno de Guatemala y la Organización de Naciones Unidas (ONU) y; 2) el convenio entre el Instituto de Seguridad Social Guatemalteco (IGSS) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), que incluye el proyecto de Adquisición de Medicamentos (AMEDIGSS).

A través de una comparación del proceso de institucionalización (Krasner & Risse, 2014) en la asistencia de estos ejemplos, se argumenta que Estados con capacidades limitadas de gobernanza pueden beneficiarse para solventar problemas que afectan la vida de sus ciudadanos y a su vez fortalecer las capacidades de las instituciones locales. Considerando la diferencia con programas que atienden un problema específico sin el objetivo de fortalecer a las instituciones, se plantea que los casos abordados representan ejemplos de gobernanza asistida dentro de los acuerdos de delegación.

Para desarrollar este argumento, en la primera sección del estudio se presenta la discusión teórica sobre la soberanía, las capacidades de gobernanza y la debilidad institucional. En la siguiente sección se aborda la delegación de soberanía a través del modelo de agentes y directores, y el concepto de soberanía compartida. Por último, se plantea la comparación del proceso de institucionalización de CICIG y el convenio entre el IGSS y UNOPS.

1. Estados débiles y las capacidades limitadas de gobernanza

La gobernanza hace referencia a las estructuras, patrones o prácticas con las cuales se gobierna. Ante ello, el nivel de gobernanza es un elemento de estudio en el cual se analiza la capacidad de los Estados para ejercer una administración efectiva a nivel sectorial y territorial. Mientras los Estados en el Sistema internacional son reconocidos por su soberanía, estos difieren en sus capacidades y niveles de gobernanza. Debido a ello suele catalogárseles, según sus capacidades, en Estados con gobernanza consolidada, con gobernanza limitada o como Estados fallidos. Por lo tanto, se reconoce al Sistema internacional como asimétrico en el sentido de las variaciones de cualidades y capacidades de los Estados.

1.1 El sistema internacional, soberanía westfaliana y soberanía contemporánea

Al hablar del concepto de soberanía se asume que el sistema internacional está compuesto por Estados autónomos, reconocidos internacionalmente y con capacidad de gobernar sus asuntos internos de buena manera (Krasner, 2004a). Esta noción de soberanía también conlleva las “reglas fundamentales”, en las cuáles existe un reconocimiento de entidades territoriales jurídicamente independientes y el principio de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Aunque se trata de la noción más popular de soberanía y que suele ser utilizada por los líderes de los países, para Krasner (2004a) esta definición ya no es efectiva ante el tipo de sistema internacional del presente. Ante ello, se plantea el concepto de soberanía contemporánea con tres dimensiones: 1) soberanía legal internacional, 2) soberanía westfaliana y 3) soberanía interna (Krasner, 1999, 2004b).

La soberanía legal internacional hace referencia a la dimensión con la cual los Estados son reconocidos internacionalmente por los miembros del sistema a través de sus entidades territoriales. Mediante este reconocimiento los Estados tienen la capacidad de realizar acuerdos o tratados internacionales que deseen con otros actores (Krasner, 2004a). En cambio, la soberanía westfaliana hace referencia a la noción de soberanía tradicional, en la cual cada uno de los Estados tiene el derecho de determinar sus estructuras de autoridad locales y por ello los Estados deben abstenerse de intervenir en los asuntos internos de otros (Krasner, 1999, 2004a). Por último, la dimensión de soberanía interna representa una descripción del alcance y naturaleza de las estructuras de autoridad locales para gobernar a nivel sectorial y territorial (Krasner, 1999, 2004a). En otras palabras, la soberanía interna se refiere a la capacidad para gobernar efectivamente de los Estados.

Según esta concepción de soberanía contemporánea que plantea Krasner (1999, 2004) los Estados pueden poseer una, dos o todas las dimensiones. Por ejemplo, se puede ser un Estado soberano y poder firmar acuerdos internacionales, pero carecer de soberanía interna por falta de legitimidad o bajos niveles de gobernanza; o ser un Estado con soberanía legal internacional y soberanía interna, pero carecer del reconocimiento de otros Estados y por ello, no tener así soberanía westfaliana (Ixpanel, 2020, p. 55).

1.2 Soberanía interna: capacidad de gobernanza

El concepto del Estado está asociado a la reclamación de autoridad única sobre un territorio. En esta reclamación de autoridad se otorga un poder con el cual se regulan las relaciones sociales dentro de un territorio. En él se desarrolla un andamiaje institucional que implementa las decisiones tomadas por las autoridades, quienes ejercen este mandato bajo el estado de derecho (Vargas Cullell, 2014). Siguiendo esta idea, se identifica que el Estado implica un poder sobre la sociedad, ya que se trata de una autoridad central que domina a los actores (corporaciones, asociaciones, individuos, ciudadanos), pero que a su vez representa un poder para estos actores (Vargas Cullell, 2014). En otras

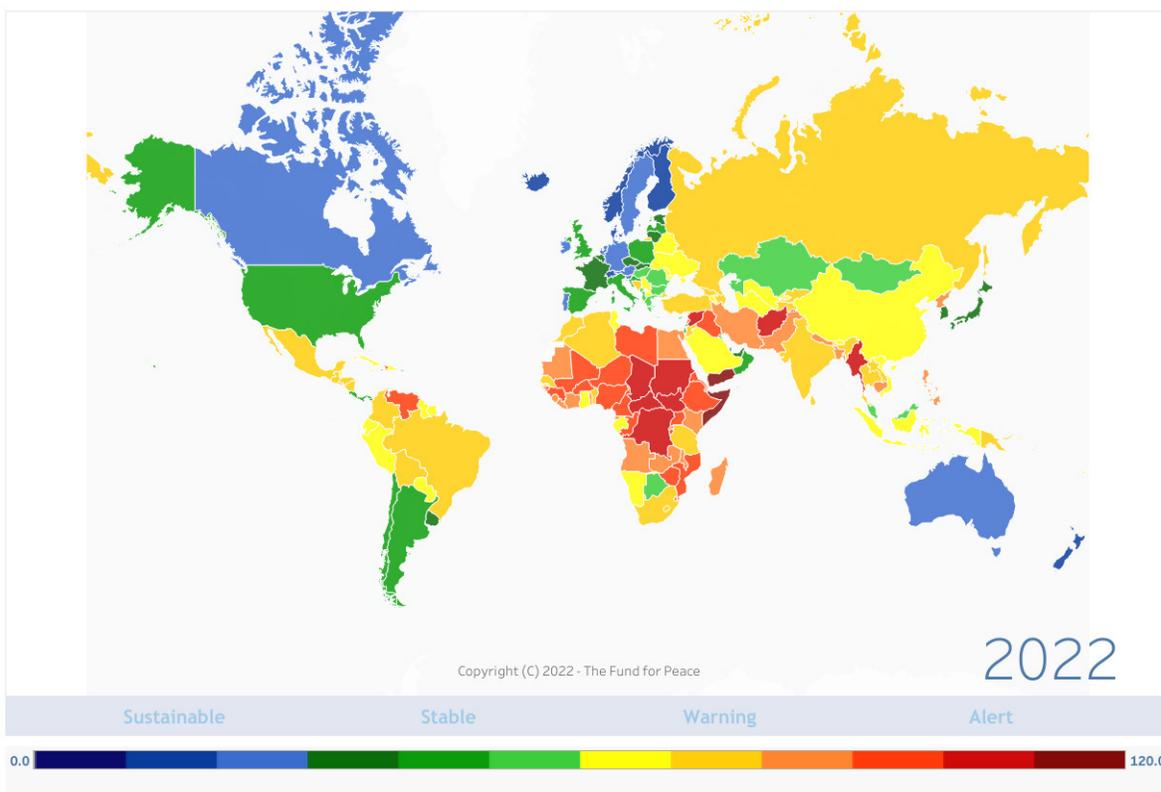
palabras, el Estado regula la vida en sociedad respondiendo a su vez a las demandas de sus ciudadanos, quiénes lo legitiman a través de la elección de autoridades en los sistemas democráticos.

La capacidad de gobernar se puede asociar al término *statehood*, el cual representa a la estructura institucionalizada dentro de un Estado con la habilidad de gobernar y controlar de manera legítima el monopolio del uso de la violencia (Weber, citado en Krasner & Risse, 2014). El *statehood* entonces hace referencia a la habilidad de las autoridades de implementar y reforzar reglas y decisiones a nivel territorial o sectorial (áreas específicas de políticas públicas), en las cuales puede ejercer el uso legítimo del monopolio de la violencia en caso de ser necesario.

Al tratar de medir el *statehood* no puede decirse que el opuesto de un “*statehood* limitado” es uno ilimitado, en cambio su contraparte, debe ser un “*statehood* consolidado”. El *statehood* no es entonces una variable dicotómica, en vez de ello presenta distintos grados en los cuales se puede medir (Krasner & Risse, 2014).

Con la proliferación de Indicadores de Desempeño Globales, han surgido distintas iniciativas que han tratado de medir a través de indicadores los niveles de capacidad de los Estados. Uno de ellos es el Índice de Estados Frágiles que mide la “vulnerabilidad de los Estados a conflictos o el colapso” a través de doce variables agrupadas en cuatro dimensiones (cohesión, económica, política y social) (FFP, 2017).

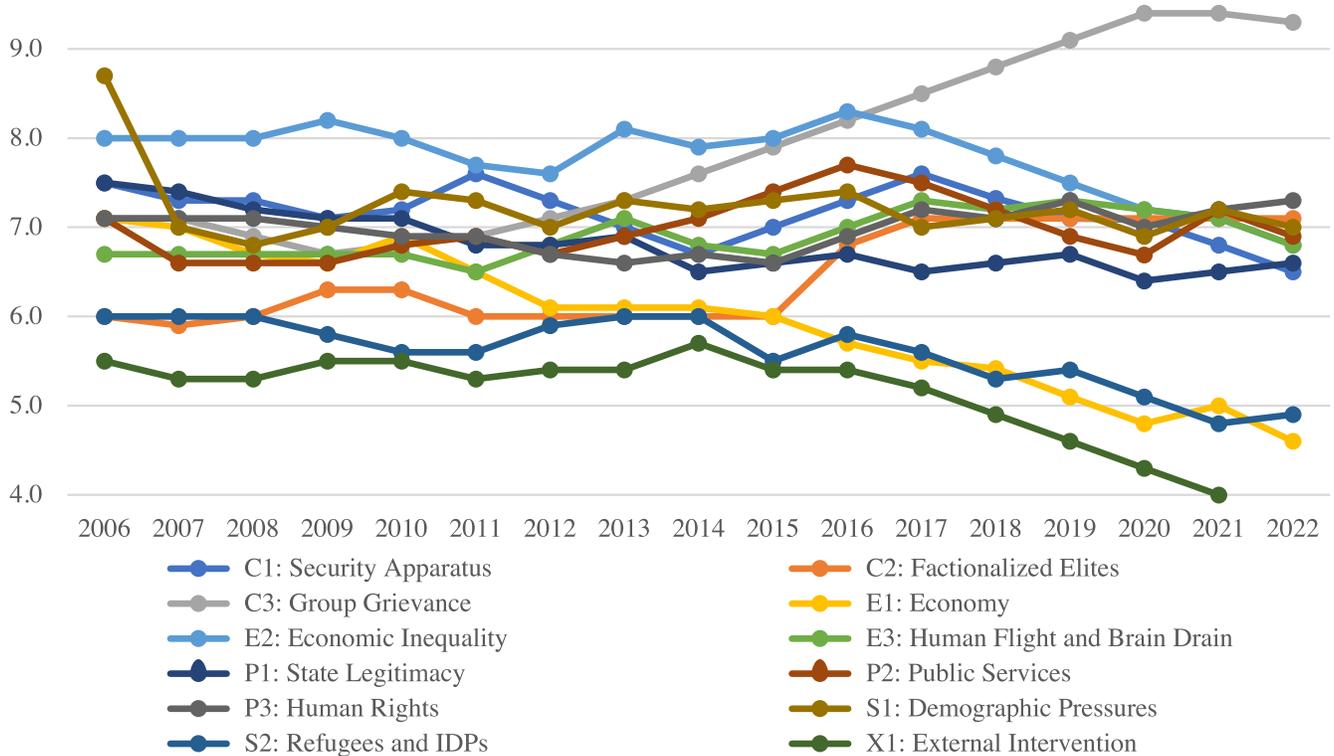
Figura 1
Mapa de calor del Índice de Estados Frágiles 2022



Nota: Recuperado de Fragile States Index. (n.d.). Fragile States Index Heat Map. Retrieved October 20, 2022, from <https://fragilestatesindex.org/analytics/fsi-heat-map/>

El mapa del índice de Estados Frágiles refleja que la mayoría de los países en el mundo tienen alguna debilidad territorial o sectorial para gobernar, esto los hace vulnerables al conflicto. En el caso de Guatemala, para 2022, el valor promedio de las calificaciones de las variables es de 6.45 puntos sobre diez, mientras la mediana fue de 6.8 puntos.

Figura 2
Tablero de indicadores del Índice de Estados Frágiles 2022 de Guatemala



Nota: elaboración propia con información de The Fund for Peace, (2022). Fragile States Index Database. <https://fragilestatesindex.org/excel/>

Otro indicador que refleja las condiciones de gobernanza interna es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) realizado por la ONU. El último informe publicado sobre Guatemala identifica que más del setenta por ciento de los ciudadanos está privado de al menos una de las siguientes dimensiones: vivienda, empleo, servicios básicos, educación y tecnología (PNUD, 2022). A su vez, el informe muestra que existe una brecha elevada en el IDH entre poblaciones indígenas y no indígenas, siendo educación donde existe mayor desigualdad. Aunque el índice de desarrollo humano en el país aumentó considerablemente entre 1990 y 2015, entre 2015 y 2019 el crecimiento se desaceleró y en 2020, al igual que en el resto del mundo, se pronostica una contracción por los efectos de la pandemia de la COVID-19 (PNUD, 2022).

Los Estados que reflejan este tipo de debilidades o capacidades limitadas de gobernanza se caracterizan por tener problemas de infraestructura, corrupción, problemas económicos o de inequidad dentro de la población. A su vez tienen altas tasas de criminalidad (o en aumento) y bajo control de sus fronteras (Krasner, 2004a). Aunque en ocasiones estas condiciones se deben a factores internos o externos coyunturales, generalmente se tratan de condiciones estructurales. En este sentido, la capacidad limitada de los Estados para ejercer gobernanza se puede asociar con la debilidad de las instituciones. En la siguiente sección se revisa el trabajo desarrollado por Brinks, et al. (2010), en el cual se desarrollan razones por las cuales existen instituciones débiles en los países latinoamericanos.

1.3 Instituciones débiles: diseño institucional

En los sistemas democráticos, los Estados dependen de la infraestructura institucional para tener la habilidad de regular exitosamente la vida social, garantizar los derechos de las personas y atender las demandas de los ciudadanos (Vargas Cullell, 2014). Sin embargo, el diseño de las instituciones está determinado por los tomadores de decisiones y la coyuntura en la cual se diseñaron.

Al momento de diseñar una institución los tomadores de decisiones o los actores que influyen políticamente en el proceso pueden tener diferentes incentivos para dotar de características o recursos a la institución en el diseño final. Cuando los incentivos son coherentes con la necesidad de crear la institución, es frecuente que esta sea diseñada para cumplir con los objetivos planteados. Sin embargo, existen otros casos en los que los incentivos llevan a los actores a diseñar instituciones débiles para que fallen o nunca logren cumplir con los objetivos para los que fueron creadas. Ante la posibilidad de estas situaciones, Brinks et al. (2020) señalan que la debilidad de las instituciones, y por ende la capacidad limitada de los Estados, es el producto de decisiones políticas deliberadas.

La manera en la que actores políticos y económicos influyen en las acciones de las instituciones es a través del no cumplimiento de sus atribuciones. Esto se puede dar de dos maneras: 1) la decisión de los funcionarios y actores políticos de no cumplir con lo regulado o, 2) la incapacidad de los oficiales públicos de ejercer las normas o de lograr cooperación con sectores de la sociedad para cumplir con las reglas (Brinks et al., 2020).

En otros casos la falla en el cumplimiento de los objetivos de las instituciones se debe a la falta de capacidad de los gobiernos por cumplir con lo establecido aun cuando tienen la intención de hacerlo. Varios Estados carecen de las capacidades fiscales y administrativas para hacer cumplir todas las leyes y regular el comportamiento de los actores dentro de la sociedad. En estos escenarios es posible que se tome la decisión de monitorear y hacer cumplir únicamente con las leyes en un territorio específico o de un tema en particular (Brinks et al., 2020). Sin embargo, plantear una dicotomía entre el no cumplimiento de las normas por decisiones políticas o la falta de capacidad de los gobiernos ignora que las debilidades institucionales de los Estados se pueden deber a las decisiones políticas de los actores políticos y económicos.

La mayoría de los Estados latinoamericanos poseen al menos una capacidad modesta para hacer cumplir las leyes. Por ello, vemos el cumplimiento de las normas institucionales como el resultado de elecciones políticas, así como de la capacidad subyacente de los Estados. Existe una gran variación en el cumplimiento de las leyes en Latinoamérica (entre Estados en el tiempo y a través de la comparación de Estados débiles) que no permiten ignorar el rol de las decisiones políticas en el cumplimiento de las normas a corto plazo y esfuerzos a largo plazo por la construcción de capacidades del Estado a largo plazo (Brinks et al., 2020, p. 29).

A su vez pueden existir problemas en la sociedad que no son abordados hasta que terminan repercutiendo directamente en los tomadores de decisiones o actores políticos, o cuando indirectamente afectan sus oportunidades de ser reelectos. Esta selectividad es la que puede llevar a transformaciones en las instituciones y a una mayor atención sectorial o territorial por parte del Estado. No obstante, sea por deliberación o falta de recursos, estas situaciones hacen que exista una gobernanza limitada que restringe la capacidad de respuesta del Estado a otros males.

1.4 Áreas de gobernanza limitada

La limitada o inexistente gobernanza hace vulnerables a los Estados a problemas como la corrupción, actividades ilícitas, terrorismo o vulneraciones a los derechos humanos, entre otros; los cuales también suponen una amenaza de seguridad internacional (Krasner & Pascual, 2005). Bajo este contexto, este tipo de situaciones reciben atención por parte de organismos internacionales y otros Estados debido a que van en contra de las normas internacionales vigentes o porque, en el caso de los segundos, representan un riesgo a sus intereses nacionales.

Sin embargo, a pesar del interés que hay por abordar estas situaciones estos actores ven limitadas las acciones que pueden realizar debido al principio de “no intervención” en los asuntos internos de otros Estados. Esto hace necesario que exista voluntad política por parte de los tomadores de decisiones y actores políticos locales para procurar un cambio estructural que permita abordar los problemas que se enfrentan.

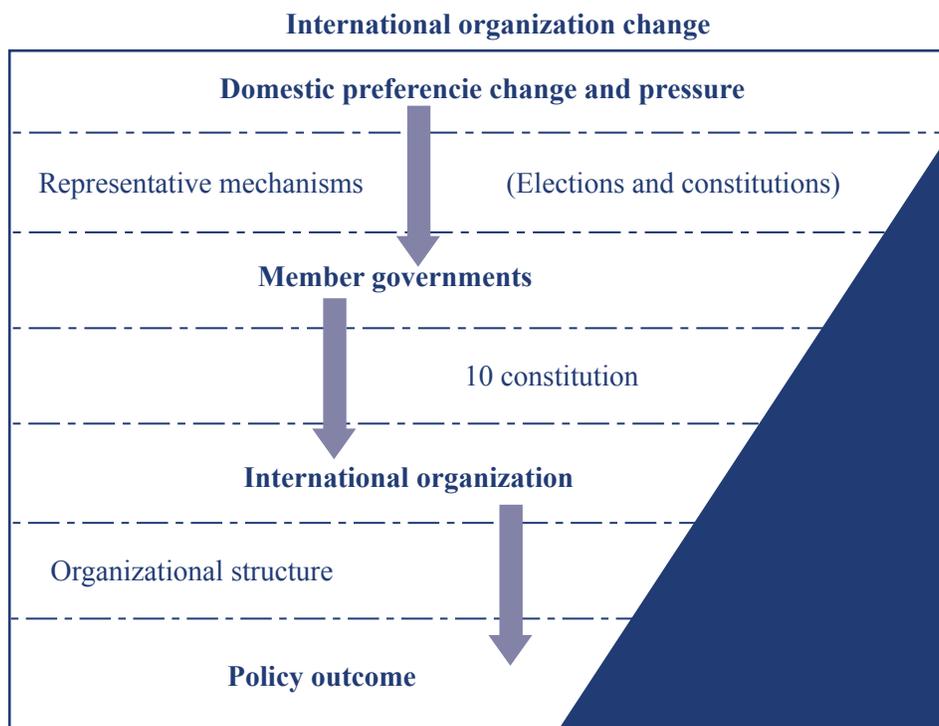
Por ejemplo, quienes abordan temas de lucha contra la corrupción han aceptado que esta se trata de incentivos y poder, por lo que para abordar este problema es necesario que gobiernos, empresarios y ciudadanos estén dispuestos a realizar una redistribución de poder dentro de sus países y entre distintos actores económicos (Fukuyama & Recanatini, 2021). La necesidad de cambios estructurales lo hace poco atractivo para los tomadores de decisiones y los actores económicos que se benefician de los arreglos de poder existentes. Sin embargo, cuando existen eventos coyunturales que afectan estos arreglos o pone en riesgo la posición de estos actores, es posible que acepten realizar algunas reformas, únicamente cediendo en su posición, según la complejidad del problema.

2. La delegación a actores internacionales: agentes y directores

La delegación de autoridad de los Estados, consolidados o débiles, a organizaciones internacionales o agencias es algo común. A los Estados consolidados con influencia en el sistema internacional, la delegación de autoridad les sirve para promocionar sus líneas de cooperación o las normas internacionales que se alinean con su posición e intereses en el sistema. En cambio, los estados débiles suelen delegar la autoridad ante su intención de cumplir con las normas internacionales o para ser parte de estos espacios exclusivos que representan fuentes de financiamiento, cooperación y apoyo técnico (Nielson & Tierney, 2003).

Debido a la manera en la cual se relacionan los actores, se les identifica como agentes (organizaciones) y directores (Estados).⁴ Las organizaciones internacionales y otros espacios similares, se convierten en agentes que están sujetos a las decisiones de los “directores”, los cuales son los Estados (Nielson & Tierney, 2003).⁵ Todo el proceso está basado en una cadena de enlaces de representación, iniciando con los ciudadanos de los Estados, quiénes eligen a sus representantes; los cuales realizan los arreglos con las organizaciones internacionales.

Figura 3
Cadena de enlace entre agentes y directores



Nota: Recuperado de Nielson, D. L. & Tierney, M. J. (2003). Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform. *International Organization*, 57(2), 241–276. <https://doi.org/10.1017/S0020818303572010>

⁴ *Agents and principals* (Nielson & Tierney, 2003).

⁵ Dependiendo de las dinámicas en la toma de decisiones, se puede tratar de un director o un “colectivo” de directores.

A pesar de que las organizaciones internacionales son el resultado de la cesión de autoridad por parte de los Estados, en algunos casos estos adquieren grados de legitimidad, capacidades y recursos que los convierte en actores relevantes dentro del sistema. Por ejemplo, los gobiernos suelen contactar con agencias y organizaciones internacionales para obtener capacitación en distintas áreas técnicas (administración, seguridad, salud, etcétera.). En otras situaciones, los Estados deben aceptar este acompañamiento o las propuestas de reformas estructurales propuestas por las organizaciones para acceder a otros elementos importantes, como el financiamiento por parte de las instituciones financieras internacionales.

En muchas ocasiones, este tipo de asistencia es poco deseable por los líderes políticos del país que es objeto de ayuda; sin embargo, la alternativa de no aceptar este tipo de asistencia suele ser la pérdida de acceso a los mercados internacionales (Krasner, 2004a).

Este modelo de agentes y directores se replica en los acuerdos de delegación de soberanía. Matanock (2014) describe la utilización de acuerdos de delegación, como un modelo particular de soberanía compartida, que permite a un actor externo (generalmente otro Estado o una organización intergubernamental) autoridad dentro de un Estado anfitrión, a través de la suscripción de tratados internacionales que deben ser ratificados domésticamente.

Al hablar de soberanía compartida y de acuerdos de delegación, se hace referencia a la capacidad de los Estados de hacer ejercicio de su soberanía westfaliana y soberanía internacional para ceder espacio dentro de su estructura interna a un tercer actor u misión, que ayude a mejorar sus capacidades de gobernanza (Ixpanel, 2020).

En otras palabras, los Estados a través de acuerdos (contratos) ejercen su soberanía cediendo la autoridad que les pertenece en un área territorial o sectorial a otros Estados u organizaciones internacionales. Mientras estas acciones pueden ser percibidas como una nueva forma de colonialismo (Nuñez, 2012; Scott, 2007), reflejan el modelo de agente y director presente en otras formas aceptadas de cesión de autoridad en el sistema internacional.

2.1 Soberanía compartida y los acuerdos de delegación

¿Pero qué es la soberanía compartida? ¿Cómo se diferencia de otros esfuerzos de *statebuilding*? Para Krasner y Ciorciari (2018) los acuerdos de soberanía compartida cumplen generalmente con dos objetivos. Estos acuerdos tratan de llenar vacíos importantes en la provisión de servicios públicos del Estado, así como fortalecer a las frágiles instituciones domésticas. Por ello, los mecanismos de soberanía compartida son un tipo de acuerdo de delegación que adopta distintas modalidades. Por ejemplo, los Estados tienen la posibilidad de “contratar” funciones específicas de actores externos, como capacidades en un área determinada (aduanas, justicia, etcétera). En otros casos los actores internacionales asumen una responsabilidad más amplia y se enfocan en suplir o complementar las acciones estatales (Ciorciari & Krasner, 2018).

El uso de las dimensiones de soberanía internacional y westfaliana para mejorar las capacidades de gobernanza interna representan, entonces, la capacidad de autodeterminación de los Estados, ya que tienen la autoridad de decidir y adoptar las medidas que consideran necesarias para mantener, recuperar o reforzar el grado de gobernanza (*statehood*) local.

Por ello, a pesar de las asimetrías presentes en el sistema internacional, los mecanismos de soberanía compartida presentan un modelo con el cual los Estados pueden buscar mejorar sus capacidades de gobernanza, sin ser objeto de una intervención que representa una injerencia a la soberanía (Ixpanel, 2020).

Para tener legitimidad frente a la población local, los actores externos deben proveer mejores servicios que los de las instituciones nacionales. Aunque estos actores sean percibidos de manera legítima en un inicio, es importante que generen legitimidad a través de su desempeño y resultados (Ciorciari & Krasner, 2018).

2.2 Acuerdos de delegación de soberanía: gobernanza asistida

Estos acuerdos de delegación pueden darse de dos formas: (1) acuerdos de delegación completa y (2) acuerdos de delegación parcial (Krasner & Risse, 2014; Matanock & Garbiras-Díaz, 2018). En los acuerdos de delegación completa, a las misiones se les otorga autoridad para realizar y ejecutar decisiones por encima del Estado anfitrión y usualmente reciben inmunidad sobre las leyes locales. En cambio, en los acuerdos de delegación parcial las misiones reciben autoridad de realizar y ejecutar decisiones, únicamente junto al Estado anfitrión.

Este tipo de acuerdos negociados son contratados en vez de ser forzados (Krasner & Risse, 2014) aun cuando las relaciones entre las partes sean asimétricas (Matanock, 2014). El proceso por el cual estos acuerdos se consolidan requiere que el Estado anfitrión firme un acuerdo y que este sea ratificado localmente. Ello legaliza y provee legitimidad para que el mecanismo se instaure luego que la firma del acuerdo entre las partes se concrete, facilitando así el proceso de institucionalización (Matanock, 2014). Debido que solo en casos excepcionales las autoridades de un Estado estarían dispuestas a ceder soberanía completa en un área territorial o sectorial y los desafíos que representaría en cuanto a la concertación de acuerdos políticos con todos los actores locales relevantes, es más común que se concreten acuerdos de delegación parcial.

Si bien ambos tipos de acuerdos de delegación tienen la intención de asistir al Estado y transferir capacidades, el grado de cooperación entre las instituciones nacionales con los actores externos o la misión es mayor al inicio en los acuerdos de delegación parcial. De hecho, en estos acuerdos al únicamente ejecutar acciones y decisiones junto al Estado anfitrión se está implementando un modelo de gobernanza en el cual se asiste a las estructuras locales. De esta cuenta en este estudio se desarrolla la idea de gobernanza asistida, como la estructura que asiste a los Estados en funciones determinadas y que le provee de capacidades para el fortalecimiento institucional. Como se ha mencionado, el aspecto más importante es que la asistencia no reemplaza al Estado, sino que interviene para que este supere problemas específicos, territoriales o sectoriales.

Krasner y Risse (2014) plantean que la habilidad de los actores para actuar de manera efectiva y que permita mejorar la capacidad de la estatal depende de tres dimensiones: la legitimidad, la complejidad y el diseño institucional de la misión o institución. La legitimidad aborda legitimidad de entrada y salida, así como la conformidad de las normas internacionales con las creencias morales aceptadas por las comunidades locales. Por otra parte, la complejidad se refiere al número de acciones (intervenciones) y actores requeridos para tener éxito en los objetivos y coordinar el trabajo. Por último, el diseño institucional incluye el modelo de toma de decisiones y la institucionalización de la asistencia o la institución creada.

Este documento se centra en la dimensión del diseño institucional para identificar el tipo de acuerdo suscrito entre las partes, la manera en la cual quedó institucionalizado y el tipo de asistencia (sectorial o territorial) proveído.

3. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el convenio entre el Instituto de Seguridad Social Guatemalteco (IGSS) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, Guatemala recibió diferentes modelos de asistencia institucional que han abordado distintas áreas sectoriales. De ellos, el primer proyecto ambicioso fue la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Esta misión de mantenimiento para la paz (*peacebuilding*) fue inicialmente establecida en 1994 como una misión de verificación de derechos humanos y luego prorrogada por la resolución 1094 de 1997 del Consejo de Seguridad de la ONU para verificar la implementación de los Acuerdos de Paz firmados en 1996 (United Nations, s/f). Las funciones de verificación, acordadas en los Acuerdos de Paz firmados en Oslo, incluyeron la observación del cese formal de hostilidades, la separación y concentración de las fuerzas y el desarmamiento y desmovilización de los combatientes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

La participación de la ONU en el contexto de la firma de los Acuerdos de Paz resultó relevante, luego de un repunte en los crímenes e inseguridad en el país, incluyendo ataques contra defensores de los derechos humanos.⁶ Por ello, el Gobierno durante la etapa de Edgar Gutiérrez como ministro de Relaciones Exteriores estableció contacto con la ONU para tratar de atender el problema de seguridad ocasionado por los denominados cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS).⁷ Como resultado se tuvo un acuerdo inicial para instaurar la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS). No obstante, a pesar de las opiniones divididas de actores políticos y de la sociedad civil, el acuerdo no prosiguió debido a que la Corte de Constitucionalidad (CC) determinó que era inconstitucional.

Años después y ante un nuevo repunte en la criminalidad, un nuevo acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y la ONU fue ratificado por el Congreso de la República. Este acuerdo tuvo como base el acuerdo de CICIACS, en el cual se estableció como objetivo el combate a los CIACS; sin embargo, se realizaron transformaciones al diseño de la misión, reduciendo el alcance de sus capacidades y ajustándola para trabajar juntamente con el Estado y no sobre sus instituciones.

Los casos revelados por CICIG y el Ministerio Público (MP), especialmente el que involucró al Instituto de Seguridad Social (IGSS), motivó la concertación de otro mecanismo de asistencia ambicioso como lo fue el convenio de colaboración del proyecto AMEDIGSS entre esta institución y UNOPS. El objetivo principal de este proyecto fue introducir modificaciones dentro de la institución para garantizar una mayor eficiencia, transparencia y efectividad en el gasto; con el objetivo final de garantizar la calidad de los servicios a los afiliados del IGSS. Este proyecto se fundamenta en tres estrategias: 1) Adquisición de medicamentos e insumos médicos; 2) Contratación de servicios para el tratamiento sustitutivo de la función renal; 3) Fortalecimiento y modernización de la gestión institucional del IGSS.

⁶ Varios de estos ataques fueron denunciados por Minugua.

⁷ Estos fueron creados por el Gobierno durante la guerra civil (1960-1996) para hacer frente a la guerrilla durante el conflicto armado. Sin embargo, estos y los cuales no fueron desmantelados luego de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, provocando en los siguientes años, altas tasas de criminalidad e impunidad en el país (Krylova, 2018; Zamudio, 2018).

Dentro de los logros más significativos del convenio entre el IGSS y UNOPS se encuentran el ahorro de más de trescientos veintitrés millones de dólares en la compra de medicamentos. La compra de 774 millones de dosis de medicamentos, los cuales mejoraron los niveles de abastecimiento de inventarios hasta un 90 % en 120 hospitales del IGSS (UNOPS, s/f).

Figura 4
Logros convenio IGSS – UNOPS (AMEDIGSS)



Nota: recuperado de IGSS. (s/f). Proyecto AMEDIGGS. Recuperado el 13 de noviembre de 2022, de <https://www.proyectosguatemala.org/amediggs.html>

Tanto CICIG como el proyecto AMEDIGGSS entre el IGSS y UNOPS representan un tipo de gobernanza asistida al proveer asistencia al Estado a través de acuerdos de delegación parcial. En la siguiente sección se aborda el proceso de institucionalización de ambos casos para identificar las características en común y la manera en la cual abordaron temas sectoriales del Estado desde distintas formas de asistencia.

3.1 Diseño institucional: institucionalización, toma de decisiones

Cuando se implementan misiones de asistencia que requieren la intervención de un actor externo al Estado suelen existir preocupaciones sobre si las acciones vulneran la soberanía del país receptor. Retomando la perspectiva sobre la soberanía contemporánea de Krasner (2004a) los Estados pueden ejercer y sacrificar las dimensiones internacional y westfaliana de su soberanía con el fin de mejorar sus capacidades de gobernanza y consigo poder ejercer la dimensión de soberanía interna.

En el caso de CICIG y el convenio del IGSS y UNOPS esto sucedió de la misma manera solo que en dos niveles de colaboración distintos. En el primer caso, el Estado solicitó la asistencia y suscribió el acuerdo con la ONU, mientras que en el segundo fue el IGSS como institución el que solicitó la cooperación de la ONU a través de UNOPS y fue este mismo el que suscribió el acuerdo. Aunque ambos representan acuerdos de delegación parcial, estas diferencias son importantes para identificar y determinar las maneras en las cuales los proyectos de gobernanza asistida pueden implementarse.

3.1.1 Institucionalización

La implementación de CICIG y consigo su institucionalización estuvo basada en la suscripción del acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala, luego en la ratificación de este por parte del Congreso de la República. Este acuerdo estableció los derechos y obligaciones de las partes y fue abordado como un tratado internacional ya que en los antecedentes hace alusión al Acuerdo Global de Derechos Humanos de 1994, en el cual el Gobierno se comprometió a desarticular los CIACS (Nyberg, 2015; Wola, 2015). Esta elección fue importante debido a que la Constitución de la República de Guatemala establece en el artículo 46 de la Constitución que los tratados internacionales en materia de derechos humanos poseen preminencia sobre el derecho interno (Call & Hallock, 2020; Nyberg, 2015).

Otro elemento que sumó a la institucionalización de la Comisión fue la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad (CC). Al obtener una opinión favorable se confirmó su viabilidad respecto al andamiaje institucional del país y la conformidad con las leyes y constitución. Sin embargo, el aspecto más importante de esta opinión favorable fue que brindó un grado de protección a la Comisión, al reducir la capacidad de otros actores de desafiar la inconstitucionalidad del tipo de asistencia y comisión acordados.

Tabla 1
Instrumentos legales CICIG

Instrumento	Fecha
Acuerdo Global de Derechos Humanos	29 de marzo de 1994
Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)	12 de diciembre de 2006
Opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad – Expediente 791-2007	8 de mayo de 2007
Ratificación del Acuerdo de Creación de CICIG por el Congreso	1 de agosto de 2007
Entrada en vigor del Acuerdo de Creación de CICIG como ley de la República de Guatemala	4 de septiembre de 2007
Solicitudes de prórrogas del mandato	2009, 2011, 2013, 2015 y 2016

Finalmente, el acuerdo entre el Gobierno y la ONU estableció que la duración de la Comisión sería de dos años, los cuales podrían ser prorrogables. De esta cuenta, se realizaron cinco solicitudes de prórrogas del mandato, las cuales otorgaron el fundamento necesario para que continuaran con sus actividades hasta 2019.

En el caso del convenio entre el IGSS y UNOPS, en 2016 la Junta Directiva del IGSS solicitó al PNUD asistencia técnica para mejorar la calidad y transparencia de los procesos de medicamentos y material quirúrgico con el fin de fortalecer las capacidades de la institución “hasta alcanzar estándares de clase mundial” (IGSS, s/f). Esta solicitud llevó a ambas partes a suscribir un memorándum de acuerdo con el cual se establecieron las líneas de acción, el modelo de financiamiento y las bases para la asistencia por parte de UNOPS.

Una de las características de este acuerdo es que no involucró directamente al Gobierno como signatario. Al tratarse de una institución autónoma con personería jurídica propia, el IGSS tiene la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.⁸ Esta característica otorgada en su ley orgánica le permitió no estar sujeta a la aprobación del Gobierno y del organismo legislativo. Sin embargo, aunque la institución tiene esta autonomía, se debe señalar que la colaboración se basó en dos acuerdos previos entre el Gobierno y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y UNOPS.

El primero de estos es el Acuerdo Básico de Asistencia suscrito entre el PNUD y el Gobierno de Guatemala el 20 de julio de 1998; el cual fue ratificado el 29 de marzo del 2000 por el Decreto 17-2000 del Congreso de la República. En este acuerdo se estableció el marco de cooperación del PNUD en el país y las responsabilidades de cada parte. El segundo acuerdo fue el suscrito entre el Gobierno de Guatemala y UNOPS en 2008, con el cual se establecieron las condiciones básicas en la que esta agencia de la ONU cooperaría con el Gobierno. Dicho acuerdo fue ratificado el 16 de noviembre de 2011 a través del Decreto 26-2011 del Congreso de la República.

Tabla 2
Instrumentos legales convenio IGSS-UNOPS

Instrumento	Fecha
Acuerdo Básico de Asistencia suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Guatemala	20 de julio de 1998
Ratificación del Acuerdo por el Congreso	29 de marzo de 2000
Acuerdo con la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas – UNOPS-	23 de mayo de 2008
Ratificación del Acuerdo por el Congreso	16 de noviembre de 2011
Memorándum de Acuerdo entre el IGSS y el PNUD acerca de los servicios de gestión y otros servicios de apoyo que han de ser proporcionados por la UNOPS con respecto al proyecto AMEDIGGS	2016

⁸ Artículo 1 “Crease una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio del Pueblo de Guatemala y con fundamento en el artículo 63 de la Constitución Política de la República (ver anexo 1), un régimen Nacional, unitario y obligatorio de Seguridad Social de conformidad con el sistema de protección mínima...” (Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 1946).

Aunque ambos casos representan acuerdos de delegación parcial, poseen diferencias substanciales en el proceso de institucionalización. Primero hay que señalar que el Convenio IGSS-UNOPS no requirió de la participación del Estado o del organismo legislativo para concertar el acuerdo o su ratificación.⁹ Esto proveyó de celeridad a la concertación del acuerdo y la implementación de la asistencia. Sin embargo, al no involucrar directamente al Gobierno y al legislativo, aumentó los riesgos políticos de que la asistencia fuera desafiada política y constitucionalmente.

Los desafíos constitucionales en particular, suelen ser procesos que paralizan las acciones de este tipo de proyectos hasta que se tenga una decisión firme. Dicha decisión además de autorizar o no el convenio, puede a su vez requerir cambios parciales o la eliminación de artículos, afectando así la capacidad del modelo diseñado en un principio. Si bien se contó con los antecedentes de los acuerdos del Gobierno con PNUD y UNOPS, es posible que sin la coyuntura entre 2015 y 2017 los esfuerzos emprendidos por el IGSS hubieran sufrido algún tipo de acción en contra por parte de los actores políticos y económicos que fueron afectados por los cambios introducidos.

Como se ha mencionado el proceso de institucionalización depende del grado de aceptación de las élites políticas y económicas y del grado de legitimidad de la iniciativa. Dado que la intervención de un actor externo es poco deseable para estos actores, solo aceptarán este tipo de iniciativas y permitirán que actúe cuando no tengan otra opción viable para atender la situación concreta. Esto sucedió tanto con CICIG como con el convenio entre el IGSS y UNOPS. En ambos casos la coyuntura tuvo un papel relevante para que los actores solicitaran la asistencia y permitieran su instalación.

En el caso de CICIG, si bien se contaban con los antecedentes de CICIACS y se había firmado el acuerdo entre el Gobierno y la ONU, el asesinato de los diputados del Parlamento Centroamericano (Parlacen) fue el hecho que hizo que se retomará el tema en la agenda política. Esto tuvo como resultado que el acuerdo fuera ratificado luego de una moción de urgencia nacional en el legislativo. En el caso del convenio entre IGSS y UNOPS, los casos de corrupción presentado por CICIG contra directivos del IGSS, funcionarios y proveedores de medicamentos motivaron la solicitud de asistencia. En particular, el caso “Negociantes de la Salud” mostró como existía una estructura de funcionarios, empleados y particulares para favorecer a determinados proveedores de medicina a cambio de comisiones.¹⁰ A pesar de las debilidades en las capacidades del Estado para responder en ambas situaciones, el modelo adoptado reflejó una delegación parcial de soberanía.

3.1.2 Toma de decisiones: delegación parcial

Los acuerdos de delegación parcial se caracterizan por trabajar juntamente con los Estados, por lo general con una institución nacional. Aunque pueden tener cierto grado de independencia en sus acciones, deben colaborar activamente con las autoridades locales y la toma de decisiones se realiza de manera conjunta o por la institución local.

Por ejemplo, CICIG fue establecida para “apoyar, fortalecer y coadyuvar” a las instituciones nacionales a investigar, perseguir y desarticular los CIACS.¹¹ Debido a la naturaleza de la asistencia, la comisión trabajó principalmente

⁹ El IGSS y UNOPS ya habían colaborado en proyectos debido a acuerdos previos, sin embargo, el proyecto AMEDIGSS presentó un diseño y objetivos con mayor alcance.

¹⁰ Uno de los efectos de las acciones de esta estructura fue la sobrevaloración de los medicamentos adquiridos por parte del IGSS. Para mayor detalle ver CICIG. (2015, octubre 27). Desarticulan red de corrupción en el IGSS “negociantes de la salud”. CICIG. <https://www.cicig.org/casos/desarticulan-red-de-corrupcion-en-el-igss-negociantes-de-la-salud/>

¹¹ “...apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala a investigar, perseguir y desarticular cuerpos ilegales y aparatos

con el Ministerio Público (MP)¹². Para llevar a cabo esta colaboración se instauró la Fiscalía Especial contra la Corrupción e Impunidad (FECI). Esta fiscalía del MP representó la unidad que CICIG capacitó y transfirió capacidades para llevar a cabo la investigación y desarticulación de los CIACS. Aunque CICIG participaba y dirigía los procesos de investigación en conjunto con la FECI, no tenía la capacidad de presentar los casos de investigación por sí sola. Por ello, la decisión yacía en el MP, específicamente en la fiscalía general.

En el caso del convenio entre el IGSS y UNOPS, el modelo de cooperación representó que UNOPS substituyó en una primera instancia al IGSS en la compra de medicamentos¹³, mientras que en otras instancias colaboraron conjuntamente para el proceso de modernización y de la mejora de la infraestructura hospitalaria. Esto brindó autonomía a UNOPS para realizar las tareas necesarias mientras se mantuvo dependiente del IGSS para implementar las distintas fases del proyecto.

Tabla 3
Comparación de características entre CICIG y Convenio IGSS-UNOPS

Característica	CICIG	Convenio IGSS - UNOPS
Signatario	Estado	Institución nacional
Ratificación	Sí	No
Tipo de acuerdo	Delegación parcial	Delegación parcial
Enfoque	Sectorial	Sectorial
Área	Seguridad y justicia	Salud / Infraestructura
Duración del mandato	2 años	30 meses
Oportunidad de prórroga de mandato	Sí	Sí

clandestinos de seguridad que cometen delitos y afectan los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos.” (Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), 2006).

¹² La Comisión trabajó con distintas instituciones nacionales, en especial aquellas que pudieran brindar datos para la construcción de antecedentes, para el cruce de información en los procesos de investigación. Aunque las instituciones locales estaban obligadas a colaborar con la Comisión, en la mayoría de las ocasiones, si no en todas, se intercambiaron comunicaciones y cartas de entendimiento o en algunos breves casos la firma de convenios de colaboración.

¹³ El IGSS transfirió fondos propios a UNOPS para que esta realizara la compra de medicamentos.



4. Comentarios finales

Uno de los aspectos más influyentes en los bajos niveles de gobernanza de los Estados es la debilidad de las instituciones nacionales. Esta se puede deber a la falta de recursos técnicos o económicos, o incluso a la influencia de actores políticos que inciden para que las instituciones no cumplan con los objetivos por las cuales fueron creadas. Lo anterior genera situaciones complejas en las cuales las instituciones se ven en la incapacidad de responder ante determinadas situaciones.

Ante estos casos los acuerdos de delegación representan una opción con la cual los Estados pueden atender problemas a nivel territorial o sectorial mientras se transfieren capacidades a las instituciones locales. Los casos de CICIG y el convenio entre el IGSS y UNOPS en Guatemala reflejan justamente la atención de un problema específico, o área sectorial, en el que las instituciones nacionales se ven limitados en las acciones que pueden realizar. Los modelos de ambos casos reflejan la modalidad de acuerdos de delegación parcial en la cual los Estados actuando como directores, solicitan (contratan) a agencias u organismos internacionales asistencia para mejorar sus capacidades de gobernanza.

Aunque es comprensible que existan preocupaciones sobre una posible vulneración a la soberanía, es necesario señalar que este tipo de mecanismos reflejan el ejercicio de esta y refuerzan la posición de los Estados. De acuerdo con una concepción contemporánea de la soberanía, los Estados cuando ven comprometidas áreas territoriales o sectoriales de su gobernanza interna tienen la posibilidad de ejercer la dimensión internacional (realizar acuerdos internacionales) sacrificando la dimensión de la soberanía westfaliana (el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados) con la intención de mejorar o recuperar la dimensión de gobernanza interna.

El proceso de institucionalización es importante para que los acuerdos de delegación tengan mayores posibilidades de tener éxito en sus actividades. En el caso de CICIG el proceso de institucionalización implicó el acuerdo con el Gobierno, la opinión consultiva favorable por parte de la CC y la correspondiente ratificación por parte del

Congreso. Además, se contó con el antecedente de un acuerdo en materia de derechos humanos que justificó las medidas que se planteaban. Por otra parte, el convenio entre el IGSS y UNOPS se caracterizó porque no involucró al gobierno de turno como signatario del acuerdo; lo cual proveyó celeridad para la implementación de la asistencia. No obstante, los acuerdos suscritos entre el Gobierno de Guatemala y PNUD y UNOPS sirvieron como antecedentes. Otra característica de estos acuerdos de delegación parcial es que la toma de decisiones residía en las instituciones nacionales con las que debían colaborar.

Debido a que la asistencia se centra en trabajar juntamente con las instituciones en lugar de sustituirlas, este tipo de mecanismos deben verse como una forma de gobernanza asistida. Aunque la intervención por parte de un actor externo es poco deseable para las autoridades locales, la experiencia del convenio entre el IGSS y UNOPS refleja que se pueden obtener resultados positivos aún con recursos y capacidades limitadas.

Ante la gran cantidad de problemas que la administración pública enfrenta (recolección de impuestos, control de aduanas, infraestructura, nutrición, salud, etcétera), es importante que se reconsideren las maneras convencionales en las que se implementan proyectos de cooperación. Aunque estos proyectos son importantes y responden a las necesidades presentes, también es necesario que exista un componente que trabaje para construir capacidades en la institución local. Si bien existen proyectos que persiguen estos objetivos, a menos que existan cambios estructurales (como los que pueden promover los mecanismos de asistencia mencionados) las instituciones permanecerán débiles, en gran medida por los factores externos que inciden y perpetúan su debilidad (decisiones políticas y recursos limitados).

Referencias

- Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), 21 (2006). https://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2019). *Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions* (1a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108772211>
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2020). The Political Origins of Institutional Weakness. En D. M. Brinks, S. Levitsky, & M. V. Murillo (Eds.), *The Politics of Institutional Weakness in Latin America* (1a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108776608>
- Call, C., & Hallock, J. (2020). *¿Una iniciativa demasiado exitosa? El legado y las lecciones de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*. CLALS. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3516775
- Comisión Internacional Contra la Impunidad Guatemala. (2015, octubre 27). Desarticulan red de corrupción en el IGSS “negociantes de la salud”. *CICIG*. <https://www.cicig.org/casos/desarticulan-red-de-corrupcion-en-el-igss-negociantes-de-la-salud/>
- Ciorciari, J. D., & Krasner, S. D. (2018). Contracting Out, Legitimacy, and State Building. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 12(4), 484–505. <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1499198>
- Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Pub. L. No. 295 (1946).
- Fund For Peace. (2017). *What Does State Fragility Mean?* Fragile States Index. <https://fragilestatesindex.org/frequently-asked-questions/what-does-state-fragility-mean/>
- Fragile States Index. (s/f). *Fragile States Index Heat Map*. Recuperado el 20 de octubre de 2022, de <https://fragilestatesindex.org/analytics/fsi-heat-map/>
- Fukuyama, F., & Recanatini, F. (2021). Corruption, Elites, and Power: An Overview of International Policy Efforts to Improve the Quality of Government. En A. Bågenholm, M. Bauhr, M. Grimes, & B. Rothstein (Eds.), *The Oxford Handbook of the Quality of Government* (pp. 471–494). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198858218.013.23>
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (s/f). *Proyecto AMEDIGGS*. Recuperado el 13 de noviembre de 2022, de <https://www.proyectosguatemala.org/amedigss.html>
- Ixpanel, F. (2020). Acuerdos de soberanía compartida: La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). *Espacios Políticos*, 1, 21.
- Krasner, S. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press.
- Krasner, S. (2004a). Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. *International Security*, 29(2), 85–120. JSTOR.
- Krasner, S. (2004b). The Hole in the Whole: Sovereignty, Shared Sovereignty, and International Law. *Michigan Journal of International Law*, 25(4), 1075–1101.
- Krasner, S., & Pascual, C. (2005). *Addressing State Failure*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2005-07-01/addressing-state-failure>
- Krasner, S., & Risse, T. (2014). External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction: External Actors, State-Building, and Service Provision. *Governance*, 27(4), 545–567. <https://doi.org/10.1111/gove.12065>

- Krylova, Y. (2018). Outsourcing the Fight against Corruption: Lessons from the International Commission against Impunity in Guatemala. *Global Policy*, 9(1), 95–101. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12518>
- Matanock, A. M. (2014). Governance Delegation Agreements: Shared Sovereignty as a Substitute for Limited Statehood: Governance Delegation Agreements. *Governance*, 27(4), 589–612. <https://doi.org/10.1111/gove.12067>
- Matanock, A. M., & Garbiras-Díaz, N. (2018). *Untouchable Forces: Restoring Trust in Security in Weak States?* 56.
- Nielson, D. L., & Tierney, M. J. (2003). Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform. *International Organization*, 57(2), 241–276. <https://doi.org/10.1017/S0020818303572010>
- Núñez, J. (2012). *Shared sovereignty in a two State context: A problem of distributive justice* [Doctoral, University of Manchester]. [https://www.research.manchester.ac.uk/portal/en/theses/shared-sovereignty-in-a-two-state-context-a-problem-of-distributive-justice\(0c4e985d-1530-4188-8c9e-a99c6c66ac16\).html](https://www.research.manchester.ac.uk/portal/en/theses/shared-sovereignty-in-a-two-state-context-a-problem-of-distributive-justice(0c4e985d-1530-4188-8c9e-a99c6c66ac16).html)
- Nyberg, T. (2015). International Commission Against Impunity in Guatemala: A Non-Transitional Justice Effort. *Revue Québécoise de Droit International*, 28(1), 157–184.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *Cambios acelerados en Guatemala: Datos y evidencia para examinar en profundidad las transformaciones que están sucediendo en los territorios del país*. <https://guatemala.un.org/sites/default/files/2022-07/Comunicado%20de%20Prensa%20INDH.pdf>
- Scott, Z. (2007). *Literature Review on State-Building*. Governance and social development resource centre.
- United Nations. (s/f). *UN and Guatemala peace process*. United Nations; United Nations. Recuperado el 6 de octubre de 2022, de <https://www.un.org/en/yearbook/un-and-guatemala-peace-process>
- Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos . (s/f). *Proyecto AMEDIGSS*. Recuperado el 13 de noviembre de 2022, de https://www.proyectosguatemala.org/images/pdf/amedigss/2021%20_%20G_Cadena%20de%20Suministro%20_%20AMEDIGSS.pdf
- Vargas Cullell, J. (2014). Advancing the study of stateness in Central America: Methodology and some illustrative findings. En D. Sánchez-Ancochea & S. Martí i Puig (Eds.), *Handbook of Central American governance*. Routledge.
- WOLA. (2015). *La CICIG: Un instrumento innovador contra redes criminales y para el fortalecimiento del Estado de Derecho* (Núm. 3/2015; p. 38). Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. <https://www.wola.org/sites/default/files/CICIG%203.25.pdf>
- Zamudio, L. (2018). La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): Una organización autodirigida. *Foro Internacional*, 3(233), 44. <https://doi.org/10.24201/fi.58i3.2530>
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 26.

