

La construcción de la Democracia Política



La libertad y la participación son ingredientes fundamentales del desarrollo humano, puesto que son parte de la ampliación de opciones que este proceso implica. El afianzamiento de la democracia que se ha venido dando en Guatemala es, por consiguiente, una contribución a su desarrollo humano. Después de una prolongada etapa autoritaria, el país ha tenido varias elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales en los últimos años. Se trata de procesos libres y abiertos en los que han participado numerosos partidos políticos, en competencia que supone igualdad de condiciones legales.

En general, los derechos políticos de los guatemaltecos son respetados por las autoridades gubernamentales: hay libertad de organización partidaria y social, de pensamiento, y hay debate sin restricciones. El respeto a los derechos humanos ha aumentado lentamente. Sin embargo, no todo permite calificar este inicio como plenamente satisfactorio: aún hay situaciones socioeconómicas que propician la existencia de espacios de desigualdad donde persisten las viejas prácticas.

A El pasado autoritario

Este proceso de construcción de una vida democrática y de ampliación de opciones en Guatemala ha sido difícil y lleno de contradicciones. Por momentos se tuvo la impresión de no avanzar y hasta de estar retrocediendo hacia esa etapa de dictadura en la que los derechos políticos no se reconocían a todos y, especialmente, había una gran incertidumbre sobre el derecho a la vida y a la seguridad personal.

El pasado autoritario tiene raíces muy profundas en la historia de la sociedad guatemalteca. Destacan al menos dos: la forma cómo se produjo la colonización española y la manera en que surgió la vida económica, social y cultural en el período independiente.

El carácter de la sociedad agraria estuvo marcado por la existencia de grandes propietarios de tierra frente a una extensa masa de campesinos pobres; se practicó una agricultura atrasada, y las relaciones en el mercado de trabajo entre propietarios y peones eran casi serviles. En general, la historia de Guatemala se ha caracterizado por el ejercicio de la violencia y la arbitrariedad en las relaciones entre gobernantes y gran parte de los gobernados. El siglo XX empezó con una dictadura de veintiún años, de un civil, Manuel Estrada Cabrera. Luego vino la del general Jorge Ubico, quien se reeligió dos veces y permaneció catorce años en el poder.



Una década de gobiernos civiles electos — entre 1944 y 1954— terminó abruptamente y luego se inició un largo período de gobiernos militares. Y a partir de 1964, el desencadenamiento de la lucha guerrillera sirvió de justificación a la presencia de gobiernos autoritarios que buscaron defender el orden a través de medios violentos. El Estado se modificó profundamente: las fuerzas armadas se convirtieron en su eje director.

Este período va terminando lentamente en los años noventa. Fue una etapa en la que se produjeron dos momentos de activación de grupos alzados en armas: una en 1965-1968 y otra en 1979-1982. La presencia guerrillera fue enfrentada con métodos contrainsurgentes cruentos, dirigidos contra amplios sectores de la población civil, y hubo un prolongado conflicto armado interno, especialmente localizado en el altiplano noroccidental durante la segunda etapa.

Las estructuras del poder militar autoritario se reforzaron en ese período de conflicto armado; paralelamente, las posibilidades de vida democrática fueron debilitadas. Hubo una persecución permanente contra toda forma de oposición política, elecciones fraudulentas, ausencia de competencia electoral, serias dificultades para la organización social y política y, sobre todo, masivas violaciones al derecho a la vida y a la seguridad personal.

En los primeros años de la década de los ochenta, la situación del conflicto armado interno se generalizó. Importantes grupos del pueblo maya fueron brutalmente castigados por sus simpatías con los movimientos guerrilleros; estos también ejercitaron la violencia contra poblaciones que se plegaron al ejército. Fue el momento más agudo de este sangriento conflicto armado.

B El rumbo incierto hacia la democracia

Crear las condiciones que permitan vivir en paz y en democracia es una tarea difícil y prolongada, pues no depende de una simple decisión política personal o de la buena voluntad de algún grupo partidario. El peso de la herencia es muy fuerte, pues está en el fondo del inconsciente colectivo y no siempre existe conciencia de los hábitos y conductas autoritarios. El inclinarse por el uso de la fuerza frente al opositor, o la intolerancia frente a los que no actúan o piensan de igual manera, parecen ser reacciones primarias, tanto de quienes gobiernan como entre el común de la gente.

La presencia militar alimentó esa perspectiva autoritaria porque la estructura jerárquica y los valores de orden y disciplina son sustanciales a la vida castrense. Estos valores no pueden ser aplicados para dirigir los destinos de la sociedad, donde las reglas del juego político son participativas, exigen el diálogo, y suponen el disenso y la multiplicidad de intereses en conflicto. La transición a la democracia sólo puede empezar a reconocerse cuando las reglas del juego establecidas por los sectores autoritarios empiezan a cambiar, cuando ocurre una

«apertura» del sistema político y actores anteriormente excluidos pueden participar, cuando se va restableciendo la libertad de opinión y, por ejemplo, la prensa puede formular críticas adversas a todos los actores, como los empresarios y los militares y no solo al Gobierno, pero sobre todo, cuando se respetan los derechos políticos del ciudadano y se tolera cada vez más a la oposición partidaria (Recuadro 5.1).

Pero la transición a la democracia no ha sido un camino recto y ascendente. Ha habido momentos en que pareciera haberse extraviado el rumbo, como cuando se produjo el intento de golpe de estado del presidente Jorge Serrano, o cuando tuvo lugar la crisis de la depuración del poder legislativo, en el primer momento del gobierno de Ramiro De León Carpio. Los intentos de golpe militar durante la época del gobierno de Vinicio Cerezo son otra muestra de tales tropiezos. Esos intentos obedecían a la intolerancia de los grupos autoritarios, a los hábitos de aplicar siempre la fuerza y la violencia y a la falta de respeto a la ley y a la Constitución. La construcción de la democracia implica negociaciones y el logro de consensos, pero también es un prolongado



Recuadro 5.1

La sociedad abierta y la democracia política

Para el filósofo austríaco Karl Popper la vida es ante todo un proceso de solución de problemas, por lo que la sociedad debe organizarse para facilitar este proceso. La sociedad mejor organizada para resolver problemas sería aquella que permita, sin trabas, la formulación de diferentes propuestas, al mismo tiempo que esté dispuesta a sujetarlas a la crítica y a cambiar tomando en cuenta las propuestas y las críticas. La forma de sociedad más eficiente para proceder de esta manera no sería la dictadura sino la democracia.

Esta idea sobre la conveniencia de contar con una “sociedad abierta”, democrática, es compatible con el concepto de desarrollo humano como ampliación de opciones, puesto que las sociedades más abiertas a la solución de problemas también serían las más propensas a ampliar las opciones de la gente. Además, de acuerdo con Popper, la detección de errores mediante la discusión y la crítica permite ahorrar recursos, tiempo y gente, en contraste con lo que ocurriría si se espera a que los defectos de las políticas sean descubiertos cuando se pongan en práctica, posteriormente. Popper también señaló que existen errores que no pueden preverse, lo cual refuerza la necesidad, por una parte, de contar con una vigilancia crítica de la implementación de todas las políticas y, por otra, de ser tolerantes para permitir la rectificación. Las autoridades que prohíban un examen crítico de sus políticas descubrirán muy tarde las consecuencias inesperadas y perniciosas de estas políticas.

Para que una sociedad abierta sea una realidad sería fundamental que quienes ocupan el poder puedan ser relevados de sus cargos sin violencia y a intervalos razonables, ya que generalmente las políticas son impulsadas por personas que están plenamente identificadas con ellas, por lo que cambios de políticas requerirían cambios de las personas. Para Popper solo existen dos formas de gobierno: aquella en que es posible derrocar a un gobierno por medio de una votación, sin derramar sangre; y aquella en que esto es imposible. Lo decisivo consiste en la posibilidad de destituir a un gobierno sin derramar sangre. Según Popper, todo gobierno que puede ser removido sin derramamiento de sangre conserva un fuerte estímulo para comportarse de manera adecuada con sus súbditos. Popper considera, también, que las elecciones son el mejor método para asegurar el cambio de gobierno.

Por otra parte, de acuerdo con el cientista político norteamericano Robert Dahl, la democracia tiene siete atributos: 1) funcionarios electos; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a ser candidato; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; 7) libre asociación. Los primeros cuatro atributos indican que las elecciones son generales, limpias y de libre competencia; los restantes remiten a las libertades políticas y sociales, necesarias entre y durante los procesos electorales.

Fuente: Popper (1995), Dahl (1989), Magee (1994).

enfrentamiento pacífico entre actores e intereses. Puede haber regresiones, estancamientos y avances inciertos.

1 ¿Cuándo empezó la transición?

Es motivo de debate determinar cuándo se inició en Guatemala la transición desde la vida autoritaria hacia la democracia. ¿Cómo, cuándo y por qué se produjo la «apertura»? Las opiniones no coinciden ni en identificar ese momento ni en las razones que lo explican, porque se perciben de diversa manera los hechos políticos utilizados en el análisis.

Para algunos expertos, el comienzo lento y contradictorio de este camino se registró cuando el Ejército dio el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, que interrumpió el proceso electoral en virtud del cual las autoridades habían señalado como ganador al general Aníbal Guevara. Al anular esa elección, los jóvenes oficiales golpistas reconocieron el fraude cometido y anunciaron la restauración futura del poder civil. De acuerdo con esta interpretación, el general Efraín Ríos Montt se puso al frente del gobierno de facto, que al mismo tiempo que impulsó políticas de contrainsurgencia en las zonas indígenas del altiplano, donde la guerrilla se había hecho fuerte, adoptó medidas

de apertura política. Entre estas estaría la integración de un Consejo de Estado corporativo, en que estaban representados diversos sectores; la conformación de un Gabinete con participación de representantes de la sociedad civil; la invitación al diálogo a la oposición, incluida la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG); el inicio de la elaboración de leyes como la de partidos políticos y la electoral; y la creación del Tribunal Supremo Electoral (TSE). El esquema cerrado propio del Estado autoritario habría empezado a ceder con este conjunto de medidas liberalizadoras.

Según otros autores, la transición a la democracia comenzó cuando se promulgó una nueva Constitución que ya no estuvo inspirada en principios revanchistas y de odio político, como la de 1956, dos años después del derrocamiento de Jacobo Arbenz, o la de 1965, en la época del gobierno de facto del general Peralta Azurdia. La Constitución de 1985 fue elaborada por una Asamblea Constituyente, elegida ese año y representativa de las principales orientaciones políticas e ideológicas. Desde esta perspectiva, esa Constitución, que aún rige al país, habría inaugurado un nuevo momento institucional y político y constituiría un documento de unidad nacional. Esta Constitución habría sido posible por la convocatoria a las primeras elecciones libres y abiertas que Guatemala tuvo en veinte años, realizadas bajo el gobierno de facto del general Oscar Humberto Mejía Víctores, quien tomó el poder después de un segundo golpe de Estado, el 8 de agosto de 1983. Con este cambio, la vieja cúpula militar sustituyó al general Ríos Montt y restableció las jerarquías y el orden interno en las fuerzas armadas.

Finalmente, otros analistas creen que la vida democrática solo se inició con las elecciones presidenciales de noviembre de 1985, en las que ganó Vinicio Cerezo, candidato de la Democracia Cristiana (DC). Se trataría del primer gobierno civil electo en condiciones de respeto al voto ciudadano, pero que ejerció sus funciones en el seno de una situación de conflicto armado, con las estructuras autoritarias de la contrainsurgencia intactas. No obstante, la «apertura» con la que se inició la transición habría dado un

importante paso en dirección a una liberalización del sistema político. En efecto, se argumenta que los partidos políticos pudieron organizarse y funcionar libremente, se restableció la independencia de poderes del Estado, comenzó a ejercerse la libertad de prensa, y se abrieron espacios para la participación política y la organización de la protesta social.

Desde esta óptica, el funcionamiento del primer gobierno civil demócrata-cristiano fue como una especie de prueba para la convivencia, en un nuevo contexto de apertura política, de los civiles con los militares. Estos conservaban un importante control de los recursos de la fuerza, pues el conflicto armado interno continuó, con menor intensidad pero con una activa presencia de los sectores insurgentes.

2 La transición democrática por la vía autoritaria

La primera característica del proceso guatemalteco es que la transición democrática comenzó por iniciativa militar y sin haber cesado el conflicto armado. Se trata de una convocatoria que no respondió a presiones populares, desde la base de la sociedad, sino a una decisión cúpular. En otros países de América Latina sucedió de otra manera, lo que prueba que cada sociedad experimenta sus propios caminos y que según sean estos así será el modelo democrático alcanzado.

Las causas que explican las decisiones militares en 1982 y en los años subsiguientes no son claras. Algunos argumentan que el régimen político autoritario fue sufriendo una creciente crisis de legitimidad por los despliegues innecesarios de fuerza, que tuvo dificultades para enfrentar el inicio de una crisis económica que le resultaba inmanejable, que requería ampliar su base de apoyo político para ganar el conflicto armado interno y que existía una situación de aislamiento y de condena internacional negativa para la imagen de Guatemala. También se habla de conflictos en el interior de la elite gobernante y de divisiones dentro del propio ejército.



Las elecciones de 1985 constituyeron una oportunidad de reacomodo para las fuerzas políticas y para su activación. La ruptura del anterior orden institucional desplazó a un sector militar y civil del poder y abrió posibilidades para establecer nuevas relaciones entre actores tradicionales y otros hasta entonces excluidos. Paralelamente, hubo una modificación de la estrategia contrainsurgente, a fin de darle más efectividad y proveerla de base popular; es decir, la dimensión política se introdujo en el conflicto para ganar el conflicto armado interno. Finalmente, se buscó restablecer los vínculos con la comunidad internacional y, básicamente, el respaldo de los Estados Unidos.

Aunque una cuestión importante sería saber si la decisión militar realmente persiguió objetivos democráticos, lo fundamental es que tal decisión desencadenó una dinámica política probablemente no prevista, cuyo curso ya no pudo estar de manera directa bajo el control institucional de las fuerzas armadas. Las siguientes elecciones presidenciales y del Congreso confirmaron la fuerza de los factores democráticos desatados y, con vaivenes, que se abrían posibilidades de una nueva época para el país.

No debe olvidarse que Guatemala padecía un conflicto armado que por momentos pareció convertirse en guerra civil. Por ello, tanto la determinación adoptada militarmente después de los dos golpes de Estado antes mencionados, como la dirección impresa a la vida política con posterioridad a 1985, se vinculan a la violencia armada, la insurgencia y la contrainsurgencia. Tampoco debe perderse de vista la importancia de la guerra fría, tanto para impulsar la defensa del orden establecido, con base en la doctrina de seguridad nacional, como para poner fin al enfrentamiento cuando empezó a declinar.

3 La paz y la democracia caminan de la mano

El conflicto interno en Guatemala se prolongó durante más de 36 años. Situaciones similares vivieron otros dos países de la región centroamericana. Ello explica que la búsqueda de la paz y de la reconciliación nacional haya aparecido como un programa regional, hacia 1987, por iniciativa de los cinco presidentes del istmo. La iniciativa, conocida como Esquipulas II, sentó las bases de negociación entre los gobiernos y las fuerzas insurgentes.

Al contrario de otras experiencias internacionales, donde solo después de finalizado un conflicto bélico surgen condiciones para buscar la legitimidad de los gobiernos civiles y emprender la constitución de una sociedad democrática, en Guatemala la transición hacia la democracia política fue el antecedente de las negociaciones que condujeron a la paz. En otras palabras, los sucesivos gobiernos civiles —legítimos al ser electos en comicios libres— fueron los que caminaron, con numerosas demoras y contratiempos, hacia la obtención final de un acuerdo de paz.

4 ¿Cómo fue posible poner fin al conflicto?

Desde 1983, los países de Contadora fueron estimulando la conformación de un espíritu de reconciliación y de paz, que adquirió renovado vigor cuando se alcanzaron los acuerdos de Esquipulas II, firmados el 7 de agosto de 1987 (Recuadro 5.2, para un recuento de los acuerdos que culminaron con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el 29 de diciembre de 1996). En ellos, el presidente Cerezo asumió, junto con los otros presidentes, el reto de forjar un destino de paz mediante acciones de reconciliación de mecanismos que permitieran el diálogo con los grupos opositores. La Comisión Nacional de Reconciliación se formó el 30 de septiembre

La construcción de la paz

La firma del Acuerdo de Esquipulas II (“Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica”), en 1987, contribuyó al impulso de un diálogo nacional que desencadenó un proceso de negociación. Tal proceso culminó con un acuerdo entre la URNG y la Comisión Nacional de Reconciliación (Acuerdo de Oslo de 1990), que, a su vez, estableció las bases de conversaciones directas entre el Gobierno y la URNG a partir de 1991. Aunque hubo una suspensión de las negociaciones ante el intento de rompimiento del orden constitucional en 1993, éstas se reanudaron en 1994 con la suscripción de un acuerdo marco que definió las normas que regían las negociaciones, promovió la participación de los sectores civiles organizados del país (institucionalizados como Asamblea de la Sociedad Civil) y le asignó un papel moderador a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Meses más tarde se acordó una definición y calendarización de temas que serían objeto de convenios específicos, y simultáneamente se suscribió el primero, el **Acuerdo Global sobre Derechos Humanos**.

Con la suscripción y entrada en vigencia del **Acuerdo Global sobre Derechos Humanos**, se fortaleció la relación positiva entre paz y democracia. Aparte de ratificar el compromiso del gobierno con el respeto a los derechos humanos, el Acuerdo reforzó los organismos gubernamentales y no gubernamentales activos en su promoción y defensa, convino en que la ONU sería responsable de su verificación, avanzó en tipificar como delito la tortura y las desapariciones, abolió la figura del comisionado militar y eliminó el fuero militar.

Con la suscripción del **Acuerdo sobre el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas** (junio de 1994), se estableció una Comisión Técnica responsable de la ejecución del Acuerdo, dos meses después de la firma de éste, con el fin de identificar y darle seguimiento a los proyectos en beneficio de los desarraigados. El Acuerdo busca garantizar los derechos de éstos y contribuir a su integración productiva; constituye parte de un proceso gradual de acercamiento y de negociaciones que se benefició del texto suscrito por los refugiados y el gobierno en octubre de 1992, para hacer posible el retorno colectivo y organizado de aquéllos.

Durante el mismo mes de junio de 1994 se firmó el **Acuerdo sobre el esclarecimiento histórico de las violaciones de los derechos humanos**, que básicamente prevé la conformación de una comisión que investigue los hechos de violencia y las violaciones de los derechos humanos. Aproximadamente un año más tarde (marzo de 1995) se logró la suscripción del **Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas**. Este se centra en la necesidad de erradicar la discriminación y de respetar los derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos de los pueblos indígenas, e indica diversos arreglos institucionales y jurídicos —con variados plazos de gestación— para lograrlo. El Acuerdo abre el espacio para que en el futuro se redefinan, mediante un amplio proceso de diálogo y negociación, elementos fundamentales del Estado guatemalteco, de manera que efectivamente contribuya a la constitución de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.

Un año más tarde, en mayo de 1996, se suscribió el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, con la intención de atender algunas de las causas estructurales del conflicto armado interno. En este acuerdo se asumieron compromisos de prestar más atención a los pobres, aumentar el gasto social, impulsar una estrategia de desarrollo rural con más acceso a la tierra, modernizar la administración pública, fomentar la participación económica y social de la mujer en el desarrollo y asegurar suficientes recursos tributarios para que el Estado desempeñe adecuadamente sus funciones.

El último acuerdo, calificado como sustantivo, se suscribió pocos meses más tarde, en setiembre de 1996, facilitado por más de cinco meses sin enfrentamiento armado. **El Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática** supone compromisos dirigidos a reformar al Estado, con base en un reforzamiento del derecho y de sus mecanismos de aplicación y acceso. Se robustece el poder civil mediante el fortalecimiento del sistema de justicia, el control civil y democrático de la seguridad ciudadana —a través de una nueva Policía Nacional Civil como única responsable por la seguridad interior— y la sustitución del Estado Mayor Presidencial. También se reestructuran los organismos estatales de información e inteligencia, y se impulsa la rearticulación de la ley de orden público para asegurar el control civil de la seguridad interior y la protección del ejercicio de los derechos y libertades de las personas. Finalmente, se acordó reducir el tamaño del Ejército, permitir la posibilidad de que el Ministro de la Defensa fuera civil, y reorientar la doctrina del Ejército

Continúa en la página siguiente



según los compromisos existentes en materia de derechos humanos y el espíritu de los acuerdos de paz.

Aparte de lo anterior, en diciembre de 1996 se suscribieron acuerdos calificados como operativos, incluidos el **Acuerdo sobre el Cese Definitivo al fuego**, el **Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral**, el **Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad**, y el **Acuerdo sobre la Calendarización para el Cumplimiento, Implementación y Verificación de los Acuerdos**, además del compromiso final incluido en el **Acuerdo para la Paz Firme y Duradera en Guatemala** (29 de diciembre de 1996).

de 1987. El primer contacto informal entre el gobierno y la guerrilla se produjo el siguiente mes en España. Durante el gobierno de Cerezo se alcanzó el Acuerdo de Oslo, que comprometió a diversos sectores de la sociedad y a la guerrilla a llevar a cabo un diálogo abierto. En ese momento el Ejército aún contemplaba una solución militar del conflicto.

El segundo presidente electo constitucionalmente en esta nueva época, Jorge Serrano, avanzó en la dirección apuntada, incorporó a representantes militares a la mesa de negociaciones y avanzó en el diálogo directo entre el Gobierno y la URNG. El intento de golpe de Estado que el presidente Serrano impulsó en 1993 rompió momentáneamente el orden constitucional e interrumpió los importantes pasos que se estaban produciendo en torno a la paz. Sin embargo, la sociedad guatemalteca —por intermedio de sus actores más importantes— había incorporado ya a sus demandas la necesidad de poner fin al conflicto.

Frente a la crisis de 1993 y como resultado de una solución negociada en que participó una amplia gama de representantes de la sociedad civil, Ramiro de León Carpio fue electo presidente de la República por el Congreso Nacional. El nuevo mandatario impulsó con cierto retraso las conversaciones de paz. No obstante esa demora, se dieron avances sustantivos, que fueron inmediatamente continuados por Alvaro Arzú, elegido presidente en 1995. Estas elecciones se produjeron en un ambiente político totalmente diferente a las de 1985 y 1990, por dos razones: una, porque ya existía la certeza de que el fin del conflicto armado interno

estaba próximo; otra, porque por vez primera una campaña electoral era avalada por sectores de izquierda que habían sido excluidos de participar desde 1950.

En efecto, el gobierno del presidente Arzú y la URNG firmaron la paz el 29 de diciembre de 1996. Terminó así la fuente de tensiones que representaba la coexistencia, de manera contradictoria, de esfuerzos por consolidar los fundamentos democráticos y la persistencia de un conflicto armado interno. Se trataba de lógicas incompatibles que debilitaron a los gobiernos legítimos de Cerezo, Serrano y de León Carpio. La contrainsurgencia erosionaba de diversas formas los esfuerzos por consolidar la democracia política. El presidente Arzú inauguró una nueva época, libre de la represión asociada con el conflicto armado interno. En síntesis, inicialmente fue la apertura democrática la que favoreció la negociación de la paz, pero posteriormente es ésta la que fortalece la vida democrática. Ambas se dan la mano en provecho del futuro del país.

La importancia de la paz no reside solamente en el cese de fuego. Ciertamente el desarme de la URNG y de 33% del Ejército, así como la desaparición de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y de los Comisionados Militares, contribuyeron a desmilitarizar la sociedad. Pero el aspecto más importante, en la perspectiva de la afirmación democrática y del futuro desarrollo del país, son los acuerdos sustantivos que se firmaron hasta 1996 (Recuadro 5.2).

Dentro de una visión de conjunto, los acuerdos constituyen una propuesta de cambio y de progreso; su cumplimiento por parte del Estado guatemalteco es una garantía de consolidación de la paz y la democracia.

Desgraciadamente, el crecimiento de un nuevo tipo de violencia —lo criminal, sin sentido político— ha coincidido con el fin del conflicto armado interno, y ha evitado así que la

sociedad en su conjunto pudiera percibir con claridad los beneficios del cese de fuego y de los Acuerdos de Paz en general.¹

C Las instituciones de la democracia

1 El funcionamiento de las instituciones

La democracia política avanza ahí donde se crean condiciones para que haya igualdad de oportunidades para todos frente a las instituciones públicas. La democracia supone ciudadanos que actúan en un medio favorable para el ejercicio de tales oportunidades, pero la igualdad legal tiene que convertirse en una posibilidad real cuando las instituciones de la democracia funcionan bien, siempre que extremas desigualdades socioeconómicas y culturales no excluyan totalmente —por ausencia de educación o de ingresos, por ejemplo— a los ciudadanos de poder ejercer sus derechos cívicos y políticos.

Guatemala ha experimentado una modernización en algunas de sus instituciones básicas, especialmente aquellas establecidas en la Constitución de 1985. Los sucesivos gobiernos las han dotado de personal y recursos adecuados. Vale la pena hacer una mención muy breve de las siguientes:

La Corte de Constitucionalidad (CC), creada en la Constitución de 1985, es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, colegiado, que tiene independencia de los otros organismos del Estado y controla la correcta aplicación e interpretación de la Constitución. Jugó un papel muy importante durante el fallido golpe de Estado de Serrano Elías, en mayo de 1993. Facilitó el retorno a la legalidad, intervino favorablemente en el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el gobierno de León Carpio y realiza funciones saludables en el ámbito del respeto a la legalidad.

La Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) también es fruto de la Constitución de 1985. La figura del *ombudsman* es un comisionado elegido por el Congreso de la República para supervisar la administración pública en todo lo relativo al respeto al ciudadano y a la protección de sus derechos fundamentales. Aunque el papel jugado por la Procuraduría depende en gran medida de la personalidad del jurista electo, ha debido procesar decenas de miles de denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidos por funcionarios del Estado, especialmente durante los primeros años de su funcionamiento.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE), creado en 1984 por el gobierno de Mejía Vítores, cumplió su primera prueba fuego en las elecciones de la Asamblea Constituyente. En la nueva Constitución, quedó consignado que su integración es privativa del Congreso y no del Poder Ejecutivo, lo que le otorga una total autonomía y mayores garantías de objetividad. Un tribunal electoral constituye una pieza fundamental de cualquier democracia política. En el caso de Guatemala ha contribuido a darles credibilidad a los procesos electorales en esta etapa de construcción democrática.

El TSE es una de las pocas instituciones que se ha ganado un elevado reconocimiento de la opinión pública. No obstante, en la actualidad se encuentra en discusión no solo la reforma de la Ley Electoral sino el sistema mismo, incluidos aspectos tales como la democracia interna de los partidos, el control financiero de estos, el voto de las fuerzas armadas, un nuevo documento de identidad y nuevas formas de organizar las elecciones, a fin de hacer partícipes a las pequeñas comunidades del interior.

¹ Capítulo VI



2 ¿Hay un nuevo sistema de partidos políticos?

El sistema político de Guatemala debe llevar a cabo una reestructuración que lo acomode a las exigencias de la democracia política y de las condiciones creadas por el advenimiento de la paz. Es muy importante que haya un espacio público de participación política donde concurran las demandas, los debates, las confrontaciones y los compromisos entre los diferentes actores. Corresponde a los partidos políticos establecer en buena medida tal espacio de participación y representación de los distintos intereses sociales. La democracia guatemalteca resiente la falta de un sistema moderno y estable de partidos políticos. En las condiciones de autoritarismo, cuatro partidos sobrevivieron: la DC, el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), el Partido Institucional Democrático (PID) y el Partido Revolucionario (PR). Los nuevos aires de la democracia descompusieron ese sistema, clientelístico y muy atado a los intereses militares y, de muchas maneras, articulado a la estructura autoritaria.

Varios partidos surgieron para las elecciones de 1985, entre ellos la Unión del Centro Nacional (UCN) y el Movimiento de Acción Solidaria (MAS), que triunfó en los comicios de 1990. En las sucesivas convocatorias de estos doce años, han desaparecido unos y se han formado otros, al punto que en el Congreso Nacional elegido en 1995 se encuentran representados solo dos partidos anteriores a la transición, la DC y el MLN, y cuatro que corresponden a la nueva época: el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), el Partido de Avanzada Nacional (PAN), el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG) y la UCN. De hecho, existe más de una docena de agrupaciones, lo que necesariamente no revela pluralismo político e ideológico sino la dispersión, propia de todo comienzo de una democratización.

Los partidos políticos en Guatemala tienen, en consecuencia, una endeble implantación nacional. Su permanencia no está asegurada plenamente. La mayoría no cuenta con un cuerpo doctrinario e ideológico. Dan la

impresión de ser organizaciones electorales de coyuntura. El sistema político guatemalteco necesita de un régimen de partidos más estables, con una amplia cobertura geográfica y una estructura que permita un amplio ejercicio de la democracia interna.

3 ¿Puede haber una democracia electoral con abstenciones?

La manifestación más clara de la democracia política es la participación electoral. Es el acto decisivo donde el ciudadano libre ejerce el derecho de votar y de elegir. En el pasado se votaba pero no se elegía, pues los candidatos ya habían sido designados para ganar. Desde 1985 se restituyó la dignidad del voto a partir de la seguridad de que ya no habría coacciones o fraude.

Sin embargo, la transición democrática en Guatemala no ha logrado obtener el apoyo de los ciudadanos claramente expresado en votaciones masivas. Hay fuertes razones para explicarlo: largos años de burlas al sistema, falta de respeto a la voluntad popular y temor. En las elecciones presidenciales de 1990 había 4.1 millones de habitantes en edad de votar, pero únicamente estaban inscritos 3.2 millones y votaron 1.8 millones. Hubo entre 39% y 45% de abstención, según los departamentos (Cuadro 5.1).

En la segunda vuelta la abstención subió. Para las elecciones presidenciales de 1995 la abstención bajó ligeramente al 53% en la primera vuelta pero ascendió al 63% en la segunda. El incremento del empadronamiento podría explicarse como resultado de un aumento de la conciencia política o de nuevas facilidades administrativas de la autoridad electoral. Es posible que acercando las mesas a las comunidades más remotas, el voto rural ascienda significativamente. Con base en el Cuadro 5.2, se puede sugerir que los departamentos con mayor urbanización y menor población indígena muestran niveles superiores de empadronamiento y de participación electoral. Por ello, un ingrediente

Cuadro 5.1
Análisis electoral por departamentos

Grupo por departamento	Empadronados		Votantes		Abstención	
	1990	1995	1990	1995	1990	1995
Grupo uno	86	83	52	37	39	55
Grupo dos	81	83	46	39	43	52
Grupo tres	64	64	34	30	46	52
Grupo cuatro	79	81	43	38	45	53

Metodología: Grupo 1, departamentos con 100 000 ó más habitantes y menos 65% de indígenas. Grupo 2, con ciudades de 20 000 a menos de 100 mil habitantes y menos de 65% de indígenas. Grupo 3, con ciudades de menos 20 000 habitantes y 65% ó más de indígenas y Grupo 4, ciudades con menos de 20 000 habitantes y menos 65% de indígenas. G1, Guatemala; G2, Sacatepéquez, Escuintla, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Izabal; G3, Chimaltenango, Sololá, Totonicapán, Huehuetenago, Quiché, Alta Verapaz y G4, Progreso, Santa Rosa, Retalhuleu, San Marcos, Baja Verapaz, Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa.

Fuente: Elaborado con base en TSE(1991), TSE (1997a) y TSE (1997b).

fundamental de la consolidación de la democracia consiste en facilitar una amplia participación electoral de la población indígena y de las mujeres.²

En las últimas elecciones (1996), el partido ganador, el PAN, obtuvo mayoría de diputados en el Congreso, pero el candidato presidencial ganó solo por 30 000 votos sobre su inmediato competidor: reunió 36.8% de los electores inscritos y 13.4% del total de electores

potenciales. Como ha sido la tendencia reciente, la abstención fue del 63%, lo cual revela o un enorme grado de desinterés o una forma de castigar al sistema mismo. De hecho, el porcentaje que se abstiene de participar ha sido muy elevado, ha llegado hasta 85% y nunca ha bajado de 50%.³ Además, entre una proporción importante de la sociedad guatemalteca aún prevalece desconfianza acerca del proceso electoral (cuadro 5.2).

Cuadro 5.2
Opiniones del público guatemalteco sobre las características de las elecciones (1997)

Concepto	Región					Sexo		Total
	Metropolitano	Sur	Norte	Oriente	Altiplano	Masculino	Femenino	
	%	%	%	%	%	%	%	%
Limpias	42.9	31.0	43.1	27.1	34.1	43.2	29.4	36.1
Fraudulentas	39.8	43.2	42.3	40.6	37.1	34.1	45.3	39.9
NS/NR	17.4	25.8	14.6	32.4	28.8	22.6	25.3	24.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	357	155	130	207	337	574	612	1186

Fuente: Proyecto de Gobernabilidad democrática para Centroamérica - Barómetro Centroamericano (1997)

² La sección B.4 del capítulo I.

³ Cuadros 27, 28 y 29 del Anexo Estadístico.



El Congreso de la República y el Sistema Judicial —que no son propiamente instituciones sino poderes del Estado— también son factores indispensables de la vida democrática. Lamentablemente, y a pesar de que su autonomía ha sido ratificada plenamente, ambos han experimentado una situación difícil a partir de 1986.

Así, el Congreso, integrado actualmente por 80 diputados, ha pasado por períodos críticos en sus relaciones con el Ejecutivo, en el manejo político de su gestión y en la estabilidad institucional, a partir de tres distintos escenarios: a) gobiernos con mayoría parlamentaria, con la DC y el PAN; b) gobiernos con minoría, con el MAS, c) gobiernos sin respaldo parlamentario, durante la presidencia de Ramiro de León. Tomando en cuenta que la eficacia del Congreso se mide por la calidad y la oportunidad de la legislación producida, resultan pertinentes las críticas por parte de los medios de comunicación y de la opinión pública (Recuadro 5.3). En esa imagen influyen percepciones de su lentitud y su relativa ineficacia, y de la politiquería y las corruptelas atribuidas a algunos de sus miembros.

Finalmente, el Sistema Judicial arrastra una pesada herencia del pasado. El actual sistema judicial, en su conjunto, no corresponde aún a

las expectativas profundas de la vida democrática (véase el capítulo sobre violencia e inseguridad ciudadana). La sociedad democrática supone un Estado de derecho que descansa en la confianza ciudadana de contar con una rápida, gratuita y objetiva administración de justicia. La modernización del sistema judicial no solo comprende la capacidad y la probidad de jueces y magistrados, sino que también reside en la eficacia de la policía y del Ministerio Público para recabar pruebas y elementos de juicio y, finalmente, en la seguridad del sistema carcelario.

En Guatemala no ha operado adecuadamente esta compleja cadena institucional/funcional, que ya no corresponde a las exigencias de la sociedad. La naturaleza del nuevo sistema procesal, moderno pero difícil, no termina por ser bien comprendido. Y el ambiente democrático, la vigilancia pública y los excesos de la criminalidad postbélica han puesto al desnudo las serias deficiencias del sistema mismo, que estaban ocultas en el período de la represión autoritaria. Las recomendaciones de la Comisión Interinstitucional sobre la Reforma de la Justicia en Guatemala, creada como resultado de los Acuerdos de Paz, señalan el camino a seguir.

D El debate por la democracia

Las percepciones sobre la condición democrática que Guatemala va alcanzando son necesariamente diversas y en no pocos casos,

opuestas (recuadro 5.3). Ello posiblemente se refleje en el hecho que, de acuerdo con una encuesta realizada en 1997, el público

Recuadro 5.3

Percepciones sobre algunas instituciones

La vida democrática estimula los juicios críticos. Las encuestas reflejan, no siempre adecuadamente, el estado de ánimo de la población. El 90% de los respondentes, en una encuesta aplicada hacia fines de 1997, calificó como regular/mala la actuación del Congreso. Un 47% adversó el papel de la justicia y lo calificó como malo, solo superado por los partidos políticos y la Policía Nacional. Asimismo, un 59% descalificó la manera como funcionan los partidos políticos, ratificada por otro 36%, entre jóvenes, que no ven instituciones confiables.

En otra encuesta, realizada en octubre de ese año, se consideró que la impunidad y la falta de la aplicación de justicia conforman el segundo de los grandes males que azotan la sociedad. Además, 93% de los abogados y fiscales entrevistados opinó que la corrupción es muy grande y 40% de ellos consideró que las normas procesales para enfrentar este flagelo son inadecuadas.

Fuentes: Revista Crónica (1997) y Fundación Myrna Mack (1997).

guatemalteco no manifestaba entonces un convencimiento categórico y claramente mayoritario de respaldo a la democracia, como se observa en el cuadro 5.3.

Hay quien afirma que aún está muy lejano el momento de poder afirmar que se vive en una democracia; las razones aducidas son la extensión de la pobreza, el vertiginoso crecimiento de la criminalidad, la persistencia de actos de violencia. Otros, argumentan que no existirá democracia mientras haya tantos privilegios para algunos grupos sectores cuya capacidad corporativa los hace beneficiarios de favores públicos. Resultan ilustrativos los

resultados (cuadro 5.4) de una encuesta de opinión pública en que se concluye que los militares y las grandes empresas están entre los agentes económicos o sociales con mayor poder, superior al gobierno y al Congreso. Finalmente, están los que aseguran que mientras no haya un Estado de derecho que funcione bien, con un sistema judicial moderno, no podrá consolidarse ningún cambio democrático.

Muchas de las razones críticas que se vierten en los medios de comunicación y en los numerosos encuentros académicos o políticos son nostalgias del período autoritario

Cuadro 5.3
Opiniones del público guatemalteco sobre la democracia como forma de gobierno (1997)

Concepto	Región					Sexo		Total
	Metro-politano	Sur	Norte	Oriente	Altiplano	Masculino	Femenino	
	%	%	%	%	%	%	%	%
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.	39.8	37.4	63.1	35.7	44.2	43.9	41.3	42.6
En algunas circunstancias, una dictadura puede ser preferible a un gobierno democrático.	24.4	11.0	7.7	16.9	16.3	19.2	15.4	17.2
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.	16.8	21.3	19.2	26.1	18.1	18.3	20.9	19.6
NS/NR	19.0	30.3	10.0	21.3	21.4	18.6	22.4	20.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	357	155	130	207	337	574	612	1186

Fuente: Proyecto de Gobernabilidad democrática para Centroamérica - Barómetro Centroamericano (1997)

que valoró el orden por encima de otros valores, o de la utopía socialista, que magnificaba la justicia social como objetivo. Es difícil, en una sociedad que sale de 36 años de conflicto violento, que se puedan superar rápidamente las pesadas herencias del pasado. No debe olvidarse que se construye una

sociedad democrática a partir de condiciones precarias. No obstante, debe tenerse presente que la violencia ha dejado de ser instrumento de lucha política. Los principales actores políticos han renunciado a su utilización como forma de resolver conflictos y se ha suscrito un pacto histórico que, de cumplirse, pese a



Cuadro 5.4
**Opiniones del público guatemalteco sobre los agentes
económicos o sociales con mayor poder en el país
(1997)**

Concepto	Región					Sexo		Total
	Metropo- litano	Sur	Norte	Oriente	Altiplano	Masculino	Femenino	
	%	%	%	%	%	%	%	%
Las grandes empresas	16.8	15.7	19.8	12.8	13.8	15.9	15.1	14.6
Los militares	14.8	18.6	24.5	20.9	23.2	19.8	20.0	19.2
Los sindicatos	0.4	2.0	1.4	1.7	2.2	0.8	2.1	1.6
Los pequeños y medianos productores	3.0	1.0	0.8	0.6	0.7	2.8	0.8	2.1
Los bancos	1.8	2.9	1.6	2.5	3.5	2.5	2.6	2.8
Los partidos políticos	3.4	3.4	3.0	3.8	3.3	2.7	4.0	3.4
Las empresas transnacionales	7.2	4.9	7.7	6.5	7.6	7.2	6.8	8.0
El gobierno	14.8	15.0	10.4	10.7	10.4	11.7	13.0	12.5
El congreso	5.6	5.9	2.7	3.3	4.1	3.8	5.1	4.6
La iglesia católica	2.7	2.7	3.0	1.9	2.2	2.3	2.6	2.7
Las cooperativas	0.2	0.7	0.0	0.4	0.8	0.3	0.6	0.4
Otras iglesias	0.2	0.2	0.3	0.0	0.2	0.1	0.2	0.1
Organismos financieros internacionales	4.8	7.1	5.8	8.8	7.8	7.1	6.5	7.7
NS/NR	24.3	19.9	19.0	26.1	20.2	23.9	20.7	20.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	357	155	130	207	337	574	612	1186

Fuente: Proyecto de Gobernabilidad democrática para Centroamérica - Barómetro Centroamericano (1997)

todas sus imperfecciones, dará a luz a un nuevo Estado y a una nueva nación.

Algunos proyectos de reforma de la Constitución están en marcha. Muchos de ellos se derivan de los Acuerdos de Paz; otros del interés de aprovechar la oportunidad para modernizar el texto. En su elaboración han participado la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, la Comisión Multipartidaria para la Reforma Constitucional, las organizaciones mayas y otras tantas que son parte de una nueva institucionalidad, fruto del reforzamiento recíproco entre paz y democracia.

Una referencia importante son los Acuerdos de Paz y su cumplimiento. Las

fuerzas insurgentes, representadas en la URNG, tomaron la decisión de convertirse en un partido político, luego de una desmovilización que se ha cumplido según las condiciones acordadas. Se vive un clima de libertades políticas sin precedentes en las últimas cuatro décadas y las violaciones a los derechos humanos por razones políticas han disminuido significativamente (véase el capítulo sobre violencia e inseguridad ciudadana). Los «poderes paralelos», en los que tiene que ver el Ejército se van debilitando, aunque no sin resistencia. El Estado Mayor Presidencial mantiene control sobre los servicios de inteligencia y hay quienes aseguran que la lenta desmovilización del 33%

de las fuerzas armadas no garantiza el debilitamiento del poder militar.

Existe un debate acerca de si la transición llegó a su fin después de tres elecciones libres, o si conviene pensar en una segunda etapa que solo habría empezado cuando el país alcanzó la paz. Algunos estiman que la consolidación democrática pareciera prolongarse indefinidamente y que esta no podrá asegurarse mientras no haya condiciones económicas y sociales que la respalden.

En todo caso, desde hace una década la sociedad civil vive una intensa reactivación (Recuadro 5.4), que se ha extendido a ámbitos comunales y locales en los años más recientes. Las municipalidades cobran importancia,

especialmente aquellas encabezadas por autoridades indígenas. Se discute mucho acerca de fortalecer las organizaciones sociales y de expandir las posibilidades de la participación popular, para que esta no se agote solo en el proceso electoral sino que incida en todos los órdenes de la vida social y cultural. Hay desorden y pobreza, violencia criminal y protección de viejos privilegios. Todo ello expresa la esencia de la construcción democrática: el conflicto entre las fuerzas del pasado autoritario, en retroceso, y las que representan un nuevo orden democrático y participativo, que avanza sin acudir a la violencia. En ninguna parte la democracia se ha construido de otra manera.

Recuadro 5.4

La Asamblea de la Sociedad Civil (ASC)

“Cumpliendo con el Acuerdo Marco, la ASC fue instalada el 1 de mayo de 1994, bajo la dirección de monseñor Quezada Toruño. La convocatoria para participar incluyó a todos los sectores del diálogo de Oslo y se amplió a las organizaciones indígenas. Las organizaciones de mujeres lograron también incorporarse. A excepción del CACIF, todas las fuerzas convocadas aceptaron participar. Los sectores que fundaron la ASC fueron el religioso, el periodístico, el sindical y el popular, el de los derechos humanos, agrupaciones políticas, organizaciones mayas, organizaciones de mujeres, centros de estudio e investigación, organizaciones no gubernamentales y el llamado sector Atlixco (cooperativistas, académicos y empresarios independientes)”.

“Tal como lo indica el Acuerdo Marco, la ASC asumió el compromiso de presentar a las partes su posición sobre cada uno de los temas sustantivos. Para hacerlo, aprobó un procedimiento basado en la consulta y el consenso: cada sector presentaba su respectiva posición sobre un mismo tema sustantivo, luego de lo cual todas las ponencias sectoriales eran estudiadas por una comisión *ad hoc* para redactar una postura de consenso, que a la vez era discutida detenidamente hasta su aprobación final. La ASC entregó a las partes todas sus ponencias de consenso sobre los temas sustantivos en aproximadamente seis meses, adelantándose al cronograma inicialmente programado (diciembre de 1994). Esta dinámica fue conducida con reconocida eficiencia por parte de monseñor Quezada Toruño”.

“Durante 1994, la ASC vivió una etapa caracterizada por el constante aprendizaje de técnicas parlamentarias, de búsqueda de consenso y respeto al disenso y de elaboración de criterios independientes de las partes. Los documentos de consenso fueron la síntesis de un proceso que, a pesar de no haberse hecho público para la sociedad en su conjunto, dio lugar a que las organizaciones representativas de ésta y participantes en la ASC, crearan canales de comunicación con las partes y el Grupo de Países Amigos a través de sugerencias para agilizar las negociaciones y favorecer la construcción de acuerdos.

“Las organizaciones que integraron el sector de mujeres de la ASC (como Convergencia Cívico Política, Tierra Viva, las instancias de mujeres sindicalizadas y mujeres independientes) contribuyeron mucho a abrir espacios de tolerancia y de respeto al disenso, puesto que en los orígenes de la ASC predominaban actitudes confrontativas y radicales, propias de la tradición política del pasado. Las organizaciones mayas (como la Instancia de Unidad y Consenso Maya, Nukuj Ajpop, la Academia de las Lenguas Mayas y el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, COMG) lograron legitimar un espacio, antes inexistente para opinar sobre su identidad cultural y la naturaleza multiétnica y plurilingüe de la nación, y aprovecharlo para su propio fortalecimiento institucional”.

Fuente: Palencia (1996).

