

INSTITUTO INTERUNIVERSITARIO
DE IBEROAMÉRICA

PERFIL DE GOBERNABILIDAD DE GUATEMALA



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina en Europa



Ediciones Universidad
Salamanca

INDICE DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN

1. GUATEMALA DESPUÉS DE LOS ACUERDOS DE PAZ

1.1 Los Acuerdos de Paz como punto de referencia

1.2 Balance de la aplicación de los Acuerdos de Paz: desmilitarización y fortalecimiento de la sociedad civil

1.3 Acuerdo sobre Identidad de los Pueblos Indígenas

1.4 Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

1.5 Situación de los derechos humanos, la Administración de Justicia y la lucha contra la impunidad

1.6 Breve análisis de la situación política

2. ACTORES SOCIALES Y DEMANDAS

2.1 La actividad política como visibilidad de la lucha de intereses entre colectivos

2.2 Efectos de la frágil consolidación de los partidos: ¿podemos hablar de la SCO como “actores suplentes”?

2.3 De la transición a los Acuerdos de Paz: (1984-1996)

2.4 Desmovilización y reactivación de la acción colectiva (1997-2004)

2.4.1 Los ex PAC

2.4.2 La defensa de los derechos humanos y contra la impunidad

2.5 La administración Berger: ¿otro ciclo movilizador?

2.6 El despertar del mundo indígena

2.7 Líneas de actuación

3. SISTEMA DE PARTIDOS Y PROCESOS ELECTORALES

3.1 Introducción: sociedades divididas y sistemas reactivos

3.2 El sistema electoral

3.2.1 Antecedentes

3.2.2 Impactos

3.3 Participación electoral

3.4 El equilibrio de poderes hasta 1996

3.5 El sistema electoral y los Acuerdos de Paz de 1996

3.6 Las elecciones de 1999

3.7 Las elecciones de 2003

3.8 Los partidos y el sistema de partidos

3.9 Líneas de actuación

4. RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

4.1 Introducción

4.2 El balance de poderes ejecutivo-legislativo

4.3 El transfuguismo y la volatilidad de las coaliciones post-electorales

4.4 Las actitudes de los diputados en torno a la disciplina interna

4.5 Cooperación y eficacia

4.6 Representación de mujeres y minorías étnicas

4.7 Servicios y trabajo parlamentario

4.8 Líneas de actuación

5. DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

- 5.1 Una tradición centralista y ausentista
- 5.2 El municipio como unidad política
- 5.3 Liberalización del régimen y legislación descentralizadora
- 5.4 La descentralización (y la participación) en los Acuerdos de Paz
- 5.5 La última reforma sobre descentralización
- 5.6 Un balance: ¿descentralización o desconcentración desarticulada?
- 5.7 Líneas de actuación

6. SISTEMA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

- 6.1 Introducción
- 6.2 El marco institucional
- 6.3 El proceso de reforma
- 6.4 El cambio en las instituciones
- 6.5 Recursos disponibles y aporte de la Cooperación Internacional
- 6.6 Los límites del Cambio; sus obstáculos
- 6.7 Líneas de Actuación

7. EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS: IMPLICACIONES PARA GUATEMALA

- 7.1 Nuevo Regionalismo Centroamericano y Acuerdos de Libre Comercio Norte-Sur
- 7.2 Características generales del DR-CAFTA
- 7.3 Potenciales beneficios económicos del DR-CAFTA
- 7.4 Riesgos e incertidumbres del DR-CAFTA
- 7.5 Conclusiones
- 7.6 Líneas de Actuación

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.1	Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, por acuerdos y tipo de acción
Tabla 2.1	Guatemala: población según identidad étnica e idioma materno (2002, en número de habitantes)
Tabla 2.2	La estratificación étnica (% y números absolutos)
Tabla 3.1	Confianza de los legisladores en las elecciones 1994-2008

Tabla 3.2	Resultados electorales a la asamblea constituyente de 1984
Tabla 3.3	Número efectivo de partidos electoral y parlamentario 2003
Tabla 3.4	Tasas de ventaja del sistema electoral por partido
Tabla 3.5	Abstención electoral en Guatemala por tipo de elección 1984-2003
Tabla 3.6	Resultados de las elecciones presidenciales de 1985
Tabla 3.7	Resultados electorales al congreso 1985-1995
Tabla 3.8	Resultados de las elecciones presidenciales de 1990
Tabla 3.9	Resultados de las elecciones presidenciales de 1995
Tabla 3.10	Resultados de las elecciones presidenciales de 1999
Tabla 3.11	Resultados electorales al Congreso 1999
Tabla 3.12	Resultados electorales presidenciales 2003
Tabla 3.13	Resultado de las elecciones al congreso 2003 (%)
Tabla 3.14	Alcaldías y población indígena 2003
Tabla 3.15	Alcaldes indígenas por organización 2003
Tabla 3.16	Autoubicación ideológica media por partido político 1995-2008
Tabla 3.17	Diferencias entre nivel de acuerdo con la afirmación “sin partidos no puede haber democracia” (muy/bastante de acuerdo – poco/nada de acuerdo”)
Tabla 4.1	Confianza parlamentaria promedio en las instituciones políticas 1994-2008
Tabla 4.2	Los diputados y las relaciones ejecutivo-legislativo 1995-2008
Tabla 4.3	Poderes presidenciales formales en perspectiva comparada I*
Tabla 4.4	Poderes presidenciales formales en perspectiva comparada II
Tabla 4.5	Los diputados y el modelo de presidencialismo 2000-2008
Tabla 4.6	Poderes presidenciales formales y partidistas en América Latina
Tabla 4.7	Transfuguismo período legislativo 2004-2008: composición del congreso
Tabla 4.8	Disciplina de voto y partido político 2004-2008
Tabla 4.9	Temas que no deberían sujetarse a disciplina partidista 2004-2008
Tabla 4.10	Diferencias entre nivel de acuerdo con la expulsión de diputados que votan en contra de las directrices del partido (muy/bastante de acuerdo – poco/nada de acuerdo” 2004-2008
Tabla 4.11	Abandono de vinculación partidista y partido político
Tabla 4.12	Equilibrio de poderes partido-grupo parlamentario por partido
Tabla 4.13	Tiempo transcurrido desde la presentación de los presupuestos hasta su aprobación 1998-2004
Tabla 4.14	Tiempo transcurrido desde la presentación de los presupuestos hasta su aprobación en términos comparados por país
Tabla 4.15	Rendimiento legislativo con estimación por leyes aprobadas
Tabla 4.16	Porcentaje de diputados que apoyan la Ley de Presupuestos del Estado por año y en perspectiva comparada
Tabla 4.17	Composición por género del congreso de Guatemala 1995-2008
Tabla 4.18	Experiencia parlamentaria y política de los diputados 1995-2008 (%)
Tabla 5.1	Implantación de los partidos políticos en el territorio
Tabla 6.1	Principales delitos por los que se instauró proceso judicial, 2002.
Tabla 6.2	Recursos financieros del organismo judicial, 1995-2002 (en quetzales*)

Tabla 6.3	Número de tribunales según niveles (1997-2001)
Tabla 6.4	Personal del área jurisdiccional en el OJ (1997-2001)*
Tabla 6.5	Procesamiento de casos en los centros de mediación, entre 1999 y 2003.
Tabla 6.6	Evolución de la carga de trabajo del IDPP
Tabla 6.7	Montos de Cooperación Internacional en el sector justicia, por institución (US\$)

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 2.1	Derechos políticos 2005
Gráfico 2.2	Libertades civiles 2005
Gráfico 2.3	Acciones políticas no convencionales en Guatemala enero 2004-mayo 2005
Gráfico 2.4	Acciones políticas no convencionales según temática
Gráfico 3.1	Nivel de confianza ciudadana en las elecciones 2004
Gráfico 3.2	Creencia en potencial del voto para mejorar el país 2004 (%)
Gráfico 3.3	Desigualdad del voto en Guatemala por tamaño de la circunscripción
Gráfico 3.4	Las preferencias bidimensionales de los diputados 2003-2006
Gráfico 4.1	Confianza ciudadana promedio en las instituciones políticas 2004
Gráfico 4.2	Tiempo transcurrido desde la presentación hasta la aprobación de los Presupuestos comparados por país y por año
Gráfico 4.3	Porcentaje de diputados apoyando a los Presupuestos del Estado en términos comparados por país y por año
Gráfico 4.4	Cooperación y rapidez en la aprobación de los Presupuestos en perspectiva comparada por país y por año
Gráfico 4.5	Porcentaje de mujeres en los Congresos de América Latina
Gráfico 5.1	Reparto de alcaldías en Guatemala

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES

PRESENTACIÓN

Guatemala es una de las sociedades iberoamericanas que más ha sufrido en el siglo XX. A la desigualdad imperante y a la discriminación se vino a sumar, durante 36 años, aquello que pudorosamente en el país se ha dado en llamar “el conflicto armado interno”, para referirse a un enfrentamiento fratricida que además de producir 300.000 muertos adquirió formas verdaderamente atroces.

A fines de 1996 concluyó el proceso de paz que produjo una serie de acuerdos y compromisos destinados a poner fin al enfrentamiento armado, pero, sobre todo, a sentar las bases de una sociedad distinta. Después de los años transcurridos desde entonces, los logros obtenidos en esa dirección son más bien insuficientes y el país se halla en un empantanamiento complejo que suma dificultades económicas, conflictos sociales y ausencia de opciones políticas.

El presente Informe sobre Guatemala se inserta en la colección de *Perfiles de Gobernabilidad* (sumándose a los ya realizados sobre Bolivia, Ecuador y El Salvador) que impulsa la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo (REDGOB). Una red surgida bajo el liderazgo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y que integró como socios fundadores al *Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya* (IIGC), al *Nuffield College* de la Universidad de Oxford y al *Institut für Iberoamerika-Kunde* de Hamburgo (IIK), y a la que posteriormente se sumó el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca

El Informe que aquí se presenta tiene como objetivo identificar los principales activos y obstáculos que se presentan actualmente en Guatemala en la tarea de configurar instituciones más representativas y estables y que, a la vez, induzcan hacia una mayor inclusión social y política. Con todo, el presente volumen no ignora ni pretende disimular la enormidad de la tarea que espera a los guatemaltecos que buscan alcanzar un país distinto al que recibieron en herencia. Aunque sí intenta formular un trazo apretado de los principales factores que intervienen en la conformación de los problemas existentes.

Y todo ello a sabiendas que las respuestas a los desafíos que el país ofrece deben venir, sobre todo, de los propios guatemaltecos en su búsqueda de una sociedad distinta, para lo cual no basta el crecido malestar social ni la protesta frecuente. Para ello se requiere, como la experiencia de otros casos nacionales enseña, de cierta organización social para exigir y proponer fórmulas plausibles para superar los problemas que este trabajo pretende identificar.

Ciertamente, la debilidad del tejido social guatemalteco es uno de los componentes clave del mantenimiento del actual estado de cosas, y la promoción activa de un capital social más sólido y crítico es fundamental para enfrentar con garantías un futuro incierto. Un futuro que viene indudablemente marcado por el reto de la globalización en todas sus facetas: desde la inmigración, pasando por la feroz competitividad comercial, hasta la universalización de la lucha por la protección de los derechos humanos.

De ahí la necesidad de producir propuestas de gobernabilidad para Guatemala, que es el empeño que orienta este trabajo. Con él, que es un aporte hecho desde la comunidad internacional, no se pretende sustituir sino sólo apoyar el trabajo que corresponde a los propios guatemaltecos. Este papel, necesariamente secundario, del actor internacional en Guatemala es probablemente una de las principales lecciones aprendidas en el proceso de paz, cuando el voluntarismo de grupos internos y agentes externos quiso reemplazar –probablemente de modo inadvertido– el rol principal que pertenece a las fuerzas sociales guatemaltecas.

El texto aquí presentado es pues, sólo una contribución. El trabajo se halla dividido en siete capítulos. Se inicia con una exposición de la coyuntura política a partir de los Acuerdos de Paz, donde se recogen los principales retos de la política guatemalteca a partir de lo acontecido en la segunda mitad de la década de 1990. En el segundo capítulo se abordan los actores sociales y sus demandas a través de su irrupción en la arena política y de su capacidad de modificar la agenda pública. En los capítulos tres y cuatro se analizan los problemas derivados de la representación política, separándose por un lado, los relativos al ámbito de los partidos y de los procesos electorales (en los que se pone especial atención al sistema electoral), y por otro, los que se refieren a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y que comportan efectos muy significativos en el proceso de toma de decisiones políticas. El quinto capítulo hace referencia al reciente proceso de descentralización del Estado, analizando sus potencialidades, dificultades y riesgos. Posteriormente se estudia el sistema judicial tanto en su vertiente de columna medular del Estado de derecho como en su consideración de una política pública de extraordinaria complejidad. Y finalmente, en el séptimo y último capítulo se abordan aspectos referidos al comportamiento económico del país en un entorno global, así como a los retos que supone su inserción en los mercados regionales más próximos.

Este trabajo es fruto directo del grupo de investigación del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca integrado por Manuel Alcántara, Fátima García Díez, Salvador Martí i Puig y Luís Pásara. Con ellos han colaborado en diferentes tareas: Caryl Alonso, Margarita Corral, Luís Linares, Lesly Mejía, René Pointevin, Renzo Rosal y Fernando Rueda. Los textos producidos fueron presentados a debate público en un taller celebrado en mayo de 2005 en Salamanca, a los asistentes de entonces y a los colaboradores recién citados queremos agradecerles expresamente su contribución a la mejora del presente texto. Por último manifestamos nuestra satisfacción por el apoyo recibido por la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Salamanca, junio de 2005

Manuel Alcántara (Universidad de Salamanca)

Fernando Carrillo (Banco Interamericano de Desarrollo)

CAPÍTULO 1

GUATEMALA DESPUÉS DE LOS ACUERDOS DE PAZ

1.1 LOS ACUERDOS DE PAZ COMO PUNTO DE REFERENCIA

Guatemala es un país que llega al siglo XXI con graves rezagos en materia económica y social; prueba de ello es que ocupa el puesto 121 de los 177 países en el “Índice del Desarrollo Humano del PNUD” habiendo bajado de puesto en los últimos años, y siendo uno de los países centroamericanos peor situados.¹

Los rezagos son conocidos y de índole histórica. Han sido considerados como causa fundamental del conflicto armado que por más de treinta años asoló al país, con un costo de casi doscientos mil muertos.²

El 29 de diciembre de 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz “firme y duradera”, tienen una perspectiva de largo plazo y contemplan tareas que, en alguna medida, poseen carácter fundacional para el Estado guatemalteco.

Estos Acuerdos constituyeron en sí mismos una agenda política de largo alcance y contenido reformador, tanto en lo institucional como en el ejercicio del poder y proveyeron la oportunidad de encarar aquellos rezagos y carencias históricas, permitiendo plantear, entre otras cosas, la modernización de la sociedad y su aprestamiento para encarar las tareas de la modernidad, la desmilitarización del Estado, una mejor observancia y respeto de los derechos humanos, y la inclusión social de amplios sectores marginados.

El proceso de aplicación de los Acuerdos de Paz ha estado plagado de dificultades, debido a la falta de voluntad política real, la oposición sistemática de sectores muy poderosos que han visto afectados sus intereses y las carencias propias del país. Se ha producido, pues, la situación paradójica de que una sociedad civil desgarrada por el conflicto y sumamente débil, ha sido llamada a asumir el liderazgo para la aplicación de los Acuerdos, sin tener obviamente, la capacidad de consumir la tarea. Lo mismo ocurrió con el Estado, con el agravante de que las estructuras que prevalecen mantienen fuertes vestigios de una cultura autoritaria. El mayor impulso a los Acuerdos de Paz ha venido de la comunidad internacional.

¹ Ver Informe Sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 2004: 141).

² Ver Informe (CEH, 1999), (RHEMI, 1998).

La aplicación de los Acuerdos ha estado sujeta a altas y bajas, aceleramientos, avances y retrocesos, con una tendencia a diluirse gradualmente a medida que pasaba el tiempo. El Informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) presentado a la Asamblea General el 30 de agosto del 2004, afirma: “Si los Acuerdos hubieran sido aplicados estos años con mayor convicción y dedicación, el país se encontraría hoy en una situación mucho mejor”.³

La tarea de llevar a su concreción los Acuerdos requería un esfuerzo verdaderamente nacional, que no se produjo debido a no haberse alcanzado una apropiación de los mismos como una tarea nacional y urgente. Para un sector del país, los Acuerdos eran algo transitorio y se han apresurado a declararlos muertos. Para otro sector, la tarea está inconclusa y aún hay mucho que hacer. Sin embargo, este sector carece de capacidad política o fuerza social para llevarlos a su cumplimiento. En todo caso, constituye un impedimento profundo que el país no pueda aprovechar esta oportunidad para la modernización urgentemente necesitada y que la coyuntura internacional –en la que Guatemala no es una prioridad– aparezca menos proclive a un enfoque de este tipo y a un apoyo como el brindado en su momento.

El Informe de Naciones Unidas, antes citado, presentó la siguiente Tabla de cumplimiento de los acuerdos a noviembre de 2004:

Tabla 1.1 Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, por acuerdos y tipo de acción

Acuerdos	Políticas públicas	Creación de instituciones	Reformas legales
AGDH	1	1	1
ARDP	6		1
AIDPI	14		4
ADESA	45	1	21
AFPC	3	8	11
ARCREII			1
AIURNG	1		
	70	10	39
Porcentajes	59%	8%	33%

Fuente: MINUGUA (2004).

Hacer una medición del cumplimiento de los acuerdos es útil pero no da cuenta del aspecto cualitativo, desde el que es posible medir la importancia o trascendencia de lo cumplido y sus efectos posteriores.

Se debe reconocer que la ejecución de trece acuerdos y más de 300 compromisos no era cosa fácil, especialmente si, como era el caso, incluían transformaciones complejas y profundas de la sociedad. Resulta útil contar con un balance de los principales acuerdos, a manera de base para configurar un estado de situación.

³ Ver (MINUGUA, 2004:5).

1.2 BALANCE DE LA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ: Desmilitarización y fortalecimiento de la sociedad civil

El Estado guatemalteco se caracterizó por violar sistemáticamente los derechos humanos y aplicar técnicas de represión militar sobre la población civil. El rol del Ejército guatemalteco en las operaciones de contrainsurgencia, la organización de Patrullas de Autodefensa Civil que realizaron tareas de represión y masacres de civiles, así como la organización de redes de escuadrones de la muerte y de información dentro de la sociedad, son hechos ampliamente documentados.⁴

Ante esta situación, el Acuerdo sobre la desmilitarización y el fortalecimiento de la sociedad civil planteó, en primer lugar, una amplia reforma del Ejército como institución. Esto incluía la elaboración de una nueva doctrina militar, una nueva política de despliegue que diese cuenta de la misión de la institución de cara a un enemigo externo y ya no interno, la reducción de los efectivos de tropa y mandos, y especialmente la redefinición de las funciones de inteligencia militar, de cara a la creación de una inteligencia civil. También contempló desligar al Ejército de las funciones de seguridad interna para dejarlas en manos de la Policía Nacional Civil, acotar a dimensiones concretas y precisas la jurisdicción militar, y reducir el presupuesto dedicado a las Fuerzas Armadas.

El cumplimiento de este Acuerdo ha sido un proceso contradictorio y lento en el cual ha incidido, por una parte, tanto la falta de voluntad política de los gobiernos como las inclinaciones de los titulares de la cartera de Defensa, y por la otra, la incapacidad de la sociedad civil para adoptar una posición frente al tema, especialmente en lo referido a la capacidad de pasar de la denuncia a la propuesta técnica. En este último aspecto se ha avanzado en los últimos años y existe en la actualidad una red de organizaciones que pueden incidir positivamente, tales como FOSS, IEPADES, Fundación Myrna Mack, FLACSO, entre otras. Son dignos de reconocerse los esfuerzos realizados por WSP Internacional para construir un espacio de discusión común entre civiles y militares para abordar el tema. Estos avances se han producido en un marco mayor, correspondiente al creciente interés de diversas organizaciones de la sociedad civil en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. En este sentido, un ejemplo concreto es la participación activa que varias organizaciones han tenido en los procesos de elección de las autoridades de instituciones como la Corte de Constitucionalidad, la Corte Suprema de Justicia y el Fiscal General, en los que han tratado de centrar las discusiones en la transparencia del proceso de elección, el perfil deseable de los candidatos y el mayor conocimiento de la ciudadanía de la importancia de tales procesos.

En algunos momentos, el Ejército ha manifestado dificultades para lograr la comunicación con la sociedad civil y trató de llevar a cabo una política de hechos consumados pero, afortunadamente y gracias al apoyo de la comunidad internacional, se han logrado avances en diferentes aspectos. Uno de ellos fue el desmantelamiento del Estado Mayor Presidencial que se logró mediante la conjunción de presiones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, pese a los intentos del Ejército de presentar una versión maquillada o con otro nombre del mismo cuerpo o de la creación de otro cuerpo que cumpliera funciones similares. Otro ejemplo fueron los intentos del

⁴ Ver al respecto, dentro de una bibliografía mucho más extensa, (Schirmer, 1998), (Arévalo, 2003), (González, 2003), (Aguilera, et al., 1996) y (Gramajo, 1995).

Ejército de presentar una nueva política militar y una nueva ley del Ejército sin las debidas consultas con la sociedad civil, lo que tampoco logró.

El balance en la aplicación de este Acuerdo es todavía incierto pero hasta la fecha el saldo es positivo. De un lado, a partir de 2004 se redujo considerablemente el presupuesto militar, aún más allá de lo contemplado por los Acuerdos de Paz, debido tanto a la escasez de recursos fiscales como a la debilidad del Ejército en razón de los escándalos financieros y la corrupción internos.⁵

Por otro lado, se cerró la mitad de las bases militares y se llevó a cabo un despliegue más técnico en las fronteras; se conformó una nueva doctrina militar, más moderna y democrática, y se alcanzó la reducción del Ejército de 27 mil a quince mil efectivos, incluido el retiro voluntario de cerca del 30% de los oficiales, mediante una compensación económica.

Sin embargo, en 2005 los asuntos militares, la seguridad y su relación con la sociedad civil se enfrentan a una adversa coyuntura internacional en la que la política de seguridad estadounidense frente al terrorismo y el narcotráfico favorece el reposicionamiento de los ejércitos latinoamericanos en asuntos de seguridad interna.⁶ Se privilegia así la eficacia de muy corto plazo, frente a la construcción de verdaderas capacidades dentro de una seguridad democrática, y se ignora las recientes lecciones de violación de los derechos humanos y la vinculación de altos jefes militares con negocios ilícitos.

En los temas de seguridad e inteligencia se ha observado un retroceso. La Policía Nacional Civil, creada a partir de los Acuerdos de Paz, había logrado algunos avances en cuanto a la profesionalización, con la asesoría de los gobiernos España, Estados Unidos, Alemania, Japón y Holanda. Pero este proceso fue decayendo hasta hacer crisis en la actualidad, cuando el actual ministro del Interior ha propuesto re-militarizar la institución para combatir la ola de violencia y criminalidad que azota al país.

Otro tema que ha enfrentado a diversos sectores políticos ha sido la propuesta de creación de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y de Aparatos Clandestinos de Seguridad-CICIACS, para que operase como supervisión externa sobre el tema de la seguridad en relación con los derechos humanos. A este proyecto se han enfrentado diversos sectores, argumentando que tal creación atenta contra la soberanía nacional. El resultado ha sido un proyecto de ley mediatizado, del cual se teme que alcance poca efectividad.

En cualquier caso, uno de los grandes temas de la agenda política es la seguridad, frente a los retos que presentan la criminalidad organizada, especialmente la ligada al narcotráfico, y las pandillas juveniles llamadas maras, que constituyen una amenaza real a la seguridad ciudadana.

⁵ En los últimos meses han salido a luz irregularidades tales como el pago a la tropa en efectivo y sin documentación de respaldo, y el mayor escándalo de desfalco, de cerca de cien millones de quetzales (más de doce millones de dólares estadounidenses), en el Instituto de Previsión Militar, encargado del fondo de pensiones del Ejército, según información periodística publicada.

⁶ Es ilustrativa la reciente visita del Sr. Rumsfeld, Secretario de Defensa de Estados Unidos, a los presidentes del área para reforzar el papel de los militares en la seguridad interna de cada país. A esto se suma la visión de otros funcionarios norteamericanos sobre el TLC, no solamente como un espacio económico sino también de seguridad para Estados Unidos. Esto quedó reforzado en la visita que los mandatarios centroamericanos hicieron recientemente al presidente George Bush.

1.3 ACUERDO SOBRE IDENTIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La población indígena –mayoritariamente de origen maya– representa aproximadamente el 45% de la población y; según el Informe de Desarrollo Humano⁷ registra los peores índices de desarrollo: las áreas geográficas habitadas por la población indígena son las que muestran los peores índices en general. Esta situación muestra un déficit histórico, producto de un largo período de discriminación y de explotación de los indígenas, que han caracterizado a esta sociedad. En el Informe para el Esclarecimiento de la Memoria Histórica⁸ se sostiene que 83% de las víctimas de la violencia fueron indígenas, ya que la guerra se libró mayormente en regiones de población indígena.

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas comprendió una serie de políticas y medidas encaminadas a remediar la situación de este sector de la población guatemalteca. Algunas de ellas buscaban efectos de mediano y largo plazo. Se incluyó la creación de espacios institucionales para propiciar o ampliar la participación y representación étnica, el combate contra el racismo y la discriminación, y la construcción de un Estado multilingüe y multicultural.

La aplicación de este Acuerdo desató polémicas de diversa índole y fue seriamente afectada por la consulta popular de 1999 que canalizó una corriente de opinión conservadora en contra de los Acuerdos en general y contra éste en particular. Por otra parte, en los limitados logros también han incidido las divisiones y diferencias de opinión dentro de la cúpula del liderazgo indígena que han impedido articular una postura unificada y formular propuestas consensuadas en esos temas.

El Acuerdo ha tenido como elemento positivo haber movilizado la conciencia nacional sobre un tema que no se abordaba abiertamente o que era negado hasta hace poco. Ha generado un debate sobre racismo y discriminación en la sociedad, lo que propició que el Congreso de la República aprobara una ley contra la discriminación racial y que, en aplicación de ella, en febrero de 2005 se llevara a cabo el primer juicio que concluyó con una sentencia condenatoria para los implicados. Este juicio emblemático fue promovido por la premio Nóbel de la Paz Rigoberta Menchú, por insultos y amenazas en contra de ella.

Una ley ha dispuesto el uso de idiomas mayas en los servicios públicos y se han establecido programas de educación bilingüe que, aunque no han avanzado lo suficiente, constituyen primeros pasos de importancia. Asimismo, en 2004 se creó la Defensoría de la Mujer Indígena y se estableció la representación indígena dentro de los Consejos de Desarrollo, tanto en el nivel departamental como en el municipal. Finalmente, en mayo de 2005 se instaló la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo.

Aunque éstos son pasos positivos, distan mucho de revertir una situación que ofrece grandes retos y cuya transformación requiere tanto de una voluntad política decidida como de una movilización de la población afectada.

⁷ Informes sobre el Desarrollo Humano (PNUD, 1998 y 2000).

⁸ Véase también (Le Bot, 1993) y (Bataillón, 2003).

1.4 ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA

La economía guatemalteca se encuentra sumergida en una profunda crisis. Además de los añejos problemas estructurales, en la actualidad se combinan tanto variables internacionales como internas, que aceleran esta tendencia. Dentro de las internacionales destacan, fundamentalmente, el alza de los precios del petróleo y sus derivados, así como los efectos de la recesión estadounidense. En lo interno se destaca cierta debilidad en cuanto a la política económica, fiscal, cambiaria y crediticia.

La tendencia de un bajo crecimiento económico se ha traducido en poca generación de empleo, lo cual ha repercutido desfavorablemente en los ingresos de la población y aumentado los niveles de pobreza y pobreza extrema. La economía escasamente ha crecido en 2,5% anual entre 2000 y 2004, por debajo del crecimiento de la población, que según el INE se sitúa en 2,6% anual; como consecuencia el PIB por habitante ha disminuido. Si a eso se añade un incremento de precios –con un nivel inflacionario de 9,8% en 2004– que no es compensado por un aumento de salarios, el conjunto de la situación repercute directamente en los hogares guatemaltecos.

El incremento de los precios del petróleo y sus derivados en el mercado internacional profundizó el deterioro de los términos de intercambio y el déficit comercial. La gasolina, el gas propano, el diesel, el kerosén, el *bunker* y la energía eléctrica incrementaron sus precios, desatando una espiral inflacionaria que ha afectado a las pequeñas y medianas empresas.⁹

A pesar de la leve recuperación de las exportaciones, persiste la caída en las exportaciones de productos tradicionales y se incrementa la pérdida de competitividad. Las posibilidades de competir se limitan con el incremento del costo de la energía eléctrica y de los combustibles en el país. La apreciación del quetzal frente al dólar es un factor adicional que ha restado competitividad a las exportaciones nacionales. Tanto los productos tradicionales como los no tradicionales encaran las dificultades de la estructura económica nacional para lograr el crecimiento sostenido de 6% anual programado en los Acuerdos de Paz.

El sector agro-exportador es uno de los más importantes en la generación de empleo en el campo, pese a que el PNUD / GUATEMALA señala que “la generación de empleo del sector agrícola se redujo del 74,3% en 1994 al 70,5% en el 2002”¹⁰. Con la pérdida de empleos, se profundizan la pobreza y el hambre. Ello no obstante, el 39% de la PEA se concentra en el sector agropecuario del país: el 27% de la PEA labora en la agricultura de subsistencia y el 12% en la agricultura moderna. Se mantiene la concentración en la tenencia de la tierra. Pese a que se redujo muy levemente entre 1979 y 2003,¹¹ permanece una estructura agraria caracterizada por una gran desproporción en la distribución de la tierra.

Las remesas constituyen la mayor fuente de divisas para el país y son el soporte de la economía familiar de miles de guatemaltecos. Entre 1995 y 2004, han pasado del 21,5% al 57,2% del total de ingreso anual de divisas del país. En 1995 sumaban US \$ 416.4 millones y en el 2004 alcanzaron US \$ 2,550.6 millones.

⁹ Análisis de coyuntura trimestral (Fundación Myrna Mack, 2005); Informe (COS, 2005).

¹⁰ (PNUD 2004, 8-9).

¹¹ El coeficiente de Gini de la propiedad de la tierra pasó de 0.814 en 1979 a 0.785 en 2003. (PNUD, 2004 : 8).

El Gobierno estimó para 2005 un crecimiento de la economía de 3,2%, lo que permitiría recuperar una tasa de crecimiento económico superior al crecimiento poblacional. Sin embargo, transcurridos los primeros meses del año, la CEPAL revisó las metas de crecimiento económico para América Latina, anunció una reducción de proyecciones, derivada del incremento de los precios del petróleo y el débil crecimiento económico de EEUU, y estimó que Guatemala crecería alrededor de 3% en 2005.

La debilidad fiscal del Estado –que los Acuerdos de Paz llamaron a superar mediante un Pacto Fiscal que nunca alcanzó vigencia– impide alcanzar la meta de recaudación del 12% del Producto Interno Bruto. En los últimos ocho años, la recaudación se ha mantenido alrededor de 10% del PIB. El gasto público no ha aumentado en función de los compromisos de los Acuerdos de Paz, dada la falta de crecimiento de los ingresos tributarios. La insuficiencia de recursos fiscales repercute en una reducción del gasto y la inversión pública; especialmente en una caída del gasto social. Algunos programas de salud y educación se han visto afectados, sufriendo recortes o siendo paralizados por falta de recursos: refacción escolar, programa de salud reproductiva, programa para tratamiento de enfermedades crónicas, distribución de fertilizantes y programa de textos escolares, entre otros.

Temas que generan disensos –como la aprobación del Tratado de Libre Comercio de Centro América y la República Dominicana con Estados Unidos– o focos propicios para el estallido social –como la persistente violencia con la que amenazan los ex patrulleros civiles y la conflictividad agraria que sigue sin ser abordada con un enfoque integral del Estado– complican la coyuntura actual.

La persistencia de grandes déficit sociales, –especialmente en materia de educación, salud, empleo y seguridad– y el alto índice de pobreza que se percibe en diversos puntos del país, principalmente en 51 municipios considerados de alto riesgo, mantienen en una situación de vulnerabilidad a una parte significativa de la población guatemalteca. El componente social del actual programa de gobierno es débil y sus acciones consisten en medidas de asistencia y solidaridad, que no mejoran la condición de la mayoría de guatemaltecos. Los logros alcanzados hasta el momento son reducidos, especialmente en materia de seguridad ciudadana, que es la principal preocupación de la población.

1.5 SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD

En 2004 se produjeron 122 ataques en contra de defensores de derechos humanos; de éstos, 12 fueron allanamientos y 15 fueron asesinatos. Alrededor del 40% de estos ataques tiene su origen en confrontaciones con el poder local pero la mayoría tiene los patrones propios de operaciones de inteligencia de aparatos militares.

Entre 2000 y 2003 se contabilizaron 387 ataques, de los cuales 119 tenían indicios de participación de aparatos clandestinos de seguridad. Durante el gobierno de Portillo se contaron 68 allanamientos en cuatro años. La situación tiende a agravarse: hasta el 12 de mayo se contaron 65 ataques en 2005, de los cuales 15 fueron allanamientos.

“La escalada de los allanamientos llama a la reflexión y acción por parte de la

comunidad nacional e internacional. El patrón de ataques que hoy vemos no se ha visto antes.”¹² Para el Grupo de Apoyo Mutuo–GAM es preocupante este tipo de acciones por parte de grupos que buscan entorpecer los trabajos de las organizaciones de defensa de los derechos humanos

De acuerdo con los análisis de coyuntura realizados por la Fundación Myrna Mack, 2005 se inició con un ambiente de conflictividad y confrontación entre diversos grupos sociales y entre algunos de éstos y el gobierno, situación que podría encaminar al país a afrontar a corto plazo una situación de ingobernabilidad, nada conveniente para el proceso de construcción democrática y de fortalecimiento de un Estado Democrático de Derecho:

“Durante el 2004 y en lo que va de este año, la sociedad guatemalteca ha presenciado hechos de violencia en distintos puntos del territorio nacional, provocados por conflictos que no han sido solventados adecuadamente y en los que no ha habido una intervención eficiente de las autoridades. Además, ha quedado en evidencia la ausencia de diálogo, la falta de voluntad y de responsabilidad políticas para abrir espacios de esa naturaleza; así como la aplicación de un Estado de Derecho a la medida de grupos influyentes en el aparato estatal y con un poder real en el país”¹³.

La desatención de la conflictividad social crea condiciones propicias para la confrontación, pone en alto riesgo la gobernabilidad del país y erosiona el frágil proceso de construcción democrática, en el marco de un discurso absolutista, proveniente tanto desde la derecha como desde las expresiones políticas de izquierda. Para unos el Estado de Derecho debe expresarse como las garantías necesarias para dar seguridad a la propiedad privada, en tanto para los otros debe privilegiar el acceso de los que menos tienen a los recursos que históricamente han sido detentados por las clases dominantes.

El país vive una situación caracterizada por el alto índice de inseguridad ciudadana que persiste en el país, que mantiene en constante peligro la vida, la integridad física y la propiedad de miles de personas que son asaltadas en sus casas, en los autobuses y en las calles. Con igual preocupación se observa el auge del crimen organizado, el narcotráfico y la acción de grupos de poder que afectan la institucionalidad política del país.

En el interior del país se violan regularmente los derechos de miles de trabajadores del campo, bajo las condiciones adversas en las que laboran, la inobservancia de las leyes que les son atinentes y el incumplimiento de resoluciones judiciales que obligan a los patronos a restituir un derecho inobservado. El Procurador de los Derechos Humanos ha señalado que “los niveles de violencia, discriminación, exclusión e impunidad, más la presencia del crimen organizado y transnacional, son otros flagelos que atentan contra el esfuerzo por afincar una democracia efectiva”¹⁴.

Las acciones en materia de seguridad no van por el camino del concepto de seguridad democrática previsto en el Tratado Marco Centroamericano de Seguridad

¹² Artículo de Claudia Samayoa, publicado en *Siglo Veintiuno*, mayo de 2005.

¹³ Informe (Fundación Myrna Mack, 2005).

¹⁴ Informe del Procurador presentado ante la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, abril de 2005.

Democrática y en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. La utilización de fuerzas militares en tareas de seguridad pública es contraria a lo establecido en los Acuerdos de Paz. Se muestra como alarmante la aparición en la vía pública de numerosos cadáveres con el tiro de gracia y señales de tortura, lo que sugiere la vuelta a ominosas prácticas de “limpieza social”.

1.6 BREVE ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN POLÍTICA

Los guatemaltecos participaron con entusiasmo en la última elección, cuando la participación electoral alcanzó el 65%.¹⁵ Resultó elegido un gobierno de centro derecha en el que sobresalen empresarios jóvenes, con poca experiencia en el manejo gubernamental. Alcanzado el objetivo principal, que era la derrota electoral del partido en el gobierno –el FRG, que postulaba al general Ríos Montt como candidato presidencial–, el clima era de euforia.

Durante los primeros meses del nuevo gobierno se sucedieron las denuncias de malos manejos y corrupción del anterior equipo,¹⁶ por varios cientos de millones de dólares. El voto que favoreció la elección del Presidente Berger puede leerse como la expresión mayoritaria en contra del gobernante anterior, Alfonso Portillo. Durante el primer año del nuevo gobierno, su agenda estuvo determinada por las múltiples acciones, compromisos y problemas heredados de la gestión anterior; en particular, para posicionar el tema de la lucha por la transparencia y la preservación de la institucionalidad democrática.

El desencanto con el nuevo gobierno empezó pronto, especialmente debido a la postura gubernamental de permitir el desalojo de campesinos que ocupaban tierras de particulares, invadidas merced a la política de aliento y tolerancia de esas acciones propiciada por el anterior gobierno. A esto se sumó el descontento en algunas regiones del altiplano, a finales de 2004 y principios de 2005, debido a las concesiones a una empresa minera canadiense para la extracción de oro, en condiciones poco favorables para el Estado y la sociedad guatemaltecos. El descontento social estalló al producirse la aprobación del TLC en el Congreso de la República, en manifestaciones populares que finalmente se diluyeron sin logro alguno.

El descontento popular es alimentado principalmente por dos componentes. Primero, una crisis económica que perdura y se agrava debido a la inflación. Segundo, un aumento marcado de la inseguridad ciudadana, especialmente dentro del ámbito urbano, donde el dominio de territorios por parte de las *maras* o pandillas juveniles, con ramificaciones internacionales, siembra la zozobra en numerosos barrios.

El gobierno ha formulado una política que, con base en la búsqueda de productividad, busca la articulación del país con Norteamérica mediante la incorporación al TLC. No obstante, no se ha avanzado en la preparación del país para cumplir con los requisitos mínimos que los compromisos respectivos exigen. En parte, eso se debe a que el gobierno presenta contradicciones internas dentro de su equipo, lo que debilita su capacidad de propuesta y de respuesta. La ausencia de un proyecto gubernamental consistente ha dado como resultado el surgimiento de varios grupos de

¹⁵ Según informes del Tribunal Supremo Electoral en 2004.

¹⁶ Las denuncias condujeron al encarcelamiento del Contralor General de Cuentas, del Auditor General de la Nación, del gerente y directivos del Seguro Social, del ministro de Finanzas y del vicepresidente de la República. Así como una investigación del anterior presidente, Alfonso Portillo, que no ha prosperado.

poder que se disputan espacios y decisiones. En ese marco las referencias a los Acuerdos de Paz, en los discursos oficiales, aparecen como una referencia más bien retórica.

La aprobación, el 10 de marzo de 2005, en el Congreso guatemalteco del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos tiene un significado más profundo y extenso que la previsible intensificación del flujo comercial y de inversiones entre las dos economías. Modificará relaciones y bloques internos de poder económico y tendrá un impacto inevitable en el régimen político. Las agendas nacionales estarán determinadas en forma prioritaria por el desarrollo del TLC, que ordenará el resto.

En este cuadro, no se observa la presencia de algún modelo alternativo al discurso dominante. Las diversas fuerzas sociales y políticas parecen haber caído en la trampa de hacer girar sus propuestas alrededor del TLC, como si éste fuera el único o el más fuerte compromiso para el futuro del país.

La oposición a las explotaciones mineras provocó, a principios de año, fuertes disturbios en Sololá, que han bajado de intensidad tras la promesa oficial de suspender licencias de explotación y de reunir a una comisión de negociación que tiene como contraparte a los obispos de la Iglesia Católica. Pero la oposición al TLC, durante la primera quincena de marzo, volvió a encender focos de protestas y actos de desobediencia civil, que incluyeron llamados de los sindicatos, organizaciones campesinas, ONG's y maestros a un paro nacional el lunes 14 de ese mes, con bloqueos de carreteras en varios puntos del país. El gobierno respondió solicitando órdenes de captura contra los dirigentes sociales.

En relación con el TLC, el Congreso y el gobierno acordaron una extensa agenda de compensadores sociales ante la inminente aplicación del Tratado. Se trata de legislación cuya aplicación demandará recursos que el Estado no tiene y muy probablemente no podrá liberar en el corto plazo.

En cuanto a las concesiones mineras, en el Congreso de la República y en los principales sectores del debate nacional se ha abierto una discusión sobre un proyecto de ley en la materia. El gobierno ha convocado a un proceso de diálogo, inicialmente a partir de un grupo de personalidades de la sociedad civil y del mundo académico, y posteriormente con varios encuentros a nivel regional, con el objetivo de contar con elementos concertados que permitan reformar el proyecto de ley existente, o bien, elaborar una nueva propuesta. La Universidad de San Carlos de Guatemala y varias organizaciones de la sociedad civil también han lanzado una iniciativa similar, bajo la observación de que la convocatoria oficial es excluyente y parcial. De cualquier forma, este proceso ha permitido poner en el centro de la discusión un conjunto de temas cruciales, como el carácter del Estado guatemalteco, las debilidades del marco legal, el papel del empresariado en el fortalecimiento de la democracia, el rol de los usuarios desde la condición de ciudadanos, entre otros.

CAPÍTULO 2

ACTORES SOCIALES Y DEMANDAS

2.1 LA ACTIVIDAD POLÍTICA COMO VISIBILIDAD DE LA LUCHA DE INTERESES ENTRE COLECTIVOS

Si nos basamos en la premisa de que la política es una actividad colectiva que llevan a cabo los miembros de una comunidad con la finalidad de defender sus intereses, está claro que el punto de partida de nuestro concepto de política es la existencia de conflictos sociales y de los intentos para regularlos.

El origen de los conflictos se sitúa en la existencia de diferencias sociales, que se convierten a menudo en desigualdades. La distribución de recursos y oportunidades coloca a individuos y grupos en situaciones asimétricas. No todos los miembros de la comunidad tienen acceso razonablemente equilibrado a la riqueza material, a la instrucción, a la capacidad de difusión de sus ideas, etc. No todos comparten de manera sensiblemente equitativa las obligaciones y las cargas, ya sean familiares, productivas, asistenciales, fiscales, etc. Quienes creen disfrutar de situaciones más ventajosas se esfuerzan generalmente por asegurarlas y luchan por no perderlas. Por su parte, quienes se sienten más perjudicados, aspiran por hacer realidad sus expectativas de mejora. O simplemente pugnan por sobrevivir en su misma condición de inferioridad, sin ser totalmente marginados o aniquilados. Esta combinación de resistencias, expectativas, reivindicaciones y demandas genera sentimientos de incertidumbre y de peligro, de incomodidad o de miedo. En este marco de incertidumbre, la política ejercida por instituciones legítimas aparece como una respuesta colectiva al desacuerdo. Lo que caracteriza a la política es el intento de resolver las diferencias mediante una decisión que obligará a todos los miembros de la comunidad. Es este carácter vinculante o forzoso de la decisión adoptada lo que distingue a la política de otros acuerdos que se adoptan en función de una relación de familia, de una amistad o de un intercambio económico. Esta decisión es vinculante y aceptada por todos si se ajusta a un conjunto de reglas que son admitidas por la mayoría de la sociedad (Vallés, 2000).

Así pues, la política puede contemplarse como una garantía de cohesión de la sociedad. Con todo, no sólo los políticos “hacen política” y ésta no sólo discurre en el ámbito de las instituciones. También otros miembros de la comunidad intervienen en ella de maneras muy diversas. Con mayor o menor conciencia de ello, son muchos los individuos y colectivos que intentan influir en el proceso político a través de acciones que adoptan formas múltiples y cambiantes.

Por ello es necesario hacer referencia a la acción política entendida como la conducta individual o de grupo que incide de algún modo en el proceso de gestión de los conflictos sociales. Pues tal como hemos señalado, la política no es una actividad exclusiva de los políticos. Y si eso es así en sociedades con instituciones democráticas consolidadas, ocurre aún con más intensidad en aquellas en proceso de consolidación y con instituciones frágiles, como es el caso de Guatemala. Por esta razón, creemos necesario analizar el protagonismo de las acciones políticas realizadas por actores que desarrollan su actividad fuera de los mecanismos institucionales.

Así las cosas el apartado que sigue va a centrarse en el análisis de los movimientos sociales (o, tal como nos referiremos aquí, a la Sociedad Civil Organizada, SOC) en Guatemala. Definiendo a la SCO a éstos, a pesar de su extrema variedad, a partir de las características que siguen, a saber:

- la participación voluntaria, puesto que sus miembros forman parte de ellos sin que les sea impuesto obligatoriamente por la autoridad política;
- la estabilidad relativa de su actividad, ya que no se trata de un fenómeno circunstancial, como podría ser la coincidencia de un grupo de personas en una discusión en la calle;
- la comunidad de objetivos (ya sean latentes o explícitos), que otorga una cierta homogeneidad entre los individuos de que se compone;
- una línea de acción coordinada y organizada –en mayor o menor medida- a partir de diversos instrumentos y medios; y, finalmente,
- la intervención –más o menos frecuente- en el ámbito político, incidiendo en la gestión de un conflicto social para reequilibrar recursos o posiciones. Esta intervención política puede ser más o menos permanente.

El objeto de análisis de este apartado será pues el de los movimientos sociales, en tanto que actores colectivos reconocidos en las arenas políticas de las poliarquías, y que mantienen diferencias con otros actores políticos respecto a su ámbito de incidencia política, a su forma de participación, su discurso, su organización interna, sus estrategias y orientación frente al poder; conformando así un actor político colectivo de carácter movilizador que persigue objetivos de cambio¹⁷ a través de acciones (generalmente no convencionales), y que para ello, actúa con cierta continuidad, a través un alto nivel de integración simbólica y un bajo nivel de especificación de roles, a la vez que se nutre de formas de acción y organización variables.

¹⁷ Clásicamente se han relacionado los movimientos sociales con propuestas de cambio. A pesar de ello, a partir de la década del ochenta aparecieron manifestaciones colectivas –fácilmente encuadrables en la definición de movimiento social- que proponían medidas conservadoras y reaccionarias. En esta dirección cabe encuadrar la base social de la “nueva derecha” norteamericana durante la “revolución conservadora”. Entendemos por grupos de presión a las asociaciones voluntarias que tienen como objetivo principal influir sobre el proceso político, defendiendo propuestas que afectan a determinados intereses de un sector de la comunidad. Estos grupos se proponen participar en la elaboración de las decisiones y políticas relacionadas con sus intereses, pero sin asumir responsabilidades institucionales: actúan sobre las instituciones, pero sin ejercer directamente el poder que éstas administran. Por ello es difícil poder hacer un seguimiento exhaustivo de las actividades de éstos si no es a través de estudios detallados sobre políticas públicas sectoriales donde los grupos de presión interesados intervienen en la regulación de la política. Respecto a Guatemala, el grupo más influyente y conocido es el CACIF, a la par que existe quienes expresan que los medios de comunicación de masas más influyentes actúan también como grupos en sí mismos.

2.2 EFECTOS DE LA FRÁGIL CONSOLIDACIÓN DE LOS PARTIDOS: ¿PODEMOS HABLAR DE LA SCO COMO “ACTORES SUPLENTE”?

Cuando se pregunta a la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos por su confianza en los partidos políticos el resultado es decepcionante¹⁸. Sin ánimo de profundizar en ello es preciso señalar que en las democracias actuales –a las que más de un autor califica de “democracias de audiencia”- las tareas más relevantes de los partidos se han ido centrando progresivamente en las tareas llamadas eficientes, es decir, las que se basan en reclutar élites, formular políticas públicas y concurrir en elecciones; abandonando su anterior faceta integrativa que tuvieron una importancia capital entre los años 30 y 70, cuando las formaciones respondían a las características de “partidos de masas”.

A raíz de ello en la actualidad la participación política cotidiana, la generación de identidades y la movilización de los ciudadanos son tareas que se han desplazado hacia otro tipo de actores políticos colectivos con vocación socializadora y que su actividad gravita en aquellas cuestiones “no eficientes” de la democracia representativa. Es en este aspecto que es preciso observar el nuevo rol de la SCO.

Producto de la dinámica señalada se ha incrementado la distancia, la apatía y el cinismo de los ciudadanos frente a la actividad partidaria. Más aún cuando hablamos del caso de Guatemala, donde el sistema de partidos es uno de los más inestables y con menos legitimidad de América Latina, y donde los partidos tienen menos raíces en su sociedad, más debilidad organizativa y menos institucionalización de todo el subcontinente, y con un nivel de política programática muy bajo y un alto nivel de clientelismo (Jones, 2005).

Es en esta línea que es plausible exponer la hipótesis de que este vacío que han dejado los partidos políticos ha sido ocupado por un archipiélago de organizaciones sociales. Nos referimos a una SCO que, en oposición a la que emergió en los años sesenta y setenta –que mantenían sólidos vínculos con el ámbito partidario y que, tal como exponen Tarrow (1989) y della Porta (1995), no quebraba la lógica integrativa e identitaria de la militancia de los partidos políticos- hoy goza de una creciente autonomía en la adopción de referentes organizativos, actitudinales y simbólicos y que, según diversos autores (Ibarra y Tijerina, 1999; Ibarra, Martí y Gomà, 2002) ha desarrollado una gran capacidad de generar identidades colectivas, presionar a las instituciones y formular demandas a la administración.

2.3 DE LA TRANSICIÓN A LOS ACUERDOS DE PAZ: (1984-1996)

En Guatemala el ciclo de elecciones que dio inicio en los ochenta nunca supuso una cesión real de poder por parte del *statu quo* ni un cambio en la percepción de ejercerlo¹⁹.

¹⁸ Ver, en este sentido, los informes del Latinobarómetro o del Proddal para la región. En el caso de Guatemala son reveladores los informes elaborados por ASIES respecto a la cultura política.

¹⁹ En esta dirección cabe interpretar una declaración hecha por un representante de las Fuerzas Armadas con motivo de unas jornadas denominadas Foro del Ejército, que tuvieron lugar en el mes de agosto de 1987: “En Guatemala estamos invirtiendo completamente las teorías de Clausewitz, aquí la política es la continuación de la guerra por otros medios” (Jonas, 1991).

Y si bien en teoría los partidos y la clase política podían haber jugado un rol importante en el período de transición, dirigido por la administración democristiana de Vinicio Cerezo, hacia un régimen democrático, en la práctica éstos estuvieron subordinados (o no tuvieron capacidad de controlar) a las Fuerzas Armadas (Cardenal y Martí, 1998). La incapacidad –y la imposibilidad de abrirse espacios- de los partidos y de la sociedad civil fue tal que muchos teóricos han calificado el régimen que transcurrió de 1985 hasta inicios de la década de los noventa como el modelo prototípico de “pluralismo reaccionario” y el proceso de cambio institucional como una “transición autoritaria hacia la democracia” (Torres-Rivas, 1991), donde la apertura de espacios políticos supuso el retorno al poder de las élites familiares tradicionales (Casaús, 1992).

Así, las elecciones presidenciales y legislativas celebradas en los años 1985, 1990 y 1995, no fueron –como se proclamó desde algunas instancias (Brockett, 2001)- “el último paso de la restauración de la democracia”, ya que durante todos esos años persistieron las ejecuciones ilegales, las desapariciones y las prácticas coercitivas²⁰.

Por ello, a pesar de la convocatoria de elecciones para la creación de una Asamblea Constituyente, en 1984, y la celebración de elecciones legislativas y presidenciales al año siguiente, no se dio el fenómeno –acuñado por Przeworski (1986)- de la “resurrección” de la sociedad civil, tal como aconteció en otros países de la región en los períodos de apertura institucional.

Así, en la segunda mitad de la década de los ochenta, si bien emergieron unos movimientos sociales que representaban agrupaciones indígenas, hijas y esposas de desaparecidos, de campesinos o de desplazados, esta SCO nunca tuvo una entidad semejante a la de otros países debido al control de facto de muchos espacios políticos por parte de las FFAA, a la par que el texto de la Constitución de 1985 mantenía de *iure* todas las instituciones contrainsurgentes creadas durante los años anteriores²¹.

Todo ello a la par que en ese período la nueva figura jurídica de la Procuraduría de los Derechos Humanos fracasó, durante esas fechas, en la pretensión de investigar hasta el final los abusos del Ejército y se resignó a aceptar la amnistía general otorgada a los militares justo antes de que éstos dejaran el poder²². En esta coyuntura, las demandas de los grupos opositores, a finales de los años ochenta e inicios de los noventa, eran la consecución de unas instituciones más permeables y sin la tutela militar, y por el respeto de los derechos humanos.

Las FFAA en este contexto continuaban bloqueando la posibilidad de que el gobierno dialogase directamente con la guerrilla mientras ésta no entregase las armas. Para esquivar esta “prohibición” el gobierno de Cerezo elaboró encuentros entre la URNG y la Comisión Nacional de Reconciliación. De este modo se sucedieron los

²⁰ Bajo el gobierno democristiano se llevaron a cabo unas 5.000 muertes violentas (y principalmente extrajudiciales) y unas 500 desapariciones. En estas condiciones de inseguridad no es casual que los refugiados no quisieran volver a sus hogares. En diciembre de 1990, el ejército todavía realizaba masacres, como el asesinato de trece habitantes de Santiago Atitlán a raíz de unas demandas que no tenían relación alguna con la lucha insurgente (Sieder et al., 1995).

²¹ En 1989 muchas organizaciones internacionales aún señalaban nuevamente al Estado de Guatemala como el peor violador de los derechos humanos del continente. Poco después, en diciembre de 1992, el enviado especial de Naciones Unidas, Christian Tomuschat, informó que “El conflicto armado presente en Guatemala todavía continúa. Es por eso que las Fuerzas Armadas son la única autoridad que tiene presencia en la mayor parte del territorio nacional, especialmente en las áreas rurales”.

²² La excusa que puso el mismo Presidente de la República ante esta muestra de impunidad fue que “Si las investigaciones se hicieran debidamente se tendría que encarcelar a todo el Ejército” (Jonas, 1994).

encuentros de Madrid (agosto de 1988), de Oslo (marzo de 1990), de Ottawa (agosto del mismo año) y de Quito (septiembre del mismo año). Fue en estas últimas cumbres cuando los interlocutores resolvieron la elaboración de un “acuerdo marco para la búsqueda de la paz por medios políticos”.

Por otro lado, es preciso anotar que la fuerza de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) nunca tuvo la entidad de la insurgencia salvadoreña o la de Contra nicaragüense, a la par que, en general, ésta contaba con poca base de apoyo clara a nivel nacional²³. La izquierda en Guatemala, frágilmente agrupada en la coordinadora guerrillera URNG y amplificadas en los movimientos populares, siempre fue a remolque de las iniciativas “pacificadoras” regionales (Martí, 2004a). Se podría incluso afirmar que fue gracias a la voluntad de las Organizaciones Internacionales, especialmente Naciones Unidas y las ONG’s de derechos humanos, que la insurgencia guatemalteca accedió a negociar con el gobierno, si bien en algunas declaraciones posteriores diversos dirigentes guerrilleros coincidieron en afirmar que “no estuvimos suficientemente preparados para llegar a la mesa de negociación.

No fue hasta el 12 de diciembre de 1996, después de cinco años de cabildos y negociaciones, que la parte fundamental de la izquierda revolucionaria guatemalteca agrupada en la URNG²⁴ firmó conjuntamente con el gobierno de Guatemala, y la misión moderadora de la ONU, el *Acuerdo de Paz Firme y Duradera* mediante el cual se daba fin de manera formal al conflicto interno que convencionalmente se daba por iniciado en 1960.

No obstante lo anterior, por la trayectoria de sus cuadros altos y medios, por la base social con la que contaban, porque la guerra de guerrillas era realizada por las organizaciones que integraban a la URNG, ésta se convirtió en “legítima” interlocutora del gobierno para ponerle fin a las hostilidades (Figueroa Ibarra, 2005). Sin embargo, la guerrilla difícilmente podía representar las diversas sensibilidades presentes en aquellos sectores de la sociedad que, si bien también apostaban por una transformación de la realidad del país, llevaban tiempo desarrollando dinámicas autónomas. Fue con esta lógica que en 1992 un conjunto de organizaciones religiosas, indígenas, no gubernamentales, sindicales y populares²⁵, formularon una “Propuesta de los sectores civiles acerca de su participación en el Proceso de Paz” donde se proponía que las organizaciones sociales fueran partes en la negociación al mismo nivel que la URNG (Acuerdos de Paz, 1997: 167-170).

A raíz de ello, desde inicios de la década de los noventa se fueron sucediendo varios encuentros entre la URNG y diversos sectores de la sociedad civil (religiosos, académicos, movimiento popular y en el último tramo también sectores de la empresa privada) hasta llegar al momento que fue posible firmar conjuntamente con el Gobierno,

²³ Tres factores diferenciaron el proceso guatemalteco respecto a los de sus vecinos, a saber, la debilidad militar de la URNG, la poca dependencia de las FFAA guatemaltecas y de su gobierno respecto a la administración norteamericana, y la debilidad de los partidos gobernantes (Spence, 2004: 57).

²⁴ Cuando hablamos de la parte fundamental de la izquierda revolucionaria, aludimos al hecho de que tras un complejo proceso de divisiones y recomposiciones de fuerzas, la izquierda guatemalteca ya no podía ser identificada con un membrete o siglas, así fueran los que blasonaban expresar la unidad de las fuerzas revolucionarias. Todas las organizaciones integrantes de la URNG (Ejército Guerrillero de los Pobres, Fuerzas Armadas Rebeldes, Organización del Pueblo en Armas y Partido Guatemalteco del Trabajo) habían sufrido fraccionamientos, renunciadas individuales y se habían visto acompañadas de disidencias expresadas en organizaciones independientes de la URNG. Existía una vertiente muy importante de la izquierda que estaba afuera de las filas de la expresión de unidad de las fuerzas revolucionarias (Figueroa Ibarra, 2005).

²⁵ La mayor parte de ellas se integraron posteriormente en la Asamblea de la Sociedad Civil.

un acuerdo sobre procedimientos (26 de abril de 1991) y un acuerdo sobre democratización (25 de julio de 1991). Y, sobre todo, después de superar el estancamiento de más de dos años que sufrió el proceso, con la firma de un acuerdo marco para la reanudación de las negociaciones (enero 1994), sobre el calendario de las negociaciones (marzo de 1994) y sobre un acuerdo global respecto a los derechos humanos. Fue en este contexto, y no durante la transición que mutó durante los años ochenta el régimen autoritario de tipo militar en una democracia representativa, cuando se produjo el fenómeno conocido como la *resurrección de la sociedad civil*²⁶.

En este escenario el primer mediador, el monseñor Quezada Toruño, pretendió que la misma sociedad civil organizada pudiera ser una de las partes negociadoras; sin embargo esta propuesta no fue aceptada. Y con el relevo de Quezada Toruño²⁷ –quien apostaba por dar mayor autoridad a las recomendaciones de la SCO- por Jean Arnault (mediador designado por Naciones Unidas) se acotó el espacio de la sociedad civil. Arnault, propuso un proceso mediante el cual una multiplicidad de actores políticos pudieran discutir, debatir y proponer textos para la redacción del tratado sobre todos los temas que se cubrían en las negociaciones, pero siempre limitándose a un rol de apoyo, en el que las organizaciones sociales pudieran servir como cajas de resonancia, sin que ello supusiera ninguna obligación de convertir en vinculantes sus recomendaciones (Pásara, 2003:26). Fue a raíz de esta propuesta que se crearía la Asamblea de la Sociedad Civil²⁸ (a partir de ahora ASC) con el objetivo de hacer propuestas durante las negociaciones, si bien sólo algunas de ellas se incorporaron a los Acuerdos²⁹.

Fue en ese marco de ebullición y entusiasmo, en que se firmaron otros acuerdos: el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (junio de 1994), el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad Histórica (junio de 1994), el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (marzo de 1995), el que versó sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (mayo de 1995), otro más que trató sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática (septiembre de 1996), el Acuerdo para el Cese Definitivo al Fuego, el que tuvo como objeto las reformas constitucionales y régimen electoral, la incorporación de la URNG a la legalidad, el cronograma para la implementación de los Acuerdos de Paz y finalmente el ya mencionado Acuerdo de Paz Firme y Duradera (todos ellos firmados en diciembre de 1996).

Así las cosas, es posible afirmar que durante la segunda mitad de la década de los noventa la coyuntura política se presentó de una forma tal que puede calificarse como una estructura de oportunidades políticas (a partir de ahora EOP) favorable a la emergencia, desarrollo y activación de la SCO³⁰. Es en este sentido que Sidney Tarrow

²⁶ Para una visión de la situación de la sociedad civil organizada durante ese período es útil el documento de *Textos para el debate* n° 14 (AVANCSO, 1997: 31-65).

²⁷ Según Sussan Jonas (2000:94) “el gobierno estaba ansioso por relevar a Quezada Toruño del papel protagónico que desempeñaba, considerando que se inclinaba por la URNG”.

²⁸ Si bien la ASC se reconoció en todo momento como un espacio de representación amplio y plural de la sociedad, es difícil exponer qué tan “representativa” era. En este sentido conviene anotar que, por ejemplo, las organizaciones del sector privado se mantuvieron al margen hasta que en 1995-1996 se negociaron los temas económicos (Spence, 2004: 57).

²⁹ Con todo, no todas las propuestas firmadas en los sucesivos acuerdos generaron consenso entre los diversas sensibilidades. Hubo siempre notables discrepancias, véase en este sentido: (Baranyi, 1996; Palencia, 1996; Reyes, 1997).

³⁰ Para ver un testimonio relevante del renacer y la activación de múltiples expresiones sociales de base, véase el testimonio de Carlos Beristain (1997).

(1997) expone en uno de sus trabajos que el cuándo explica en gran medida el porqué y el cómo. Y ese cuándo se refiere a la coyuntura que facilita la aparición de los movimientos y expresiones de la sociedad civil organizada.

Siguiendo al mismo autor, la EOP la configuran las dimensiones consistentes del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre las gentes. De esta forma, el concepto de EOP pone énfasis en los recursos “exteriores” a la SCO que reducen los costes de la acción colectiva, descubriendo aliados potenciales y mostrando en qué son vulnerables las autoridades. Estos recursos suelen aparecer cuando se producen coyunturas de cambio externas a la misma SCO, y que generan oportunidades para la acción colectiva, entre los que destacan tres: 1) el acceso a las élites políticas, 2) la disponibilidad de aliados influyentes, y 3) la conexión con el “tiempo mundial” (el *world time*). Y eso es lo que sucedió en Guatemala cuando los movimientos (organizados mayoritariamente en un inicio en torno a la ASC) tuvieron una relación privilegiada con una de las partes negociadoras y pudiendo sentarse a discutir con las élites gobernantes en un marco de paridad, articulando coaliciones con redes de ONG’s y organizaciones internacionales de Europa y los EEUU y, finalmente, se vieron arropados cronológicamente en una coyuntura regional (e incluso mundial) que empujaba al cierre de los conflictos armados que se abrieron a inicios de la década de los sesenta (Martí, 2004a).

Este concepto, el de la EOP, nos ayuda a comprender por qué los movimientos sociales adquieren en ocasiones una sorprendente –aunque demasiadas veces transitoria– capacidad de presión contra las élites o autoridades. Sin embargo, cuando este protagonismo es deudor de elementos externos puede ocurrir que también se pierda con cierta celeridad debido al cierre posterior de espacios o a la posible satelización de la SCO por parte de algún sector de las élites (McAdam, 1998:104-105). Esto es posible que ocurriera, progresivamente, a finales de los noventa³¹ y durante la primera mitad de la década del siglo XXI, durante toda la administración Portillo.

En este sentido, la desmovilización (junto con un progresivo desencanto) de la sociedad civil estaría determinada por tres factores. Por un lado, por el cierre de espacios consagrados en el proceso de redacción de los Acuerdos de Paz, el ritmo lento de su implementación y los magros avances obtenidos³². Por otro, debido al desgaste que supuso la dinámica subsidiaria que tuvieron algunos sectores de la SCO agrupada en la ASC respecto a las élites negociadoras de la URNG, quienes mediaban discrecionalmente el acceso a las mesas de los Acuerdos y al protagonismo. Y, finalmente, la llegada del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), formación que estuvo completamente ausente de la dinámica de los Acuerdos de Paz, y que llevó a Alfonso Portillo a la Presidencia de la República y a Efraín Ríos Montt a la Presidencia del Congreso. Con este nuevo gobierno (2000-2004) se observó el cierre progresivo de espacios, el ninguneo de amplios sectores de la SCO, la creación de comisiones negociadoras que se estancaban y –en varios casos– cooptación de antiguos cuadros de la izquierda. En esta dirección –tal como se observó en la fase de ejecución de los

³¹ Una fecha emblemática de “anticímax” es el referéndum de 1998, que tenía que legitimar el que los Acuerdos se plasmaran en reformas constitucionales, y que se realizó en el marco de un elevado abstencionismo, y cuyo desenlace fue el triunfo de la opción contraria.

³² Véase, en este sentido, el magro resultado respecto a la desmovilización y reincorporación de antiguos combatientes los análisis efectuados por Truñó (2000) y Martí (2004a).

acuerdos (ver el informe final del MINUGUA)- no haber sentado a los opositores (es decir, al FRG) a la mesa de negociación de los Acuerdos tuvo a la larga un precio³³.

2.4 DESMOVILIZACIÓN Y REACTIVACIÓN DE LA ACCIÓN COLECTIVA (1997-2004)

Si bien los Acuerdos de Paz tuvieron el mérito de sintetizar un pacto para una nueva visión del país, a siete años de haberse concluido las negociaciones y suscrito el Acuerdo Final, la URNG, una de las partes firmantes, expuso que el balance de su aplicación era deficiente. Esta formación constató en mayo del 2003 que “a la hora de realizar los cambios que los Acuerdos muchos de los actores cambiaron su beligerancia e interés mostrados en la etapa de la negociación (...) Algunas fuerzas cedieron y se paralizaron cuando llegó el momento de abordar los temas sustantivos que afectaban determinadas estructuras e intereses de grupos de poder” (URNG, 2003: 4-5).

El resultado fue que cambió la correlación de fuerzas favorable al cumplimiento de los Acuerdos. Por ello los Acuerdos se cumplieron sólo parcialmente en algunos temas, aun cuando en la mayoría ni eso. El Acuerdo sobre los Pueblos Indígenas sufrió enormes rezagos, el de Aspectos Socioeconómicos y Reforma Agraria se estancó; casi no se inició la dignificación y el resarcimiento a las víctimas de la represión, los defensores de los derechos humanos y sociales continuaron siendo atropellados abierta o encubiertamente, la Policía Nacional Civil se fue militarizando y corrompiendo, el Ejército siempre gozó de un presupuesto superior al establecido, a la vez que mantuvo un despliegue territorial y cumplió funciones que no correspondían a las que fueron establecidas para tiempos de paz. Y la política fiscal tampoco se correspondió al pacto fiscal.

Este balance, realizado en 2003 por la URNG es revelador del estado de postración en que se encontraban los Acuerdos avanzado el mandato presidencial de Alfonso Portillo. Fue ese lento progreso en su implementación lo que contribuyó al desencanto y frustración de las organizaciones de la SCO quienes sentían que ya no tenían ningún interlocutor institucional en el ámbito nacional, pues el mismo Congreso también los ninguneó (Sieder et al. 2002).

Con todo, a pesar del desencanto que supuso la desaparición de la EOP que supuso la negociación y la firma de los Acuerdos, y del repunte de la *violencia común*³⁴ y del fenómeno de los linchamientos³⁵, es preciso anotar que han aparecido numerosas

³³ Tal como afirma Pásara (2003:37), el precio fue ni más ni menos el señalado por Kriesberg (1992: 216) en su marco teórico sobre negociaciones: “Si (...) quienes son intransigentes pero tienen poder para impedir la implementación no resultan comprometidos en el esfuerzo, no se alcanzará un acuerdo o no se le ejecutará (...). Se deberá considerar la inclusión en las negociaciones de los más poderosos de ellos, incorporando algunos de sus intereses”.

³⁴ Según datos del World Economic Forum 2002-2003 Guatemala es el país de América Latina con peor calificación en cuanto a los costos del crimen y violencia para los negocios y tiene los niveles más bajos de fiabilidad de los servicios policiales junto con Haití. De acuerdo con CIEN (2002) entre los años 1996 y 2001 se dieron más de 200 linchamientos, los cuales supusieron la pérdida de la vida de 625 personas.

³⁵ Sobre este fenómeno, tal como expuso un investigador: “no se encuentran razones plausibles que lo expliquen, pero lo cierto es que nada más sellarse la paz, que ponía fin a 36 años de violencia política, comenzó una ola de linchamientos que en sólo cinco años sumó casi 500 y han provocado centenares de muertes. Ha habido intentos de explicar las razones de esta violencia por parte de diferentes organizaciones civiles y religiosas, y se han propuesto todo tipo de estrategias para solucionar el problema son que hasta la fecha haya habido éxito. Las trilladas explicaciones –la herencia de los años de violencia política, la ineficacia de la justicia, etc...- no sirven. Tienen los linchamientos, frente a otra forma de violencia, la característica central de ser colectivos y el hecho de estar, más o

manifestaciones de la SCO que vale la pena anotar, como es la articulación del movimiento de mujeres³⁶, del movimiento indígena³⁷, del movimiento ecologista, de un movimiento contracultural³⁸ y, sobre todo, de defensa de los derechos humanos y contra la impunidad. También, a la par de ello, cabe destacar la aparición y consolidación de un “movimiento” o “contra-movimiento” que, si hizo su primera aparición como tal en el primer semestre de 1997 en el departamento del Petén, ha concentrado su actividad durante la administración Portillo y se ha mantenido (eso parece) en la Berger. Se trata de las redes de movilización de los ex PAC. Es a estas dos últimas manifestaciones de carácter totalmente opuesto, (el movimiento de derechos humanos y los ex PAC) a las que nos referiremos en los dos apartados siguientes.

2.4.1 Los ex PAC

En un estudio reciente Sáenz de Tejada (2004:18) formula a manera de hipótesis que las manifestaciones de expatrulleros de Autodefensa Civil, más allá de sus reivindicaciones económicas e implicaciones políticas, son el reflejo de un movimiento social de carácter conservador, con raíces de política contrainsurgente, pero renovado en su estrategia, relaciones internas, formas de solidaridad y clientelismo.

Las PAC's y los posteriores Comités Voluntarios de Autodefensa Civil (CVDC) fueron creadas por el Ejército en un período determinado para cumplir un papel muy particular en la estrategia contrainsurgente impulsada por el Estado guatemalteco a inicios de la década de los ochenta –la fecha de la creación de las PAC es en el mes de abril de 1981 en Uspatán, en el Quiché y Baja Verapaz (CEH: 183-184) y empezaron a actuar de forma coordinada con los planes de campaña del Ejército a partir de 1982, aunque no fueron reconocidas legalmente hasta abril de 1983 con el Acuerdo gubernativo 222-83.

La CEH las definió como grupos de hombres civiles organizados coercitivamente por la Institución Armada como fuerza paramilitar complementaria, que pretendía aislar al movimiento guerrillero y controlar las comunidades³⁹. Fenómeno

menos, bendecidos por la colectividad que los protagoniza. No sirven tampoco valoraciones sociológicas que, sin solución de continuidad, han pasado a considerar como turbas, a comunidades poco antes idílicas” (López, 2002). El debate, por su puesto, continúa abierto. Sobre esta discusión es de utilidad la obra compilada por Mendoza y Torres-Rivas (2003), y el diálogo epistolar entre Carlos M Vilas, Carlos Figueroa Ibarra y Sergio Tischler en la revista *Bajo el Volcán*. Diríjase también al Segundo Informe de Verificación Temático de MINUGUA de 2002.

³⁶ Cabe señalar que el ámbito feminista tuvo un ciclo de movilización y presencia semejante al del resto de movimientos. Después de la creación del *Foro Nacional de Mujeres* que se organizó a raíz de los *Acuerdos* hubo un proceso de desmovilización y recogimiento. Con todo, diversos testimonios coinciden en apuntar el trabajo puntual de las miembros de este colectivo siguen activas en militancias múltiples que van desde la creación de escuelas de mujeres en el ámbito de las maquilas o de pobladores, hasta la permanencia de algunos grupos feminista-ecologistas como *Madre y Selva* hasta la pervivencia de la única revista electrónica de carácter exclusivamente feminista que pervive en la región cuyo nombre, *La Cuerda*, da cuenta del colectivo feminista de mismo nombre. Sobre el nuevo rol de las mujeres en la vida política local ver: (Mérida, 2005). En esta dirección también cabe anotar que los liderazgos más sólidos y reconocidos durante la última década en el país es de mujeres, donde destacan figuras como, Nineth Montenegro, Helen Mack, Rigoberta Menchú o Rosalina Tuyuc.

³⁷ Del que haremos referencia posteriormente, al final del epígrafe.

³⁸ Destacando el movimiento llamado *Octubre Azul*.

³⁹ Muchas comunidades mayas, con la activación de la guerrilla y la llegada de las Fuerzas Armadas, padecieron la sensación de encontrarse “entre dos fuegos” -tal como han analizado David Stoll (1993) y Le Bot (1993) al referirse a la situación de las comunidades Ixil. Algo semejante ocurrió también –en una dimensión menor- con colectivos campesinos de la frontera agrícola en los países vecinos, tal como lo describen los trabajos de Mark Danner (1994) al analizar la matanza acontecida en El Mozote o de Salvador Martí (2000) al estudiar la base social de la Contra en las zonas rurales del interior de Nicaragua. Fue dicha sensación –la de estar “entre dos fuegos”- y la pretensión de salvar

que, a la vez, entronca con un tema recurrente de la historia guatemalteca: la captación involuntaria y forzosa de la población maya por parte de las autoridades⁴⁰.

Aunque no es una discusión zanjada, muchos análisis coinciden en señalar que las PAC desempeñaron un papel determinante en el aspecto militar del conflicto. Tal como expone Payeras (1991: 39-40) “las patrullas, resultado y complemento a la vez del genocidio y de la tierra arrasada, fueron una arma clave de la contrainsurgencia y representan el hecho político más importante ocurrido en el país desde el siglo XVI, cuando se reconcentró a la población aborigen en los llamados pueblos de indios. El solo hecho de que 900 mil personas formaran parte de ellas en un país de siete millones y medio de habitantes, da una idea del fenómeno social y político que constituyeron”.

Sin embargo, de acuerdo a fuerzas castrenses y siguiendo a Sáenz de Tejada (2004:66) la disolución y desmovilización de las PAC fue una decisión apresurada y sin planificación, llevada a cabo con celeridad como decisión propia antes que ésta se convirtiera en una imposición de la mesa de negociaciones de los *Acuerdos*. Sin embargo al poco tiempo de firmarse éstos, algunos de sus líderes empezaron a darse cuenta que no estaban incluidos en los Acuerdos y que, por tanto, a pesar de los “servicios prestados” al Estado de forma coactiva no serían sujeto de ninguna forma de resarcimiento.

De todas maneras, alrededor de esta organización se desarrollaron redes sociales, liderazgos, lealtades y relaciones de poder que, para algunos individuos e intereses, suponían un activo mantenerlas⁴¹. Y uno de estos intereses fue el reclamo de una compensación económica. Como se ha anotado, la primera manifestación se realiza en 1997, pero no sería hasta la campaña electoral de 1999 que el tema de la indemnización de los ex patrulleros estaría en el centro de la agenda. Sin embargo, no fue hasta junio de 2002 cuando, después de que se realizó un conjunto de acciones y movilizaciones en el norte del país y se integró una comisión específica, que empezaron a reorganizarse los ex PAC de distintos municipios del país (Sáenz de Tejada, 2004:73-77).

A partir de entonces, y hasta la actualidad, los ex PAC se convertirían en uno de los colectivos más movilizadas, registrándose en su repertorio de acción colectiva solicitudes escritas dirigidas a las autoridades, citas y audiencias con ellas, toma y destrucción de oficinas públicas, manifestaciones y concentraciones, bloqueos de carreteras e instalaciones públicas y retenciones de personas. Precisamente por ello las respuestas gubernamentales –sobre todo en la campaña electora de finales de 2003– fueron solícitas a la hora de mostrar receptividad e iniciar negociaciones, aunque no de hacer efectivas las promesas debido a un haz complejo de elementos que van desde la falta de voluntad política real, la resistencia mostrada por la comunidad internacional y las ONG’s de derechos humanos, hasta la prohibición expresa de la Corte de

sus vidas en un entorno caracterizado por el fuego cruzado de presiones y coerción les obligaron a “definirse” (Stoll,1993:20).

⁴⁰ Así lo señala la CEH (190): “la instauración de las PAC constituyó una nueva forma de utilización de la fuerza laboral indígena de modo extendido y sin costo, como se había hecho en la Colonia e inicios de la República. En este caso, la utilización de los indígenas se hizo en función de objetivos militares. A la par que buscaba desestructurar los fuertes lazos comunitarios, la confianza entre vecinos y las redes de solidaridad; esto evitaba que la guerrilla se apoyara en estructuras comunitarias”. Cabría agregar, a la vez, que la raíz viene de mucho antes relacionada con las funciones de los comisionados militares, década de los cincuenta que posteriormente comienzan a asumir tareas de información e inteligencia.

⁴¹ Son conocidos los esfuerzos realizados por antiguos oficiales de las FFAA para intentar “recuperar las lealtades” de los ex-jefes de patrullas y ex comisionados militares para fortalecer la estructura del FRG desde las elecciones de 1995.

Constitucionalidad a su pago. Ciertamente, al hablar de las ex-PAC se está haciendo referencia a un “movimiento” (protagonizado por un colectivo que sintetiza la compleja naturaleza de víctima-verdugo) cuya presencia tiene una gran capacidad de desestabilización política del país. Con todo, es preciso anotar que este fenómeno no es ajeno a la reapertura del tema de la violencia que sufrió el país durante los últimos 40 años y que se pretendió zanjar con los Acuerdos.

2.4.2 La defensa de los Derechos Humanos y contra la impunidad

Otra de las manifestaciones más relevantes de la SCO durante el período 2000-2004 fue sin duda la de defensa de los derechos humanos y contra la impunidad⁴². Esto fue así hasta el punto que muchos testimonios coinciden en señalar que las diversas expresiones organizadas de la sociedad civil en la defensa –en un sentido amplio- de los derechos humanos fueron determinantes en la tarea de fiscalización y rendición de cuentas (diríase *accountability*) hacia la administración Portillo y al Congreso dominado por las expresiones más inmovilistas del FRG.

Fueron muchas de estas organizaciones las que, periódicamente, elaboraban textos que posteriormente se convertían en iniciativas legislativas presentadas en el Congreso –aunque finalmente nunca se convertían en ley por no contar con el apoyo suficiente. Y también éstas fueron las que trasladaron a la agenda mediática internacional los tímidos avances y notables retrocesos en el cumplimiento de los Acuerdos, las continuas violaciones a los derechos humanos y la reaparición de actividades criminales e intimidatorias por parte de cuerpos ilegales.

En esta línea destaca una iniciativa novedosa en el ámbito internacional, creada e impulsada por una gran coalición, en la que destacaban las organizaciones siguientes: la Fundación Mack, la Fundación Rigoberta Menchú, el Grupo de Apoyo Mutuo, el CALDH, la Oficina de Derechos Humanos del Obispado, la Institución de Estudios Comparados de Derecho Penal, Comisión de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA) y el Centro de Investigaciones de Derechos Humanos (CONADEGUA).

Esta iniciativa, expuesta a través de un texto organizado en 15 artículos, se llamó CICIACS, que es el acrónimo de *Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad*. La CICIACS tenía como objetivo crear una comisión internacional de investigación que diera respuesta al Compromiso IV del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, donde se establecía la necesidad de desarticular los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, y que nunca se cumplió⁴³. Esta iniciativa pronto tuvo el apoyo del Procurador de Derechos Humanos

⁴² Siendo la defensa de los derechos humanos una necesidad de primera magnitud en Guatemala. Sobre todo a raíz del incremento del crimen organizado. En esta línea es preciso señalar las innumerables denuncias realizadas por las organizaciones de derechos humanos sobre la existencia de redes clandestinas e ilegales de grupos armados que continúan actuando y, bajo la apariencia del delito común, muchas veces se perpetran actividades de intimidación –e incluso asesinatos- contra miembros destacados de la SCO o de agrupaciones políticas. Estas actividades (calificadas genéricamente como “las fuerzas ocultas” por parte de sectores de la opinión pública) parecen escapar del control del sistema judicial y manteniendo con ello una atmósfera de inseguridad ciudadana e impunidad que, a la vez, genera un espacio abonado para el florecimiento de la corrupción, el crimen ilegal –y con un mayor énfasis en la destinada contra las mujeres- y el tráfico de narcóticos.

⁴³ Sobre esta problemática MINUGUA verificó este componente en un informe, que corresponde al periodo entre el 1 de julio del 2000 y el 30 de junio del 2001, estableciendo que: "Existen indicios de que la influencia y participación de estos grupos (cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos) en actividades ilegales y delictivas habría crecido, pero su naturaleza clandestina y el encubrimiento del que gozan dificulta su verificación. El gobierno debe

(PDH) y el 21 de enero del 2003, el Congreso por unanimidad emitió un punto resolutivo en donde apoyaba su creación. Asimismo, el gobierno de la República a través de su Canciller emitió un comunicado público apoyando la iniciativa. Es así como el 13 de marzo del 2003, el PDH y el Ministro de Relaciones Exteriores, con las organizaciones de derechos humanos como testigos de honor, firman un Acuerdo para la Creación de la CICIACS.

De haberse creado, la CICIACS hubiera tenido un carácter internacional, ya que sería creada a través de un canje de cartas entre la ONU, la OEA y el Estado de Guatemala. La participación de comisionados y técnicos nacionales en el esfuerzo, garantizarían el carácter vinculante y de respeto a la legalidad guatemalteca. Por otra parte el carácter internacional garantizaría altos niveles de seguridad para los implicados en la investigación, posibilidades de intercambio de información, de métodos de investigación y experiencia con otros países y autoridad moral para desarrollar propuestas que permitan fortalecer el sistema de justicia, a la par que se basaba en la hipótesis que la Comunidad Internacional garantizaría que ésta fuera vinculante.

El mandato de la CICIACS consistía en dos tareas⁴⁴. Por un lado, investigar a los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operan en Guatemala, con especial atención en aquellos que fueran responsables por los ataques y amenazas sufridos por defensores de los Derechos Humanos, operadores de justicia, testigos, periodistas, sindicalistas y otros sectores sociales, investigar presuntas actividades ilegales o clandestinas de los cuerpos de seguridad estatales y privados. Y, por otro, determinar la naturaleza de los nexos que puedan existir entre estas asociaciones ilícitas con agentes del Estado y con otros sectores con miras a lograr su desarticulación y la persecución penal de los responsables.

Esta Comisión se hubiera integrado por tres comisionados –un representante de las ONU que a su vez funcionaría como Coordinador, un representante de la OEA, y un representante del Estado⁴⁵- y para realizar su función establecería convenios de cooperación con el Ministerio Público que, según al artículo 44 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, el Fiscal General puede nombrar fiscales espaciales para garantizar su independencia y autonomía, asimismo puede solicitar la colaboración de organismos nacionales e internacionales.

combatir la impunidad que los ampara, especialmente la tolerancia, aquiescencia o complicidad de algunos funcionarios públicos".

⁴⁴ Las facultades para llevar a acabo su tarea serían las de: a) requerir información de funcionarios públicos y dependencias del Estado, la cual, estarán obligadas a dar; b) contar con pleno acceso a las instalaciones públicas, incluyendo policiales y militares, sin previo aviso; c) garantizar la confidencialidad a las personas que participen en la Investigación en calidad de testigos, víctimas, peritos o colaboradores; d) solicitar la adopción de medidas necesarias para garantizar la seguridad de los testigos, víctimas y todos aquellos que colaboren con la investigación, e) solicitar a las autoridades correspondientes que inicien procedimientos administrativos contra aquellos funcionarios públicos aparentemente responsables por faltas o abusos en el ejercicio de sus funciones, f) realizar convenios de cooperación con el Ministerio Público para incluir, entre otras cosas, el nombramiento de fiscales especiales, g) realizar convenios de cooperación en materia de investigación con la PDH, otras instancias nacionales y la MINUGUA.

⁴⁵ Éste sería un ciudadano guatemalteco de reconocida integridad moral, designado por el Presidente de la República sobre la base de una terna propuesta por el Procurador de los Derechos Humanos y los otros dos Comisionados. Los Comisionados a su vez trabajarán con un Equipo de Trabajo conformado por expertos nacionales e internacionales designados por ellos.

El período que hubiera durado la actividad de la CICIACS sería un año a partir de la fecha en que iniciara su funcionamiento y podría prorrogarse por doce meses más, siendo sus resultados la publicación de un Informe Final⁴⁶ acerca de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos investigados, donde se expusiera información sobre sus integrantes, estructuras, sistemas de operación, fuentes de financiamiento, redes de colaboradores, su presunta participación en los ataques y amenazas sufridos por defensores de los derechos humanos, operadores de justicia, testigos, periodistas, sindicalistas y otros sectores sociales, y las recomendaciones dirigidas a los poderes de Estado.

Pero a pesar de los acuerdos previos, la precisión técnica de la iniciativa y de la presión ejercida por las redes internacionales de organizaciones de derechos humanos y de solidaridad, la CICIACS ésta no se llevó a cabo⁴⁷. Con todo, es preciso anotar la novedad de este fenómeno, que encaja directamente con la forma de hacer política en un mundo transnacionalizado regido por las dinámicas flexibles de la gobernanza internacional, donde el resultado final de cualquier política ya no es percibido solamente como el efecto de un gobierno que la propone y la aplica con un propósito deliberado, sino que como la consecuencia de la interacción constante entre agentes sociales de todo tipo (Edwards y Gaventa, 2001).

De esta interdependencia se desprende la existencia de diversas “redes de gobernanza” referidas a ámbitos determinados de la problemática social –en este caso sobre derechos humanos- que cuando se articulan y reglan terminan por crear los llamados *regímenes internacionales*⁴⁸, definidos como las reglas del juego acordadas por los actores en la arena internacional que delimitan, para dichos actores y el mismo Estado, el rango de comportamientos legítimos o admisibles en un contexto específico de actividad (Rittberger, 1993:1).

En esta dirección es posible afirmar que durante los primeros años del siglo XXI, con la aparición de nuevos actores en la escena política, se han ido configurando en Guatemala una red que ha insertado al país a un *régimen internacional* centrado en la protección de los derechos humanos⁴⁹ y, muy probablemente gracias a ello, se han ido registrando algunos avances⁵⁰. Hecho que refuerza la hipótesis de que un entorno

⁴⁶ Una copia del Informe Final con sus anexos sería enviada al Procurador de los Derechos Humanos, al Secretario General de las Naciones Unidas y al Secretario General de la Organización de Estados Americanos con fines de verificación.

⁴⁷ El tema CICIACS no está totalmente cerrado. El mismo gobierno ha expresado recientemente su interés en retomar el tema, lo cual sigue siendo fundamental para las organizaciones sociales. La pronta puesta en marcha de la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos (OACDH) será otro esfuerzo que vendrá a apoyar una serie de propuestas de estas organizaciones de la sociedad civil, quienes han luchado en los últimos meses por su instalación aún y a pesar de los obstáculos manifestados por la Cancillería guatemalteca y varias bancadas en el Congreso de la República.

⁴⁸ Los *regímenes internacionales* reflejan pues nuevas correlaciones de fuerza en la configuración del poder en determinados sistemas sociales relevantes ya que cada uno de los “acuerdos temáticos” solamente se establece cuando los nuevos actores –que pasaremos a llamar Actores Transnacionales Sin Afán de Lucro (ATSAL)- son capaces de crearlos, abriendo nuevos espacios a pesar de la reticencia de los gobiernos o de quienes detentan el *statu quo*.

⁴⁹ Sobre la aparición y articulación de este régimen internacional véase Brisk (1994, 2000).

⁵⁰ Donde destaca en 2005 la firma entre el Gobierno y la ACNUDH de un acuerdo para establecer, previa ratificación del Congreso, una Oficina del Alto Comisionado en el país para supervisar la situación de derechos humanos e impulsar, entre otros, programas de capacitación para jueces y abogados. A la vez que, por otra parte, varias organizaciones de derechos humanos celebraron la decisión de la Audiencia Nacional española de solicitar la extradición del ex dictador R. Lucas García (1978-82) por su presunta responsabilidad en el asesinato de 3 sacerdotes españoles y en el asalto a la embajada española en 1980, en la que murieron 37 personas. En 1999, la Nóbel de la Paz, R. Menchú, había interpuesto ante la justicia española una demanda por delitos de genocidio, torturas y terrorismo de

globalizado puede conllevar la apertura de *ventanas de oportunidad* en poliarquías como la guatemalteca, caracterizada por estar muy condicionada por una correlación de fuerzas de carácter involucionista⁵¹. Por ello es preciso destacar la fuerte penetración de las organizaciones de la sociedad civil de Guatemala dedicadas a la defensa de los derechos humanos en los “nuevos escenarios de gobernanza”, poblados por redes horizontales complejas y proyectadas hacia la defensa de los derechos en múltiples niveles territoriales.

2.5 LA ADMINISTRACIÓN BERGER: ¿OTRO CICLO MOVILIZADOR?

Tras la victoria de la coalición GANA, encabezada por Oscar Berger, frente al FRG se generaron nuevas expectativas sobre un posible avance en la implementación de los Acuerdos. En este sentido, el Presidente Berger, anunció un plan para relanzar los Acuerdos de Paz de 1996 con la creación de una Comisión Nacional de Acuerdos de Paz; el resarcimiento a las familias de las más de 200.000 víctimas del conflicto armado interno; el relanzamiento del Pacto Fiscal; la reforma de las instituciones para dar mayor representatividad a la sociedad civil en el impulso de los Acuerdos; el establecimiento de una mesa de trabajo para dar salida a la creciente conflictividad agraria y para impulsar una nueva estrategia de desarrollo rural; y el fortalecimiento de la justicia, seguridad ciudadana y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Por otro lado, en ese marco, MINUGUA concluyó su misión tras permanecer vinculada al proceso de paz y reconstrucción durante los últimos 10 años, y fue sustituida por una Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que continuará con la labor de seguimiento de los derechos humanos y de asistencia técnica al Gobierno.

Con todo, y a pesar de las expectativas, a partir de la valoración de los 5 indicadores que utiliza el *Barómetro de derechos humanos* la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona⁵², Guatemala en 2004 continuó estando en la lista de los 43 países del mundo que mantienen un nivel muy grave de violaciones a los derechos humanos y a las libertades fundamentales⁵³. Y así lo reflejan también los datos que siguen de *Freedom House* (Gráfico 2.1 y Gráfico 2.2)

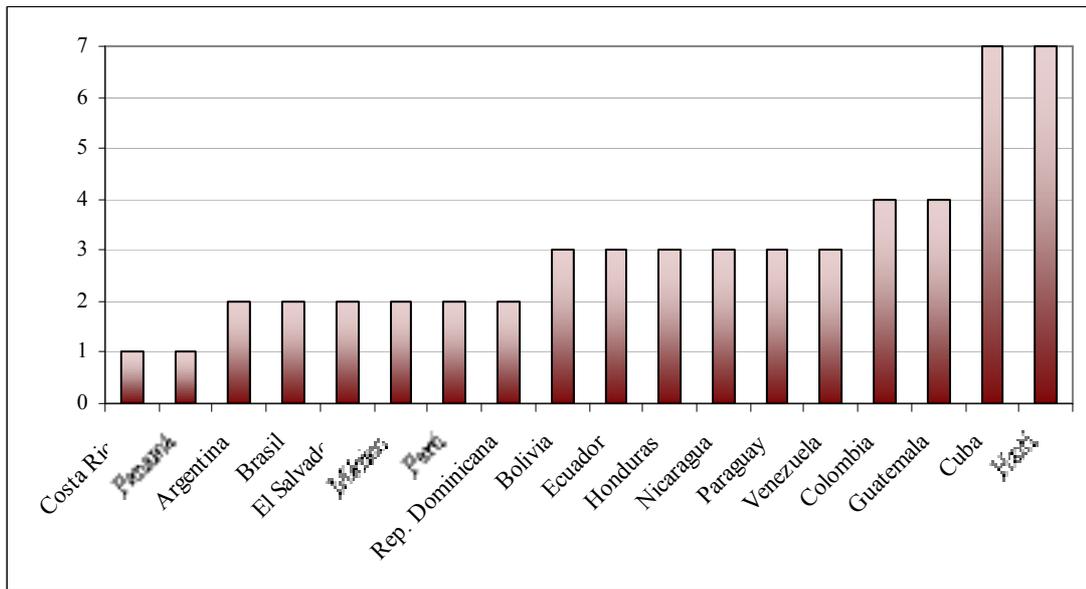
Estado contra R. Lucas García y varios de sus más íntimos colaboradores, así como contra los también ex dictadores golpistas E. Ríos Montt y O. Mejía Víctores. En esta misma cuestión, sin embargo, cabe destacar que la Corte de Constitucionalidad guatemalteca anuló el proceso contra 16 militares acusados de asesinar en 1982 a más de 300 personas en el departamento del Petén, generando esta decisión la condena unánime de organizaciones de derechos humanos.

⁵¹ Pero esta nueva lógica tiene importantes consecuencias para la misma democracia, y no todas positivas. También es posible hablar de consecuencias negativas porque en este nuevo marco muchas decisiones dejan de ser imputables a un gobierno elegido y pasan a ser el resultado de la acción combinada de múltiples actores o de la imposición de las instituciones multilaterales.

⁵² Estos indicadores son: a) Países con graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos según fuentes no gubernamentales; b) Países con graves violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales según la UE; c) Países con graves violaciones de los derechos humanos según los informes y resoluciones de la CDHNU; d) Países que aplican o mantienen la pena de muerte; e) Países de origen de personas que han obtenido asilo político.

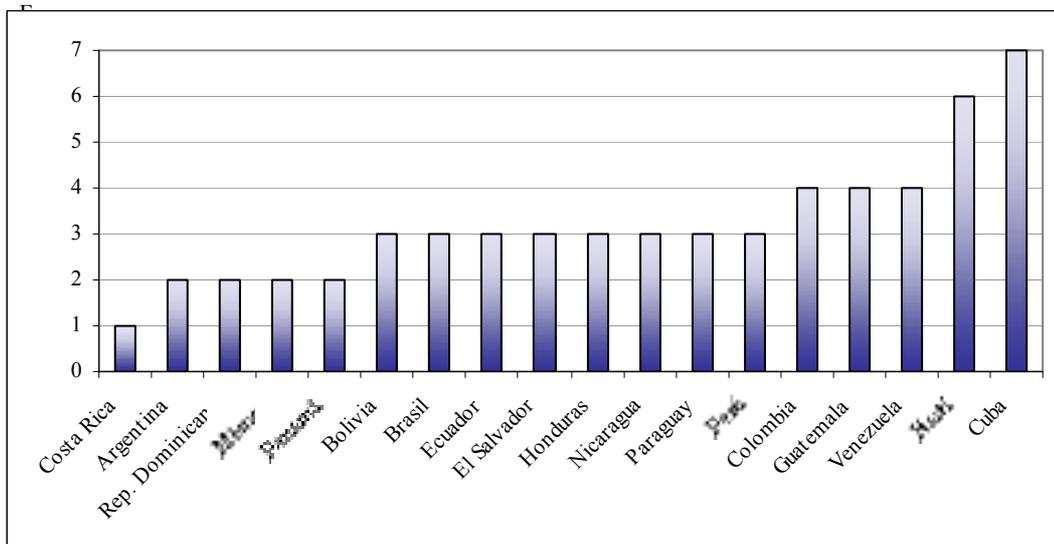
⁵³ Estos países son: Afganistán, Arabia Saudita, Argelia, Bangla Desh, Belarús, Burundi, Camboya, China, Colombia, RG Congo, RPD Corea, Côte d'Ivoire, Cuba, Etiopía, Filipinas, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Haití, India, Indonesia, Irán, Irak, Israel, Jamaica, Líbano, Liberia, México, Myanmar, Nepal, Nigeria, Pakistán, Palestina, Perú, Rusia, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Turkmenistán, Uganda, Uzbekistán, Vietnam, Zimbabwe.

Gráfico 2.1 Derechos políticos 2005



F
Fuente: www.freedomhouse.org

Gráfico 2.2 Libertades civiles 2005



Fuente: www.freedomhouse.org

Pero a pesar de lo expuesto, desde que tomó posesión Oscar Berger, parece haberse iniciado un nuevo ciclo de movilización que tiene dos ejes, en principio divergentes.

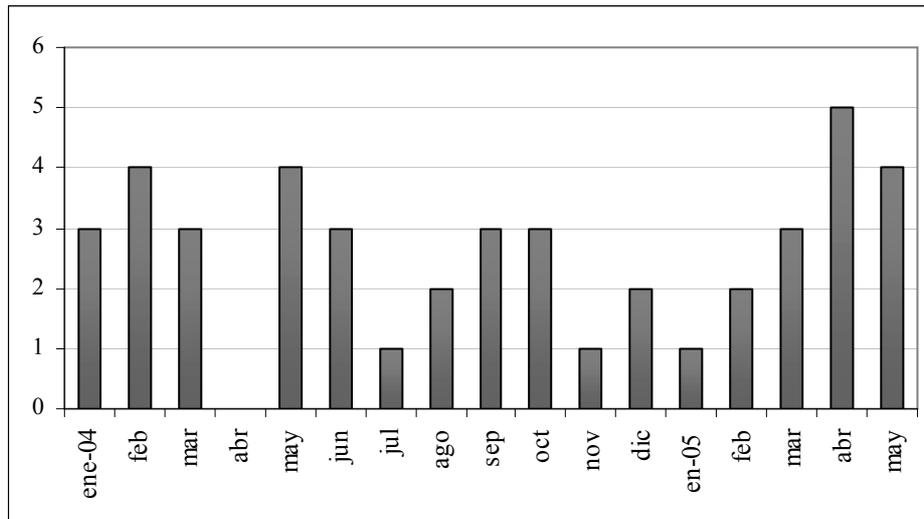
El primero de los ejes es la reactivación de la conflictividad laboral y agraria. En el campo este fenómeno se ha traducido en un incremento de las invasiones de tierras, los desalojos forzados, las manifestaciones de rechazo a propuestas económicas (donde destaca la ley de minería) y por los enfrentamientos violentos entre grupos de campesinos sin tierra y las fuerzas de seguridad del Estado. En cuanto a la conflictividad laboral (en un sentido amplio) destaca la notable presencia que han tenido diversas manifestaciones masivas y una huelga general de dos días liderada por centrales sindicales, organizaciones populares, de indígenas y de campesinos (donde destacaba la presencia de la CONIC, el CUC, el CNOC y la Plataforma Agraria) que exigía cambios en la estructura agraria y que protestaban contra la firma del TLC, la aprobación de la Ley de Concesiones y de la Ley de Minería. Con todo, hasta la fecha la actitud del gobierno ha sido la de criminalizar la disensión⁵⁴.

El segundo de los ejes fue el mantenimiento de la tensión hacia las instituciones protagonizada por los centenares de miles de ex PAC que durante todo el período de mandato se han protagonizado actos de fuerza (bloques de carreteras, ocupaciones de edificios públicos y de instalaciones portuarias y aeropuertos, amenazas a empresas y organizaciones de derechos humanos, etc.) para exigir el pago de las compensaciones económicas prometidas por el anterior gobierno de Alfonso Portillo por los “servicios prestados” al Estado. Hasta el momento (y a pesar de la voluntad del Ejecutivo de materializar dicho pago) la Corte de Constitucionalidad ha impedido la prestación de cualquier tipo de compensación por considerarlos ilegales.

De este nuevo ciclo de movilización puede exponerse, de forma tentativa, la conclusión de que la nueva administración no ha respondido a las expectativas de reaparición del espíritu de los Acuerdos (tal como se imaginó en la campaña electoral), ni de una reapertura institucional y diálogo entre los diferentes actores sociales. Y eso a sabiendas que los retos que ofrece la coyuntura actual necesita de un amplio acuerdo, pues deben concretarse acuerdos como el CAFTA que van a condicionar el futuro del país a medio y largo plazo. Ciertamente, el cierre de espacios puede conllevar la aparición de una dinámica de contienda política contenciosa. Una contienda que supondría la reversión de los propósitos (y los avances) que caracterizaron las voluntades firmantes de los Acuerdos de Paz hace justo una década.

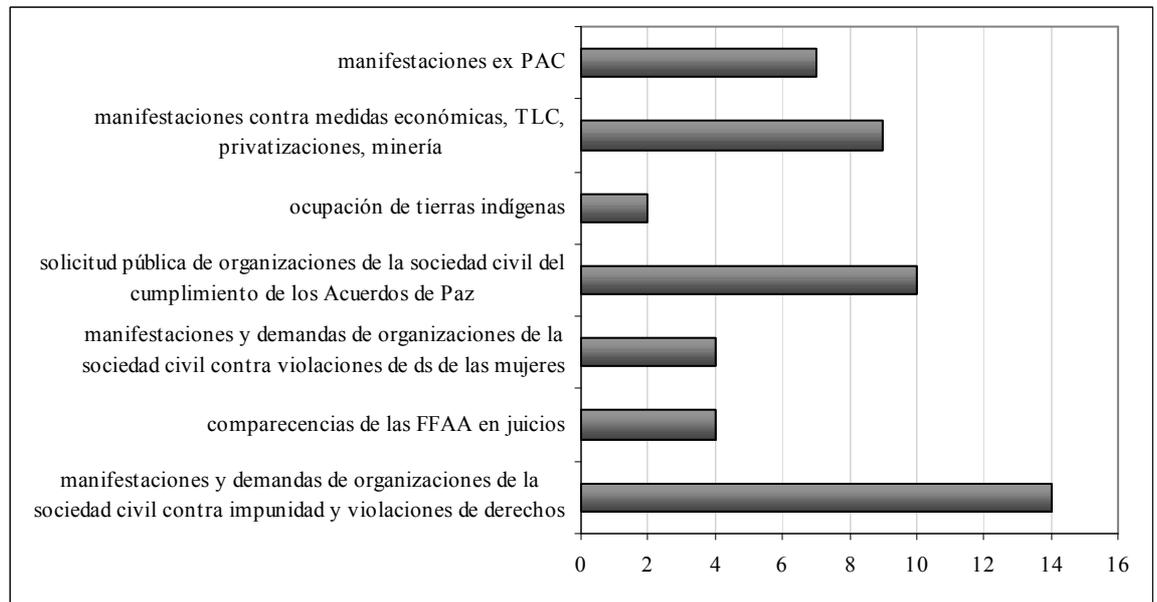
⁵⁴ En esta línea, el 13 de abril de 2005 entró en el Congreso una iniciativa de ley que reformaría el artículo 397 del Código Penal, referente a manifestaciones ilícitas, y que pretende penalizar los bloques de carreteras y la retención de personas en lugares públicos con castigos de dos a cuatro años de prisión.

Gráfico 2.3 Acciones políticas no convencionales* en Guatemala enero 2004-mayo 2005



*Por acción política no convencional nos referimos a manifestaciones, bloqueos de vías públicas, ocupación de bienes inmuebles y declaraciones públicas
Fuente: Prensa Libre, Siglo XXI, La Hora, El Periódico, Nuestro Diario, Al Día, Diario de Centroamérica y página del CEG.

Gráfico 2.4 Acciones políticas no convencionales según temática



Fuente: Prensa Libre, Siglo XXI, La Hora, El Periódico, Nuestro Diario, Al Día, Diario de Centroamérica y página del CEG

2.6 EL DESPERTAR DEL MUNDO INDÍGENA

No es fácil establecer una definición simple y ampliamente compartida de lo que quiere decir ser indígena y, menos aún, de lo que significa pertenecer a uno de sus pueblos. Con la voluntad de establecerlo se han establecido dos definiciones. Una de ellas⁵⁵, expone que los pueblos indígenas son los descendientes de los grupos humanos que estaban en un territorio en el momento de llegada de otros grupos con características culturales o étnicas diferentes, y que su aislamiento de éstos últimos les permitió conservar con pocas modificaciones las costumbres y las tradiciones ancestrales, a la vez que han mantenido instituciones sociales, económicas y políticas propias a pesar del establecimiento de Estados que les son –en gran medida- ajenos. La otra definición⁵⁶, con un mayor calado político, parte de que las comunidades, naciones y/o pueblos indígenas son aquellos que, contando con una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y la colonización que sufrieron en sus territorios por parte de grupos humanos pertenecientes a otros pueblos, se consideran a sí mismos diferentes a éstos, a la vez que están decididos a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad, que son la base de su existencia como pueblos. Con todo, las dos definiciones expuestas no nos muestran ninguna clave para distinguir quiénes pertenecen o no a un pueblo indígena. Y eso es así porque se trata de una realidad que no es estática, y que es tan compleja y voluble como todos los fenómenos relacionados con la identidad. Pues lo importante no es “ser” o “no ser” indígena, sino querer serlo y autodefinirse como tal.

Pero más allá de la definición que uno quiera escoger, o de la voluntad individual de las personas para autodefinirse como indígenas, cabe señalar que estamos hablando de un grupo humano que históricamente (y aún hoy puede considerarse víctima) ha sufrido amenazas sistemáticas respecto a la titularidad y el uso de sus tierras, territorios y recursos; la integridad y dignidad de sus culturas y hábitos; y a sus formas de conocimiento y relación con el entorno. A la par que en Guatemala se conformó un Estado que tuvo políticas y actos de discriminación, explotación y marginación hacia estos pueblos de forma sistemática.

A diferencia de otros países de América Latina, en el caso de Guatemala el fenómeno de la eclosión de lo indígena en el escenario nacional se ha presentado de forma tardía, hace un poco más de una década. Y no deja de ser paradójico este fenómeno, pues este tema incumbe a más de la mitad de la población⁵⁷. Con todo, ahora, éste configura una pieza indispensable de la agenda nacional. ¿Porqué hasta ahora? Se preguntan muchos⁵⁸.

La súbita importancia de la cuestión indígena en Guatemala es tanto un efecto de la globalización política externa (Brisk, 2000) como un arduo problema interno de violencia genocida (CEH,1999). La manera cómo se ha manejado la “novedad”, por parte de quienes le tienen simpatía, revela a el retraso de la conciencia histórica con

⁵⁵ Definición que utiliza el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de Naciones Unidas y que, posteriormente, se recogió de forma muy semejante en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

⁵⁶ Definición que propone la Subcomisión de Naciones Unidas para la Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías.

⁵⁷ Siempre hay bailes de cifras a la hora de señalar el total de la población indígena de Guatemala y el porcentaje de ésta. Según el Informe del PNUD de 2003 la población indígena en Guatemala era de 4.847.138 personas, cifra que suponía el 43% de la población nacional. Con todo, un informe de *Native Lands* de 2002 decía que ésta era de 6.538.121 (Bastos y Camús, 2004).

⁵⁸ Sobre el tema de la emergencia ver: (Martí, 2004b).

respecto al momento, la lentitud para asumir su historia, y la existencia de una sociedad racista que ha subordinado durante siglos a los indígenas y que, apenas un cuarto de siglo, desató una masacre contra sus comunidades (Bastos y Camús, 2003). Esta reciente invisibilidad y la imposibilidad de que se pensara en clave indígena (y se los pensara) hace que hoy se intente buscar a toda prisa muchas respuestas cuando sólo cabe plantearse aún preguntas.

Ciertamente, hoy se asiste en Guatemala a una eclosión de organizaciones, movilizaciones, y demandas de los grupos indígenas; investigaciones, publicaciones y debates en los espacios académicos sobre el “tema”; declaraciones, compromisos y promesas en el mundo de la política; denuncias por discriminación, una ley que castiga el racismo y un sensacional juicio por insultos racistas que ha planteado la Premio Nóbel, Rigoberta Menchú⁵⁹.

Tal como expone Torres-Rivas (2005) es posible afirmar que en la actualidad se vive el inicio de una ruptura en la conciencia supremacista del “criollo”, arquetipo simbólico del actor dominante en las relaciones de un mundo desigual. Pero también priva, en general, un confuso interés de diversos grupos, organizaciones sociales, ONG’s, intelectuales y académicos donde abunda la retórica y la hipocresía, junto a un profundo compromiso por el conocimiento y con la acción.

Siguiendo al mismo autor, el disparo de salida de esta dinámica lo dieron varios acontecimientos:

- 1) la contra-campaña a la celebración del Quinto Centenario del *Descubrimiento* (1987)⁶⁰;
- 2) el otorgamiento del premio Nóbel de la paz a Rigoberta Menchú (1992);
- 3) la declaración, en 1992, del Año Internacional de los Pueblos Indígena y la creación, el año siguiente, del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo; y, sobre todo,
- 4) el debate y la posterior firma del *Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* (AIDPI).

El AIDPI constituyó, aunque con limitaciones, un texto valioso por la novedad de los problemas que introduce y que se sintetizan al proponer por vez primera y de manera oficial el reconocimiento del carácter pluriétnico de la nación guatemalteca⁶¹. Pero junto a ello también cabe observar la gran heterogeneidad existente entre los indígenas guatemaltecos que se manifiesta en tres ejes:

⁵⁹ El primer juicio penal por el delito de racismo acaba de terminar (4/IV/05) con una condena de 3 años y 4 meses en contra de cinco personas que profirieron insultos y amenazas contra Rigoberta Menchú. El juicio y la sentencia han conmovido a la opinión pública nacional e internacional. Recientemente se llevó a cabo el segundo juicio, promovido por la hermana de la líder indígena Rosalina Tuyuc, en el cual se responsabilizó a un agente de seguridad privada que le vedó la entrada a un restaurante.

⁶⁰ En 1992 se produjo la Declaración del Año Internacional de los Pueblos Indígena y la creación del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que tuvieron efectos de cercano y largo plazo.

⁶¹ Es a partir del AIDPI que se empieza a ampliar la toma conciencia del histórico carácter subordinante y racista, de poder y violencia que definen las relaciones etnoculturales, de la necesidad de que las mismas cambien en provecho de la libertad de ejercicio de los derechos culturales para la plena incorporación de la población indígena a la nación sin lo cual ni el desarrollo humano ni la democracia serán posibles. Sobre este fenómeno véase: (Castellnou, 2004).

- La existencia de 23 grupos lingüísticos de los cuáles sólo los primeros cuatro son demográficamente significativos (un 81% del total), tal como se expone en la Tabla 2.1;
- que estos grupos no se encuentran distribuidos por territorios bien delimitados, por equivalentes geográficos y humanos, sino dispersos y ‘confundidos’ de muchas maneras en circunscripciones municipales; y
- la presencia (y potencialidad) de conflictos intraétnicos heredados y nuevos, entre aldeas, comunidades, municipios del mismo o de diferentes grupos indígenas, ya sea por límites jurisdiccionales y problemas de tierras, o por celebraciones religiosas, problemas electorales o políticos.

Tabla 2.1 Guatemala: Población según identidad étnica e idioma materno (2002. En número de habitantes)

	Identidad	Idioma materno		Identidad	Idioma materno
K'iche	1.270.953	890.596			
Q'eqchi	852.012	716.101	Poqomam	42.009	11.273
Cachiquel	832.968	444.954	Akateco	39.370	35.763
Mam	617.171	477.717	Xinka	16.214	1.283
Q'anjob'al	159.030	139.830	Awakateco	11.068	9.613
Poqomchi'	114.423	92.941	Sipakapense	10.652	5.687
Achi	105.992	82.640	Sakapulteko	9.763	6.973
Ixil	95.315	83.574	Uspanteko	7.494	3.971
Tz'utujil	78.498	63.237	Garífuna	5.040	3.564
Chuj	64.438	59.048	Mopan	2.891	2.455
Jakalteco	47.024	34.038	Tektiteko	2.077	1.144
Ch'orti'	46.833	11.734	Itza	1.983	1.094
Total Indígenas	4.433.218	3.179.230			
No-indígenas	6.750.170	7.080.909			
Otros / NR	53.808	977.057			
Total	11.237.196	14.416.426			

Fuente: Censo de Población y Habitación 2002 en Torres-Rivas, (2005).

Con todo, es preciso señalar que a pesar de las múltiples líneas de ruptura internas dentro de los pueblos indígenas, éstos comparten un *plus* de vulnerabilidad por el hecho de serlo. De estos datos que siguen (elaborados por el PNUD de Guatemala, donde se estratifica a la sociedad en cinco estratos según los recursos disponibles) es fácil deducir que un buen predictor de pobreza en la región es la condición de indígena.

Tabla 2.2 La estratificación étnica (% y números absolutos)

Estratos	% indígenas	N. Absoluto	% no indígenas	N. Absoluto
Bajo extremo	70,9	1.527.091	29,1	626.765
Bajo	48,5	2.744.213	51,5	2.915.096
Medio bajo	20,5	528.329	79,5	2.051.116
Medio	6,8	61.144	93,2	833.469
Alto	2,7	4.459	97,3	162.258

Fuente: Torres-Rivas, (2005).

Ante este paisaje desolador y complejo es preciso preguntarse: ¿Cómo es posible mejorar las condiciones de vida y la representatividad de estos colectivos? Ciertamente la situación de los pueblos indígenas varía de región a región. En algunos lugares las comunidades tienen una notable entidad y en algunos casos mantienen incluso cierto grado de organización y coordinación⁶² –aunque casi nunca unitaria, ya sea por falta de recursos conectivos, por la diversidad de sensibilidades, demandas y exigencias (y la diversidad de culturas) presentes en el territorio del Estado.

Con todo, en la última década y media han aparecido algunos elementos, en el ámbito internacional y en el estatal, que parecen indicar ciertos avances. En esta dirección donde más se ha avanzado ha sido en la jurisprudencia internacional (como es el caso del Convenio 169 de la OIT de 1989). Otra cuestión es cómo esta jurisprudencia de “nuevo cuño” (o de cuarta generación) ha tenido un impacto real y concreto en las oportunidades y en las condiciones de vida de los miembros de los pueblos indígenas. Por todo ello hay quien expone que hoy existe un abismo entre los derechos nominales que dicen garantizar los *Acuerdos* y los Convenios Internacionales y la situación realmente existente entre los miembros de los pueblos indígenas y sus comunidades.

Así la cuestión es: ¿cómo cerrar el abismo que persiste entre lo que expone en los textos y la vida cotidiana de estos pueblos? La respuesta a esta pregunta no es fácil, y tampoco hay consenso en su formulación. En este sentido, hay quien expone que la única forma materializar los derechos es exigirlos en el marco de la política local, ya sea a través de la creación de agrupaciones políticas autónomas a los partidos políticos clásicos o de la presencia activa en los *Consejos Municipales y Comunales de Desarrollo*, y de la defensa de éstos ante los tribunales nacionales e internacionales. Otros exponen estrategias más disruptivas y reivindican un ordenamiento ajeno al existente a través de recursos simbólicos y discursivos pan-indigenistas de ámbito mesoamericano.

Es difícil exponer cuál va a ser la estrategia mayoritariamente adoptada por las organizaciones indígenas. Y tampoco existe ningún indicador que nos muestre con certeza que la vida política de los miembros de los pueblos indígenas se articule a través de elementos identitarios (Máiz, 2004). Hasta ahora no ha ocurrido –salvo pequeñas excepciones- y no está claro que ocurra en un futuro. Es más, siguiendo el informe del PNUD de 2004 titulado *La libertad cultural en el mundo diverso de hoy* se desprende que la conflictividad está más asociada a la conculcación del derecho a la diferencia que

⁶² Destaca, en este sentido, la experiencia de la administración, por dos períodos consecutivos, del gobierno local de Quetzaltenango, que es una de las ciudades indígenas más importantes del altiplano.

no a su promoción⁶³. Ciertamente hoy aparecen en Guatemala algunos elementos que pueden facilitar que la conflictividad inherente a un entorno lleno de agravios y desigualdades se canalice a través de expresiones identitarias y culturalistas, pero hasta la fecha no se han dado y parece muy difícil que se den.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que en la región existen otros fenómenos con un mayor potencial conflictivo y movilizador. A la vez cabe destacar que el respeto y reconocimiento a la diversidad es un activo en sí mismo, y todo indica que la voluntad individual de los miembros de estas comunidades reside en una doble estrategia: la posibilidad de aprender el español (*el castilla*, tal como se le llama entre las comunidades indígenas) en tanto que lengua franca para poder intermediar con el “mundo exterior” y la de preservar los rasgos culturales y lingüísticos propios. Este último empeño es el más difícil y costoso, y dónde deberían realizarse políticas activas para la preservación de las lenguas indígenas⁶⁴ (Adams y Bastos, 2003). En este sentido parece cobrar sentido la cita que Ernesto Cardenal, poeta y místico nicaragüense, expuso en la Cumbre de la lengua castellana celebrado el año 2004 en Rosario de que las diversas culturas presentes en el planeta son mucho más que un “patrimonio” de la humanidad. “Cada cultura, cada lengua –afirmó– son formas diferentes y singulares de interpretar y de dar sentido a la vida. Por eso, cada vez que desaparece una cultura se pierde una manera de entender el mundo y de explicarlo”.

⁶³ En la misma línea se manifiesta el Informe del Taller sobre multiculturalidad, pueblos indígenas y gobernabilidad realizado en Guatemala (junio 2004). A nivel teórico esta postura es la defendida por académicos prestigiosos como Ted Gurr y Will Kymlicka.

⁶⁴ Sobre este tema es interesante la polémica (a raíz del anuncio estatal de someter a concesión dos canales de la televisión guatemalteca) sobre la posibilidad de crear una televisión indígena. Las organizaciones indígenas exigieron el cumplimiento del *Acuerdo sobre Identidad* en el campo de los medios de comunicación, en el que el gobierno se había comprometido “a favorecer el más amplio acceso a los medios de comunicación por parte de las comunidades e instituciones mayas y de los demás pueblos indígenas, y la más amplia difusión en idiomas indígenas del patrimonio cultural maya, así como del patrimonio cultural en general”. Asimismo, en dicho Acuerdo, el Gobierno se responsabilizaría de “promover ante el Congreso de la República las reformas necesarias en la actual Ley de Radiocomunicaciones con el objetivo de facilitar frecuencias para proyectos indígenas y asegurar la observancia del principio de no-discriminación en el uso de los medios de comunicación”. Según dichas organizaciones, la forma en que se llevaron a cabo las concesiones fue injusta ya que a pesar del servicio que los pueblos indígenas han prestado al Estado —el trabajo en fincas, fábricas e industrias por salarios míseros— sin recibir beneficio, no tienen los recursos económicos necesarios para participar en la concesión de los canales de televisión. Por ello, consideraron que era una obligación del Estado (a través de una carta abierta dirigida al presidente de la República el 11 de septiembre de 2001), seguir realizando las reformas necesarias para que los pueblos indígenas tengan pleno acceso a los medios de comunicación de masas, y exigen la donación de uno de los canales de televisión a las organizaciones del pueblo maya para contribuir “a la construcción de la identidad pluricultural conforme a los instrumentos internacionales y nacionales en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas”. La necesidad de avanzar en la reforma de la Ley de Radiocomunicaciones para facilitar el acceso y uso de frecuencias a los pueblos indígenas es otro de los aspectos que la MINUGUA señala. Entre otros asuntos pendientes, también recogidos en los Acuerdos de Paz, está el compromiso de comenzar campañas para difundir y valorizar las principales características de la cultura maya, garífuna y xinca, con el fin de superar los fuertes prejuicios y la discriminación aún existente en la sociedad guatemalteca.

2.7 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

- Trabajar en políticas de educación, formación y acceso de los colectivos más desfavorecidos; con especial énfasis en las comunidades indígenas, las mujeres y los jóvenes.
- Apoyar a la SCO en las tareas de lucha contra la impunidad en aras que puedan mantener su actividad y también, para poder realizar las tareas de denuncia y defensa de los derechos humanos no sólo pensando en la repercusión en la sociedad internacional, sino también en la propia ciudadanía guatemalteca.
- Apoyar iniciativas de creación y desarrollo de medios de comunicación local destinados a la formación y a la promoción de las lenguas indígenas.
- Apoyo a las iniciativas locales de la SCO, como elemento dinamizador y de empoderamiento de la red asociativa, en vistas de incrementar la confianza interpersonal.

CAPÍTULO 3

SISTEMA DE PARTIDOS Y PROCESOS ELECTORALES

3.1 INTRODUCCIÓN: SOCIEDADES DIVIDIDAS Y SISTEMAS REACTIVOS

La fragilidad que generalmente caracteriza a las nuevas democracias se convierte en especial vulnerabilidad cuando la estructura social varía a lo largo de líneas étnicas, lingüísticas y/o religiosas⁶⁵. En sociedades étnicamente fragmentadas y marcadas por un pasado de violencia y guerra civil, el sistema electoral cobra especial relevancia para la acomodación mutua y la estabilidad de la democracia. Es difícil comprender el transcurso de la vida política en Guatemala a lo largo de la segunda mitad del siglo XX sin subrayar que, el denominado “país de la eterna primavera”, es uno de los países con mayores problemas de integración social de toda América Latina. La enorme diversidad étnica, cultural y lingüística⁶⁶ en Guatemala ha terminado fragmentando la sociedad en dos polos, ladinos e indígenas, estos últimos víctima de una discriminación casi estructural que sistemáticamente los excluye del entramado institucional vigente, a pesar de representar más de la mitad de la población. Llama poderosamente la atención que esta realidad indígena tan sobresaliente reciba una atención tan limitada en la agenda y en el debate político nacional, afectando, como afecta, múltiples dimensiones de la vida política del país; desde el registro electoral y la participación política (Guatemala es el país con mayores niveles de abstención de toda América Latina) hasta las actitudes de la población hacia las instituciones.

Los sistemas electorales pueden clasificarse por la forma en que se enfrentan al problema de las sociedades divididas en un continuo cuyos extremos podrían denominarse sistemas proactivos y reactivos. Los sistemas proactivos buscan alterar la estructura de la fragmentación social con el objeto de promover la práctica poliárquica y la competencia centrípeta. En el tipo ideal que representa este polo del continuo, los candidatos compiten por votos entre grupos politizados diferentes del propio para promover la acomodación en lugar de una política excluyente. Los sistemas reactivos, por contraposición, aumentan las divisiones étnicas, toman las diferencias por dadas y trabajan tratando de rodearlas; terminan convirtiéndose así en una suerte de sistemas reflexivos, neutrales frente a las divisiones y diferencias existentes. Son sensibles a estas diferencias en el sentido de que no pasan desapercibidas, pero no sesgan ni a favor ni en contra; simplemente hacen muy poco o nada por disminuir la polarización de preferencias⁶⁷.

Entre los países de América Central, Guatemala es un caso representativo del quehacer de la vida política poliárquica en sociedades divididas. Sin embargo, difiere en ciertos sentidos de otras sociedades divididas en que las diferencias étnicas no se encuentran politizadas en partidos políticos diferenciados. En principio, la falta de

⁶⁵ Bunce, (2002).

⁶⁶ La población indígena está étnica y culturalmente fragmentada del tronco maya en una multiplicidad de familias con idiomas y tradiciones propias. En Guatemala se hablan unas veinte lenguas, además del castellano. Entre los veintiún pueblos mayas, se encuentran los kiché, mam, kaqchiquel, q'eqchí, ixil, q'anjobal y achílos, siendo los kiché los más numerosos de ellos (20 por ciento de la población indígena). Además de los mayas, se encuentra también el pueblo indoamericano de los xinca y el afroamericano de los garífuna (López Pintor, 1999:78-79).

⁶⁷ Shapiro, (2002: 11).

articulación de la politización de los intereses étnicos en partidos políticos que defiendan particularmente sus intereses podría ser interpretada como una ventaja para aminorar el conflicto y facilitar la acomodación, pero el caso de Guatemala donde los partidos políticos tradicionales no terminan de incorporar las poblaciones indígenas y sus demandas al sistema, es más bien reflejo de un sistema electoral reactivo y excluyente, en el que las preferencias de las minorías no encuentran una vía institucional satisfactoria para la canalización de sus demandas que contribuya a la legitimidad del sistema al interior de estos colectivos. Podría afirmarse que la situación se asemeja a dos sistemas superpuestos: un sistema electoral y de partidos no polarizado ideológica ni étnicamente se asienta sobre una sociedad ideológica y étnicamente polarizada. El resultado es que en una sociedad de ladinos e indígenas, donde estos últimos constituyen la mayoría de la población, la institucionalidad poliárquica es ladina.

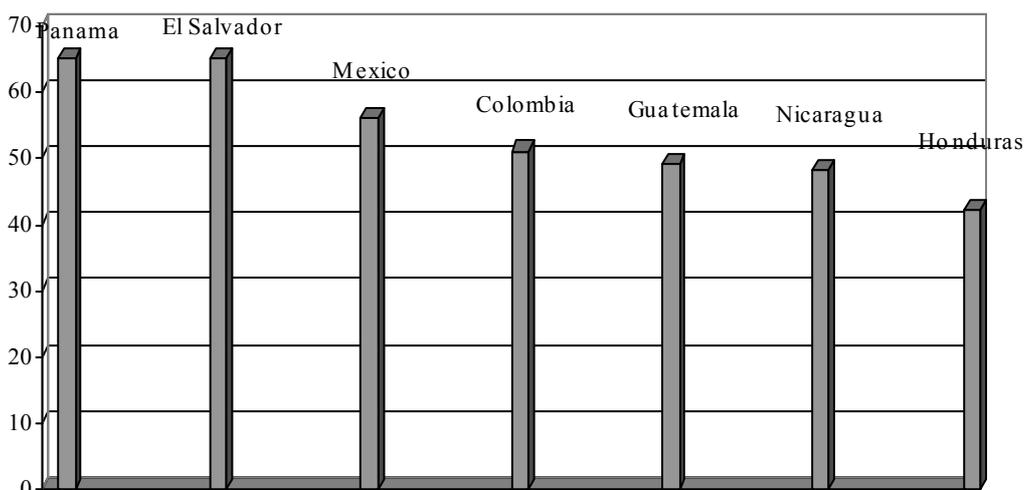
Al igual que en Nicaragua y El Salvador, el sistema electoral cobró especial relevancia en los procesos de diálogo para la negociación de los Acuerdos de Paz en Guatemala, debido a la necesidad de incorporar a los actores beligerantes en la institucionalidad vigente.

Con el fracaso de la revolución en 1954 y la frustración del proceso democrático que se había iniciado una década antes⁶⁸, se introdujeron en las constituciones de 1956 y 1965 limitaciones severas a la legalización de partidos políticos. Se estableció en particular la prohibición de partidos políticos comunistas, de tendencia totalitaria o que utilizaran medios violentos contra el Estado, definidos éstos de manera muy laxa y limitando así considerablemente las posibilidades de organización política de la población. Hasta 1985 el juego partidista se centraba en cuatro actores fundamentales: el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), heredero del movimiento de la contrarrevolución, el partido anticomunista fundado por los militares que asumieron el poder en 1963, el Partido Demócrata Cristiano (PDC), fundado en 1957, que era permitido entre otras razones por el papel de la Iglesia en la represión de la revolución, y el Partido Revolucionario (PR), que se decía heredero de la revolución.

La trayectoria de prácticas electorales fraudulentas sobre las que se fue fraguando la desconfianza entre los actores es otro pilar fundamental sobre el que se asienta el contexto histórico-político de la trayectoria electoral y partidista en Guatemala. La recuperación de la credibilidad y la confianza en los procesos electorales se erigió en una de las cuestiones punteras de la agenda política tras el golpe de 23 de marzo de 1982, entre cuyos antecedentes se encontraban las secuelas de las irregularidades que tuvieron lugar en las elecciones de 1974. En la actualidad, Guatemala figura entre los países cuyos ciudadanos manifiestan un menor nivel de confianza en las elecciones (Gráfico 3.1). En 2004, solo un 49 por ciento de los ciudadanos dice confiar en los procesos electorales.

⁶⁸ La revolución de junio de 1944 que acabó con el gobierno despótico de Ubico finalizó con el acceso al poder de Castillo Armas en 1954. Concluía así el proyecto reformista de Jacobo Arbenz y la “revolución pequeño-burguesa-democrática (Alcántara, 1999:179-183).

Gráfico 3.1 Nivel de confianza ciudadana en las elecciones 2004



Fuente: Azpuru y Selligson, (2004).

La confianza en los procesos electorales por parte de las élites parlamentarias no presenta una trayectoria estable (Tabla 3.1). Si bien en promedio, las élites confían en las elecciones, en los períodos legislativos 1995-1999 y 2004-2008 aproximadamente un tercio de los legisladores manifestó una confianza media-baja en estos procesos. La valoración promedio subió en el período legislativo 2000-2004 para descender a los niveles de 1995 en el período vigente. No obstante, con el tiempo, las diferencias entre partidos políticos en relación a la confianza en los procesos electorales ha disminuido sensiblemente; los niveles de confianza son mucho más homogéneos en la actualidad. Si bien en 1995, conociendo el partido político podía predecirse más de un 60 por ciento de la confianza individual de los legisladores en las elecciones, en la actualidad, este poder de predicción se ha reducido al 10 por ciento.

Observando las variaciones en la confianza en las elecciones de un mismo partido a lo largo del tiempo, pareciera dependiente del resultado obtenido por cada partido en los procesos electorales objeto de valoración. Tómese, por ejemplo, el caso del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), que arroja unos niveles de confianza significativamente mayores para las elecciones en el periodo durante el que el fue gobierno (2000-2004) que en los restantes periodos. Un proceso similar puede observarse para el caso del Partido de Avanzada Nacional (PAN).

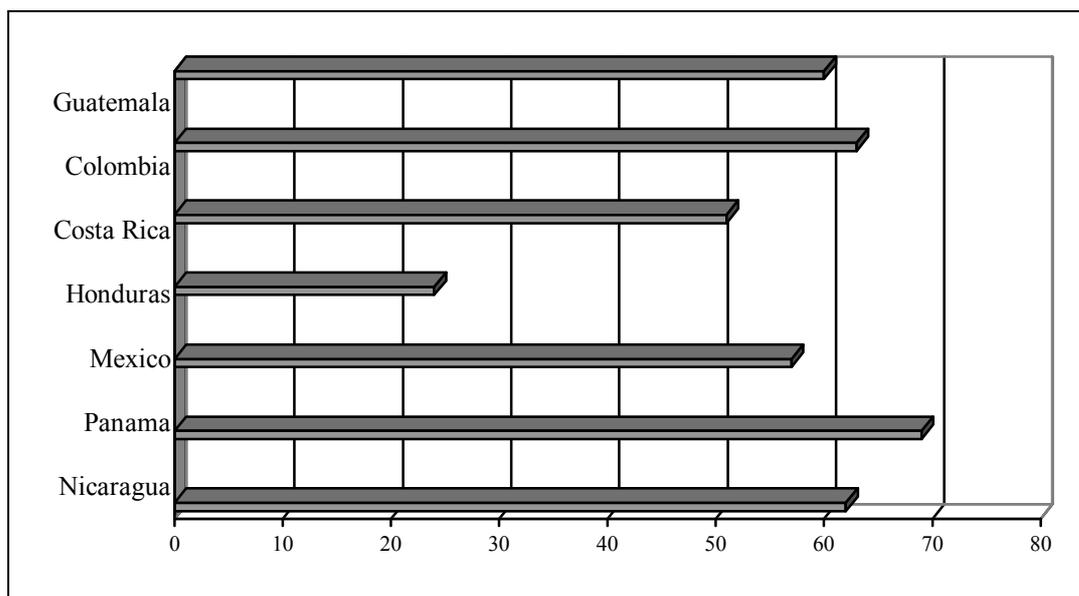
Si bien la confianza ciudadana en las elecciones es relativamente baja y los niveles de participación, como se verá más adelante, figuran entre los más bajos de América Latina, los guatemaltecos se ubican entre los países con mayor creencia en que el voto puede ayudar a mejorar las condiciones del país (Gráfico 3.2), lo que podría estar indicando que la participación en las elecciones no pasa por la desconfianza en su potencial de cambio, no pasa por las actitudes hacia las elecciones, sino que factores de otro tipo, institucionales o del contexto, podrían estar ejerciendo una importancia fundamental.

Tabla 3.1 Confianza de los legisladores en las elecciones 1994-2008

	1995-1999		2000-2004		2004-2008	
	Media	Desv. t	Media	Desv. t	Media	Desv. t
PAN	4,61	0,864	4,15	1,345	3,82	0,875
FRG	2,21	1,051	4,50	0,731	3,39	1,437
FDNG	2,50	0,548				
PDC	4,67	0,577				
URNG			3,50	0,577		
PU			4,71	0,488	4,5	0,582
UNE			5	0,00	3,73	1,162
GANAN					4,23	1,142
PATRIOTA					4,57	0,535
PSN					4,3	0,826
Integracionista					3,8	0,818
Total	3,70	1,406	4,43	0,887	3,86	1,156
Eta cuadrado		0,660		0,106		0,104

Fuente: Elites Parlamentarias en América Latina, USAL. Pregunta: ¿Y cuál es el grado de confianza que le han merecido los últimos procesos electorales que han tenido lugar en Guatemala? Para ello utilice la siguiente escala que va de 1 a 5, teniendo en cuenta que el “1” significa una “mínima confianza” y el “5” una “máxima confianza”.

Gráfico 3.2 Creencia en potencial del voto para mejorar el país 2004 (%)



Fuente: Azpuru y Selligson, (2004).

En términos generales, pueden apreciarse mejoras en la vida electoral de Guatemala desde la firma de los Acuerdos de Paz, en pluralismo ideológico, libertades civiles y políticas y la alternancia de los partidos en el poder. Por otro lado, la extrema fragmentación del sistema de partidos, los déficits de *accountability*, los niveles de abstención y la practica exclusión de las minorías étnicas y de género figuran entre los principales problemas a los que se enfrenta Guatemala en este ámbito del sistema político⁶⁹.

⁶⁹ Azpuru, (2005).

El desinterés de los ciudadanos por la política, plantea aún mayores problemas para la rendición de cuentas de los representantes, que se concentran en sus carreras profesionales en lugar de competir por la satisfacción de las demandas ciudadanas⁷⁰.

3.2 EL SISTEMA ELECTORAL

3.2.1 Antecedentes

La transición democrática en Guatemala se inició a mediados de la década de 1980 como un proceso de cambio gradual excluyente, más formal que efectivo, de arriba a abajo y sometido siempre al férreo control de los militares. El descrédito de los mecanismos de acceso al poder y la necesidad de relegitimar el Estado tras el golpe de 1982 desencadenaron el proceso de reformas políticas de 1984.

El Gobierno de Ríos Montt instauró un Consejo de Estado que sirvió como foro de debate para discutir algunas de estas reformas. El Consejo no tenía poderes legales ni vinculantes; elaboraba proyectos que eran después sancionados por el Jefe de Estado que, en último término, concentraba en su poder toda la capacidad de decisión y actuación. El Consejo de Estado era una especie de entidad corporativa en la que los partidos no habían aceptado participar y en el que estaban representados otros actores sociales como la Universidad de San Carlos, otras universidades privadas, líderes indígenas seleccionados “a dedo”, el sector privado, ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales) y la Asociación Nacional de Municipalidades. Dentro del Consejo se encontraban también antiguos miembros de partidos políticos conocedores de los entresijos de la vida política partidista del país.

El Consejo de Estado fue suprimido al ser derrocado Ríos Montt y ascender al poder Mejía Víctores en 1983. Ese mismo año se creó el Tribunal Supremo Electoral y se promulgó un sistema electoral provisional para la celebración de las elecciones a la Asamblea Constituyente prevista para 1984 (Ver Tabla 3.2).

La Asamblea Constituyente se estructuró en tres grandes comisiones con tres mandatos: la elaboración de la Constitución, la Ley Electoral y de Partidos Políticos y una ley de amparo y constitucionalidad. En sintonía con la tónica general de la transición democrática, este proceso de reforma institucional fue un proceso excluyente, dirigido de arriba abajo (*top-down*) y donde no participó buena parte de la izquierda. El sistema electoral provisional establecido para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente permitió también el acceso de representantes por medio de Comités Cívicos, facultad esta que terminó siendo suprimida después para las elecciones generales. La fórmula D'Hondt y una estructura distrital compleja con dos niveles para la elección de representantes, nacional y distrital, ya aplicados en la elección de la Constituyente, fueron mantenidas después en la nueva Ley Electoral.

⁷⁰ Lehoucq, (2002).

Tabla 3.2 Resultados electorales a la Asamblea Constituyente de 1984

PARTIDO	% votos	Escaños	% escaños
DCG	21,2	20	22,72
UCN	17,8	21	23,86
MLN-PIR	16,3	23	26,13
PR	9,5	10	11,36
PNR	8,7	5	5,68
PID	6,9	5	5,68
PUA	4,0	1	1,14
Otros*	12,6	3	3,4
Total	100	88	100
Desproporcionalidad**	8,73		

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcántara (1999:195).

*AD, FCD, FDP-CDN, FUN, MEC, PDCN y PP.

**Índice de Mínimos Cuadrados de Gallagher.

La Asamblea estaba dominada por la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), la Unión de Centro Nacional (UCN) y el Movimiento de Liberación Nacional (MLN-PIR), que eran los partidos de derecha que habían derrocado la revolución y que estaban vinculados a los militares que impulsaron el régimen contrainsurgente. Las tres fuerzas políticas se repartieron, mes a mes, la Presidencia de la Asamblea. La directiva de la Comisión de Ley Electoral la presidía Alfonso Cabrera por la DCG y estaba compuesta por los dirigentes de los partidos, en el caso del MLN y el PIR por personas que habían estado vinculadas al anterior Consejo de Estado. Se tomó la decisión de que el trabajo producido en el seno del Consejo de Estado durante el Gobierno militar sirviese de base a las discusiones de la Comisión y se repartió el trabajo por capítulos o temas entre los integrantes de la Comisión. Entre las principales cuestiones a debate figuraba la garantía de transparencia en las elecciones, la democracia interna de los partidos y el equilibrio de poderes Ejecutivo-Legislativo.

Una de las cuestiones más debatidas fue el período presidencial y si la renovación de los diputados del Congreso debía realizarse por mitades. Los partidarios de la reforma por mitades argumentaban, además de las ventajas en términos del balance de pesos y contrapesos entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, la posibilidad de ratificación de las reformas que se estaban debatiendo en un segundo momento tras la renovación parcial de la Asamblea evitándose así el someter las reformas constitucionales a consulta popular. El objetivo era, por tanto, aprobar las reformas evitando la incertidumbre que generaban estos mecanismos. Existieron hasta 1963 en Guatemala experiencias de renovación parcial del poder legislativo, pero el interés mayoritario en el momento de la Asamblea Constituyente tiraba más al polo de garantizar mayorías eficaces de Gobierno y centralizar el poder. En cuanto a los períodos presidenciales, la Comisión recomendó finalmente cinco años pero la reforma constitucional terminó reduciendo a cuatro la duración de los períodos.

Otra de las batallas a destacar fue la creación de un distrito Central para la capital, al estilo del D.F. en México, que lo diferenciase de la circunscripción de Guatemala que abarcaría el resto de municipios del departamento. La finalidad era la actuación sobre problemas específicos y diferenciales que presentaba la ciudad frente al

resto de los municipios del departamento. Los Constituyentes estimaron que el acelerado crecimiento poblacional y las migraciones requerían de políticas urbanísticas y de ordenamiento de gran envergadura⁷¹.

La normativa para la composición del Congreso quedó finalmente establecida de modo que existirían tres tipos de representantes: 1) los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República que en primera votación hubiesen conseguido un mínimo del 10% del total de votos válidos emitidos; 2) los diputados electos por lista nacional en base a los resultados de la primera elección presidencial, los cuales constituirían una cuarta parte de los diputados integrantes del Congreso, que si bien se pensaba favorecerían la calidad de la actividad legislativa, al vincularlos al voto presidencial favorecerían simultáneamente la formación de Gobiernos de mayoría parlamentaria; 3) los diputados electos por listas distritales. La fórmula D'Hondt era utilizada tanto para la elección de diputados por lista nacional como departamental.

El producto de los debates para la reforma de la Constitución elevó a rango de ley constitucional la Ley Electoral y de Partidos Políticos⁷², de manera que para la aprobación de una reforma electoral se requeriría mayoría calificada de dos tercios de los diputados, previo dictamen de la Corte de Constitucionalidad.

Los requisitos establecidos para la formación de los partidos no fueron excesivamente restrictivos, aunque sí excluyentes en el criterio de que, al menos la mitad de los afiliados del partido, deberían saber leer y escribir. Puesto que la mayoría de la población analfabeta era indígena, esta prescripción ilustraba el carácter excluyente y reactivo de la normativa electoral del país. Se estableció asimismo que para la formación de un partido político éste debía contar con un mínimo de un afiliado por cada dos mil habitantes, señalándose un mínimo de quince afiliados en los municipios en que el partido tuviera estructura organizativa, que no deberían ser menos de cincuenta. En el ámbito departamental se requería que el partido contara con organización en más de tres municipios del Departamento y al menos en doce Departamentos del total de los veintidós del país. La normativa reflejaba una preocupación por la formación de partidos de cobertura estatal mínima y la desconfianza en la formación de partidos políticos regionales que pudieran poner en peligro la integridad territorial del Estado, preocupación ésta que se trasladaría hasta comienzos de la década de 2000. Este talante centralizador es, por otra parte, común a otras democracias de reciente instauración que temen que la descentralización genere feudalización y fraude en las elecciones⁷³.

Los Comités Cívicos electorales fueron concebidos como organizaciones políticas transitorias, que perderían su personalidad jurídica al término de cada elección, destinados a convertirse en partidos políticos si cumplían con los requisitos contemplados en la Ley Electoral. La presentación de candidaturas por Comités Cívicos se circunscribió en su actuación al ámbito municipal. Los requisitos relativos al número de integrantes para su formación se establecieron en mil afiliados si se formaban en el municipio de Guatemala, quinientos afiliados si se trataba de una cabecera departamental o cien afiliados para el resto de municipios. Las coaliciones entre Comités Cívicos estaban permitidas.

⁷¹ *Alerta Legislativa*, Acción Ciudadana, año 2, n.9, abril de 1998.

⁷² Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

⁷³ Mozaffar y Schedler, (2002).

Entre los causales para la cancelación definitiva de la personalidad jurídica de un partido político figuraban el fraude electoral, el umbral del 4 por ciento de los votos válidos emitidos en elecciones generales, así como la participación en actos que promovieran la reelección del Presidente de la República o la prolongación de su mandato.

En elecciones presidenciales, la aplicación del procedimiento de la doble vuelta, convocándose la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en la primera si ninguno de los contendientes hubiese logrado obtener la mayoría absoluta de los votos, ha reforzado la tendencia al multipartidismo al favorecer la formación de amplias coaliciones en la segunda vuelta en las que los partidos pequeños juegan un papel fundamental.

El tamaño de la circunscripción departamental se fijó en un mínimo de un diputado por cada distrito, añadiéndose los demás en una ratio de uno por cada 80.000 habitantes. La magnitud media de la circunscripción resultó así en 3,81 diputados, demasiado reducida como para arrojar resultados cercanos a la proporcionalidad a pesar de la existencia de ese segundo nivel distrital de ámbito nacional. El porcentaje de circunscripciones pequeñas (menores de cinco) sobre el total de circunscripciones era muy elevado (91,3 por ciento), el más alto de toda América Central.

El financiamiento de las actividades de los partidos políticos no quedó sujeto a ningún tipo de fiscalización efectiva lo que contribuyó a generar una dinámica de dependencia de los partidos con respecto a los grupos económicos de poder. Ello se tradujo en una pérdida sustancial de autonomía para el partido en su proceso interno de toma de decisiones, contribuyendo a reforzar los patrones de relación clientelares.

La cuantía del financiamiento público para la realización de las campañas electorales se estableció en dos quetzales por voto válido en primera vuelta de las elecciones presidenciales, siempre que el partido hubiese obtenido al menos el 4 por ciento de los votos. En el caso de coalición de los partidos políticos, el financiamiento obtenido se distribuiría en partes iguales entre los coaligados.

3.2.2 Impactos

La doble vuelta suele resultar innecesaria, costosa y compleja cuando los candidatos reciben apoyos suficientes en las primeras vueltas, y peligrosa, además, cuando el candidato electo no cuenta con apoyos suficientes para gobernar. Sin embargo, la doble vuelta resulta necesaria en sistemas de partidos débiles, donde el candidato ganador en primera vuelta recibe porcentajes de voto muy reducidos debido a la fragmentación del sistema. Este es el caso de Guatemala, donde el candidato ganador en primeras vueltas ha recibido, en promedio, un 37,1 por ciento de los votos. La situación más peligrosa para la democracia se presenta cuando la doble vuelta produce una reversión del resultado electoral, como sucedió en Guatemala, en las elecciones que llevaron a Jorge Serrano Elías a la Presidencia en 1991, con un 26 por ciento de los votos en primera vuelta y un 68 por ciento en la segunda y que desembocaron en un intento de autogolpe al estilo de Fujimori⁷⁴.

⁷⁴ Pérez Liñán, (2002).

La variable del sistema electoral con mayor potencial de impacto político es la magnitud de distrito o número de diputados que se eligen en cada circunscripción. Las variaciones en este componente al interior del país son además notables, lo que permitiría hablar de sistemas electorales en plural al interior del sistema político. El rango de variación en las magnitudes de distrito es, en la actualidad, el más alto de América Central, con circunscripciones que eligen desde 1 a 31 diputados.

Los distritos pueden agruparse, en función de sus impactos, en tres categorías: pequeñas o con magnitudes entre 1 y 5, medianas, con tamaños de 6 a 9 y grandes, las mayores o iguales a 10⁷⁵. Podría decirse que, prácticamente, debido a la heterogeneidad en los impactos que suele producirse en función de estos tipos de circunscripción, cada uno de estos grupos constituye un sistema electoral diferenciado al interior de cada país. Las circunscripciones pequeñas son las que ejercen un impacto de carácter más mayoritario. Actualmente, en Guatemala, un 62,5 por ciento de los distritos electorales son pequeños y aproximadamente, un tercio de los diputados del Congreso se eligen en estas circunscripciones. Las circunscripciones medianas constituyen el 20,8 por ciento y las grandes el 16,7 por ciento. Las magnitudes de distrito media y mediana en las pasadas elecciones ascendieron a 6,58 y 4 respectivamente. El tamaño del Congreso es en la actualidad el más grande de la región centroamericana y caribe con 158 diputados, aunque su tamaño ha variado sustancialmente a lo largo del tiempo. En Guatemala, la composición del Congreso se establece a partir de un mínimo de un diputado por circunscripción, al que se añade uno más por cada 80.000 habitantes. Los reajustes del censo ha provocado cambios en el tamaño de ésta a lo largo del tiempo: en 1984 era de 88 escaños, en 1985 de 100, en 1990 de 116, en 1994 el número de diputados se redujo para fijarlo en 80 (64 distritales y 16 nacionales), aunque en 1999 volvió a subir 113 (91 departamentales y 22 nacionales), producto de la actualización del censo de 1993 y hasta llegar a los 158 que tiene en la actualidad.

El umbral electoral efectivo, a partir del cual los partidos pueden realmente obtener representación está en la actualidad en torno al 14 por ciento de los votos⁷⁶. El nivel agregado de malapportionment en la cámara baja es de 0,06 en un índice de 0 a 1 y, por lo tanto, las distorsiones en la representación, en términos agregados, figuran entre las más bajas de América Latina⁷⁷. Utilizando el indicador de la ratio entre la población del distrito y el número de diputados que se eligen en ese mismo distrito para las últimas elecciones arroja un valor promedio de 47,82 lo que indica que, junto con El Salvador y Nicaragua, Guatemala figura entre los países donde el voto “vale menos” en relación a sus homólogos centroamericanos. En Guatemala, los distritos extremos en este sentido son Alta Verapaz, donde la ratio existente indica un diputado por cada 27.000 habitantes y el distrito nacional, donde cada diputado equivale a 164.000 votantes. Sin contar el distrito nacional, el extremo sería El Progreso donde se da una ratio de un diputado por cada 74.000 habitantes.

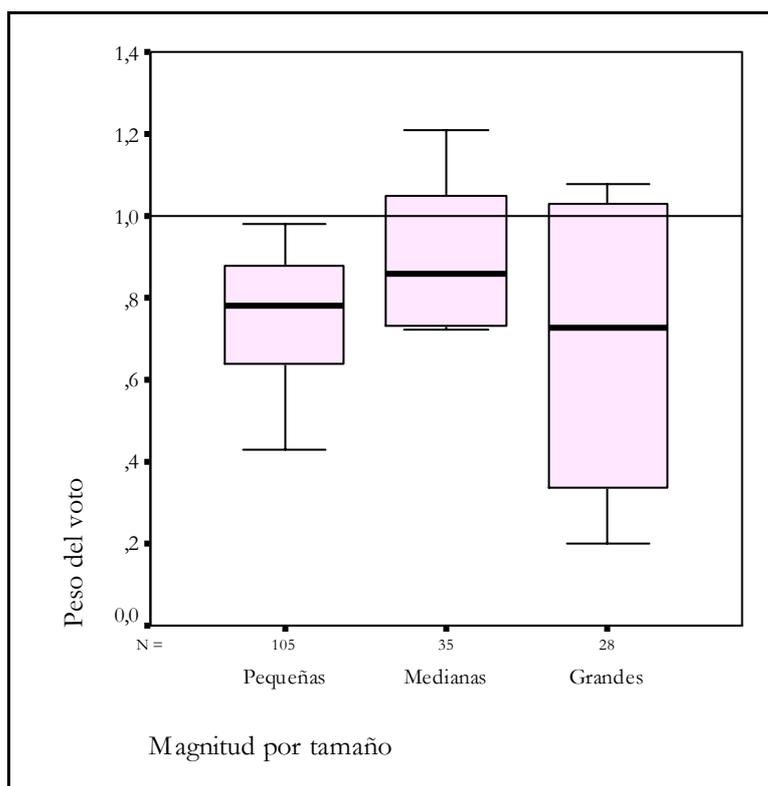
En Guatemala, los tres grupos de distritos están subrepresentados en relación al porcentaje de población que reside en ellos. El *malapportionment* se reparte penalizando a los tres grupos de distritos. En este caso, son las circunscripciones de mayor magnitud las más heterogéneas entre sí a este respecto, así como las más subrepresentadas (véase Grafico 3.3).

⁷⁵ Nohlen, (1998).

⁷⁶ Una aproximación numérica al umbral efectivo puede obtenerse dividiendo 75 entre la magnitud de distrito más 1 (75/M+1). Véase Lijphart, (1994).

⁷⁷ Samuels y Mainwaring, (2004:132).

Gráfico 3.3 Desigualdad del voto en Guatemala por tamaño de la circunscripción



Fuente: elaboración propia.

El sistema electoral guatemalteco ejerce un impacto reductor sobre el número de partidos electorales que asciende a casi tres partidos políticos y que es el más alto de todos los sistemas electorales de la región centroamericana (Tabla 3.3). El índice promedio de desproporcionalidad del sistema fue de 11,07 para las elecciones de 2003. Debido fundamentalmente al elevado número de circunscripciones pequeñas mencionado anteriormente.

Tabla 3.3 Número Efectivo de Partidos electoral y parlamentario 2003

		NEP electoral	NEP parlamentario	Efecto reductor del sistema electoral
Guatemala	Media	5,880	3,132	2,7475
	N	24	24	24
América Central	Media	3,627	2,203	1,4235
	N	155	155	155
	Desv. típ.	1,3333	0,9712	1,1959

Fuente: elaboración propia.

Este impacto mayoritario del sistema, que dificulta la entrada y sostenimiento de los partidos políticos minoritarios, unido a la permisividad de las reglas en lo que a la formación de partidos políticos se refiere, incentiva la natalidad y mortalidad de formaciones políticas en el corto plazo. La tendencia a la proliferación de formaciones políticas se ve únicamente contrarrestada por el fuerte impacto reductor del sistema⁷⁸.

Descendiendo el nivel de análisis al partido político. La Tabla 3.4 muestra para los partidos políticos guatemaltecos, conforme a los resultados de las elecciones de 2003, la tasa de ventaja promedio a nivel distrital que proporciona el sistema electoral a cada uno de ellos. La tasa de ventaja puede calcularse como el cociente entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de voto que recibe cada partido en cada circunscripción⁷⁹. Cuando la tasa de ventaja es igual a uno, puede decirse que el partido ha recibido una representación ajustada a su caudal de votos. Los cocientes por encima de uno indican sobrerrepresentación del partido, esto es, el sistema electoral le ha proporcionado una prima de escaños. Tasas por debajo la unidad son indicativas de sub/infrarepresentación de los partidos en esa circunscripción no en el promedio de las circunscripciones. Como muestran los resultados presentados en la Tabla 3.4, los dos partidos más grandes GANA y FRG son los mayores beneficiados del sistema. La UNE recibió una proporción de escaños muy ajustada a su caudal electoral y el resto de los partidos políticos se han visto, en mayor o menor medida, subrepresentados por el sistema.

⁷⁸ Ajenjo, (2004).

⁷⁹ Taagepera y Shugart, (1989).

Tabla 3.4 Tasas de ventaja del sistema electoral por partido

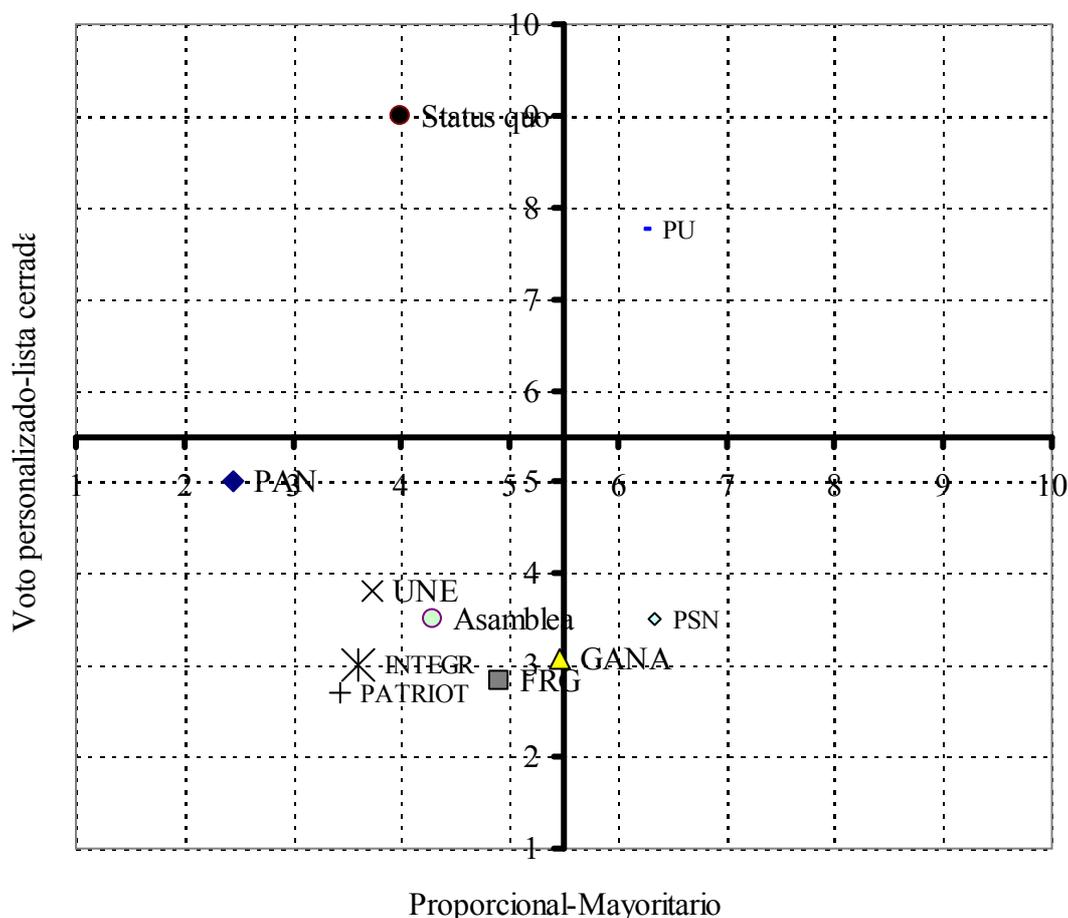
PARTIDO		% votos	% escaños	Tasa de ventaja
GANA	Media	23,3417	31,6542	1,2958
	N	24	24	24
	Desv. típ.	7,06423	16,66548	,52715
FRG	Media	22,6833	31,1542	1,3308
	N	24	24	24
	Desv. típ.	8,76533	17,77353	,56176
UNE	Media	16,2958	19,0875	1,0550
	N	24	24	24
	Desv. típ.	4,77243	13,59173	,72680
PAN	Media	12,4708	12,3333	,7863
	N	24	24	24
	Desv. típ.	3,95139	21,08114	1,03044
PU	Media	6,2125	2,3917	,3300
	N	24	24	24
	Desv. típ.	2,44493	4,50497	,61252
ANN	Media	2,8167	1,7083	,1300
	N	24	24	24
	Desv. típ.	4,41417	5,88195	,36626
URNG	Media	3,7000	,5500	,0837
	N	24	24	24
	Desv. típ.	3,09811	2,11598	,29279

Fuente: elaboración propia.

El Gráfico 3.4 es muy ilustrativo a la hora de mostrar cómo las preferencias de los miembros del Congreso de la República guatemalteca en el período 2004-2008, con independencia del partido político, se sitúan en el cuadrante de preferencias sobre un sistema proporcional y de voto personalizado. Dicho de otro modo, no parece plausible una reforma del sistema electoral en dirección al polo mayoritario, ni a la reforma de componentes que refuercen el papel de los partidos y las cúpulas partidistas. El Gráfico muestra las preferencias de los diputados en dos ejes, uno proporcional-mayoritario y el otro lista cerrada-voto preferencial. Los polos de ambos ejes se relacionan entre sí en forma de *trade off*, de manera que “lo mejor de los dos mundos” para ambos continuos se localiza en torno al cruce entre ambos. El *status quo* del sistema electoral guatemalteco se sitúa dentro de la zona de eficiencia en el continuo proporcional-mayoritario y en la de ineficiencia en el eje de competencia intrapartidista (lista cerrada-voto preferencial), debido a un exceso de centralización de poder en las cúpulas de los partidos⁸⁰.

⁸⁰ Para el desarrollo teórico de la importancia de estructurar las preferencias de los actores y la valoración de rendimientos de los sistemas electorales en torno a estas dos dimensiones, véase Shugart y Wattenberg, 2001.

Gráfico 3.4 Las preferencias bidimensionales de los diputados 2003-2006



Fuente: Elaboración propia con datos de Elites Parlamentarias en América Latina USAL.

En promedio, los diputados del PAN se muestran más inclinados a una mayor proporcionalidad del sistema, mientras que los diputados del PSN y unionistas se muestran partidarios de un sistema más mayoritario que el vigente. No parece que los diputados perciban el sistema electoral como ineficiente en la dimensión proporcional-mayoritario. Las probabilidades de mantenimiento del *status quo* en este sentido son elevadas.

Sin embargo, donde sí pueden encontrarse preferencias muy distantes de la posición del sistema electoral vigente es en la dimensión intrapartidista. Mientras el sistema electoral actual se encuentra próximo al punto de ineficiencia describiendo un sistema más bien centralizado, las preferencias de los diputados se decantan claramente por un sistema de voto personalizado que acerque los representantes al elector. Los diputados del FRG y GANA, en promedio, son los que presentan posiciones más próximas al polo personalizado a este respecto. Un desplazamiento del sistema electoral en dirección a un sistema de voto preferencia podría, no obstante, desincentivar la competencia partidista articulada sobre plataformas programáticas y partidos sólidos.

3.3 PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La participación electoral encabeza en la actualidad los problemas de la arena electoral en Guatemala. Se trata de uno de los países con mayores niveles de abstención de América Latina en particular y, en general, a nivel internacional. Sólo El Salvador tenía mayores niveles de abstención, pero debido al incremento en la participación de las pasadas elecciones presidenciales, Guatemala ha pasado a ocupar el primer lugar. La Tabla 3.5 muestra un resumen de los resultados de la abstención electoral desde 1984 hasta la actualidad, diferenciados por tipo de elección.

Los determinantes de la abstención electoral suelen ser multinivel: individuales y sistémicos o contextuales. A nivel individual, la abstención tiene un componente de género muy visible: en las elecciones de 1999 por ejemplo, el Tribunal Supremo Electoral presentaba un porcentaje de participación de las mujeres del 36,8 por ciento, frente al de los hombres que ascendió al 63,2 por ciento. Asimismo, el porcentaje de población indígena aparece también asociado negativamente con la participación. En las elecciones de 1995, las caídas en los niveles de participación por cada incremento de un punto porcentual en la población indígena eran de más de medio punto porcentual. Aunque el impacto es menor en elecciones legislativas y en segundas vueltas presidenciales que en las primeras⁸¹. No obstante, la mayoría de los estudios realizados toman los datos agregados de población de cada municipio para llegar a estas conclusiones, lo que supone el peligro de la falacia ecológica. Para el establecimiento de conclusiones validas a este respecto y más precisas, se hace necesaria la elaboración de mejores estudios a nivel individual, esto es, mejores estudios de encuesta.

Las variaciones en los niveles de participación entre departamentos son considerables; para las elecciones de 2003, los niveles de abstención más altos se dieron en Izabal (48,8 por ciento), en el Petén (47,8 por ciento) y en San Marcos (47,6 por ciento), mientras que los más bajos fueron los de Guatemala (33,6 por ciento), Sacatepéquez (32,2 por ciento) y Sololá (30,5 por ciento).

⁸¹ Leoucq y Wall, (2004).

Tabla 3.5 Abstención electoral en Guatemala por tipo de elección 1984-2003

Año	Tipo de elección	Total Padrón	% de abstención
1984	Asamblea Constituyente	2.554.022	21,9
1985	Primera vuelta Presidencial	2.753.572	30,7
1985	Segunda vuelta Presidencial	2.753.572	34,6
1990	Primera vuelta Presidencial	3.204.955	43,6
1990	Segunda vuelta Presidencial	3.204.955	54,7
1994	Referéndum Constitucional	3.439.331	43,65
1994	Legislativas	3.480.196	79,0
1995	Primera vuelta Presidencial	3.711.589	53,2
1996	Segunda vuelta Presidencial	3.711.589	63,1
1999	Referéndum	4.085.832	53,36
1999	Primera vuelta Presidencial	-	40,86
1999	Segunda vuelta Presidencial	-	46,25
2003	Primera vuelta Presidencial	5.073.282	42,1
2003	Segunda vuelta Presidencial	5.073.282	53,22
2003	Diputados Nacionales	5.073.282	49,69
2003	Diputados Distritales	5.073.282	48,88
Media 1984-2004			47,43

Fuente: Para 1984-1999 Ajenjo y García Díez (2001) y para 2003 Azpuru (2005).

A nivel sistémico o contextual, los determinantes institucionales apuntan a la hipótesis de que a mayores niveles de competitividad y *accountability* mayores niveles de participación cabría esperar⁸². Sin embargo, tanto la competitividad como la rendición de cuentas del sistema son dos de los puntos débiles del sistema político guatemalteco. En el ámbito de la competición electoral, Guatemala padece un problema de identificabilidad de las opciones políticas, caracterizado por una buena identificación del polo de la derecha y una fragmentación con problemas de identificabilidad grandes en el polo de la izquierda. La volatilidad de las coaliciones post-electorales (ver Capítulo Cuarto de este Informe) supone un problema añadido para la identificabilidad del sistema porque en este contexto, es difícil para los electores poder visualizar con claridad cuales serán las opciones posibles de gobierno alternativas y por tanto, tomar una decisión informada a este respecto⁸³.

Algunos trabajos apuntan a la importancia de la administración electoral y variables de tipo geográfico-espacial para dar cuenta de la abstención en Guatemala. Así, trabajos recientes encuentran que la participación cae a medida que crece el tamaño del municipio y la ratio entre el número de electores registrados por centro de votación. En 1995, la participación caía un 1 por ciento, por cada incremento de aproximadamente 10 votantes registrados por centro de votación⁸⁴. Uno de los determinantes fundamentales de la abstención reside en la ubicación de las urnas, que se sitúan únicamente en las cabeceras departamentales, incrementando el costo de los desplazamientos a los electores y desincentivando, por tanto, la participación. La implicación fundamental de estos resultados apunta la conclusión del potencial de

⁸² Lehoucq y Wall, (2004).

⁸³ Para una discusión teórica del concepto de identificabilidad, véase Shugart y Wattenberg, (2001).

⁸⁴ Lehoucq y Wall, (2004: 486).

participación de podría acarrear la implantación en Guatemala de un buen sistema de voto residencial.

Algunos informes locales recientes apuntan asimismo a la debilidad del registro electoral como uno de los determinantes fundamentales: de acuerdo a los datos, este se encuentra inflado en aproximadamente un 25 por ciento y el porcentaje de no registrados asciende a 36,3 por ciento⁸⁵. No obstante, los esfuerzos recientes del Tribunal Electoral en este aspecto han sido notables. La relación entre ambas variables es muy clara y ha sido empíricamente sustentada para toda la región latinoamericana⁸⁶: a medida que incrementa la efectividad en el registro, incrementan los niveles de participación.

Todo ello permite concluir a favor de la importancia que tienen como determinantes de la abstención electoral, los elementos para la administración efectiva de que dispone el Estado para su utilización como agente de movilización. La no aprobación de reformas electorales efectivas que pongan en funcionamiento las instituciones como agentes de movilización beneficia únicamente a los partidos políticos existentes y a los grupos sociales económicamente mas beneficiados⁸⁷.

3.4 EL EQUILIBRIO DE PODERES HASTA 1996

Las elecciones generales de noviembre de 1985 pusieron fin, así, a 32 años de Gobiernos militares en Guatemala. Técnicamente correctas, aunque no abiertamente competitivas, estas elecciones se celebraron en un clima de guerra civil, represión y violencia política. A diferencia de otros países latinoamericanos, donde el proceso de paz contribuyó a la democratización y las elecciones formaron parte de las negociaciones, en Guatemala, si bien la reforma del sistema electoral siguió siendo un punto crucial de la negociación, los procesos de democratización y pacificación se fueron retroalimentando con el curso del tiempo⁸⁸.

Este proceso de retroalimentación que se produjo en Guatemala es común a otros procesos de democratización en que las primeras elecciones, más que constituirse en elecciones fundacionales plenamente democráticas, cayeron en una suerte de área gris de ambivalencia: ni son completamente autoritarias, ni completamente competitivas. De este modo, ni los actores dominantes ni la oposición consideraron las elecciones y el sistema electoral como una situación de equilibrio que representara sus intereses a largo plazo. Más bien aceptaron temporalmente las reglas del juego como una suerte de acuerdo contingente a la correlación de fuerzas en ese momento existente, pero abiertas a revisión en un futuro incierto⁸⁹.

⁸⁵ Boneo y Rivas, (2000).

⁸⁶ Pérez Linan, (2001).

⁸⁷ Lehoucq y Wall, (2004: 497).

⁸⁸ Azpuru, (1999: 97).

⁸⁹ Schedler, (2002: 109).

Tabla 3.6 Resultados de las elecciones presidenciales de 1985

Partidos	Candidatos	1ª vuelta	2ª vuelta
		% votos	%votos
UCN	Jorge Carpio Nicolle	20,2	31,6
DCG	Vinicio Cerezo Arévalo	38,6	68,4
PDCN/PR	Jorge Serrano Elías	13,8	
MLN/PID	Mario Sandoval Alarcón	12,6	
CAN	Mario D. García	6,3	
PSD	Mario Solórzano Martínez	3,4	
PNR	Alejandro Maldonado Aguirre	3,2	
PUA/MEC/FUN	Lionel Sisniega Otero	1,9	
Total		100	100

Fuente: Alcántara (1999:185).

Las elecciones presidenciales de 1985 dieron la victoria a Vinicio Cerezo de la DCG en segunda vuelta con un 68,4% de los votos (ver Tabla 3.6), que obtuvo también una mayoría de los escaños en el Congreso (ver Tabla 3.7). A partir de ese momento, la DCG ha ido en declive hasta prácticamente desaparecer. En la actualidad, 2004-2008, cuenta únicamente con un diputado: Vinicio Cerezo. Los primeros encuentros entre el Gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca para negociar la paz se produjeron en 1987 bajo la Presidencia de Vinicio Cerezo, pero no consiguieron alcanzar un acuerdo en la negociación, por lo que el inicio real del proceso de paz no llegó hasta el último año del mandato del Presidente Cerezo, con el Acuerdo de Oslo suscrito en marzo de 1990 y que estableció un calendario de reuniones entre la guerrilla y diversos grupos civiles como paso previo a las negociaciones directas con el Gobierno.

Las elecciones de 1990 dieron la victoria a Jorge Serrano Elías (Movimiento de Acción Solidaria, MAS) en segunda vuelta con una representación de su partido en el Congreso muy débil (15,51 por ciento de los escaños). Los resultados en primera vuelta habían dado la victoria a Jorge Carpio Nicolle (UCN), con un 25,7 por ciento del voto, frente a Jorge Serrano (MAS) que había obtenido un 24,1 por ciento. La segunda vuelta consolidó la victoria de Serrano con un 68,1 por ciento, frente al 31,9 por ciento que obtuvo el candidato de la UCN, revirtiendo por tanto el resultado producido en la primera vuelta (Tabla 3.8).

El PAN consiguió en 1990 igualar el porcentaje de votos que consiguió la DCG, un 17,3 por ciento de los votos válidos en la primera vuelta, pero ninguno de los dos partidos logró acceder a la segunda vuelta. En las elecciones de 1990, el PAN obtuvo el 14,86 por ciento de los votos para diputados por lista nacional y el 11,83 por ciento de los votos por lista distrital. De esta forma, el partido logró 12 escaños en el Congreso Nacional, que equivalían al 10,3 por ciento de los escaños, 116 en ese año.

Tabla 3.7 Resultados electorales al Congreso 1985-1995

PARTIDO	1985		1990		1994		1995	
	% votos	% esc						
DCG	34,7	51,1	17,3	23,28	12,1	16,25		5,0
UCN	20,6	22,0	22,4	35,34	8,9	8,75		1,25
PDCN	13,6	11,0						
MLN/PID	15,3	12,0						
CAN	6,3							
PSD	3,7		4,3					
PNR	4,2							
MAS			14,1	15,51				
PAN			14,6	10,35	25,3	30,0	41,7	55,0
MLN/FAN			5,6	3,45				
PR			3,2					
PID/FUN/FRG			13,5	10,35				
FRG					32,2	40,0	10,3	22,5
MLN					4,4	3,75	0,9	1,25
UD					3,1	1,25	2,7	1,25
FDNG							5,4	7,5
UCN/DCG/PSD							7,9	
Otros	1,6	4	5,0	1,7	14,0		31,1	6,25
Total	100	100	100	116	100	80	100	80
Desproporc.*		11,9		10,87		7,21		12,89

Fuente: Elaboración propia a partir de Alcántara (1999: 190 y 205).

*Índice de Mínimos Cuadrados de Gallagher.

Tabla 3.8 Resultados de las elecciones presidenciales de 1990

Partidos	Candidatos	1ª vuelta	2ª vuelta
		% votos	%votos
PAN	Álvaro Arzú Irigoyen	17,3	
UCN	Jorge Carpio Nicolle	25,7	31,9
DCG	Alfonso Cabrera Hidalgo	17,5	
MAS	Jorge Serrano Elías	24,1	68,1
MLN-FAN	Luis E. Sosa Ávila	4,8	
Otros*		9,9	
Total		100	100

Fuente: Alcántara (1999: 186).

*PR, PSD-AD5, PDCN, MEC, PNR, FUR y PD

Una de las razones por las que Serrano consiguió acceder a la Presidencia de la República fue el apoyo del general Ríos Montt a su candidatura, una vez se conoció la imposibilidad de la candidatura de éste como consecuencia de la prohibición constitucional a la presentación de candidaturas de antiguos participantes en golpes de Estado o revolución armada (art.186, Const.). Serrano había sido ministro de Ríos

Montt y pertenecía a la misma agrupación religiosa protestante. Las opciones de izquierda y centro-izquierda se mantuvieron al margen de la contienda, existiendo por tanto, “libertad para votar, pero no para escoger”⁹⁰.

El FRG de Ríos Montt se presentó a las elecciones legislativas coaligado al Partido Institucional Democrático (PID), fundado por el Gobierno del Golpe de Estado de 1963 y al Frente de Unidad Nacional (FUN), que había apoyado también la candidatura de Romeo Lucas García en 1978, en la Plataforma No-venta. La coalición obtuvo 12 escaños en lista distrital con 214.697 votos (11,91 por ciento). En un contexto en el que la UCN tenía 41 escaños, la DCG 27 y el MAS 18, el FRG en 1990 se presentaba como minoritario.

Los problemas para el Presidente Serrano afloraron apenas comenzada la legislatura, por no contar con el apoyo de un partido político sólido en el Congreso. Serrano se vio obligado a entrar en negociaciones con las fuerzas políticas que habían obtenido representación en el Congreso. En un primer momento, Serrano se apoyó en negociaciones con el PAN y el FRG, pero el balance de poderes entre las fuerzas políticas en el Congreso dio un vuelco con la formación de lo que se denominó la Triple Alianza, comúnmente denominada la “Trinca Infernal”, integrada por el MAS, la Unión del Centro Nacional (UCN) y la DCG. Esta transformación en el juego de alianzas parlamentarias tuvo su origen en el enfrentamiento entre el Presidente Serrano con el PAN y el FRG a raíz de los desacuerdos en la designación de Fernando Quezada Torruño para el cargo de Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Serrano abandonó las negociaciones con ambos partidos en enero de 1992, reuniéndose en su lugar con la UCN y la DCG que nominaron a Juan José Redil Peralta para el cargo⁹¹.

El deseo de los tres partidos de medir sus fuerzas separadamente en las elecciones municipales que se llevaron a cabo en 1993, acabó con la alianza, dejando a Serrano en una posición muy debilitada que terminó desencadenando el autogolpe. Tanto el FRG como el PAN manifestaron su desacuerdo con la actuación de Serrano, al igual que la principal organización del sector privado CACIF (Comité Organizador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras). Se creó el foro multisectorial que se convirtió en la principal oposición a Serrano y adoptó como estrategia prioritaria para la restauración del orden constitucional forzar la resignación voluntaria de los diputados. La nueva coalición de partidos, la DCG y el denominado “Grupo de los 70”, comenzó a trabajar en un proyecto de reformas constitucionales que, a pesar del conflicto Ejecutivo-Legislativo que generaron, fueron finalmente aprobadas, ya que el Presidente decidió aceptar las reformas si éstas eran ratificadas posteriormente en referéndum. La crisis se resolvió de este modo con la elección de Ramiro de León Carpio como Presidente, la aprobación de reformas constitucionales ratificadas en consulta popular el 30 de enero de 1994 y la convocatoria a elecciones generales.

Las reformas constitucionales de 1994 habían reducido el tamaño del Congreso Nacional en un 31%, fijándola en 80 diputados. Sólo seis de los dieciocho partidos que presentaron sus candidatos al Congreso obtuvieron representación. El efecto reductor del sistema se hizo así evidente.

⁹⁰ Jones, (1995: 32).

⁹¹ McLeary, (1999: 216-217).

Tabla 3.9 Resultados de las elecciones presidenciales de 1995

Partidos	Candidatos	1ª vuelta	2ª vuelta
		% votos	%votos
PAN	Álvaro Arzú Irigoyen	36,5	51,2
FRG	Alfonso Portillo	22,0	48,8
UCN/DCG/PSD	Fernando Andrade	12,9	
FDNG	Jorge González	7,7	
PLP		5,2	
Otros*		16,1	
Total		100	100

Fuente: Alcántara (1999:186).

*UD, DIA, MLN, PP, FUN/PID, PREG, CAMHINA, FDP, PDG, AP-5, CAN, FDP, MD, PCN/MPL

Las elecciones generales se convocaron para el 14 de agosto de 1994. El interinato 1994-1995 que surgió de las elecciones de 1994 estuvo dominado por el FRG que salió fortalecido y victorioso con 32 escaños de un total de 80, equivalente a un 40 por ciento del Congreso. No obstante, el FRG terminó perdiendo el control del Congreso que recuperaron las organizaciones políticas de oposición gracias a la coalición denominada “Frente de Oposición a Ríos Montt” y que integraron la DCG, el MLN, la UD y el PAN. Este último logró inclinar la balanza de fuerzas a su favor haciéndose con la Presidencia en 1995.

La primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1995 reveló un alto grado de fragmentación política; diecinueve candidatos se presentaron a las elecciones. En la primera vuelta, el PAN obtuvo un 36,5 por ciento de los votos, el FRG el 22 por ciento y la coalición socialcristiana de Andrade el 13 por ciento. La segunda vuelta fue muy ajustada; ganó Álvaro Arzú (PAN) con el 51,2 por ciento de los votos, aventajando finalmente a Portillo (48,78 por ciento) por un margen de únicamente 31.950 votos (2,44 por ciento). Estos resultados indicaban que la mayor parte de los partidos minoritarios en la primera vuelta habían canalizado el voto de sus seguidores hacia el candidato del FRG en la segunda. Mientras que el candidato del PAN aumentó su caudal electoral entre las dos vueltas en un 19 por ciento obteniendo 107.755 votos adicionales, el del FRG mejoró en un 88 por ciento con 298.560 votos añadidos.

El PAN obtuvo la mayoría absoluta en las elecciones al Congreso con 43 escaños, seguido del FRG con 20, que se situó como la segunda fuerza política más importante del país y el principal partido de la oposición. A las elecciones de 1995 se presentaba la izquierda en la coalición Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), que había sido constituida oficialmente ese mismo año. Bajo el paraguas de la coalición se aglutinaban numerosos grupos políticos y sectores populares, entre ellos el Partido Social Cristiano, el Partido Laborista, La Unión Democrática, la Unión Reformista Social, Conciliación Nacional y el Partido Revolucionario. A éstos se añadieron corrientes del Partido Socialista Democrático, del Frente Unido de la Revolución e incluso de la Democracia Cristiana⁹². La coalición logró hacerse con seis escaños en el Congreso de los 80 que estaban en juego.

⁹² Participaron además la Unidad de Acción Sindical y Popular, el Grupo de Apoyo Mutuo, la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala y Ciudadanos por la Democracia.

Las elecciones de 1995 se celebraron en plena negociación de la Paz y esta vez la URNG hizo un llamado a la participación. Esta situación reforzaba la ambivalencia mencionada anteriormente de unas elecciones celebradas en un contexto donde la Paz aún no estaba garantizada. En último término, las elecciones se celebraban como un juego de dos niveles, un “*nested game*” inserto en un meta-juego más amplio en el que las reglas electorales estaban sujetas a negociación. Al tiempo que las fuerzas políticas medían sus fuerzas en la arena electoral, entraban en conflicto sobre el marco que habría de gobernar dichas elecciones.

3.5 EL SISTEMA ELECTORAL Y LOS ACUERDOS DE PAZ DE 1996

La reforma electoral entró nuevamente en la agenda con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera el 7 de diciembre de 1996 en Estocolmo por el Gobierno del PAN y la URNG y, en particular, con los Acuerdos sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral. Mediante los acuerdos se solicitó al TSE que conformara y presidiera una Comisión Electoral encargada de publicar un informe y un conjunto de recomendaciones sobre las reformas en materia electoral. Entre los Acuerdos en el ámbito electoral se destacaba la necesidad de lograr que los procesos constituyeran el instrumento esencial para la transición a una democracia efectiva y participativa, para lo cual se consideraba imperativo fortalecer al TSE y elevar la participación con miras a superar los elevados niveles de abstención existentes en este país.

Los Acuerdos identificaron una serie de problemas que dificultaban la participación ciudadana, recogiendo así una preocupación fundamental por los elevados niveles de abstencionismo. El trabajo de la Comisión de Reformas Constitucionales del Congreso concluyó con el rechazo en referéndum en mayo de 1999 de las principales reformas constitucionales acordadas, con un 18,55 por ciento de participación; ni el ejército, ni la policía, ni el sistema judicial, ni las medidas que afectaban a la composición del Congreso sufrieron finalmente modificación alguna.

El TSE puso en marcha la Comisión que conforme a lo establecido en el Acuerdo se integraba por representantes del propio TSE y un representante por cada uno de los siete partidos con representación parlamentaria: PAN, FRG, FDNG, DCG, UCN, MLN y UD. Algunas de las recomendaciones de los Acuerdos de Paz no llegaron a ser aprobadas por la Comisión y la reforma electoral quedó finalmente paralizada en el Congreso. La incertidumbre que podría generar la alteración de las reglas electorales actuó como freno y contribuyó al fracaso de unas reformas que los principales partidos con representación política en el Congreso, particularmente los dos mayoritarios, se estaban viendo obligados a discutir con muy poca voluntad política para llevarlos a cabo.

Muchos de los temas a debate ni siquiera llegaron a votarse en el pleno tras un acuerdo entre las fuerzas políticas principales de no entrar a reformar el sistema electoral en profundidad. Los intereses institucionales de los diputados en el Congreso volvieron a jugar un papel fundamental en una agenda de reformas que había sido definida extra parlamentariamente entre el Gobierno y la guerrilla.

Los temas de la agenda mínima, no limitativa, de los Acuerdos de Paz fueron los siguientes: documentación; empadronamiento; votación; transparencia y publicidad;

campaña de información; fortalecimiento institucional, poniendo así de manifiesto la relevancia concedida entre los negociadores a la Administración Electoral como herramienta para el incremento de la confianza en las elecciones.

La normativa relativa a la reelección de los diputados afecta sensiblemente al comportamiento legislativo de los mismos en función del tipo de relación que establezcan con las cúpulas dirigentes de los partidos, incidiendo también en la relación elector-representante. La ausencia de estructuras organizativas sólidas en los partidos políticos guatemaltecos hace que la posibilidad de hacer carrera con remuneración en el interior del partido sea inexistente con lo que las carreras políticas se hacen bien en el seno del Congreso mediante la posibilidad de reelección, bien continuando en otros cargos de representación popular o aspirando a un puesto relevante en la Administración.

La mayoría de los diputados de la Comisión estuvo así en contra de limitar la reelección de los diputados, prevaleciendo los intereses institucionales; los representantes del Congreso en esta ocasión, decidieron no cortarse a sí mismos las alas en el ejercicio de sus carreras parlamentarias. De acuerdo con los miembros de la Comisión debían ser los electores los que decidiesen sobre la reelección de los diputados. No obstante, y como se pone de manifiesto en el Capítulo Cuarto de este Informe, la falta de experiencia legislativa es una nota dominante en los congresos guatemaltecos.

La reforma de los distritos electorales fue otra de las cuestiones debatidas. Se acordó que lo relativo a esta cuestión saliese de la Constitución (art.157) y se regulase únicamente en la Ley Electoral de modo que fuese más fácil su modificación caso de que así lo decidiese en algún momento el Congreso de los Diputados. Los desacuerdos y las disparidades en las propuestas concluían en iniciativas de intensidad reducida o cambios que, en la práctica simplemente abrían el camino para facilitar una posible reforma en un futuro relativamente incierto. La Comisión se pronunció también por mayoría en contra del establecimiento de distritos especiales (lingüísticos por ejemplo).

Se consideró conveniente mantener el sistema de elección de diputados por lista nacional valorando nuevamente las ventajas que ésta proporcionaba para equilibrar los intereses de los diputados distritales con una perspectiva de intereses de ámbito estatal más general. La intención subyacente era que los partidos políticos postulasen en estas listas a sus candidatos más cualificados, contribuyéndose así a mejorar la calidad de la actividad legislativa. Las propuestas relativas al establecimiento de cuotas de representación para mujeres e indígenas en las candidaturas a puestos de representación popular y cargos dirigentes de los partidos fueron igualmente rechazadas por la mayoría de los miembros de la Comisión. Se consideraba que éstas propuestas atentaban contra la igualdad de derechos para todos los ciudadanos garantizada en la Constitución. Se argumentó también la dificultad que podrían tener algunas organizaciones para cumplimentar dichas cuotas.

Como se puede observar, si bien la definición del problema que llevó al establecimiento de la agenda de reforma electoral tuvo un componente fundamental en las deficiencias percibidas en lo que a la dimensión intrapartidista se refiere, en los problemas de la distancia cada vez más amplia entre los partidos políticos y la sociedad, las reformas que iban encaminadas a mejorar la representatividad de los partidos no

pasaron la prueba en el debate de la Comisión ni en debates posteriores en el Congreso.

El voto de los guatemaltecos en el extranjero se denegó también por los problemas técnicos que podría acarrear su implantación en ese momento, pudiendo poner en peligro la confianza en la transparencia de los resultados de las elecciones. En el corto plazo, la Comisión se manifestó también en desacuerdo con la centralización de los registros civiles del país bajo el control del TSE, aunque no cerraba la puerta para una reforma en esta dirección más adelante. Sin embargo, al no existir una institución que centralizase el registro civil, la dispersión de los archivos en más de 300 oficinas municipales generaba problemas serios de recuperación y mantenimiento de los mismos, escapando en muchos sentidos al control del TSE.

Se sugirió, por mayoría, la modificación del art.19 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de manera que se establecían como requisitos para la existencia y el funcionamiento de los partidos políticos un mínimo de afiliados equivalente al 0,25% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, de los cuales al menos la mitad debería saber leer y escribir. De acuerdo con las estadísticas proporcionadas por el TSE para las elecciones de 1995, el porcentaje de ciudadanos analfabetos ascendía ese año a un 32,4% y a un 31,2% en 1999. De estos, un 43,2% eran mujeres en 1995, porcentaje éste que para 1999 era del 44,8%. La Ley anterior establecía como base el censo electoral y un mínimo de un afiliado por cada dos mil habitantes (art.19). Para la vigencia del partido se estableció, además, que en los municipios con hasta 5.000 empadronados, los partidos contasen con un mínimo de quince afiliados, en municipios entre 5.001 y 50.000 empadronados, con un mínimo de 30 afiliados y en municipios entre 50.001 y 100.000 con un mínimo de sesenta afiliados más por cada 100.000 empadronados adicionales (art.49). En el ámbito estatal se requería que el partido contara con organización en al menos cien municipios y en al menos doce departamentos.

Se sugirió la modificación del art.26 de manera que se estableciera para la elección del Comité Ejecutivo y otros órganos nacionales de los partidos, así como para la selección de candidatos a puestos de representación popular, la posibilidad de que las Asambleas de los partidos pudieran acordar su elección mediante elecciones directas con la convocatoria de todos los afiliados a la celebración de las mismas. Pero nuevamente, al igual que con las cuotas de representación de minorías, se dejó a la opción de los partidos y no quedó regulado en la Ley Electoral.

Se prohibió la formación de coaliciones entre un partido político y un comité cívico (art.82). Los partidos perderían su personalidad jurídica de no alcanzar al menos un seis por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones generales salvo cuando hubieran alcanzado representación en el Congreso. La legislación vigente fijaba este porcentaje en un cuatro por ciento (art.93). En definitiva, la dirección de las recomendaciones iba encaminada a endurecer las condiciones para la formación y sostenimiento de partidos políticos pequeños y a garantizar la centralización de poder en las directivas nacionales de los partidos.

Para la formación de Comités (art.51) se establecía que cualquier grupo que reuniera más del dos por ciento del número mínimo que se requería para la constitución de un partido político que supieran leer y escribir podría organizarse como Comité para la constitución de un partido político. Sobre la financiación pública de los partidos se establecieron dos quetzales por voto obtenido en la primera vuelta de las presidenciales

siempre que el partido hubiese obtenido no menos del seis por ciento de los votos válidos en elecciones generales. Los pagos se efectuarían en ese período presidencial y en cuatro cuotas anuales. La UCN presentó una propuesta de financiamiento por anticipado de los partidos políticos que finalmente fue aprobada con la oposición del PAN y con el apoyo del FRG que se sumó al consenso.

Una de las ironías del rechazo a las reformas constitucionales es que si bien establecían el incremento en el número mínimo de diputados de 1 a 2, cambiaban la proporción de escaños adjudicados en base a la población de 80.000 a 100.000. De haber sido aprobadas las reformas, el tamaño del Congreso hubiese quedado en 101, es decir, doce diputados menos de lo que ocurrió. La razón de este incremento fue la actualización del censo de 1979 en 1994, utilizándose éste último para las elecciones de 1999⁹³. Todos estos cambios lógicamente alteraron en cierta medida la proporcionalidad del sistema y la magnitud media del distrito que pasó de 3,3 en 1995 a 3,9.

3.6 LAS ELECCIONES DE 1999

Tabla 3.10 Resultados de las elecciones presidenciales de 1999

Partidos	Candidatos	1ª vuelta	2ª vuelta
		% votos	%votos
PAN	Oscar Berger	30,32	31,69
FRG	Alfonso Portillo	47,72	68,31
DIA-URNG	Álvaro Colom	12,36	
UCN	Danilo Roca	1,05	
FDNG	Ana C. Soberanis	1,28	
ARDE	Juan F. Bianchi	2,07	
LOV-UD	José E. Asturias	1,15	
ARENA	De Solís	0,12	
MLN	Pérez	0,60	
AD	Eva	0,22	
PLP	F. Valladares	3,10	
Total		100	100

Fuente: elaboración propia a partir de resultados del Tribunal Supremo Electoral.

Las elecciones de 1999 fueron las primeras desde 1951 en las que participaron las fuerzas políticas de todas las tendencias ideológicas. A las elecciones del 7 de noviembre de 1999, que igualmente concluyeron en segunda vuelta el 26 de diciembre de 1999, Alfonso Portillo se presentaba por el FRG con Francisco Reyes López como candidato a Vicepresidente. Los resultados en la primera vuelta ya anunciaban la rotunda victoria del FRG con un 47,82 por ciento de los votos para Portillo y un 30,31 por ciento para Oscar Berger que se presentaba con Arabella Castro como candidata a la Vicepresidencia de la República por el PAN. La victoria del FRG se consolidó incuestionablemente en la segunda vuelta en la que alcanzó 1.184.932 votos (68,3 por ciento) frente a los 549.407 (31,7 por ciento) de Oscar Berger. El triunfo de Portillo frente al candidato del PAN se dio en todo el país; en ningún distrito logró el PAN

⁹³ Torres Rivas y González, (1999).

hacerse con la victoria que ni siquiera obtuvo en el que había sido su bastión más importante, la capital.

Tabla 3.11 Resultados electorales al Congreso 1999

PARTIDO	Nacional	Escaños	%escaños	Distrital	Escaños	%escaños
FRG	42,09	11	50,0	41,36	52	57,4
PAN	26,92	7	31,8	27,71	30	32,9
DIA-URNG	11,04	2	9,09	10,9	7	5,49
DCG	4,10	1	4,54	3,2	1	1,09
PLP	3,98	1	4,54	4,3	0	0,0
Total	100	22	100	100	91	100

Fuente: elaboración propia a partir de resultados del Tribunal Supremo Electoral.

Las elecciones de 1999, las primeras después de la firma de los Acuerdos de Paz y las primeras en las que la URNG competía como partido político, concentraron el 90 por ciento de los escaños en el PAN y el FRG. La coalición del FDNG se había roto en el período 1995-1999 cuando la Asamblea del partido decidió utilizar la estructura del Partido Revolucionario con la aquiescencia de la URNG⁹⁴. En 1999, el FDNG fue a las elecciones con la URNG-DIA (Desarrollo Integral Auténtico) y UNID (Unidad de Izquierda Democrática, en ese momento en formación), bajo el paraguas de la Alianza Nueva Nación (ANN). Finalmente el FDNG se desmarcó de la coalición y se presentó a las elecciones de forma independiente. La victoria fue para el FRG (55,7 por ciento) que obtuvo 63 diputados de un total de 113. Incrementó considerablemente el número de escaños por lista nacional, de 4 a 52, debido al tirón del voto presidencial, si bien redujo su número de escaños en lista departamental de 16 a 11.

En 1995 se había introducido una reforma importante, que desvinculaba, como había ocurrido hasta esa fecha, el voto presidencial de las elecciones a diputados nacionales. A partir de las elecciones de 1995, los electores guatemaltecos emitirían dos votos en las elecciones legislativas, uno para diputados nacionales y otro para diputados departamentales, a mayores del voto presidencial.

3.7 LAS ELECCIONES DE 2003

Los resultados de las elecciones de 2003 se han caracterizado por tres aspectos fundamentales: la derrota del ex dictador Ríos Montt, el incremento en los niveles de participación y la elección de un Congreso donde ninguno de los partidos gozaba de mayoría. Los elevados niveles de fragmentación de las elecciones y la falta de posiciones ideológicas claras, como se verá más adelante, generaron una campaña centrada en los candidatos, mas aun en primera vuelta, donde el *issue* fundamental era la propia candidatura de Ríos Montt⁹⁵.

⁹⁴ Acción Ciudadana, et. al. (1999:89).

⁹⁵ Azpuru, (2005).

Tabla 3.12 Resultados electorales presidenciales 2003

	Primera vuelta (%)	Segunda vuelta (%)
Oscar Berger (GANA)	31,36	52,04
Álvaro Colom (UNE)	24,09	44,10
Efraín Ríos Montt (FRG)	17,65	
Leonel López (PAN)	7,63	
Fritz García (PU)	2,76	
Rodrigo Asturias (URNG)	2,36	
Eduardo Suger (DIA)	2,03	
Jacobo Arbenz (DCG)	1,44	
Ángel Lee (DSP)	1,28	
Francisco Arredondo (UN)	0,41	
Manuel Conde (MSPCN)	0,37	
Total validos	91,38	96,14
Blancos	4,75	1,02
Nulos	3,87	2,84
Total votos	100	100
Participación	57,9	46,78

Fuente: Azpuru, (2004).

Las elecciones de 2003, a diferencia de otras elecciones se caracterizaron por un incremento en la violencia política, a mayores del clientelismo y los intentos de manipulación del voto por parte del FRG. Recuérdese en este sentido, el pago inicial del Presidente saliente a los ex integrantes de las Patrullas de Autodefensa civil de una compensación económica, cuyo monto terminaría de entregarse con posterioridad a las elecciones⁹⁶. El número de víctimas de la violencia política ascendió a doce en las semanas anteriores a las elecciones⁹⁷.

Para las elecciones presidenciales, compitieron diez candidatos entre los que sobresalían, además de Ríos Montt, Oscar Berger, apoyado por una coalición de pequeños partidos denominada GANA⁹⁸ y Álvaro Colom (Unidad Nacional de la Esperanza). La segunda vuelta, entre estos dos últimos, se decidió por un margen muy reducido de votos, apenas 188.435 a favor de Berger. Los pasados resultados electorales de 2003 supusieron el fin de los partidos que habían dominado la esfera política en la década de 1980: MLN, PID, FUN, CAN, UCN. LA DCG se mantiene en una situación muy debilitada con sólo un escaño en el Congreso⁹⁹.

⁹⁶ Azpuru, (2004).

⁹⁷ *Latin American Regional Report*, 22 de julio de 2003.

⁹⁸ Partido Patriota (PP), Partido Reformado (PR) y Partido de Solidaridad Nacional (PSN).

⁹⁹ Ajenjo, (2004).

Tabla 3.13 Resultado de las elecciones al Congreso 2003 (%)

Partidos	Diputados nacionales	Diputados departamentales	Escaños
GANA	24,2	24,0	47
FRG	20,0	20,0	43
UNE	18,0	17,0	32
PAN	11,0	11,0	17
PU	6,1	6,3	7
ANN	5,0	6,0	6
URNG	4,2	4,0	2
DCG	3,2	3,3	1
DIA	3,0	2,6	1
UD	2,1	2,2	2
DSP	1,1	1,1	0
TRANSPARENCIA	1,0	0,9	0
MSPCN	0,7	0,7	0
UN	0,7	0,5	0
DIA-PLP	-	0,4	0
PLP	-	0,1	0
UN-DIA-ANN	-	0,1	0
Total válidos	100	100	158
Participación	50,31	51,12	

Fuente: Azpuru, 2004.

Berger, dos veces alcalde capitalino, ha contado a lo largo de toda su carrera política con el apoyo de la Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Es el único caso en cuatro décadas de experiencia en la reelección de la alcaldía¹⁰⁰. Los mayores porcentajes de apoyo para el Presidente Berger se dieron en el distrito de Guatemala, en el Central de Guatemala y en los distritos del oriente de la República y Alta Verapaz, mientras que el apoyo del FRG tiene un claro componente rural. Los mayores apoyos para la UNE provienen de San Marcos y Huehuetenango. A nivel de distrito, la reversión del resultado electoral en segunda vuelta se dio en Retalhuleu, Suchitepéquez e Izabal, donde GANA había obtenido la victoria en primera vuelta pero la UNE lo hizo en segunda. En Huehuetenango y Quiché, el FRG había ganado en primera vuelta y la UNE lo hizo en segunda. Estos datos son indicativos de una transferencia de votos del FRG a la UNE en segunda vuelta¹⁰¹.

Las elecciones locales estuvieron dominadas por los mismos cuatro partidos; de las 331 alcaldías, un 36 por ciento fue para el FRG, un 23 por ciento para GANA, 11 por ciento para la UNE y 10 por ciento para el PAN¹⁰². Como se desarrolla en el Capítulo Cuarto de este Informe, los resultados de las elecciones en términos de representación de género y minorías permiten hablar no de baja calidad de representación sino de exclusión efectiva de estos grupos del sistema. En el ámbito local, sólo 8 de los 331 alcaldes son mujeres, lo que supone un porcentaje del 2,5 por ciento.

¹⁰⁰ EIU Viewswire, 22 de marzo de 2005.

¹⁰¹ ASIES. Revista Mensual, enero-febrero de 2005.

¹⁰² Azpuru, (2004).

Tabla 3.14 Alcaldías y población indígena 2003

Departamento	Numero de municipios	Alcaldes indígenas	%	% población indígena
Sololá	19	17	89,47	96,44
Totonicapán	8	7	87,50	98,30
Quiché	21	14	66,67	88,79
Chimaltenango	16	10	62,50	79,10
Alta Verapaz	16	10	62,50	92,85
Huehuetenango	31	18	58,06	65,12
Izabal	5	2	40,00	23,27
Suchitepéquez	20	8	40,00	51,54
Sacatepéquez	16	5	31,25	42,26
Quetzaltenango	24	7	29,17	54,11
Petén	12	3	25,00	30,94
San Marcos	29	6	20,69	31,28
Guatemala	17	3	17,65	13,50
Escuintla	13	1	7,69	7,48
Otros 8 departamentos	84	0	0,00	14,93
Total	331	111	33,53	41,03

Fuente: Proyecto de análisis electoral. Grupo especializado. ASIES, (2004).

La representación indígena, si bien continúa siendo muy deficiente, es sensiblemente mejor en elecciones locales que en generales (ver Capítulo Cuarto de este Informe); de los 331 alcaldes, 11 son indígenas, lo que supone un 33,53 por ciento. La Tabla 3.14 muestra los resultados de la proporción de alcaldes electos en relación a la población indígena estimada para cada uno de los distritos del país. La mayor parte de los alcaldes fueron elegidos en el occidente y el norte del país, siendo los mayores porcentajes de alcaldes electos los de Sololá y Totonicapán. Los ocho municipios donde ninguno de los alcaldes electos fue indígena son El Progreso, Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa, Retalhuleu y Baja Verapaz. Llama la atención particularmente el caso de Baja Verapaz, donde a pesar de que la población indígena supone más de la mitad de la población total, no se reporta la elección de ningún alcalde de este colectivo¹⁰³.

En general, el porcentaje de alcaldes indígenas más elevado le corresponde al FRG, porque es el partido con mayor número de alcaldías también. Dentro del total de alcaldías del FRG, el porcentaje de alcaldes indígenas es del 38,33 por ciento. Los mayores porcentajes de alcaldías indígenas en proporción al número de alcaldías obtenidas son los de la URNG (87,5 por ciento) y la DCG (71,43 por ciento) (Tabla 3.15).

¹⁰³ Proyecto de análisis electoral. Grupo especializado. ASIES, (2004).

Tabla 3.15 Alcaldes indígenas por organización 2003

	Alcaldes indígenas	%	Numero de alcaldías	Indígenas como % de alcaldes
FRG	46	41,44	120	38,33
GANA	19	17,12	77	24,68
UNE	14	12,61	37	37,84
URNG	7	6,31	8	87,50
DCG	5	4,50	7	71,43
PAN	4	3,60	34	11,76
PU	3	2,70	10	30,00
UD	2	1,80	5	40,00
DIA	1	0,90	4	25,00
TRANS	1	0,90	1	100,00
Comités Cívicos	9	8,11	27	33,33
ANN	0		1	
Total	111	100,0	331	33,53

Fuente: Proyecto de análisis electoral. Grupo especializado. ASIES, (2004).

Los comités cívicos participaron en 180 municipios, el número más alto hasta la fecha. La participación más alta de este tipo de organizaciones se registró en el occidente del país. Sin embargo, la efectividad de los mismos apenas fue del 15 por ciento (ganaron en 27 municipios sobre un total de 180 en los que se presentaron). Las proporciones totales revelan que los comités cívicos obtuvieron 27 alcaldías sobre un total de 331, esto es, un 8 por ciento de las mismas. A lo largo del tiempo, los comités cívicos han pasado de controlar 19 alcaldías en 1993, a 22 en 1995, 25 en 1999 y 27 en 2003. Se trata de un crecimiento sostenido pero resulta evidente que los partidos políticos siguen dominando el ámbito electoral local¹⁰⁴.

3.8 LOS PARTIDOS Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

El sistema de partidos en Guatemala tiene se caracteriza por una alta fragmentación electoral y parlamentaria, que se combina con unos niveles de polarización ideológica reducidos. Además, algunos autores han calificado a los partidos políticos guatemaltecos como débilmente nacionalizados, esto es, su contingente de apoyo electoral no está repartido uniformemente a lo largo de todo el territorio nacional. No obstante, los que fueran los dos partidos más importantes a lo largo de la década de los noventa, esto es, el FRG y el PAN, fueron incrementando, con el tiempo, estos niveles de nacionalización. Este ha sido particularmente, el caso del FRG de 1990 a 1999¹⁰⁵.

La fragmentación del sistema de partidos no se ha correspondido con los *cleavages* sociales étnico y de izquierda-derecha. Algunos autores apuntan, que es precisamente la inexistencia de un partido indígena de ámbito nacional, en interacción con un alto porcentaje de población indígena lo que provoca la fragmentación electoral de la izquierda. La población indígena, al carecer de un partido con el que identificar

¹⁰⁴ Proyecto de análisis electoral. Grupo especializado. ASIES, (2004).

¹⁰⁵ Jones y Mainwaring, (2003).

sus intereses como minoría étnica, divide su voto entre los partidos existentes y entre una variedad de pequeños partidos de izquierda o populistas, cosa que no sucede cuando la población indígena encuentra un partido étnico sobre el que concentrar su voto¹⁰⁶.

Los partidos políticos han subestimado la importancia del componente partidista étnico, no poseen registros de identificación étnica de afiliados y el porcentaje de estos entre los cuadros medios de los partidos se estima en apenas un siete por ciento. De los secretarios generales de los 18 partidos políticos vigentes en 2004, todos eran ladinos, sólo se registraba un secretario general adjunto maya¹⁰⁷.

La fragilidad de los partidos es la nota dominante de la vida política partidista en Guatemala. El cambio de la oferta partidista que se presenta ante cada convocatoria electoral provoca que la volatilidad electoral sea enormemente elevada. Los partidos más fuertes durante el proceso de transición han visto sus apoyos electorales reducidos hasta el punto de que la DCG se mantiene a comienzos de 2000 con la representación de un único diputado y la UCN ha desaparecido. De los partidos que fueron predominantes en la década de 1990, el MAS ha desaparecido también y el PAN sufre un proceso de crisis interna que lo mantiene muy debilitado. El índice de volatilidad medio alcanza un 66 por ciento¹⁰⁸, mucho más elevado que estos mismos índices para los países de la región¹⁰⁹.

En abril de 2004, se aprobaron reformas a la Ley Electoral y de Partidos que incrementaron el número de afiliados requeridos para la inscripción de los partidos políticos; la reformas obligan a los partidos políticos a prácticamente triplicar el número de afiliados. El Decreto Legislativo 10-04 obligaba también a los partidos políticos a la realización de Asambleas Nacionales para el incremento en el número de afiliados. Hasta mayo de 2004, el requisito legal era de un afiliado por cada 2.000 habitantes (aproximadamente 5.000 afiliados). Tras las reformas, el número de afiliados tiene que ser equivalente un 30 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de las últimas elecciones, lo que es equivalente a aproximadamente 15.220 afiliados¹¹⁰. Tras la aprobación de la nueva ley, los partidos cuentan con 24 meses para la actualización de su número de afiliados.

Sin duda, los requisitos para la formación de partidos políticos pueden alterar la representación y cambiar la dinámica electoral antes incluso de que las barreras post-electorales y el sistema electoral en sentido estricto entre a jugar su papel¹¹¹. El tipo de reformas introducidas en este sentido en Guatemala recientemente, van encaminadas a dificultar el juego electoral a las formaciones políticas minoritarias pero no constituyen un impedimento institucional a la formación de partidos políticos indígenas. Esto es, la

¹⁰⁶ Madrid, (2005).

¹⁰⁷ FIIAPP. Informe “Los partidos políticos: el eslabón entre la gobernabilidad y el desarrollo”. IV reunión anual de la Federación Interamericana de partidos políticos”. Brasilia, 2004.

¹⁰⁸ El 66,3 por ciento es un promedio hallado sobre la década 1990-1999. El dato de volatilidad para este período para las elecciones presidenciales es del 62,4 por ciento y para el Parlamento aún más elevado, del 70,2 por ciento. Todos los datos provienen de Informe Estado de la Región (1999:216).

¹⁰⁹ Guatemala es, con mucha diferencia, el país de la región centroamericana con mayores porcentajes de volatilidad electoral. Frente a los países bipartidistas de la región, Honduras y Costa Rica, con índices de volatilidad muy pequeños (un 4,3 por ciento y un 8,5 por ciento, respectivamente), tampoco los multipartidismos de El Salvador y Panamá tienen una volatilidad tan sumamente elevada como la guatemalteca (un 32 por ciento y 31,5 por ciento, respectivamente). Dentro de la región, la volatilidad electoral de Nicaragua se acercaría algo más al índice de Guatemala, con un 58 por ciento para el mismo período. Todos los datos provienen del Informe Estado de la Región (1999:216).

¹¹⁰ ASIES. Revista Mensual, enero-febrero de 2005.

¹¹¹ Bimir, (2004).

causa de la inexistencia de un partido político indígena de ámbito nacional en Guatemala no tiene un determinante institucional en este sentido. Más podría estar pesando la no politización del *cleavage* étnico en Guatemala y el costo económico que conlleva la formación y el sostenimiento de un partido político a largo plazo.

La debilidad organizativa de los partidos se traduce asimismo en la falta de formación de cuadros. Históricamente, solo la DCG ha tenido un plan de formación de líderes¹¹².

En relación al eje de competición izquierda-derecha, desde 1995 hasta la actualidad, el rango de variación en las autoubicaciones ideológicas medias por partido ha variado entre la posición más a la derecha que es la del PSN en la actualidad (7,17) a la más a la izquierda que fue la de la URNG en el periodo 2000-2004 en 2,25. Los dos únicos partidos para los que se tienen datos de toda la década, el PAN y el FRG han tenido en este aspecto trayectorias diferentes. El PAN se ha ido desplazando ligeramente al centro desde una posición de 6,03 en 1995 a una de 5,64 en el periodo 2004-2008. El FRG sin embargo, no presenta una trayectoria clara, ya que se desplazó ligeramente a la derecha del centro en el periodo 2000-2004 (de una posición de 4,93 en 1995 a una de 5,48), para recuperar en el periodo 2004-2008 una posición muy similar a la que tenía en 1995 (4,82).

En el periodo legislativo actual, 2004-2008, la posición más a la derecha es la mencionada del PSN, seguida de la coalición GANA con 6,58 y la más a la izquierda es la de la UNE en un 4,14 (Tabla 3.16). Esta variación representa una distancia de 3,03 puntos en una escala de 1 a 10, que sobre el máximo teórico de la distancia posible (9) representa una distancia recorrida equivalente al 33,6 por ciento.

¹¹² *Prensa Libre*, 5 de septiembre de 2004.

Tabla 3.16 Autoubicación ideológica media por partido político 1995-2008

PARTIDO	1995-2000		2000-2004		2004-2008	
	Media	Desv. Típ.	Media	Desv. Típ.	Media	Desv. Típ.
PAN	6,03	1,93	6,17	1,467	5,64	1,122
FRG	4,93	1,54	5,48	1,534	4,82	1,331
FDNG	2,67	1,97				
DCG	4,67	2,08				
UCN	6,00					
UD	5,00					
URNG			2,25	0,957		
MLN	4,00					
PU			5,14	1,069	6,25	1,721
UNE			3,50	0,577	4,14	1,753
GANA					6,58	1,554
Patriota					6,29	1,382
PSN					7,17	2,021
Bancada Independiente	3,00					
PSD	3,00					
Total	5,23 (4,97)**	2,05	5,25 (6,24)	1,714	5,35 (5,67)	1,969
Polarización	0,9*		2,23		1,05	

Fuente: Elites Parlamentarias en América Latina, USAL Pregunta: “Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría Ud. tomando en consideración sus ideas políticas?” Valores: 1 “Izquierda”, 10 “Derecha”.

*Polarización ponderada: $\sum p_i(x_i - \bar{x})^2$, por el porcentaje de escaños de los partidos en la Asamblea (p_i). x_i es la autoubicación media del partido y \bar{x} la de la Asamblea.

** Entre paréntesis, la media ponderada por el tamaño de los partidos en la Asamblea.

Los cuatro partidos políticos más importantes del país, que en conjunto representan prácticamente el 73,2 por ciento del Congreso, se encuentran, con la excepción de la UNE, situada ligeramente al centro izquierda (4,14), ubicados en el centro-derecha del espectro ideológico. Apenas un 26 por ciento de las autoubecciones de los diputados guatemaltecos puede predecirse conociendo el partido político.

La autoubicación media ponderada por el peso representativo de los partidos políticos en el Congreso es de centro (5,67). La polarización ponderada del sistema es de 0,97 en una escala de 1 a 10, lo que corresponde a un 10,7% del máximo recorrido posible. Como puede observarse, la polarización ideológica real del sistema, ponderada por el tamaño de cada partido político, es muy reducida. La UNE se ha desplazado ligeramente a la derecha, desde una posición de 3,5 en 2000 a una posición de 4,14 en el periodo 2004-2008, con un incremento notable en la falta de cohesión ideológica interna (la desviación típica era de 0,577 en 2000 y pasando a ser en el periodo 2004-2008 de 1,753). El PU se ha desplazado asimismo a la derecha de un 5,14 en 2000 a un 6,25 en el periodo 2004-2008. EL PSN destaca en la actualidad por su posición marcadamente a la derecha de los demás partidos pero también por su falta de cohesión ideológica interna.

La polarización ideológica es reducida en el caso guatemalteco. Tomando como indicador la posición de las diferencias promedio entre los partidos, ponderadas siempre por el tamaño de estos en el Congreso, en el periodo legislativo 2004-2008 la polarización ideológica es de apenas un punto, muy similar a existente en 1995 (Tabla 3.16). En el periodo 2000-2004, si bien la polarización se enmarca dentro de niveles reducidos también, si puede decirse que incremento en más de un punto con respecto al periodo legislativo anterior (2,23) para recuperar los niveles de 1995 en la actualidad. Esto fue debido al peso de la coalición DIA-URNG con nueve diputados en ese periodo. Los reducidos niveles de polarización pueden considerarse como indicador de los reducidos niveles de inclusión y calidad representativa de la democracia en Guatemala.

La cohesión ideológica interna de los partidos puede observarse a partir de las desviaciones típicas; a medida que se incrementa la desviación típica puede decirse que crece la incoherencia ideológica del partido medida en términos de la escala izquierda-derecha. Como puede observarse en la Tabla 3.16, ninguno de los partidos guatemaltecos sobresale en la actualidad por disfrutar de altos niveles de cohesión ideológica.

Las opiniones de los diputados acordes con la afirmación de que “sin partidos políticos no puede haber democracia” (ver Tabla 3.17), han ido en incremento a lo largo del tiempo. La diferencia en porcentaje, entre los que decían estar “muy” o “bastante” de acuerdo con esta afirmación y los que decían estarlo “poco” o “nada”, era en 1995 de 60,7 y en el periodo legislativo 2004-2008 ha subido a 75,6. Como puede apreciarse en la Tabla 3.17 en la actualidad, ninguno de los partidos con representación en el Congreso se manifiesta mayoritariamente en desacuerdo con esta afirmación, mientras en el periodo legislativo anterior 2000-2004 esto sucedía entre los diputados de la URNG, y en el periodo 1995-1999 sucedía entre los miembros de la UCN. Esta variable es en cierto modo indicativa de las posiciones de los partidos en relación a la importancia de los partidos par la vida política del país, así como de la posibilidad de dotar de mayor poder a los Comités Cívicos, para la presentación de candidatos a diputados también, por ejemplo, como se ha visto que ha sido objeto de discusión en el país. Parece que, en este momento, existe un consenso en torno a la necesidad de los partidos como articuladores de la vida política del país y no parece plausible por tanto una reforma electoral encaminada en otro sentido.

Tabla 3.17 Diferencias entre nivel de acuerdo con la afirmación “sin partidos no puede haber democracia” (muy/bastante de acuerdo – poco/nada de acuerdo”)

PARTIDO	1995-2000	2000-2004	2004-2008
PAN	54,4	84,6	44,4
FRG	85,7	68,2	91,7
FDNG	33,3		
DCG	100		
UCN	-100		
UD	100		
MLN	100		
URNG		-50,0	
PU		100,0	100,0
UNE		100,0	81,8
Patriota			71,4
PSN			66,6
GANNA			84,6
Integrac.			66,7
Total	60,7	69,6	75,6

Fuente: Elites Parlamentarias en América Latina, USAL Pregunta: “Hay gente que dice que sin partidos no puede haber democracia. ¿Hasta qué punto, mucho, bastante, poco o nada, está Ud. de acuerdo con esta afirmación? Valores: 1 “Muy de acuerdo”, 4 “Nada de acuerdo”.

En relación a las experiencias de elecciones internas de los partidos, históricamente, sólo la DCG tenía establecido un sistema de elecciones internas en 1989. El PAN tiene un procedimiento de elección interna a través de sus afiliados y la Unión Democrática (UD) promovió un “proceso de apertura” llevando a cabo una suerte de elecciones primarias abiertas, convocando a la ciudadanía en general a la presentación y votación de candidatos del partido a presidente, diputados y alcaldes, el pasado 2 de diciembre de 2002. La Ley Electoral y de Partidos Políticos no regula este tipo de procesos en Guatemala¹¹³.

Existe en Guatemala una institución denominada Foro Permanente de Partidos Políticos, creado a finales de 2002, que agrupa a todos los partidos políticos vigentes, así como a algunos comités cívicos en proceso de formación de partidos políticos. Se reúnen semanalmente, pero los resultados son pobres¹¹⁴.

Finalmente, y al igual que en el resto de los países de América Latina, el tema de la financiación de los partidos es una cuestión fundamental. Las recientes reformas electorales de 2004, apenas tocaron el tema de la fiscalización de los fondos de los partidos. Sin embargo, la cuestión de la financiación es determinante de cara a la desvinculación de los partidos de compromisos con intereses particulares.

¹¹³ ASIES. Revista Mensual, marzo de 2003.

¹¹⁴ ASIES. Revista mensual, octubre de 2004.

3.9 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

- Implantación de un sistema de voto residencial/domiciliar.
- Eliminación de las barreras lingüísticas en los procesos electorales.
- Proyectos de educación cívica con implicación del Estado.
- Cédulas únicas de identificación y padrones de nacimiento.
- Fortalecimiento y formación de cuadros de los partidos políticos.
- Financiación y fiscalización pública de los partidos políticos.
- Voto de los guatemaltecos en el exterior.

CAPÍTULO 4

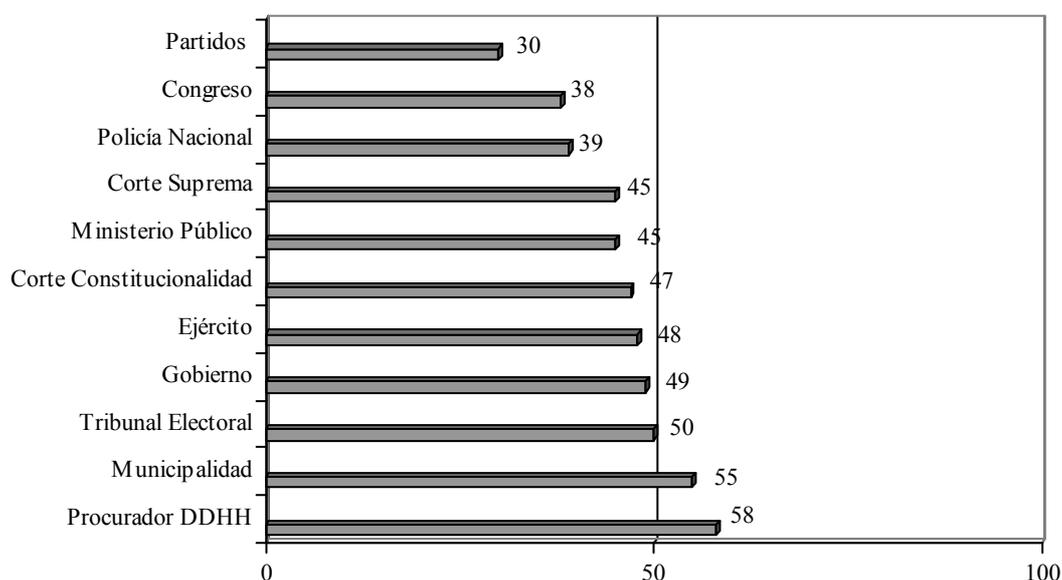
RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

4.1 INTRODUCCIÓN

El funcionamiento de los sistemas políticos puede comprenderse eficazmente sólo a través de las relaciones gobierno-oposición¹¹⁵. La clave de un rendimiento democrático eficiente está en la capacidad de cooperación que pueda existir entre el gobierno y los partidos que se encuentran en la oposición, particularmente en el contexto de formas de gobierno presidencialistas, como es el caso de Guatemala.

El Congreso se presenta así, como una institución fundamental de la democracia; el funcionamiento, naturaleza y características de sus relaciones con el poder ejecutivo ejerce una influencia sustancial sobre el proceso de elaboración de políticas públicas, su eficiencia y eficacia. Sin embargo, el Congreso de la República de Guatemala figura entre las dos instituciones peor valoradas del país, junto con los partidos políticos, frente al Procurador de Derechos Humanos, la municipalidad del entrevistado y el Tribunal Electoral, que son las instituciones mejor valoradas (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1 Confianza ciudadana promedio en las instituciones políticas 2004



Fuente: Azpuru y Selligson, (2004). Niveles promedio en escala de medición de 1 a 100. El punto 50 podría ser considerado como el punto de referencia para la distinción entre niveles altos y bajos de confianza en las instituciones.

¹¹⁵. Pasquino (1998: 41).

A pesar de sus limitaciones presupuestarias, la institución del Procurador de Derechos Humanos se ha convertido en la institución mejor valorada del país. Tiene presencia en los veintidós departamentos del país, cinco oficinas móviles y departamentos especializados en mujeres, prisiones y discapacitados. A nivel local, desempeña incluso tareas que van más allá de su mandato, asemejándose a las de un trabajador social, allí donde escasean los servicios públicos del Estado¹¹⁶.

La crisis de confianza pública en los parlamentos es un problema que afecta a toda América Latina. En este sentido, Guatemala no es muy diferente de otros países de la región. No obstante y manteniéndose siempre en niveles reducidos, la observación longitudinal de los niveles de confianza en el Congreso guatemalteco revela un incremento en la confianza de una puntuación de 35 en 2001 a una de 38 sobre 100 en 2004, en contraste con la situación de los partidos políticos, que se ha mantenido constante a lo largo de esos años¹¹⁷.

Una parte de este descrédito se debe a que los ciudadanos se sienten más atraídos hacia instituciones y símbolos que abogan por la unidad de la nación, el Estado o su comunidad local. Esto es, en buena parte, lo que explica el peligroso atractivo que en ocasiones ejercen los líderes que se presentan a sí mismos “por encima” de los partidos políticos¹¹⁸. El Congreso, sus miembros y desempeño, suele ser además una “caja negra” poco conocida por los ciudadanos, cuyas tareas suelen ser percibidas como menos relevantes que las desempeñadas por el gobierno de la república, particularmente en contextos presidencialistas. La imagen del Congreso de la República está muy ligada a la de los partidos y los políticos en general. Sin embargo y, al igual que sucede en el caso de los partidos políticos¹¹⁹, las críticas al Congreso no han de ser identificadas como reflejo de un rechazo a la democracia. Los niveles de confianza en la democracia como forma de gobierno están muy por encima de la confianza en el Congreso: en 2004, un 64 por ciento de los guatemaltecos consideraba la democracia como la mejor forma de gobierno posible¹²⁰.

Entre las élites parlamentarias, el Congreso está mejor valorado y, como puede observarse en la Tabla 4.1, en consonancia con las apreciaciones observadas entre los ciudadanos, la confianza en la institución ha ido en incremento desde 1994 hasta la actualidad, en contraste con la evolución de la confianza en los partidos políticos, que hay ido en sentido opuesto. En una escala de 1 a 4, donde 1 es mínima confianza y 4 es máxima, la confianza de los diputados en el Congreso ha subido de una puntuación promedio de 2,22 en el período 1994-1999 a un 2,79 en el período 2004-2008.

La práctica de gobierno poliárquico en Guatemala ha estado marcada por conflictivas relaciones Ejecutivo-Legislativo, adoptando incluso en ocasiones la forma de severas crisis institucionales, lo que no ha hecho sino deslegitimar y minar la confianza en el Congreso como institución. Los diputados guatemaltecos, en relación a los conflictos ejecutivo-legislativo, sostienen la percepción de su condición como amenaza para la democracia ha ido descendiendo con el tiempo (Tabla 4.2).

¹¹⁶ Dodson y Jackson, (2004:14).

¹¹⁷ Azpuru y Selligson, (2004).

¹¹⁸ Linz, (2002).

¹¹⁹ Coppedge, (2001: 183-185).

¹²⁰ Azpuru y Selligson, (2004).

Tabla 4.1 Confianza parlamentaria promedio en las instituciones políticas 1994-2008

	1994-1999	2000-2004	2004-2008
Poder judicial	2,76	2,14	2,17
Partidos	2,6	2,42	2,35
Empresarios	2,44	2,06	2,2
Sindicatos	3,05	1,95	1,98
FFAA	2,79	2,03	2,03
Iglesia Católica	2,24	2,79	2,64
Congreso	2,22	2,73	2,79
Presidente	2,06	2,23	2,71
Funcionarios	2,48	1,87	2,41
Medios de comunicación	2,52	2,24	2,24
Policía	2,76	1,91	1,85
TSE		3,13	2,86

Fuente: Elites Parlamentarias de América Latina, USAL, 1994-2008. Escala 1 (mínima confianza), 4 (máxima confianza).

Tabla 4.2 Los diputados y las relaciones Ejecutivo-Legislativo 1995-2008

	Media	Desviación Típ.	N
1995-1999	2,68	1,133	63
2000-2004	2,01	1,130	78
2004-2008	2,11	0,850	121

Fuente: Elites Parlamentarias en América Latina, USAL. Pregunta: “En la actualidad hay una serie de temas que pueden representar una amenaza o un riesgo en la consolidación de la democracia en Guatemala. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo, ¿hasta qué punto cree Ud. que resultan hoy una amenaza para la democracia salvadoreña?”. 1 Nada de riesgo. 5 Mucho riesgo.

4.2 EL BALANCE DE PODERES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

El balance de poderes Ejecutivo-Legislativo y su influencia sobre el proceso de elaboración de políticas públicas juega un papel crucial en la naturaleza y calidad de la democracia. El poder del Ejecutivo es función de la combinación de los poderes formales, concedidos por la Constitución, y los poderes partidistas, íntimamente asociados al contingente de fuerza del partido oficialista en el Congreso. Sobre este último aspecto, el sistema electoral y los elementos que configuran el proceso de elección de los representantes se vuelven especialmente relevantes.

Aunque de naturaleza diferenciada, los poderes presidenciales formales de mayor influencia sobre la política son los de veto y de decreto. Los primeros, denominados poderes “reactivos” determinan la capacidad del presidente para bloquear posibles cambios legislativos destinados a modificar el *status quo*, mientras que los segundos son poderes “proactivos”, que permiten al Presidente tomar la iniciativa en la alteración del *status quo*¹²¹.

¹²¹. Mainwaring y Shugart (1997).

La Constitución guatemalteca no proporciona al Presidente poderes formales llamativos. Como puede observarse en la Tabla 4.3, el Presidente guatemalteco tiene poderes formales promedio por debajo de la media latinoamericana, con poderes de veto moderadamente altos, lo que le proporciona herramientas para prevenir cambios en el *status quo*. Los poderes reactivos actúan en último término como barreras de preservación del *status quo*. En el caso de Guatemala, aunque moderados estos poderes son mayores que los del presidente estadounidense, donde se requiere para la superación de los vetos un número de votos equivalente a dos tercios de los miembros presentes y no a dos tercios sobre el total de la cámara como es el caso en Guatemala.

Por tanto, en estos países, los presidentes dependen mucho de formas informales e indirectas de influir sobre la política pública, tales como su poder de persuasión apoyado en la legitimidad popular, su liderazgo al interior del partido, sus poderes en materia de nombramientos, así como las ventajas en términos de información y recursos que le proporciona su posición a la cabeza del poder Ejecutivo¹²².

¹²². Payne, et. al. (2001: 203).

Tabla 4.3 Poderes presidenciales formales en perspectiva comparada I*

	Veto total	Veto parcial	Poderes decreto	Iniciativa exclusiva	Referéndum	Definición presupuesto	No aprobado	TOTAL
Argentina	2	2	1	0	1	0	1	7
Bolivia	2	0	0	1	0	0	2	5
Brasil	1	1	4	2	0	2	1	11
Chile	2	2	1	2	0	3	2	12
Colombia	1	1	2	2	0	3	2	11
Costa Rica	1,5	0	0	0	0	1	0	2,5
Dominicana	2,5	2,5	0	0	0	2	1	8
Ecuador	3	2,5	1	1	2	3	2	14,5
El Salvador	2,5	0	0	0	0	3	1	6,5
Guatemala	2,5	0	1	0	2	0	1	6,5
Honduras	1,5	0	1	0	0	0	0	2,5
México	2	0	,5	0	0	0	0	2,5
Nicaragua	1	1	0	0	2	2	2	8
Panamá	2,5	2,5	,5	1	0	2	2	10,5
Paraguay	1	1	0	0	0	0	1	3
Perú	1	1	2	1	3	3	2	13
Uruguay	1	1	,5	1	0	2	1	6,5
Venezuela	0,5	0,5	1	0	2	2	1	7
MEDIA	1,7	1	,9	,6	,7	1,6	1,2	7,6
EEUU	2	0	0	0	0	0	0	2

*Veto total: Sin veto o con posibilidad de superación por mayoría simple (0), posibilidad de superación del veto por mayoría absoluta o extraordinaria inferior a dos tercios (1), posibilidad de superación del veto por dos tercios de los miembros presentes (2), posibilidad de superación con más de dos tercios de los diputados presentes (3), veto sin posibilidad de superación (4). Poderes de veto parcial: no existen o se superan por mayoría simple (0), superación por mayoría absoluta de los miembros (1), superación por dos tercios de los miembros (2). Superación superior a dos tercios de los miembros (3), sin posibilidad de superación (4). Poderes de decreto: sin poderes de veto (0), poderes de decreto previa delegación y para materias determinadas (1), decretos sin previa delegación pero por un tiempo limitado o con posibilidad de ser rescindidos por el Congreso o con posibilidad de emisión sólo en situaciones de emergencia (2). Iniciativa exclusiva: restringida a presupuestos, tratados y acuerdos internacionales (0), áreas importantes con posibilidad de modificación por el Congreso (1), amplio campo de actuación con posibilidad de modificación por el Congreso (2), amplio campo de actuación con posibilidades de modificación limitadas para el Congreso (3). Referéndum: no tiene poderes o requiere de aprobación por el Congreso (0), tiene poderes pero no es vinculante (1), poderes restringidos o el Congreso también puede (2), poderes con pocas restricciones y el Congreso no puede (4). Definición presupuesto: el Congreso no puede modificar partidas (0), el Congreso puede modificar el total de gasto (1), puede cambiar partidas específicas pero no puede incrementar el nivel de gasto total (2), el Congreso no puede modificar ni partidas específicas ni incrementar el nivel total de gasto (3), el presidente monta el presupuesto y no se permiten modificaciones por el Congreso. No aprobado: cuando el Congreso rechaza o no aprueba el presupuesto, el ejecutivo o no puede gastar o se adoptan medidas de gasto temporal (0), entra en vigor el presupuesto del año anterior hasta que se apruebe (.5), entra en vigor el del año anterior (1), entra en vigor el aprobado por el ejecutivo (2).

Fuente: Payne, et. al. (2001).

Tabla 4.4 Poderes presidenciales formales en perspectiva comparada II

	Proactivos fuertes	Moderadamente proactivos	Proactivos débiles
Reactivos fuertes		Ecuador Chile Panamá República Dominicana	
Moderadamente reactivos	Brasil Colombia Perú	Argentina Bolivia El Salvador Guatemala Nicaragua	México Uruguay Estados Unidos
Reactivos débiles		Venezuela Uruguay	Honduras Costa Rica

Fuente: Payne, et. al. (2001).

La combinación de los poderes proactivos y reactivos permite llegar a una clasificación de los poderes formales de los presidentes latinoamericanos (Tabla 4.4). Los presidentes guatemaltecos se sitúan, en términos comparados con el resto de países de la región, entre aquellos moderadamente fuertes tanto en términos de poderes proactivos como reactivos. A pesar de que el poder Ejecutivo en Guatemala dispone de poderes de decreto limitados, su autoridad en lo que a la convocatoria de referéndums se refiere lo coloca en una posición intermedia en términos de poderes proactivos también.

Los poderes formales anteriormente descritos tienen también su reflejo a nivel de las percepciones de las élites políticas. Los legisladores guatemaltecos perciben una preponderancia del Poder Ejecutivo que debería, a juicio de éstos, revisarse en favor de un mayor papel para el Congreso. Debe subrayarse el hecho de que las diferencias en las preferencias de los legisladores a este respecto no hacen referencia a la posibilidad de un cambio en la forma de gobierno en dirección al parlamentarismo, sino que se refiere a los diferentes equilibrios de poder que pueden darse al interior de los presidencialismos, cuyas variaciones, pueden tener implicaciones políticas claramente diferenciadas. De acuerdo a los datos (Tabla 4.5), podría considerarse que aproximadamente entre el 35 y el 40 ciento de los diputados desde 2000 hasta la fecha se encuentra satisfecho con el balance de poderes existente en la actualidad, mientras que un 56,9 por ciento de los diputados en el período legislativo 2000-2004 se encontraba más próximo a la idea de incrementar las atribuciones del Congreso frente al Presidente. Este porcentaje, si bien continúa siendo mayoritario, se ha reducido al 51,7 por ciento en el período legislativo 2004-2008. Sólo en torno a un seis por ciento de los diputados en ambos períodos se manifiesta a favor de un incremento de los poderes presidenciales.

Tabla 4.5 Los diputados y el modelo de presidencialismo 2000-2008

%		2000-2004	2004-2008
Válidos	A favor de aumentar las atribuciones del Presidente (1)	5,1	3,3
	(2)	1,3	2,5
	(3)	35,4	40,9
	(4)	6,3	14,1
	A favor de aumentar las atribuciones del Congreso (5)	50,6	37,6
Perdidos	NS/NC	1,3	1,6
Total		100	100

Fuente: Elites Parlamentarias en América Latina, USAL. Pregunta: "Indique en la siguiente escala su posición personal sobre la forma de gobierno".

Tabla 4.6 Poderes presidenciales formales y partidistas en América Latina

Poderes formales	Poderes partidistas			
	Muy bajo	Medio-bajo	Medio-Alto	Muy alto
Proactivo/reactivo Alto	Ecuador Chile			
Proactivo alto		Perú		
Reactivo moderado		Colombia		
Proactivo moderado			Panamá	
Reactivo alto			Dominicana	
Proactivo/reactivo Moderado		Bolivia El Salvador	Argentina Guatemala Nicaragua	
Proactivo moderado		Uruguay	Venezuela	
Reactivo bajo				
Proactivo bajo/reactivo moderado			México EEUU	Paraguay
Proactivo/reactivo Bajo			Costa Rica	Honduras

Fuente: Payne, et. al. (2001).

Los poderes presidenciales se componen, además de los poderes formales que atribuye la constitución al poder Ejecutivo, de los poderes partidistas. Estos hacen referencia fundamentalmente al contingente de apoyo partidista al Presidente en el Congreso de la República. La interacción entre los poderes constitucionales y la política partidista resulta fundamental para una correcta valoración de la capacidad de influencia de los presidentes. La realidad empírica demuestra que es posible encontrar presidentes que con pocos poderes formales actúan en la práctica como "superpresidentes" debido a sus poderes partidistas, como ha sido hasta fechas recientes el caso de los presidentes mexicanos. La combinación contraria es igualmente posible: presidentes con reducidos poderes partidistas pero que encuentran amplio margen de maniobra en los recursos que les proporciona la Constitución. La Tabla 4.5 muestra una clasificación de los poderes presidenciales de los países latinoamericanos combinando esta doble vertiente formal y partidista.

Si bien los indicadores de Payne et. al (2001) presentados en la Tabla 4.6 reflejan una combinación de poderes formales moderados y partidistas medios-altos en Guatemala, este Informe considera que esta apreciación debe matizarse; la clasificación de los poderes partidistas de los presidentes en la Tabla ha sido construida a partir del contingente legislativo del Presidente al término de las elecciones. Sin embargo, en Guatemala, los poderes partidistas del presidente tienen un carácter volátil debido a la combinación de la fragmentación del sistema de partidos con el transfuguismo y la volatilidad de las coaliciones parlamentarias postelectorales. Más aún, las elecciones de 2003 plantearon un escenario muy diferente al del período legislativo anterior, al no conceder mayoría legislativa a ninguno de los partidos contendientes. En la actualidad, la categorización de los poderes partidistas del Presidente se ajusta más al calificativo de medios-bajos.

El transfuguismo y la volatilidad de las coaliciones parlamentarias postelectorales, no ha hecho sino generar el caldo de cultivo ideal para la aparición de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, introduciendo incertidumbre en la actividad legislativa y contribuyendo al descrédito de los partidos como actores políticos fundamentales¹²³. Esta volatilidad de las coaliciones post-electorales dificulta asimismo la identificabilidad de los procesos electorales, debido a la impredecibilidad de la duración o sostenibilidad de estas coaliciones en el corto plazo.

4.3 EL TRANSFUGUISMO Y LA VOLATILIDAD DE LAS COALICIONES POST-ELECTORALES

Desde 1986 al año 2000, se calcula que aproximadamente un 40 por ciento de los diputados abandonaron sus escaños. De ellos, 35 cambiaron su situación en el período 1986-1991, el mismo número lo hizo entre 1991 y 1994, un 14 por ciento en el período 1994-1996 y un 25 por ciento entre 1996 y 2000. Algunos pasaron a formar parte de la bancada independiente, otros cambiaron de partido (37 por ciento) y el 35 por ciento abandonó su escaño para ocupar un puesto en el Gobierno.

El interinato 1994-1995 que surgió de las elecciones de 1994 estuvo dominado por el FRG que salió fortalecido y victorioso con 32 escaños de un total de 80, equivalente a un 40 por ciento del Congreso. No obstante, el FRG perdió el control del Congreso, que recuperaron las organizaciones políticas de oposición gracias a la coalición denominada “Frente de Oposición a Ríos Montt” y que integraban la DCG, el MLN, la UD y el PAN. Este último logró inclinar la balanza de fuerzas a su favor saliendo elegida presidenta del Congreso Arabella Castro, con 41 votos a favor. En 1995 quiebra la coalición de oposición a Ríos Montt y el FRG recupera de nuevo el control de la Asamblea eligiendo al general presidente de la misma¹²⁴.

En el período legislativo 1996-2000, con el PAN en el gobierno, el FRG, principal partido de la oposición, con 21 escaños de un total de 80 sufrió conflictos internos e incluso alguna escisión; el caso de Arturo Soto, presidente de la comisión de Finanzas del Congreso, fue el más llamativo ya que acabó convirtiéndose en el primer diputado en abandonar el FRG para convertirse en diputado independiente. La actividad del partido en la oposición, en lugar de reforzar los niveles de cohesión interna del

¹²³ *Alerta Legislativa*, Acción Ciudadana, no.32, agosto, 2000, p.13.

¹²⁴ García Díez, (2001).

mismo, terminó provocando la salida de cinco diputados que se pasaron a la bancada oficialista ¹²⁵.

Durante el primer año de la legislatura 2000-2004 la bancada parlamentaria del PAN se escindió y casi un 50 por ciento de los diputados abandonaron las filas del partido. La mayoría de los diputados que se separaron de la bancada panista formaron la bancada Unionista y un pequeño grupo se unió a la bancada Nacional de la Esperanza, donde se encontraba la ANN que, liderada por Álvaro Colom, estaba tramitando su inscripción como partido político. Si bien el PAN parecía haberse recuperado de esta escisión, los conflictos entre el Secretario General del partido (Leonel López) y Oscar Berger por el control del mismo, terminaron con la salida de este último y la formación de GANA para posibilitar su candidatura a las elecciones presidenciales de 2003.

Esta situación transformaba nuevamente la composición y distribución de equilibrios de fuerzas en el interior del Congreso: el FRG mantuvo sus 63 diputados, el PAN quedó con 21, la ANN con 9, la DCG con 2 y uno el PLP. La Nueva Bancada Unionista contaba con 17 integrantes y la Unión Democrática-La Organización Verde (UD-LOV) con uno ¹²⁶. La conformación de la Junta Directiva del Congreso se resolvió el 14 de enero de 2001, como era de esperar, bajo el control del FRG y con la elección de Ríos Montt como presidente en una votación con los 63 votos del FRG a favor. Los votos en contra fueron 27, tres las abstenciones y diez las ausencias notificadas. Durante los primeros ocho meses de Gobierno, once diputados asumieron cargos en el Ejecutivo ¹²⁷.

El 10 de marzo de 2000, a iniciativa del FRG y con el objetivo de abordar los problemas de cohesión interna de los partidos parlamentarios, se aprobó, no sin disconformidad por parte de la oposición, el Decreto 6-2000 de modificaciones a la Ley del Organismo Legislativo que permitía la reelección de los miembros de la Junta Directiva hasta entonces con el límite de un año para el ejercicio del cargo (art.10) y se eliminó el derecho de los diputados a coaligarse en una bancada independiente si eran de diferentes partidos políticos, elevando de cuatro a once los diputados de un mismo partido necesarios para la constitución de un bloque legislativo independiente (art.46) ¹²⁸. Ríos Montt fue reelecto en su cargo de presidente del Congreso para el período 2001-2002. La reelección contó con el apoyo del partido en el Gobierno y el rechazo de la oposición.

En términos generales, a lo largo de los dos primeros años del período legislativo 2000-2004, las relaciones del Gobierno de Portillo y el partido en la legislatura fueron muy conflictivas. Los enfrentamientos entre los sectores portillistas y eferregistas acabaron produciendo escisiones y dos diputados, Juan Carlos Gutiérrez y Hugo Rolando Samayoa, renunciaron al FRG en marzo de 2001 y decidieron integrarse en la Bancada UNE (Unidad Nacional de la Esperanza) liderada por Álvaro Colom, excandidato presidencial ¹²⁹.

¹²⁵ García Díez, (2001).

¹²⁶ *Alerta Legislativa*, Acción Ciudadana, no.29, junio-julio, 2000.

¹²⁷ *Alerta Legislativa*, Acción Ciudadana, no.32, agosto, 2000:7.

¹²⁸ *Alerta Legislativa*, Acción Ciudadana, no.30, mayo de 2000:1.

¹²⁹ García Díez, (2001).

En el período legislativo 2004-2008 la situación era aún más complicada debido a que ninguna de las bancadas parlamentarias contaba con legisladores suficientes como para gobernar en mayoría.

Al inicio del período legislativo, la coalición gubernamental GANA contaba con 47 diputados, sobre 158 del total del Congreso (29,7 por ciento): 5 del Movimiento Reformador (MR) liderado por Jorge Briz, 27 del denominado M-17, el grupo de diputados más afín al Presidente Berger, 8 del Partido Patriota (PP) liderado por Otto Pérez Molina y 7 del Partido Solidaridad Nacional (PSN) liderado por Ricardo Sinibldi Castillo.

En enero de 2004, GANA, la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) liderada por Álvaro Colom y el Partido de Avanzada Nacional (PAN) firmaron un Pacto de Gobernabilidad, con la intención de mantenerlo al menos los dos primeros años de gobierno. Tras las negociaciones, la Presidencial del Congreso el primer año le correspondió a la UNE. Esto le dio al Presidente Berger un margen de maniobra en el Congreso al inicio de su mandato de 96 sobre 158 diputados (60,1 por ciento). Con el Pacto de Gobernabilidad se establecieron las siguientes prioridades legislativas: promoción de la unidad nacional, gasto público transparente y austero, presupuesto nacional ajustado, pacto fiscal, reforma política y electoral y cumplimiento de los Acuerdos de Paz. La vaguedad en la formulación de los puntos mencionados fue clave para lograr el acuerdo de dos fuerzas políticas tan dispares como la UNE y el PAN.

Los antecedentes de este Pacto pueden encontrarse en el período pre-electoral, como estrategia de cara a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. La UNE y el PAN se habían aliado con objeto de llevar a Álvaro Colom a la Presidencia del país. La posibilidad de un pacto de gobernabilidad fue planteada por estos dos partidos a GANA unos días antes de la celebración de la segunda vuelta¹³⁰.

La fragilidad del Pacto se puso de manifiesto desde los primeros días de su negociación; apenas unos días antes de la firma del acuerdo, Colom hacía declaraciones de la intención de su bloque de mantener autonomía en el Congreso. En ese momento, la principal motivación detrás de los acuerdos era la colocación del FRG en un segundo plano en la legislatura¹³¹. Una de las primeras manifestaciones de la diversidad de opiniones entre los integrantes del Pacto de Gobernabilidad se dio en el momento del debate del Proyecto de Reformas a la Ley Electoral y de Partidos. GANA era partidaria de dilatar el debate, mejorar el proyecto y, eventualmente, posponer su aprobación, mientras que los diputados del PP se pronunciaron a favor de su aprobación inmediata, decantando la decisión final del pleno en este sentido¹³².

GANA ya mostraba indicios de debilidad al inicio de la legislatura de 2004, debido a que los enfrentamientos entre los diputados del PP y el M-17, hacían incierto el apoyo legislativo de los primeros. En mayo de 2004, los diputados del PP anunciaron su intención de actuar por separado y ejercer la oposición al Gobierno. El desencadenante de la ruptura definitiva del Pacto de Gobernabilidad en mayo de 2004 fue la votación para la Composición de la Comisión Permanente del Congreso en la coalición oficialista pactó con el FRG, con objeto de conseguir el nombramiento de dos de sus diputados. La Comisión Permanente del Congreso está integrada por el

¹³⁰ ASIES. Revista de Análisis Mensual, mayo de 2004.

¹³¹ *Latin American Weekly Report*, 3 de enero de 2005.

¹³² ASIES. Revista de Análisis Mensual, mayo de 2004.

Presidente del Congreso, dos secretarios de la Junta Directiva elegidos al azar y dos vocales que se eligen por votación en el pleno. La alianza de GANA con el FRG se produjo para posibilitar que estos dos últimos puestos fuesen ocupados por dos diputados del M-17, en lugar de uno por el M-17 y otro por el PP, que es que se había acordado inicialmente¹³³. El Pacto de Gobernabilidad, que había sido creado con la intención de mantenerlo durante dos años, apenas duro cuatro meses.

La ruptura del Pacto se produjo en un momento crucial para la aprobación de un paquete de reformas fiscales, entre las que figuran reformas al Impuesto sobre la Renta. Las reformas habían sido producto de la negociación entre la sociedad civil y expertos representados en las Comisiones del Pacto Fiscal y de los Acuerdos de Paz. Con la salida del PP, apenas a cinco meses del inicio de Berger en la Presidencia, se rompía la coalición electoral que le había llevado al poder. El FRG se convirtió en el partido fundamental para sacar adelante las reformas, debido al cambio en el equilibrio de fuerzas generado al interior del Congreso: GANA pierde 9 diputados —8 del PP, a los que se añade el diputado del PP Otto Pérez Molina, que vuelve al Congreso tras renunciar a su cargo de comisionado para la seguridad en el Gobierno, dejando fuera al diputado miembro del M-17 que lo sustituía (Arnoldo Quezada Chapetón)— quedando así reducido el contingente oficialista en el Congreso a 38 diputados sobre 158 (24,1 por ciento). Inicialmente, la estrategia de GANA para amortiguar la salida del PP fue atraer seis tráfugas a sus filas, tres del FRG y tres del PAN¹³⁴. A partir de este momento, la estrategia del Presidente en su relación con el Legislativo quedó reducida a la negociación puntual de cada una de las decisiones de política pública¹³⁵.

A finales de ese mismo mes de mayo, el transfuguismo altera de nuevo el equilibrio de poderes al interior del Congreso, esta vez a favor de la coalición gubernamental que sube sus 38 diputados a 41, debido a la unión a sus filas de dos diputados independientes que se habían separado del PAN y un diputado del PU¹³⁶.

El FRG inició el periodo legislativo tras las elecciones de 2003 con 43 diputados, que colocaban al partido como la segunda fuerza política del país. A pesar de ser el partido más disciplinado en su actividad parlamentaria, el FRG no ha estado exento de los problemas que genera el transfuguismo y en agosto de 2004 ya había perdido 12 de sus 43 diputados¹³⁷. Tampoco la UNE y el PAN, que ya a inicios de 2004 se vieron afectados por acusaciones de haber recibido fondos electorales del gobierno anterior del FRG, concretamente de la Contraloría General de Cuentas de la Nación y de la Superintendencia de Administración Tributaria, así como por divisiones internas. En enero de 2005, de 32 escaños había bajado a 26¹³⁸.

El número de independientes ha ido en *crescendo* desde el inicio del período legislativo 2004-2008, en buena parte debido también a la toma de posiciones de cara a las próximas elecciones generales de 2007 (ver Tabla 4.7). De los veintiún diputados independientes que figuraban el 18 de mayo de 2004, doce se habían separado del FRG, 4 de la UNE, 3 del PAN y dos de GANA. La reducción a quince que figuraba el 19 de mayo de ese año, fue producto del cambio de seis diputados independientes que se fueron a GANA (tres originarios del FRG y tres del PAN), integrándose los seis en las

¹³³ *Prensa Libre*, 15 de mayo de 2004.

¹³⁴ ASIES. Revista de Análisis Mensual, mayo 2004.

¹³⁵ *El Periódico*, 15 de mayo de 2005 y *Prensa Libre*, 18 de mayo de 2004.

¹³⁶ *El Periódico*, 22 de mayo de 2004.

¹³⁷ *Prensa Libre*, 6 de septiembre de 2004.

¹³⁸ *EIU Viewswire Latin America*, 22 de marzo de 2005 y ASIES. Revista de Análisis Mensual, octubre 2004.

filas del M-17. Para que este cambio de bancada pudiese efectuarse definitivamente, los diputados tuvieron que esperar a la ruptura definitiva del Pacto de Gobernabilidad, puesto que de acuerdo a este Pacto legislativo, ninguna de las bancadas integrantes podía aceptar el ingreso de diputados que hubiesen sido electos como representantes de otros partidos políticos¹³⁹.

Tabla 4.7 Transfuguismo período legislativo 2004-2008: composición del Congreso

Bancadas	2003	18/05/2004	19/05/2004	Enero 2005	Junio de 2005
GANA	47	38	44	32	31
FRG	43	31	31	29*	30
UNE	32	28	28	26	28
PAN	17	14	14	13	14
ANN	6	4	4	6	6
URNG	2	2	2	2	2
DCG	1	1	1	1	1
DIA	1	1	1	1	1
UD	2	2	2	2	2
Integracionistas	0	0	0	9	3
PP	0	9	9	9	9
BIEN	0	0	0	0	1
MR	5	5	5	5	4
PSN	7	7	7	7	8
Independientes	0	21	15	8	9

Fuente: EIU Viewswire Latin America, 22 de marzo de 2005 y Congreso de la República de Guatemala para los datos de junio de 2005. ASIES, Revista Mensual, mayo 2004.

*Dos diputados del FRG se cambiaron a la UNE, uno de los cuales había sido Ministro en el gobierno saliente.

Entre los cambios de partido que tuvieron lugar en el primer trimestre del año 2005 cabe destacar los siguientes: (i) tres diputados de la UNE, que se habían pasado a la bancada independiente a inicios del año 2004, formaron en julio de ese año la bancada BIEN, pero el TSE no reconoció su legalidad como partido a pesar de haber celebrado una Asamblea Nacional en septiembre de 2004, debido a que no habían competido como partido en las elecciones de 2003. Por esta razón, a inicios del año 2005, los diputados renunciaron a esta bancada y se cambiaron a CASA (Centro de Acción Social) el 9 de febrero, otro nuevo partido que no participó en las elecciones de 2003; (ii) un diputado del FRG paso a la bancada Independiente; (iii) cuatro diputados de la UNE pasaron a la bancada Integracionista; (iv) un diputado del PAN se cambió al Partido Unionista; y (v) dos diputados independientes se pasaron a la ANN¹⁴⁰.

En este primer año de gobierno, Berger se enfrentó a dos retos fundamentales no exentos de intensas movilizaciones sociales de protesta: el primero, que terminó provocando el "Gran Paro Nacional 2004" por parte de los sindicalistas, campesinos, maestros, organizaciones sociales y trabajadores en contra del paquete de reformas tributarias y del Tratado de Libre Comercio entre los EEUU, América Central y República Dominicana. La decisión legislativa se tomo el 10 de marzo de 2005 con un consenso en el Congreso del 80 por ciento (126 votos a favor sobre 158). En respuesta a

¹³⁹ ASIES. Revista de Análisis Mensual, mayo 2004.

¹⁴⁰ Diario de sesiones del Congreso de la República de Guatemala. ASIES. Revista de Análisis Mensual, marzo-abril 2005.

estas protestas sociales se suscribió un acuerdo legislativo que incluye doce iniciativas de ley con la intención de crear “los marcos legales como compensadores sociales para amortiguar los efectos del Tratado”¹⁴¹. El segundo reto presidencial fue producido por parte de los ex integrantes de las Patrullas de Autodefensa Civil (PACs), en reclamo de la compensación económica prometida por el gobierno saliente en reconocimiento de su “apoyo al trabajo del Ejército durante el conflicto armado”¹⁴². A las movilizaciones de los ex PAC siguieron las contra-manifestaciones de las organizaciones de Derechos Humanos, indignadas con la posibilidad de transferencia de recursos económicos por parte de un Estado que no dispone de ellos para gasto social, a ex militantes de organizaciones sobre las que pesan acusaciones de violación de derechos humanos. Finalmente, el Presidente Berger no vetó la Ley de compensaciones aprobada por el Congreso el 19 de agosto de 2004, pero sí la suspendió la Corte de Constitucionalidad en septiembre de ese año, argumentando fallas en la determinación de la fuente concreta de financiación. Esta decisión de la Corte generó nuevas movilizaciones, que provocaron un nuevo decreto legislativo de urgencia, con precisión de la fuente de financiación, pero que ha sido objeto a su vez de nuevas demandas de inconstitucionalidad¹⁴³.

Otro punto conflictivo a lo largo del gobierno de Berger ha venido de la mano de la Ley de Concesiones para la construcción de proyectos de infraestructura y provisión de servicios públicos, a la que la ANN y el propio PP, tan pronto como abandonó la coalición de gobierno, se opusieron abiertamente. La Ley de Concesiones desencadenó numerosas protestas y movilizaciones sociales, percibida en último término como la privatización de los servicios públicos del Estado¹⁴⁴.

Sin embargo, y a pesar de las dificultades, el Gobierno logró superar retos importantes del final del año 2004, como el nombramiento de las autoridades de la Corte Suprema de Justicia, con el apoyo de la UNE, el PAN, el PP y el FRG.

Durante el período de gobierno de 2005, y hasta el cierre del presente Informe (mayo de 2005), GANA ha seguido gobernando con el apoyo legislativo del FRG, cuyos cargos por corrupción en la anterior legislatura continúan progresando. El MR y el PSN continúan apoyando al Presidente y cabe esperar que continuarán haciéndolo sobre la base de las gestiones para la fusión de estas fuerzas con el M-17 en un solo partido para las elecciones de 2007. El 14 de enero de 2005 tomaba posesión la nueva Junta Directiva de la Asamblea con el acuerdo de GANA, FRG, PP y PU, con Jorge Méndez Herbruguer del M-17 como Presidente, una vicepresidencia para el PU y la otra para el PP. Entre las decisiones más importantes tomadas por la nueva directiva en este año legislativo figuran las siguientes: se acordó la realización de auditoría de la gestión de la Junta Directiva anterior, se dio marcha atrás en el aumento salarial de los diputados que había sido aprobado en noviembre de 2004, se realizaron algunas modificaciones en la Ley de Régimen Interior del Congreso con objeto de agilizar el trabajo en el pleno y en las comisiones, se decidió regular y controlar el número de asesores y se establecieron audiencias públicas para conocer el parecer de organizaciones sociales sobre distintos temas¹⁴⁵.

¹⁴¹ ASIES. Revista de Análisis Mensual, marzo-abril 2005.

¹⁴² *Prensa Libre*, 28 de agosto de 2004.

¹⁴³ ASIES. Revista de Análisis Mensual, noviembre-diciembre 2004.

¹⁴⁴ *Latin American Weekly Report*, 3 de enero de 2005.

¹⁴⁵ ASIES. Revista de Análisis Mensual, enero-febrero 2005.

No obstante, el Presidente sigue enfrentándose a un Congreso muy fragmentado y a la debilidad de su propia coalición. Además de los nombramientos judiciales anteriormente mencionados, el Gobierno ha conseguido, no obstante, implementar una modesta agenda de políticas entre las que figuran medidas de disciplina fiscal y de seguridad pública¹⁴⁶. Asimismo, se consiguió la conformación de una nueva Junta Directiva del Congreso para el año legislativo 2005 con el apoyo de la ANN, la URG, DIA y la DCG y con el voto en contra de la UNE y el PAN, así como el presupuesto general del Estado para el año fiscal 2005, con los votos a favor de 112 diputados sobre 158, pertenecientes a los partidos GANA, PAN, UNE y FRG¹⁴⁷.

4.4 LAS ACTITUDES DE LOS DIPUTADOS EN TORNO A LA DISCIPLINA INTERNA

La bancada eferregista es conocida por su disciplina y lealtad a las directrices del partido, si bien se trata más de una cuestión de disciplina interna que de cohesión o consenso dentro del partido. Un ejemplo ilustrativo puede encontrarse en la situación generada cuando, a raíz del escándalo “Guategate” Ríos Montt ordenó que sólo los voceros de la bancada podrían hablar con libertad de la posición del partido ante la prensa, temiendo declaraciones que pudieran resultar comprometidas, “especialmente ahora que se podría declarar con lugar el antejuicio contra los 21 diputados por alteración de la ley de bebidas”. El escándalo se produjo cuando se descubrió que la tasa impositiva del 20% para la distribución de bebidas alcohólicas aprobada en el pleno parlamentario, fue modificada para su publicación en el Diario Oficial, donde apareció que el tributo ascendía únicamente a un 10 por ciento¹⁴⁸.

Tabla 4.8 Disciplina de voto y partido político 2004-2008

	PAN	FRG	GANA	UNE	Patr	PU	Integ	PSN	Total
Se debería exigir siempre disciplina de voto	45,5	52,2	30,8	40,9	14,3	66,7	66,7	16,7	37,7
Cada diputado debería votar según su criterio	18,2	21,7	15,4	36,4	28,6		16,7	50,0	24,6
Depende de los temas	36,4	26,1	53,8	22,7	57,1	33,3	16,7	33,3	36,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elites Parlamentarias en América Latina, USAL. Pregunta: “El tema de la disciplina de voto de los diputados ha suscitado tradicionalmente opiniones muy diversas. ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo?” Valores: 1 “Se debería exigir siempre la disciplina de voto en el grupo parlamentario”, 2 “Se debería permitir que cada diputado votara según su propio criterio, aunque éste no coincida con el de su grupo parlamentario”, 3 “Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no”

El análisis de las actitudes de los diputados en relación a la disciplina partidista se presenta en la Tabla 4.8, donde puede observarse que las diferencias entre partidos políticos no son significativas. Las numerosas deserciones y cambios de partido, a las que se ha hecho referencia anteriormente, hacen que el porcentaje de diputados de acuerdo con la exigencia de disciplina de voto sea mayor que el de los que consideran que cada diputado debería votar según su propio criterio. Sólo el Partido Patriótico y el

¹⁴⁶ *EIU Viewswire* Latin America, 13 de mayo de 2005.

¹⁴⁷ ASIES. Revista de Análisis Mensual, noviembre-diciembre 2004.

¹⁴⁸ García Díez, (2001).

PSN tienen estos porcentajes invertidos, si bien en el caso del primero, la mayoría de los diputados considera que “depende de los temas”. Los diputados del PAN han mantenido sus preferencias muy constantes a lo largo del tiempo entre 1995, y la legislatura actual, mientras que el FRG ha pasado de un 21,4 por ciento de sus diputados que, en 1995 pensaban que se debería exigir siempre la disciplina partidista a un 52,2 por ciento en el período legislativo 2004-2008. Tras el PSN, el porcentaje de diputados más grande que se decanta por una mayor libertad para los diputados a la hora de tomar sus decisiones es la UNE con un 36,4 por ciento en el período legislativo actual.

Como se puede observar en la Tabla 4.8, un poco más de un tercio de los diputados de Guatemala (36,9 por ciento), a la pregunta de si se debería exigir siempre la disciplina de voto responde “depende de los temas”. Cuando se pregunta a los diputados por los temas que no deberían estar sujetos a disciplina partidista la heterogeneidad en las respuestas es manifiesta. No obstante, de acuerdo con lo que cabría esperar teóricamente las preferencias mayoritarias son por los temas que tienen que ver con cuestiones de los departamentos por los que han sido elegidos en primer lugar (20,2 por ciento), más aún habiéndose observado el elevado porcentaje de circunscripciones pequeñas existentes en el país¹⁴⁹. Las cuestiones sociales como salud, seguridad o educación aparecen en segundo lugar (19,7 por ciento). Al interior de la UNE un 40 por ciento de los diputados afirma que no se debería exigir disciplina de voto en los temas económicos y financieros, mientras que al interior del PAN son los temas de ámbito social (50 por ciento de los diputados) y los estratégicos para el Estado (50 por ciento) los identificados como prioritarios para una mayor libertad de actuación (Tabla 4.9).

Tabla 4.9 Temas que no deberían sujetarse a disciplina partidista 2004-2008

	Porcentaje
Temas económicos, financieros	16,2
Temas morales, de conciencia y éticos	13,0
Temas de ámbito social (salud, seguridad, educación)	19,7
Temas de interés distrital	20,2
Temas que perjudiquen al pueblo	6,8
Temas estratégicos del Estado	6,6
Otros	17,5
Total	100,0

Fuente: Elites Parlamentarias en América Latina, USAL. Pregunta: “¿qué temas no deberían estar sujetos a disciplina de voto?”

Cuando se pregunta a los diputados por las sanciones por indisciplina y, en particular, por la posibilidad de expulsión de un miembro que vota en contra de las directrices del partido, en general, no hay diferencias significativas por partido político y la mayoría de los diputados del Congreso sin distinción partidista se manifiestan en contra de esta afirmación. Sólo al interior de las filas del FRG es la magnitud de esta diferencia inferior a la del resto de partidos (Ver Tabla 4.10).

¹⁴⁹ Véase el Capítulo 3 de este Informe.

Tabla 4.10 Diferencias entre nivel de acuerdo con la expulsión de diputados que votan en contra de las directrices del partido (muy/bastante de acuerdo – poco/nada de acuerdo” 2004-2008

PARTIDO	Diferencia (%)
PAN	-29,3
FRG	-39,1
GANA	-69,3
UNE	-63,7
Unionista	-100,0
PSN	-60,0
Integracionista	-100,0
Total	-65,0

Fuente: Elites Parlamentarias en América Latina, USAL. Pregunta: “Me gustaría saber en qué medida: mucho, bastante, poco o nada, está usted de acuerdo con la siguiente afirmación: un partido debería expulsar a un diputado que vota en contra de las determinaciones políticas de su partido”.

Tabla 4.11 Abandono de vinculación partidista y partido político

	PAN	FRG	GANA	UNE	Patr	PU	PSN	Intgr	Total
Conservar su escaño e integrarse en otro grupo	18,2	12,5	69,2	54,5	57,1	50,0	50,0	100	47,2
Renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido	81,8	87,5	30,8	45,5	42,9	50,0	50,0	0,0	52,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elites Parlamentarias en América Latina, USAL. Pregunta: “En ocasiones sucede que un diputado que ha sido elegido en las listas de un determinado partido decide posteriormente abandonar su vinculación con ese partido. En esas ocasiones, ¿qué cree Ud. que debería hacer el diputado?” Valores: 1 “Conservar su escaño e integrarse en otro grupo parlamentario”, 2 “Renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido”

A la pregunta de cómo habría de resolverse la situación de conflicto que se genera cuando un diputado elegido por las listas de un partido decide posteriormente abandonar su vinculación a ese partido, fenómeno muy recurrente en Guatemala, la mayoría de los diputados (52,8 por ciento) responde diciendo que debería renunciar a su escaño. No obstante, un 47,2 por ciento de los diputados del periodo vigente 2004-2008 considera que los diputados deberían conservar su escaño e integrarse en otro grupo parlamentario. Los datos no arrojan diferencias estadísticamente significativas entre partidos políticos, aunque puede observarse cómo al interior del PAN y el FRG es muy mayoritaria la percepción de que deberían renunciar a su escaño, mientras que en el resto de los partidos la mayoría se decanta por la opción del cambio de bancada parlamentaria (Tabla 4.11). Los datos en materia de actitudes no revelan que exista voluntad política suficiente para combatir el transfuguismo.

Finalmente, con respecto a las preferencias sobre el tipo de equilibrio de poderes que debería existir entre la cúpula dirigente del partido y el grupo parlamentario la pregunta de si las cúpulas deberían o no tener más o menos poder sobre los diputados brinda una buena estimación de las predisposiciones políticas de los partidos y los

diputados guatemaltecos en relación con una reforma en la dimensión intrapartidista. La Tabla 4.12 pone de manifiesto cómo la gran mayoría de los diputados guatemaltecos no se encuentra conforme con la situación actual y consideran en un 70,2 por ciento de los casos que las cúpulas deberían tener menos poder sobre los diputados. Estos datos son consonantes con los mostrados en el Capítulo 3 de este Informe en relación a las preferencias de los diputados por un sistema electoral que admita el voto preferencial. Los datos corroboran así la hipótesis teórica de que, en general, los intereses creados a partir de la actividad legislativa hacen a los diputados demandar mayor autonomía para su actuación de la cara burocrática de las organizaciones partidistas a las que pertenecen. Solo en el PSN un 40 por ciento de sus diputados considera que las cúpulas de los partidos deberían tener mas poder sobre los diputados.

Tabla 4.12 Equilibrio de poderes partido-grupo parlamentario por partido político

	PAN	FRG	GAN	UNE	Patr	PU	PSN	Intgr	Total
Cúpulas menos poder sobre diputados	63,6	61,9	83,3	76,2	57,1	75,0	40,0	83,3	70,2
Mantener situación actual	18,2	19,0	8,3	9,5	28,6		20,0		12,3
Cúpulas mayor poder sobre diputados	18,2	19,0	8,3	14,3	14,3	25,0	40,0	16,7	17,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elites Parlamentarias en América Latina, USAL. Pregunta: “¿Cree Ud. que las cúpulas dirigentes de los partidos guatemaltecos deberían tener más o menos poder sobre los diputados o, por el contrario, tener un menor poder sobre Uds.?” Valores: 1 “Tener más poder sobre los diputados”, 2 “Tener menos poder sobre los diputados”, 3 “Mantener la situación actual”.

4.5 COOPERACIÓN Y EFICACIA

Entre los elementos que condicionan las relaciones de cooperación y conflicto entre el gobierno y la oposición se encuentran las características de los sistemas de partidos (fragmentación, polarización, estructuración programática, coherencia partidista) y las configuraciones institucionales del propio sistema político (unicameralismo y modelo de presidencialismo, entre otros)¹⁵⁰.

Una cuestión de especial importancia para abordar la actuación de la oposición parlamentaria y sus relaciones con el gobierno es la de la eficacia en el proceso de adopción de decisiones, en el proceso de elaboración de políticas públicas. La misma se refiere a la facilidad con la que los Legislativos pueden adoptar decisiones. La eficacia está en este sentido muy asociada, o puede servir como indicador, con gobernabilidad del sistema en la forma en que se definió anteriormente este concepto. Es difícil acceder a información a la vez profunda y sistemática sobre las dificultades y los costos comparativos implicados en la producción de decisiones en distintos sistemas legislativos. Para abordar este problema se ha optado aquí por centrar el análisis en un

¹⁵⁰. El comportamiento de los actores que participan en el Legislativo, ya sean del gobierno o de la oposición, también está condicionado por otros factores como las subculturas políticas, el recuerdo de los agravios, las fracturas económicas y sociales, los modelos específicos de actitudes y opiniones. Dahl (1966).

indicador aproximado de dicha facilidad: el tiempo que lleva a los Legislativos adoptar decisiones determinadas. En este caso, el estudio se ha centrado en un ámbito igualmente presente en todos los países y de importancia relativamente semejante: la aprobación de los presupuestos generales del Estado.

En Guatemala, el Presidente debe entregar el Presupuesto 120 días antes de que expire el ejercicio fiscal y el Congreso debe aprobarlo a más tardar 30 días antes de entrar en vigencia el presupuesto (art. 171, CPG). Por lo tanto, constitucionalmente, el Congreso dispone de 90 días para su tratamiento.

Tabla 4.13 Tiempo transcurrido desde la presentación de los presupuestos hasta su aprobación 1998-2004

Año	Presentación	Aprobación	Días	% Votos a favor
1996	1/09/1995	30/11/1995	90	n.d.
1997	2/09/1996	06/11/1996	65	n.d.
1998	1/09/1997	28/11/1997	88	n.d.
1999	1/09/1998	24/11/1998	84	n.d.
2000	1/09/1999	24/11/1999	84	n.d.
2001	5/09/2000	28/11/2000	84	59,3
2002	5/09/2001	26/11/2001	82	59,3
2003	3/09/2002	15/11/2002	73	59,3
2004	10/09/2003	*	*	*
2005	22/09/2004	19/11/2004	58	71,0

* El presupuesto del año 2004 no se aprobó y entro en vigor, de acuerdo a lo establecido en la Constitución, el presupuesto de 2003.

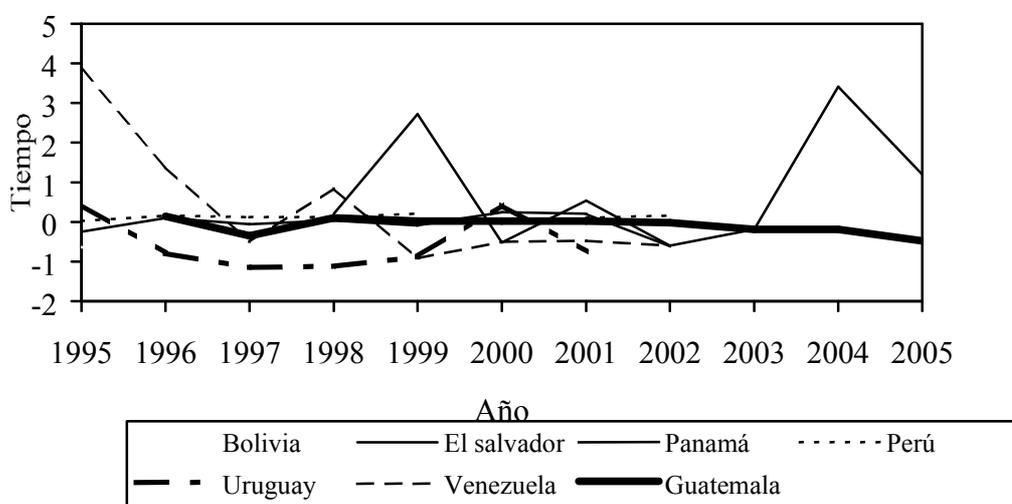
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Asamblea Legislativa

La Tabla 4.13 presenta los días transcurridos para la negociación de los presupuestos generales del Estado en Guatemala desde 1996 hasta 2005. Como puede observarse en la Tabla, hasta la fecha, los periodos constitucionalmente establecidos para la negociación del presupuesto han sido respetados todos los años. El segundo aspecto que puede observarse a partir de estos datos es que, desde 1996, hasta la actualidad, el presupuesto ha sido aprobado todos los años, con la única excepción del presupuesto para el año 2004. La negociación de este caso excepcional se produjo en el periodo inmediatamente anterior a las elecciones, siendo este *timing* la causa fundamental del rechazo. Debido a la coyuntura política, si bien el presupuesto fue presentado por el gobierno el 10 de septiembre de 2003, el proyecto no salió de la Comisión de Finanzas Publica y Moneda hasta la tercera semana de noviembre, lo que dejaba al pleno un plazo de sólo una semana para su aprobación. No obstante, y a pesar de lo reducido del tiempo, la razón por la que no fue aprobado fue la falta de quórum en el Congreso el último día disponible para su aprobación, 30 noviembre de 2003. Apenas 40 de 113 diputados que componían en ese momento la totalidad del Congreso asistieron al pleno ese día. Ante la falta de quórum, y de acuerdo a la Constitución, entró automáticamente en vigor el presupuesto de 2003, con la posibilidad de modificaciones por parte del Congreso¹⁵¹.

¹⁵¹ *Prensa Libre*, 1 de diciembre de 2003.

El Gráfico 4.2 presenta la evolución a lo largo del tiempo de la duración en el proceso de aprobación de los presupuestos en Guatemala en términos comparados con otros países en un período de tiempo similar. La variable tiempo ha sido estandarizada para la realización de este Gráfico, pasando así a tener una media de 0 y una desviación típica de 1. Como se puede observar en el Gráfico, en comparación con el resto de los países de América Latina incluidos para la comparación, Guatemala sobresale por su trayectoria estable, no presenta grandes oscilaciones en el tiempo, como pueden observarse en el caso de Venezuela o El Salvador. En términos de la efectividad del proceso, los datos sitúan a Guatemala en una posición promedio.

Gráfico 4.2 Tiempo transcurrido desde la presentación hasta la aprobación de los presupuestos comparados por país y por año



Fuente: elaboración propia a partir de datos de las Asambleas Legislativas.

Los datos de la Tabla 4.14 muestran a Guatemala con unos niveles de eficacia en la aprobación de los presupuestos ligeramente por debajo del promedio, esto es, más eficaz que El Salvador o Venezuela, por ejemplo y algo más ineficaz que Bolivia, Panamá o Uruguay. El reducido valor de la desviación típica, refleja nuevamente los niveles de estabilidad que muestra Guatemala, que sólo se rompen con el fracaso en la aprobación del presupuesto para el año 2004. Estos datos, son llamativos, porque dada la volatilidad de las coaliciones post-electorales, cabría esperar altos niveles de volatilidad en la aprobación de los presupuestos, sin embargo, a pesar de la inestabilidad de las coaliciones, Guatemala parece mantener la estabilidad en su proceso de elaboración presupuestaria, lo que funcionaría como estimador de la estabilidad en el proceso de elaboración de políticas públicas. Los niveles de eficacia promedio indican que si bien se trata de un sistema político con deficiencias en este aspecto, no presenta tampoco una situación de ineficacia llamativa.

Tabla 4.14 Tiempo transcurrido desde la presentación de los presupuestos hasta su aprobación en términos comparados por país

País	Media	N	Desviación Típica
Bolivia	-0,9014	7	0,34528
El Salvador	0,9142	8	1,4352
Panamá	-0,0516	8	0,2806
Perú	0,1253	7	0,05976
Uruguay	-0,5463	7	0,68743
Venezuela	0,3868	8	1,6146
GUATEMALA	-0,0821	9	0,21084
Total	0,0	54	1,00

Fuente: elaboración propia a partir de datos de las Asambleas Legislativas

Estos datos son consonantes con los de producción legislativa, para los que se dispone de información desde 1996 hasta 1999 (Tabla 4.15). Como puede observarse, en promedio, el nivel de efectividad del Congreso guatemalteco es sólo moderado.

Tabla 4. 15 Rendimiento legislativo con estimación por leyes aprobadas

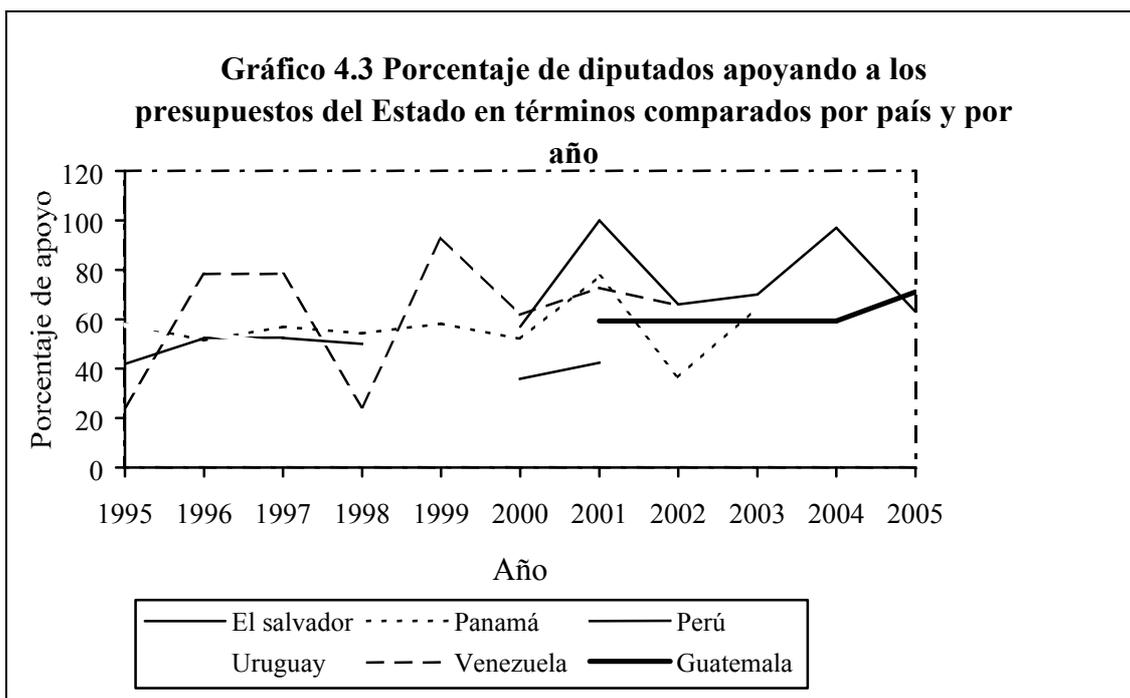
Legislatura	Ejecutivo		Diputados		Total leyes
	Ley	% sobre la legislación total aprobada	Ley	% sobre la legislación total aprobada	
1996	71	49,0	47	32,41	145
1997	64	47,4	68	50,3	135
1998	67	65,0	35	34,0	103
1999	28	52,0	26	48,1	54

Fuente: Alcántara, García Montero y Sánchez (2004).

Tabla 4.16 Porcentaje de diputados que apoyan la ley de presupuestos del Estado en la Asamblea Legislativa por año y en perspectiva comparada

Año	Panamá	Perú	Uruguay	GUATEMALA	Venezuela	El Salvador
1995	58,3	41,7	57,6		24,6	n.d.
1996	51,4	52,5	54,5		78,3	n.d.
1997	56,9	52,5	49,5		78,3	n.d.
1998	54,2	52,5	34,3		24,6	n.d.
1999	58,3	50,0	52,5		93,1	n.d.
2000	52,1	-	50,5		61,8	57,0
2001	77,5	35,8	50,5	59,3	72,7	100,0
2002	36,5	42,5	-	59,3	65,5	66,0
2003	64,8	-	-	59,3	-	70,0
2004	-	-	-		-	97,0
2005	-	-	-	71,0	-	63,1
Media	56,7	46,8	49,9	62,23	62,4	75,87
Desv. típ.	10,99	6,75	7,43	5,85	25,13	19,33

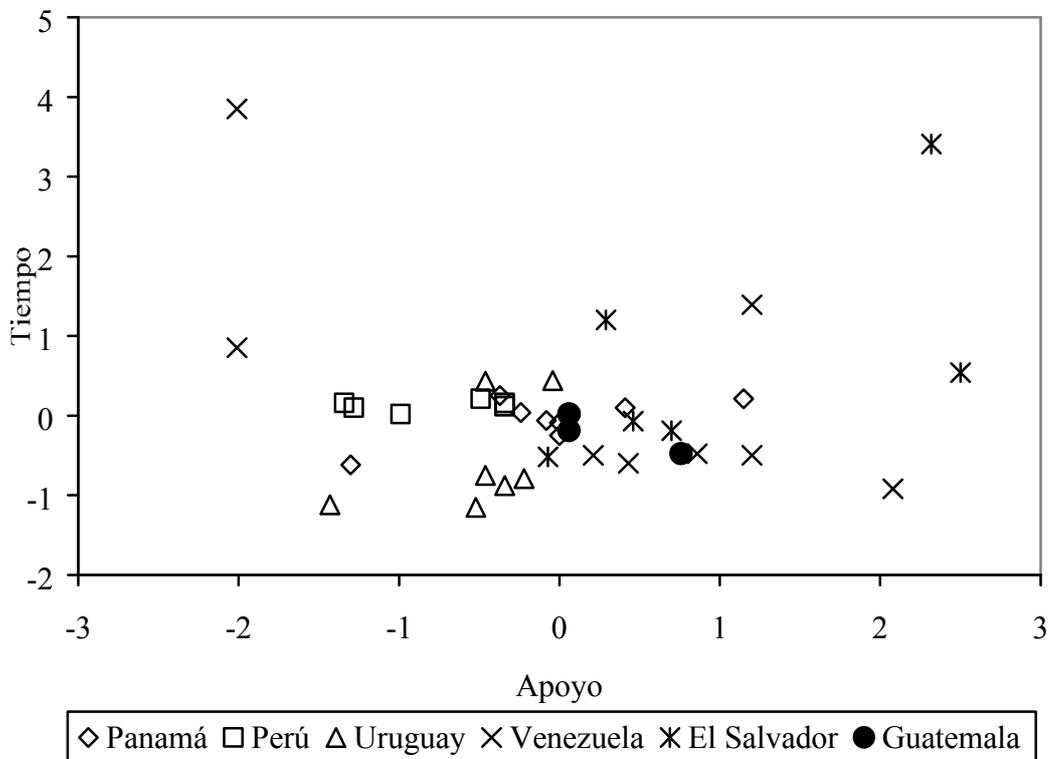
Fuente: elaboración propia a partir de datos de las Asambleas Legislativas



Fuente: elaboración propia a partir de datos de las Asambleas Legislativas

Las relaciones de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden examinarse a partir de los porcentajes de apoyo con que se aprueban los presupuestos generales del Estado. La Tabla 4.16 y el Gráfico 4.3 muestran el porcentaje de apoyo a la ley de presupuestos del Estado en términos comparados por país y año, así como las medias de apoyo a los mismos. En el caso de Guatemala, no se dispone de datos con anterioridad a 2001. El dato de 2001 a 2003 ha sido estimado a partir del conocimiento de las bancadas que dijeron haber votado a favor del presupuesto. Es importante resaltar a este respecto, que el período legislativo 2004-2008, es este sentido muy diferente a los anteriores, puesto que, como se mencionó anteriormente, ninguno de los partidos disfruta de mayoría en el Congreso.

Gráfico 4.4 Cooperación y rapidez en la aprobación de los presupuestos en perspectiva comparada por país y por año



Fuente: elaboración propia a partir de datos de las Asambleas Legislativas

Los datos permiten realizar una aproximación a la pregunta de en qué medida es la eficacia legislativa complementaria o contradictoria con las relaciones de cooperación entre el Congreso y el Ejecutivo. Como puede apreciarse en el Gráfico 4.4, si se excluye el caso de El Salvador, en términos comparados, cuando la cooperación es baja, cabe esperar tanto una alta como una baja duración en el proceso de aprobación de los presupuestos. Ahora, cuando la cooperación es alta, el proceso de aprobación de los presupuestos es mucho más rápido. No se pueden establecer conclusiones definitivas para el caso de Guatemala, porque hasta 2001, no se dispone del dato de porcentaje de apoyo legislativo a los presupuestos, pero desde 2001, es claro que el año de mayor cooperación, el de los presupuestos de 2005, fue también el proceso presupuestario más rápido. Esto es, en cierto sentido se puede interpretar el grado de cooperación como una condición suficiente (aunque no necesaria) para una adopción de decisiones rápida. No obstante, hay que tener en cuenta que la duración en el proceso de aprobación de los presupuestos está condicionada por las particularidades institucionales y legales de cada país.

Es importante destacar asimismo, que los mecanismos de control Legislativo del Ejecutivo, el uso de los mismos es muy reducido. No obstante, a lo largo del año 2004, se produjeron cuatro interpelaciones a los ministros de Salud, Finanzas, y los dos ministros de Gobernación¹⁵².

¹⁵² *Alerta Legislativa*, noviembre-diciembre de 2004.

4.6 REPRESENTACIÓN DE MUJERES Y MINORÍAS ÉTNICAS

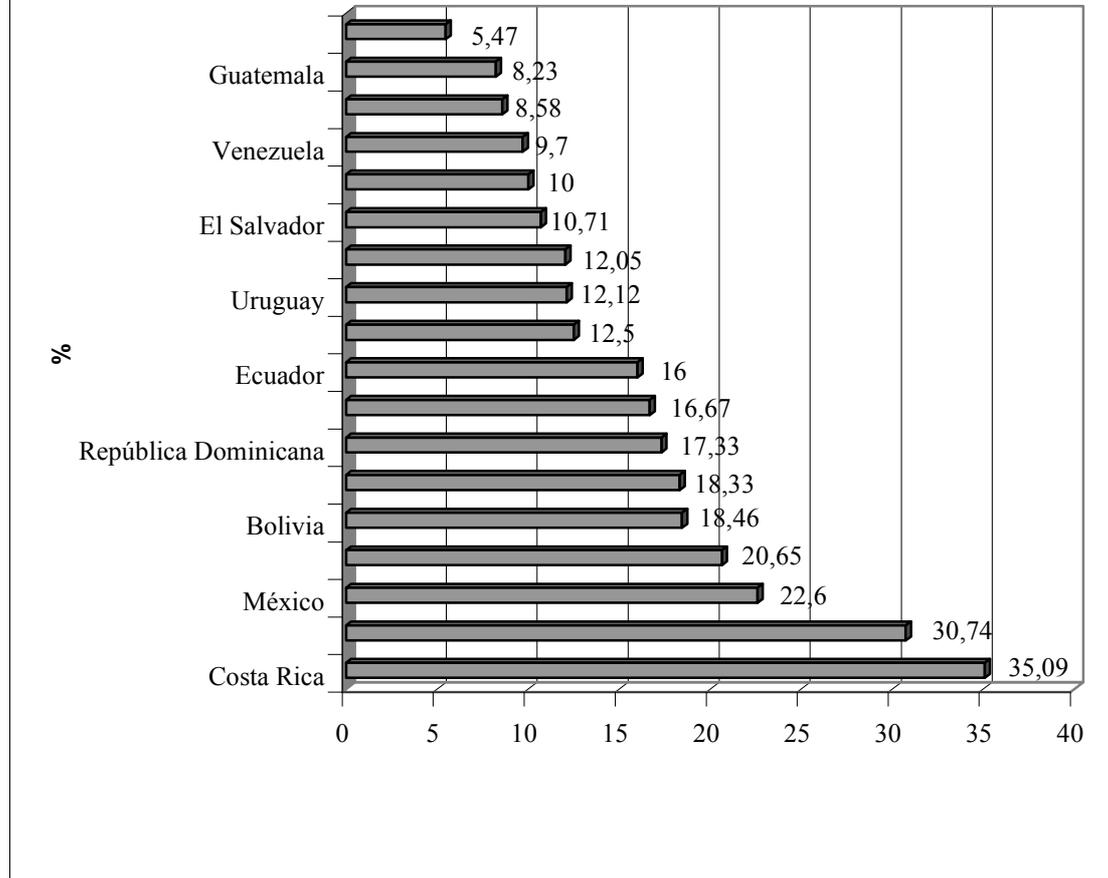
De acuerdo con los datos más recientes de la Unión Interparlamentaria, el porcentaje de mujeres con representación en el Congreso guatemalteco es muy reducido en comparación con el resto de los países de América Latina. Concretamente, Guatemala representa el segundo país con menor nivel de representación parlamentaria de mujeres en la región (Gráfico 4.5). Los detalles numéricos de la situación en Guatemala a este respecto y a lo largo del tiempo pueden observarse en la Tabla 4.17, que muestra cómo el porcentaje de mujeres en el Congreso no sólo no se ha incrementado a lo largo del tiempo sino que ha disminuido de un 11,5 por ciento en 1995 a un 8,8 por ciento en la presente legislatura 2004-2008. De las 14 mujeres diputadas del periodo legislativo 2004-2008, 6 son del FRG (19,35 por ciento de mujeres dentro del partido), 3 de GANA (9,09 por ciento de mujeres al interior del partido), y una de cada uno de los siguientes partidos: ANN (25 por ciento), BIEN (25 por ciento), PP (11,11 por ciento), URNG (50 por ciento) e Independientes (7,69 por ciento)¹⁵³.

Los datos de la representación de las mujeres en las alcaldías son aún más ilustrativos del déficit de representación que sufren en este país: sólo ocho de un total de 331 alcaldes son mujeres (2,42 por ciento). De éstas, cuatro pertenecen al FRG, dos al PAN, una a la coalición PP-MR-PSN y otra al DIA¹⁵⁴.

¹⁵³ *Alerta Legislativa*, junio de 2004.

¹⁵⁴ Proyecto de análisis electoral. Grupo especializado, ASIES, 2004.

Gráfico 4.5 Porcentaje de mujeres en los Congresos de América Latina



Fuente: Unión Interparlamentaria, 2004.

Tabla 4.17 Composición por género del Congreso de Guatemala 1995-2008

Año	Composición del Congreso	
	Número	Porcentaje
1995	Mujeres	13 / 11,5 %
	Hombres	100 / 88,5%
1999	Mujeres	8 / 7,1%
	Hombres	115 / 92,9%
2003	Mujeres	14 / 8,8%
	Hombres	144 / 91,1%

Fuente: Congreso de la República de Guatemala, 2004.

A menudo se utilizan los indicadores de representación de minorías de género como estimador de la calidad de la representación de las minorías en general y, en el caso de Guatemala, efectivamente, los datos anteriormente mencionados en relación a las minorías de género pueden hablar de los problemas de calidad de la representación de las minorías indígenas que, con las cifras que arrojan, no dejan mas opción que hablar de exclusión más que de niveles de calidad mínimos.

Sólo un ocho por ciento de los nuevos diputados elegidos tras las elecciones de noviembre de 2003 proviene de colectivos indígenas, 13 diputados de un total de 158. De ellos, 5 diputados son de la UNE (lo que supone un 17,86 por ciento de indígenas al interior del partido), 3 del PAN (21,43 por ciento de indígenas al interior del partido), 2 del FRG (6,45 por ciento), uno de GANA (3,03 por ciento), uno del PP (11,11 por ciento) y uno de la URNG (50 por ciento). Esto es, no obstante, una cifra ligeramente mayor de la existente en la legislatura anterior, pero aun así el déficit de representación sigue siendo enorme. El número de candidatos indígenas ha estado por debajo del 10 por ciento y dividido entre 17 partidos en competición. Muchos de ellos estaban situados muy atrás en las listas poniendo muchas trabas a su elección efectiva¹⁵⁵. Sólo hay una única diputada indígena, esto es, representante de ambos tipos de minorías y pertenece al FRG.

4.7 SERVICIOS Y TRABAJO PARLAMENTARIO

Las dificultades en términos de efectividad y calidad del trabajo parlamentario en el Congreso son atribuidas generalmente a la falta de agilidad en el trabajo de los plenos y comisiones, así como a la falta de experiencia parlamentaria de la mayoría de los diputados. Más de las tres cuartas partes de los legisladores no tienen experiencia parlamentaria previa, incluyendo el que fue primer Presidente del Congreso, en este período legislativo 2004-2008¹⁵⁶. No obstante, la experiencia partidista en el gobierno adolece del mismo problema, ya que no han existido, hasta el momento, en Guatemala, dos gobiernos del mismo partido.

Estos datos de inexperiencia parlamentaria se ven reforzados observando las respuestas de los propios diputados en relación a su experiencia parlamentaria y en otros cargos de representación popular. Los datos que se presentan en la Tabla 4.18 muestran cómo el porcentaje de diputados sin experiencia parlamentaria previa en Guatemala, no sólo no se ha reducido sino que ha incrementado de un 58,7 por ciento en 1996 a un 67,1 por ciento en el periodo 2004-2008, si bien conviene apuntar que este porcentaje se ha mantenido constante del periodo legislativo 2000-2004 al 2004-2008. Del mismo modo, la mayoría de los diputados guatemaltecos no ha tenido experiencia previa en ningún otro puesto de representación popular, si bien este porcentaje se ha reducido con el tiempo de un 76,2 por ciento en 1996 a un 65,5 por ciento en el período legislativo 2004-2008. Un 44,2 por ciento de los diputados guatemaltecos del período legislativo vigente 2004-2006 no tiene experiencia previa ni parlamentaria ni en ningún otro puesto de representación popular.

¹⁵⁵ *Latin American Weekly Report*, 25 de noviembre de 2004.

¹⁵⁶ ASIES. Revista de Análisis Mensual, marzo-abril 2005.

Tabla 4.18 Experiencia parlamentaria y política de los diputados 1995-2008 (%)

	1996-2000	2000-2004	2004-2008
Parlamentaria			
Sin experiencia	58,7	67,1	67,1
Con experiencia	41,3	32,9	32,9
Puesto de representación popular			
Sin experiencia	76,2	68,4	65,5
Con experiencia	23,8	31,6	34,5

Fuente: Elites Parlamentarias de América Latina, USAL. Pregunta: ¿Es esta la primera legislatura en la Ud. ha sido elegido diputado?. ¿me podría decir si ocupa o ha ocupado algún puesto de representación popular al margen de su cargo como diputado?

Por lo que respecta a la agilidad del trabajo en las comisiones y al cumplimiento de sus funciones, el elevado número de comisiones dificulta su coordinación, especialmente cuando se trata de dictámenes conjuntos y complica el ejercicio del control parlamentario a los ministerios del gobierno por la falta de correspondencia entre la estructura de ambos. Fruto del Pacto de Gobernabilidad con que se inició el periodo legislativo en enero de 2004, el reparto de los cargos entre los partidos integrantes del Pacto provocó un incremento del número de integrantes de la Junta Directiva del Congreso de 9 a 12 y el número de comisiones de 25 a 35. La falta de asesoría especializada se menciona asimismo como uno de los problemas fundamentales en el ejercicio de las tareas parlamentarias¹⁵⁷.

Cuando se pide a los diputados una valoración de los servicios que el Congreso pone a su disposición para el ejercicio de las tareas parlamentarias, las respuestas de estos refuerzan algunas de las carencias anteriormente mencionadas. La asesoría técnico-legislativa, la infraestructura y recursos materiales y los recursos humanos y de administración apenas “aprueban” la evaluación de los legisladores. En una escala de 1 a 5, donde 1 es “mal funcionamiento” y 5 “buen funcionamiento”, los recursos materiales y de infraestructura son los que reciben una valoración más baja, con un promedio de 2,5. La asesoría técnico-legislativa recibe un 2,72 y los recursos humanos y de administración un 2,81.

¹⁵⁷ ASIES. Revistas de Análisis Mensual, mayo de 2004 y marzo-abril 2005.

4.8 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

- Establecimiento de algún mecanismo-desincentivo parlamentario al transfuguismo post-electoral y a la falta de asistencia.
- Profesionalización de la Administración Pública.
- Representación de minorías de género e indígenas.
- Transparencia en los procesos de votación.
- Profesionalización de la clase política.
- Racionalización de organización del trabajo parlamentario en comisiones.
- Cambios en el reglamento interno del Congreso que agilicen el trabajo parlamentario tanto en las comisiones como en el pleno.
- Fomento de los estudios en profundidad sobre partidos políticos.
- Capacitación de representantes

CAPÍTULO 5

DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

5.1 UNA TRADICIÓN CENTRALISTA Y AUSENTISTA

En el estado unitario, el poder político básico reside en un único centro, desde el cual se proyecta sobre todo el territorio. A veces, para su ejercicio más eficaz, el poder central puede delegar competencias y distribuir recursos entre entidades de ámbito subestatal: municipios, comarcas, condados, provincias, departamentos, regiones. El dato importante es que estas competencias pueden ser revocadas por el centro mediante decisión unilateral. Los recursos que controlan –materiales, financieros, personales– dependen también de la voluntad del centro político, que los cede o transfiere a su arbitrio. En este modelo, una clara jerarquía vertical caracteriza la relación entre instituciones centrales –de todo el Estado– e instituciones territoriales– de una parte del mismo–.

Y si bien los estados unitarios han albergado desde siempre entidades políticas locales (el llamado *gobierno local* o *administración local*) éstas se limitan a desarrollar unas funciones estrictamente definidas y tuteladas por las autoridades del Estado y financiadas con recursos que, en gran parte, provienen de una dotación o subvención estatal. A la vez, en esta lógica, el poder central del Estado puede, además, modificar o suprimir estas unidades locales territoriales, variar sus funciones y recursos y someter su actuación a determinados controles (Vallès, 2000).

Cabe anotar, sin embargo, que a partir de la década de los ochenta en América Latina (y a la par de los procesos de democratización en la región), se llevaron a cabo procesos de descentralización con la voluntad de dar respuesta a la emergencia de necesidades sociales más complejas –en materia de educación, sanidad, ordenación territorial, promoción económica, servicios sociales, etc.– y la dificultad de solucionarlas siguiendo un patrón uniforme para todo el territorio. Así muchos estados unitarios han ido moderando el centralismo extremo de sus orígenes para buscar fórmulas de cooperación interterritorial y de descentralización.

A raíz de esta dinámica que podemos entender la voluntad descentralizadora que se inicia en 1985 y el nuevo empuje (con criterios no solamente de gestión, sino también de inclusividad) que recibe con los Acuerdos de Paz. Con ello el estado pretendía buscar nuevas fórmulas de satisfacer mejor las demandas de los ciudadanos sin quitar la titularidad última del poder político, que continúa correspondiendo de modo pleno a las instituciones centrales del estado.

En el caso de Guatemala la Constitución estableció, en ese contexto, un marco general para el funcionamiento de los gobiernos municipales (autonomía, competencias –servicios públicos, ordenamiento territorial, potestad reglamentaria–, y la garantía de un porcentaje del presupuesto general) que solamente puede ser modificado mediante el procedimiento de reforma constitucional. A partir de ese marco, el Congreso puede modificar algunas funciones, asignar más recursos, crear nuevos municipios, etc.

Así, la titularidad última de la soberanía corresponde al Legislativo, aunque si bien desde el punto de vista formal las municipalidades no están subordinadas al gobierno central. En la práctica existe subordinación, debido a la debilidad política de las autoridades municipales y de los partidos políticos, que permiten al gobierno manipular a los municipios con el ofrecimiento de recursos sobre los que tiene cierta discrecionalidad, como son los que se asignan a través de los Consejos de Desarrollo.

Con todo, históricamente, los problemas que acarrió históricamente una acción centralizada (y centralizadora) de la política en Guatemala no fue sólo, “la exclusión económica, social y política de los pobres localizados en áreas rurales y de las comunidades indígenas debido a la ejecución de políticas públicas orientadas hacia las áreas urbanas, y con poca participación local en la toma de decisiones e implementación de éstas” (CIEN, julio 2001), sino también la casi inexistencia de la presencia del Estado en su faceta de prestador de servicios.

Es decir, la problemática no fue tanto la centralización como la inexistencia del Estado. Siguiendo a O’Donnell y Pinheiro (1997) el problema más allá de las capitales departamentales era la ineffectividad del Estado y la aparición de un mundo de “zonas grises” donde la mejor autoridad era la más cercana –no la pública o legítima desde el punto de vista legal.

Siguiendo esta línea argumental, cabe anotar que la implantación territorial de la administración del Estado en Guatemala ha sido débil y tardía, y cuando lo ha hecho (desde la segunda mitad de los años cincuenta y con mayor intensidad a finales de los setenta) la presencia se ha limitado, la mayoría de las veces, a la llegada de la faceta más punitiva de éste, a saber, a través de las Fuerzas Armadas.

Tal como expusieron dos expertos en cuestiones agrarias en Centroamérica (Ortega y Marchetti, 1986), en muchas comunidades de las zonas rurales del interior de Guatemala no fue hasta el despliegue de las políticas contrainsurgentes de los gobiernos militares que por primera vez los hombres y mujeres tuvieron una relación asidua con autoridades públicas. Hasta la fecha los encuentros con personas exteriores a la comunidad los convocaban el terrateniente, el sacerdote y, de vez en cuando, algún funcionario que les pedía el voto.

En muchas comunidades la vida cotidiana fue históricamente ajena a los resortes del Estado, pues ésta se articuló a través de las relaciones que se establecieron con la tierra, la producción agraria y agropecuaria, la familia, los vecinos y las autoridades de la propia comunidad. Una larga tradición de estudios rurales reafirman la intensidad de la vida económica, social y política del campesinado y las comunidades indígenas, así como la centralidad que ocupa su marco espacial, la comarca¹⁵⁸. Contrariamente a la visión de que el campesino y /o el indio se mantiene aislado y marginado, en el *mundo local más próximo* se articula una tupida red de relaciones familiares extendidas, de espacios gremiales, de vínculos de colaboración económica y de solidaridad política. Precisamente por ello, el aislamiento -fruto del retraso y abandono- no es para el

¹⁵⁸ Existe una extensa literatura de calidad sobre el fenómeno campesino e indígena y su rol en las actividades económicas, sociales y políticas. Evidentemente existen diversos enfoques en base a la “definición previa” del concepto *campesino*; concepto que en ningún caso se reduce al de “una patata dentro de un saco” tal como expone Marx el su *18 de Brumari*. Como trabajos de referencia cabe nombrar a la compilación de uno de los más influyentes sociólogos rurales, Teodor Shanin (1987), donde participan, Wolf, Pearse, Redfield, Feder, George, Nash, Scott, Huzier, Hobsbawm, Tilly, Moore, de Janvry, Fanon, Popkin, Preobrazhensky, entre otros; y que analiza las sociedades campesinas e indígenas, su relación con la economía, la cultura, así como su “condición de clase” y sus relaciones -y reacciones- para con diversos tipos de políticas públicas.

campesino un obstáculo para la vida comunitaria, sino una restricción que le obliga a construir una sociedad aún más cohesionada y solidaria a través de redes de intermediación¹⁵⁹. En Guatemala esta ruralidad fue connatural a la supervivencia de la población que vivía alejada de las áreas urbanas, añadiéndose –a raíz de la explosión demográfica de los años sesenta y setenta- nuevos colectivos que se internaron en espacios de frontera agrícola a la búsqueda de tierra¹⁶⁰.

En base a lo expuesto, el ámbito rural terminaría por constituir una sociedad basada en relaciones de *compadrazgo* donde el *poder* residía en quien poseía más tierra y ganado, y un mayor acceso al mercado. El origen de este *poder* se basaba en la percepción de que el esfuerzo era el elemento central del progreso personal y donde los golpes de suerte y las desgracias se explicaban a partir de la apelación “al destino” y “la justicia divina”. De esta forma se estableció una sociedad donde la estructura *hacendal* o comunal configuraría un amplio y complejo sistema de *mediaciones* a partir de las cuales dependía el éxito o el fracaso económico.

Hasta finales de la década de los ochenta, cuando se inició la entrega del aporte constitucional a las municipalidades y se emitió un nuevo Código Municipal, se consideraba que la competencia de las municipalidades para atender servicios públicos se limitaba a las zonas urbanas, en tanto que la atención de las demandas de las comunidades rurales correspondía a entidades del gobierno central como Desarrollo de la Comunidad, la Unidad Ejecutora del Programa de Acueductos Rurales (UNEPAR) y, después del terremoto de 1976, al Comité de Reconstrucción Nacional. Esto se debía en parte también a la extrema debilidad financiera de las municipalidades. La presencia del gobierno municipal en las comunidades rurales se reducía (especialmente en las zonas de población indígena) a los alcaldes auxiliares. Además, en muchos municipios de las zonas donde predominaban los cultivos de exportación (café, caña de azúcar, etc), la mayoría de la población rural residía en las “rancherías” de las fincas y haciendas, en calidad de “mozos colonos”, por lo que efectivamente la relación del campesino era fundamentalmente con el terrateniente (finquero). En los municipios del altiplano, predominantemente indígena, donde no existían cultivos de exportación, los miembros de las comunidades generaban la fuerza de trabajo temporal. Así la relación principal con el “mundo exterior” (aparte de los comerciantes locales, generalmente pertenecientes a la pequeña élite ladina) era con los intermediarios (denominados “habilitadores”) que reclutaban a los trabajadores temporales. Hasta mediados del siglo XIX, los pueblos indígenas permanecieron como sociedades relativamente cerradas y autosuficientes. Con la expansión del cultivo del café y la revolución liberal de 1871, los pueblos indígenas fueron despojados de sus tierras y se estableció por ley que, en los pueblos donde hubiera una mínima presencia de población ladina, los cargos municipales debían repartirse por igual entre indígenas y ladinos y que el Alcalde Primero debía ser ladino.

¹⁵⁹ Con todo, es necesario explicitar que el concepto de campesino e indígena conlleva el elemento de la “dualidad”. Este elemento, tal como expuso Teodor Shanin, tiene su eje fundamental en la posición *dual* del campesino en la sociedad ya que, por un lado, pertenece a una clase social subordinada y, por otro, pertenece a “un mundo cerrado con códigos y relaciones sociales autónomas”.

¹⁶⁰ Este fenómeno ocurrió generalmente a través de dos dinámicas: la penetración de las haciendas tradicionales en zonas antes habitadas por campesinos e indios pobres que pasaban a ser colonos; y con la llegada de olas de campesinos y comunidades migrantes que conquistaban tierras marginales y montaña virgen para convertirse en espacios de subsistencia o pequeños productores.

Así, en las sociedades rurales, el intermediario era quien aglutinaba el poder sobre la base del control que tenía sobre uno o varios recursos y sus vinculaciones con el exterior. En este sentido, históricamente, había tres instituciones que (cuando existían) controlaban casi la totalidad de recursos: el patrón, el mercado y la Iglesia. Cada una de estas instituciones ejercía su poder a través de un sistema de mediaciones, pero el control tenía un carácter fundamentalmente personal: era el comerciante, el *finquero*, el *santo*, el cura o el delegado de la palabra, a quienes se dirigía el campesino o indígena. Se trataba de relaciones de subordinación que no se percibían antagónicas, sino basadas sobre un sistema de lealtades personales y de respeto al más fuerte; lealtades que se plasmaban en un código tácito -pero preciso- donde destacaban las *relaciones horizontales* de compadrazgo y ayuda mutua, y las *verticales* de respeto a los más fuertes y paternalismo para con los débiles; y el elemento base -el valor de cambio de estas relaciones- solía ser *el favor*. Cabe señalar, a la vez, que también se trataba de una sociedad cerrada y aislada, muy mal dotada de servicios básicos y desatendida por los servicios institucionales y violenta, donde las deslealtades personales y las rencillas se ahogaban en alcohol y se solían pagar, muchas veces, con la muerte.

Con la llegada del Estado (generalmente a través de las FFAA¹⁶¹) y, esporádicamente de la guerrilla, se modificó abruptamente el escenario donde vivía este colectivo campesino y/o indígena. De golpe aparecieron dos fuerzas que pretendían ganar su apoyo y que se lo disputaban¹⁶². Las campañas de contrainsurgencia del Ejército y la creación de PAC (véase en el capítulo 2) golpearon la unidad económica y violó su naturaleza como sujeto social. Todo ello ocurrió a inicios de los años ochenta, poco antes de iniciarse el proceso de transición desde un régimen autoritario hacia instituciones democráticas. Y, con ellas, cierta voluntad de descentralización del Estado que, en algunos casos, equivalía simplemente la presencia de la administración civil.

5.2 EL MUNICIPIO COMO UNIDAD POLÍTICA

La unidad política de Guatemala es el municipio, su número es de 331¹⁶³. Éste, según el artículo 254 de la Constitución, se gobierna a través de un Concejo, el cual se integra por el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Recursos económicos de éste (que según el artículo 255 deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios y la realización de obras y prestación de servicios), se obtienen mayoritariamente a través de la asignación anual del 10% del Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado¹⁶⁴ y de la parte que

¹⁶¹ Antes del surgimiento de la guerrilla (alrededor de los años 50) el Ejército formó una extensa red de colaboradores voluntarios, denominados Comisionados Militares, que se convirtieron en sus ojos y oídos en todas las comunidades urbanas y rurales y tenían a su cargo el reclutamiento forzoso, especialmente de jóvenes campesinos (indígenas o mestizos). La labor de los comisionados era compensada con una relación especial (que facilitaba el abuso y la impunidad) con las zonas militares. Al llegar el conflicto armado, los comisionados se convirtieron en los organizadores y líderes de las PAC.

¹⁶² Hecho que les trajo, más que ninguna otra cosa, dolor, confusión e incertidumbre. Tal como han testificado muchos habitantes (Stoll, 1993) -“el campesino estuvo como un venado entre dos tigres; estuvo entre dos ejércitos”-.

¹⁶³ Para crear un municipio el principal requisito es que tenga 10.000 habitantes o más. Otros requisitos son que se le pueda asignar un territorio suficiente para satisfacer las necesidades de los vecinos y que cuente con los recursos naturales y económicos que le permitan garantizar la instalación y mantenimiento de los servicios públicos.

¹⁶⁴ Este porcentaje se fijó en la reforma constitucional de 1993, originalmente era el 8%. Del total del monto recibido, por lo menos el 90% debe destinarse a programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes; y el 10% restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento. Los criterios para distribuir la asignación a las municipalidades del aporte

corresponde a los municipios del Impuesto al Valor Agregado (IVA). De esta forma muchos gobiernos locales casi no tienen capacidad de recaudación, debido a la inexistencia de actividades económicas rentables en su jurisdicción y a la pobreza generalizada de su población¹⁶⁵.

En cuanto a la organización y las funciones de los gobiernos municipales, el aspecto más importante del gobierno municipal es la centralidad del órgano colegiado llamado Concejo o Corporación Municipal¹⁶⁶, que es el órgano máximo de deliberación y decisión, y quien debe fiscalizar la actividad administrativa del alcalde. En éste el alcalde sólo es un *primus inter pares* y solamente en caso de empate tiene doble voto. La segunda figura relevante es la del alcalde, que es el jefe de la administración municipal y representante legal de la municipalidad, siendo su principal función es ejecutar las decisiones del Concejo Municipal.

Con todo, a pesar de lo expuesto, que existe un gran déficit en cuanto al cumplimiento por parte de los Concejos de su carácter de órganos superiores de deliberación y decisión. Esto se debe, generalmente, a que son los candidatos a alcalde los que escogen, de manera absolutamente discrecional, a los integrantes de la planilla que los acompaña en la elección; y que la oposición está subrepresentada en los Concejos o es cooptada por los alcaldes, debido a la falta de compromiso o identidad política de los electos.

Un aspecto muy novedoso en el Código Municipal es el procedimiento de consulta a los vecinos, cuando se trata de asuntos de gran importancia. La realización de la consulta puede ser acordada por el Concejo Municipal por su propia decisión, o bien si lo solicitan por lo menos el 10% de los vecinos inscritos en el padrón electoral del municipio¹⁶⁷. También cabe la posibilidad de que cuando se traten de asuntos que afectan los derechos y los intereses de las comunidades indígenas o de sus autoridades, el Concejo Municipal, a petición de las comunidades o de sus autoridades, deberá hacer consultas con las mismas, utilizando los criterios, costumbres y tradiciones de esas comunidades (Linares, 2004).

En cuanto a las competencias del municipio el nuevo Código Municipal (Artículo 6) distingue dos clases de competencias: las propias, es decir, aquellas que le asigna la Constitución o que corresponden al municipio por su propia naturaleza¹⁶⁸, y

constitucional del diez por ciento (10%) se hace con base a unos criterios que están establecidos en el Código Municipal. Éstos son cinco: 25% a partes iguales entre todos los municipios; 25% en proporción al número de habitantes de cada municipio; el 25% en proporción al ingreso per-cápita ordinario de cada municipalidad; el 15% en proporción al número de aldeas y caseríos; y el 10% proporcionalmente al inverso del ingreso per-cápita de cada municipalidad. Esta forma de distribución permite que haya justicia en la distribución de los recursos, pues si se hiciera solamente con base a la población, los municipios más grandes se quedarían con la mayor parte y los municipios pequeños recibirían muy poco. Cabe señalar que entre 1985 y 2000, los ingresos totales de las municipalidades pasaron de Q. 68.2 millones a Q.2,159 millones (incluyendo recaudación local, la transferencia constitucional y transferencias por impuestos) lo que significa un crecimiento de casi 32 veces (Linares, 2004).

¹⁶⁵ Adicionalmente al 10% asignado por el estado, el municipio sólo puede recaudar las tasas que son los pagos que hacen los vecinos por los servicios que reciben de la municipalidad (como el canon de agua, la tasa de alumbrado público); los arbitrios, que son impuestos creados a favor del municipio, que se cobran sin que haya obligación de prestar un servicio; y la contribución por mejoras.

¹⁶⁶ El Concejo Municipal debe realizar por lo menos una sesión ordinaria a la semana. Las sesiones deben ser públicas. El Concejo también puede realizar sesión a Cabildo Abierto, en ese caso es necesario que las dos terceras partes de sus miembros lo decidan y en esa sesión pueden pedir la palabra todas las personas que lo deseen.

¹⁶⁷ Si en la consulta participa por lo menos el 20% de los vecinos empadronados, el resultado de la consulta será vinculante, es decir, que las autoridades municipales deberán obedecer la decisión que resulta.

¹⁶⁸ Entre las competencias propias figuran los servicios de agua potable, drenajes o alcantarillado, mercados, rastos, vías urbanas, cementerios, autorización de construcciones y otras.

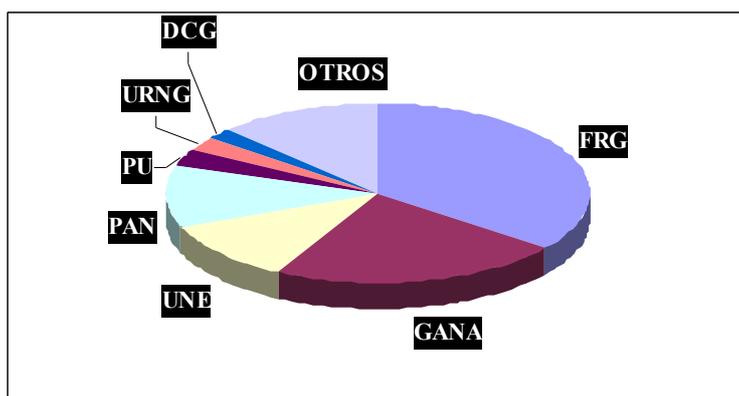
las competencias atribuidas por delegación son las que el gobierno encarga o traslada al municipio mediante convenio, aceptado de forma voluntaria por la municipalidad y respetando la facultad o potestad de autoorganización, es decir la autonomía, del gobierno municipal. Otra cuestión es que para realizar en mejor forma sus actividades, ejecutar programas, proyectos u obras, o para prestar servicios, dos o más municipios pueden asociarse y formar una mancomunidad.

La municipalidad tiene la facultad de crear las oficinas y dependencias que considere convenientes y contar con el personal necesario para que funcionen. Pero es obligatorio contar con la secretaría; la tesorería; el auditor; y el registrador civil. El Código Municipal también señala que las municipalidades tendrán una oficina de planificación, encargada de recoger y ordenar la información que se necesita para elaborar las políticas, planes y programas, así como de hacer los estudios necesarios para los proyectos que se ejecutarán. El único servicio que no se puede dar en concesión es el de los mercados, terminales de mayoreo o centros de acopio¹⁶⁹.

También es el Concejo Municipal quien debe reconocer a las alcaldías auxiliares, de acuerdo con los usos, normas y tradiciones de las comunidades, como entidades representativas de las mismas. El nombramiento del alcalde auxiliar o comunitario lo hará el alcalde municipal con base a la designación o elección que haga la respectiva comunidad, de acuerdo a sus normas tradicionales. El alcalde auxiliar o comunitario es el representante de la autoridad municipal ante su comunidad, y el vínculo o medio de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes de la comunidad.

A nivel de representación, cabe señalar la notable dispersión política existente en el país (fruto de la débil institucionalización partidaria, tal como se expone en el Apartado 5.3) tal como se observa en el siguiente Gráfico. A la vez que muchas veces, la no correspondencia política entre el poder central y el municipal acarrea problemas de sintonía que, en algunos casos, puede llegar al bloqueo.

Gráfico 5.1 Reparto de Alcaldías en Guatemala



Fuente: elaboración propia a partir de resultados oficiales

¹⁶⁹ El plazo de la concesión no puede pasar de 25 años y el concesionario está obligado a cumplir con las ordenanzas y reglamentos municipales relacionados con el servicio concesionado.

Tabla 5.1 Implantación de los partidos políticos en el territorio

	UNIONISTA	PAN	FRG	GANA	AUNE	URNG	DG	GOTROS	TOTAL
Metropolitana	3	2	2	7	2			1	17
Occidente	7	19	61	22	20	7	5	23	164
Oriente		6	26	21	7			7	67
Norte		5	12	15	2		2	5	41
Sur		5	17	8	6	1		5	42
TOTAL	10	37	118	73	37	8	7	41	331

Fuente: elaboración propia a partir de resultados oficiales

5.3 LIBERALIZACIÓN DEL RÉGIMEN Y LEGISLACIÓN DESCENTRALIZADORA

La Constitución de Guatemala incorporó por primera vez en la historia dos mandatos relativos a la descentralización, exponiendo que “una de las obligaciones fundamentales del Estado es promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país” (Art. 119, inciso b) y que “la administración será descentralizada” (Art. 224). A la vez que el artículo 76 se indica que la administración del sistema educativo será descentralizada y regionalizada. De todas formas, el artículo 134 de la Constitución señala que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado. Por lo tanto, queda claro que la autonomía está totalmente condicionada a la voluntad del gobierno central.

También en la Constitución (a. 224) se señala que se establecen regiones de desarrollo, con criterios económicos, sociales y culturales para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país, y en el artículo 9 de las disposiciones transitorias y finales, dice que el Congreso deberá emitir, en el plazo de un año a contar de su instalación, entre otras leyes, la Ley Preliminar de Regionalización. En diciembre de 1987 dicha ley fue emitida por el Congreso¹⁷⁰ contemplándose 8 regiones, que son las siguientes¹⁷¹:

- **Región I**, Metropolitana: integrada por el departamento de Guatemala
- **Región II**, Norte, integrada por Alta y Baja Verapaz
- **Región III**, Nororiente, integrada por Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso
- **Región IV**, Suroriente, integrada Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa
- **Región V**, Central, integrada por Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla
- **Región VI**, Suroccidente: integrada por San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez
- **Región VII**, Noroccidente: integrada por Huehuetenango y Quiché
- **Región VIII**, Petén: integrada por el departamento de Petén

¹⁷⁰ A través del decreto No. 70-86.

¹⁷¹ Esta regionalización ha recibido muchas críticas, pues su origen proviene de un estudio diseñado por la SEGEPLÁN en los años 60 sin voluntad de que algunos departamentos tuvieran afinidades entre sí. A la par que la Región VIII se diseñó con miras a la lucha contrainsurgente. Si bien se puede hablar de coincidencia, pues en la época que se elaboró la propuesta la guerrilla estaba prácticamente eliminada en el oriente del país y no habían surgido los focos del nor-occidente Y tal como expone Linares (2004) respecto a la regionalización ésta no se trata de crear un nivel administrativo más, sino que se concibió solamente como una forma de integrar espacios con características comunes para formular y consensuar políticas de desarrollo, así como programas que van más allá del departamento.

A la vez, en la Constitución aparecieron por primera vez unas entidades intergubernamentales llamadas Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Éstas, que tenían diversos ámbitos territoriales, eran el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural¹⁷², creado para la organización y coordinación de la administración pública y para formular las políticas de desarrollo rural y de ordenamiento territorial; los Consejos Regionales¹⁷³; y los Consejos Departamentales¹⁷⁴

Pero desde su creación, los *Consejos de Desarrollo* fueron duramente atacados, pues los sectores opuestos al gobierno de entonces (presidido por Vinicio Cerezo), señalaban que dichos consejos se convertirían en el principal instrumento para que el partido gobernante se perpetuara en el poder. Y posteriormente tuvieron una difícil implantación debido a las sentencias de la Corte de Constitucionalidad y a la falta de voluntad política por parte de las autoridades¹⁷⁵ (Linares, 2004).

No fue hasta 1994, con la creación del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC) que hubo interés por parte de los coordinadores regionales, gobernadores y alcaldes municipales en el funcionamiento de los consejos.

Con todo, los consejos nunca funcionaron como instancias reales de deliberación y decisión, sino que habitualmente se limitaron a recibir y aceptar las propuestas de las autoridades locales, departamentales o nacionales según fuera su ámbito. En cuanto a los representantes de los consejos provenientes de instituciones públicas y de sectores no gubernamentales, nunca hubo motivación alguna para participar en las reuniones, pues no tenían posibilidad de intervenir en la aprobación de los proyectos del FSDC y sentían que cumplían una función totalmente ornamental a la vez que duplicaban sus reuniones para tratar temas ya debatidos y decididos de antemano (Linares, 2004).

5.4 LA DESCENTRALIZACIÓN (Y LA PARTICIPACIÓN) EN LOS ACUERDOS DE PAZ

El tema de la descentralización, en tanto que elemento capaz de dinamizar la participación ciudadana, apareció en todos los acuerdos suscritos en la mesa de negociaciones por los representantes del Gobierno de la República y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Ya desde un inicio, en el Acuerdo Marco sobre Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos, firmado en 1991, y que sirvió de marco para los Acuerdos que se negociaron posteriormente, se señalaba que además de la búsqueda de la paz, el proceso tiene como finalidad el

¹⁷² Éste tenía que ser coordinado por el Presidente de la República y por los presidentes de los consejos regionales.

¹⁷³ Que estarían presididos por un representante del Presidente de la República e integrados por los gobernadores de los departamentos que forman la región, por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos y los representantes de las entidades públicas y privadas según lo que establece la ley.

¹⁷⁴ Uno por departamento, presididos por el gobernador departamental e integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

¹⁷⁵ En mayo de 1988, cuando ya se había realizado el proceso de capacitación de promotores e iniciado la organización y juramentación de numerosos consejos locales, la Corte de Constitucionalidad emitió una sentencia ante dos acciones de inconstitucionalidad que se presentaron en contra de la nueva ley. La Corte consideró que no había inconstitucionalidad total de la ley, como pretendía uno de los interponentes de las acciones (Jorge Serrano, quien sería electo presidente en 1990), pero sí declaró que eran inconstitucionales los consejos locales de desarrollo. La Corte consideró que la creación de entes públicos (los consejos locales) no integrados por medio de representación popular significa en la práctica una privación de importantes funciones, con lo que se atenta contra la autonomía municipal.

perfeccionamiento de la democracia funcional y participativa y acordar bases para que se consolide el progreso social y económico. Y se agregaba que el fortalecimiento de la democracia funcional y participativa requería de la preeminencia de la sociedad civil, el desarrollo de la vida institucional democrática y el funcionamiento efectivo de un estado de derecho (Linares, 2004).

En esta lógica, según el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, firmado en mayo de 1996, se exponía que:

“una participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades, es necesaria para establecer una democracia real, funcional y participativa”, y se estableció adoptar “un conjunto de instrumentos que institucionalicen la decisión socioeconómica, con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y capacidad para discutir y decidir localmente la asignación de los mismos, la forma de ejecutar los proyectos, las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales”.

En este mismo Acuerdo se desarrolló el tema de la participación social como la otra cara de la moneda de la descentralización, señalando también, entre otros aspectos, que la participación sería un herramienta útil contra la corrupción. Sobre esta base se acordó reformar el Código Municipal, la Ley de Gobierno de los Departamentos de la República, y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Y, por otra parte, se estableció que la administración pública debía convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo, y por ello el Gobierno se comprometía:

“profundizar la descentralización y desconcentración de las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el gobierno central, con el objetivo de modernizar y hacer efectiva y ágil la administración pública. La descentralización debe asegurar la transferencia de poder de decisión y recursos adecuados a los niveles apropiados (local, municipal, departamental y regional), para atender en forma eficiente las demandas del desarrollo socioeconómico y fomentar una estrecha interrelación entre los órganos estatales y la población”.

Otro de los Acuerdos donde la participación ciudadana era un elemento central fue el que versó Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. En éste se abordó el tema de la descentralización y de la participación, especialmente en lo relativo al reconocimiento de las formas propias de organización y participación de las comunidades indígenas, así como de sus autoridades constituidas de acuerdo con sus usos y costumbres, pero en ningún caso se planteó la creación de administraciones territoriales vinculadas a comunidades indígenas, tal como se ha planteado en la Constitución de 1991 de Colombia, en los Estatutos de Autonomía de las Regiones del Atlántico Norte de Nicaragua o en las últimas reformas del poder local en Bolivia..

Todo esto significó la consagración simbólica de lo relevantes que eran los espacios de participación ciudadana, tanto para la concertación de políticas públicas entre el gobierno y distintos sectores de la sociedad civil, como para la construcción de ciudadanía. Con todo, las reformas de las leyes relacionadas con el tema de la descentralización, necesaria para llevar a cabo las medidas anunciadas en los Acuerdos, no se efectuaron hasta el año 2002.

5.5 LA ÚLTIMA REFORMA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

En el mes de marzo de 2002 el Congreso de la República emitió reformas al Código Municipal, elaboró una Ley general de descentralización y reformó la *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Esta última, que entró en vigor a partir del 15 de abril de 2002, definió el *Sistema de Consejos de Desarrollo* como el medio principal de participación de la sociedad civil en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala.

El objetivo de este “sistema” era organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada; y promover la participación de la población en la identificación y solución de sus problemas; evaluar la ejecución de los planes y programas de desarrollo y proponer medidas correctivas; así como establecer las necesidades de financiamiento y gestionar los recursos financieros correspondientes.

Al igual que la ley anterior, la forma de integración de los consejos es a través de una jerarquía territorial. En el vértice está el Consejo Nacional y posteriormente figuran los consejos regionales, departamentales¹⁷⁶, municipales¹⁷⁷ y locales¹⁷⁸. Con todo, su implementación ha sido lenta y dubitativa. Basta el ejemplo de que hasta mediados del 2003 sólo 56 de 331 municipios habían creado un Consejo de Desarrollo Municipal; y que nunca se detalló la forma en que actores tan importantes en este proceso –como la Comisión Presidencial para la Descentralización (COMODES) creada en 2000 y transformada en 2002 en la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana (COPRE), la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), el Ministerio de Finanzas Públicas o la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)- deberían de coordinarse.

Y lo cierto es que hasta la fecha no se ha adoptado una estrategia política clara para la descentralización del Estado, ni existe un plan de acción con presupuesto asignado para llevar a cabo avances concretos¹⁷⁹ (BID, 2003).

En julio de 2004 el Gabinete de Gobierno aprobó la propuesta de Política Nacional de Descentralización elaborada por la SCEP, en cumplimiento del mandato

¹⁷⁶ En los tres primeros niveles (nacional, regional y departamental) participan representantes del sector público (coordinadores de los consejos regionales y/o gobernadores departamentales, representantes de los alcaldes, ministros de Estado o sus representantes en el número que el presidente de la República considere necesarios) y del sector privado (representantes de las cooperativas; asociaciones industriales, agropecuarias, comerciales y financieras; organizaciones de trabajadores y organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo, de mujeres, campesinas, de propietarios de micro y pequeñas empresas, y representantes de los pueblos maya, garífuna y xinca). En los consejos departamentales participan los representantes de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, con voz pero sin voto.

¹⁷⁷ Los municipales están integrados por el alcalde municipal, los síndicos y concejales que decida el Concejo Municipal, hasta 20 representantes de los consejos comunitarios de desarrollo, y representantes de las entidades públicas y entidades civiles locales del municipio.

¹⁷⁸ Los Consejos locales se componen con el alcalde auxiliar que lo preside, y hasta 12 representantes electos por la asamblea general de la comunidad. Para facilitar el funcionamiento de los consejos comunitarios en los municipios que tienen muchas comunidades, donde se establezcan más de 20 consejos comunitarios de desarrollo se podrá crear un consejo comunitario de desarrollo de segundo nivel.

¹⁷⁹ Para ver un análisis en profundidad de los recursos financieros del Estado y su relación con el proceso de descentralización, dirigirse a: (CIEN, 2003: 41-60) y a (Puente y Linares, 2004: 241-247).

establecido en el Reglamento de la Ley General de Descentralización. El 4 de junio de 2005, el gobierno anunció públicamente la oficialización de la política, con ocasión de un “Gabinete Móvil”) El tiempo transcurrido, de acuerdo con la SCEP fue utilizado para socializar la propuesta. Esta política constituye un planteamiento bastante coherente para impulsar un proceso gradual de transferencia de competencias a las municipalidades, aunque en sentido estricto se trata de un proceso de delegación, que se concreta mediante un convenio de ejecución de plazo determinado, que puede ser revocado o bien no renovado.

5.6 UN BALANCE: ¿DESCENTRALIZACIÓN O DESCONCENTRACIÓN DESARTICULADA?

A raíz de lo expuesto, es posible afirmar que en Guatemala, desde 1985 a la fecha, no se ha registrado un verdadero procesos de descentralización¹⁸⁰, debido a que:

- El gobierno central mantiene el control real de las competencias y presupuestos, con lo que la dinámica siempre ha sido más próxima a un proceso de desconcentración que de descentralización¹⁸¹; si bien conviene aclarar que la competencia municipal en materia de prestación de los servicios públicos está garantizada por la Constitución y adecuadamente desarrollada en el Código Municipal, donde dichos servicios están enumerados como competencias propias¹⁸². También hay una garantía real en cuanto a la transferencia de recursos, pues estos dependen (con excepción de los fondos trasladados a través de los Consejos Departamentales de Desarrollo) de mandatos establecidos en la Constitución y en leyes aprobadas por el Congreso. Estas transferencias han permitido a las municipalidades ampliar la cobertura de servicios, aun cuando persisten grandes carencias, debido a la concentración de la inversión en las áreas urbanas y a la preferencia por la inversión en obras viales.
- Las diversas administraciones nunca definieron de forma clara qué pretendían con el proceso de descentralización, habiendo definiciones y proyectos políticos diferentes según cada una de ellas (Véase La Tabla de Acciones para Descentralizar, 1986-2003, *Fuente*: CIEN, 2003), a sabiendas que cualquier proceso de esta naturaleza –que implique la redefinición del rol del estado– necesita un amplio acuerdo entre todas las fuerzas políticas¹⁸³.

¹⁸⁰ Según Linares (2004: 9) las únicas medidas auténticas de descentralización son la transferencia del 10% constitucional a las municipalidades y el traslado de la recaudación del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) a las municipalidades que lo soliciten.

¹⁸¹ Entendemos por *desconcentración* cuando las instituciones estatales trasladan parte de sus atribuciones ejecutivas a los órganos que ellas mismas mantienen en ámbitos territoriales subestatales o en autoridades territoriales subestatales. En cambio, la *descentralización* (o autonomía) es cuando a las entidades subestatales se les confiere un título propio a legislar en la materia correspondiente, sin que les pueda ser arrebatado por una decisión unilateral del poder estatal central.

¹⁸² La mayor parte de esos servicios han estado tradicionalmente en manos de las municipalidades, aunque no siempre han sido adecuadamente atendidos debido a la escasez de recursos.

¹⁸³ En la Ley del Organismo Ejecutivo, emitida en 1997 durante el gobierno de Arzú, y en la Ley General de Descentralización, hay coincidencia sobre el enfoque de la descentralización. Lo que plantean es una típica delegación, mediante la suscripción de convenios o contratos de ejecución, en la cual la autoridad delegante tiene el poder de continuar o revocar la delegación. De manera que se trata de un proceso reversible y con pleno control por parte de la autoridad central.

- Nunca se implementaron políticas de formación adecuada (a través de capacitaciones del personal o de la asistencia técnica necesaria) de las entidades responsables de llevar a cabo las competencias descentralizadas.

A la vez, durante los últimos años se ha observado con preocupación dinámicas por parte de la actual administración de desinstitucionalización del Sistema de Consejos de Desarrollo debido a la relación directa que ha tenido la administración central con los gobiernos municipales a través de los llamados “Gabinetes Móviles”; que la Mesa Técnica y Política que integra a diferentes instancias del gobierno central ha privilegiado el trabajo con los Consejos Departamentales, dejando prácticamente sin funciones los Consejos Regionales y al Consejo Nacional de Desarrollo; que los gobiernos municipales han tendido a ignorar a los Consejos Municipales de Desarrollo cuando la correlación de fuerza de estos segundos no les es afín; que en muchos municipios se han puesto obstáculos a la conformación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y casi nunca se ha aceptado la conformación de aquellos conformados según los usos, costumbres, normas y tradiciones de los pueblos indígenas, a pesar de que está claramente establecido en la normativa.

Ante ello cabría preguntarse si hasta ahora se han cumplido los objetivos nominales de la descentralización, a saber:

- si se han reparado algunos de los desequilibrios históricos en el poder político y la distribución de recursos entre áreas rurales y urbanas;
- si se han incluido colectivos antes ausentes; y
- si se han establecido mecanismos e instrumentos para una mejor rendición de cuentas por parte de los ciudadanos hacia la administración.

Ciertamente, las respuestas a las tres preguntas formuladas parecen indicar una situación poco optimista. De ello se podría deducir que algunos de los problemas existentes en Guatemala tienen cierta correspondencia con otros semejantes presentes en otros países de América Latina (Jordana y Gomà, 2004):

- La quiebra del rol del Estado como elaborador de políticas públicas y su sustitución por parte de nuevas de redes de actores que, si bien pueden desembocar hacia un sistema más pluralista, también existe el peligro de reapropiación de espacios por parte de élites locales tradicionales.
- Una nueva relación entre el Estado y el Mercado en la prestación de determinados servicios (como la salud, la sanidad, o el acceso a tierras), que podría suponer una mercantilización o desuniversalización de estos bienes.
- La aparición de nuevas formas de gestión en un espacio donde los titulares de las responsabilidades y los recursos tienen poco apoyo, tienen estructuras institucionales de base local muy débiles, y dónde es difícil pensar en mecanismos de control y evaluación.

Por todo ello cabe plantearse qué es lo que explica la puesta en marcha en Guatemala de las formas de distribución “descentralizante” del poder y con qué argumentos se justifican. En principio –a nivel teórico- la adopción de este tipo de dinámica suele justificarse en base a dos tipos de argumentos: funcionales y simbólicos. La primera nos habla de las ventajas prácticas, siendo el beneficio de la autonomía la aproximación de las decisiones a sus inmediatos destinatarios, adaptándolas de manera más exacta a sus demandas y necesidades. Y la segunda hace referencia a las razones de carácter simbólico o cultural. En esta línea se afirma que la identidad colectiva – nacional, regional u otra- de un grupo humano es el fundamento más sólido para dar estabilidad a la organización política. Y, por consiguiente, implantar una organización territorial del poder que tenga en cuenta este substrato cultural, del que extrae una mayor adhesión emocional de la comunidad a las decisiones que emanan de aquel mismo poder. ¿Hasta que punto se ha avanzado en los dos ejes?

Hay notables suspicacias que la descentralización se ha realizado de forma muy precipitada y sin un proyecto firme. En gran medida debido a:

- que se ha descentralizado el Estado antes hacer efectiva su implantación en el territorio como prestador de servicios (refuerza la ausencia del Estado);
- que se ha prestado más atención a la faceta mercantilizadora en la prestación de algunos servicios (como son los suministros de determinados bienes básicos, la salud y la educación) que en la posibilidad de ofrecer acceso a todos los ciudadanos;
- No se ha prestado demasiada atención (en su formación y capacidades) en la aparición de nuevas coaliciones de poder en el ámbito municipal, con más o menos efectividad y capacidad decisoria real.

5.7 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

- Fomentar la desconcentración, solamente, una vez exista presencia previa de la administración civil del Estado.
- Incrementar los programas de formación de personal en el mundo local, tanto al equipo administrativo del gobierno local como al entorno asociativo que participa en los Consejos de Desarrollo local y comunal, con el fin de incrementar la confianza interpersonal.
- Generar y consolidar espacios de coordinación intergubernamental para armonizar las tareas de los diversos niveles administrativos.
- Diseñar instrumentos de fiscalización y control para evaluar los rendimientos en las prestaciones. Exigiendo, para empezar, la obligatoriedad de que todas las administraciones faciliten el acceso a la información pública*.

*En el caso de las municipalidades, hay una obligación concreta que ninguna cumple, como es la de informar cada tres meses sobre la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos. También es necesario que la Contraloría General de Cuentas informe de manera detallada sobre los hallazgos y conclusiones de la actividad de fiscalización (Art. 135 del Código Municipal)

CAPÍTULO 6

SISTEMA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

6.1 INTRODUCCIÓN

Debido a razones que están sujetas a permanente debate en Guatemala, las tasas delictivas son relativamente altas y, sobre todo, la comisión de delitos se acompaña usualmente de un grave nivel de violencia. Parte de la respuesta a este hecho corresponde, como ocurre en cualquier país, al sistema de justicia. En el caso guatemalteco, el funcionamiento de la justicia ha estado lastrado –y aún lo está, en cierta medida– por una serie de factores que merecen examen.

Históricamente, la justicia guatemalteca exhibió algunas características comunes con la justicia en Honduras, El Salvador y Nicaragua; entre ellas, y como una de las más relevantes, un sistema de nombramientos judiciales legalmente renovable, y políticamente renovado, luego de cada elección presidencial y legislativa. Como resultante del funcionamiento de tal sistema, en todos esos países la falta de independencia judicial se convirtió en usual; jueces y magistrados debían el favor del nombramiento a algún poderoso, a cuya disposición quedaban en el ejercicio del cargo, salvo excepciones. Una segunda consecuencia –menos obvia que la primera pero igualmente grave– fue la mediocridad severa de quienes, bajo tales condiciones, aceptaban ejercer la función judicial. En términos del Estado de derecho, la suma de falta de independencia y mediocridad profesional anuló una de las funciones más importantes que son propias del poder judicial: actuar como contralor legal del ejercicio del poder y, en consecuencia, actuar como “el garante de la protección de los derechos y libertades fundamentales que constituyen el rasgo más genuino de las democracias caracterizadas por el respeto al Estado de derecho” (*La justicia vista por los jueces: Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos 2004*: 7)

Sin embargo, debe destacarse dos rasgos propios del caso guatemalteco. El primero es que, dado en el país el predominio de la fuerza como forma de resolución de conflictos, la justicia quedó situada en una condición marginal. Esta suerte de desplazamiento del papel de lo judicial provino tanto de quienes podían controlar el poder –mediando o no para ello la ocupación del aparato del Estado– como de los particulares, que tienden a resolver sus diferencias mediante las amenazas o el recurso a la violencia, en lugar de apelar ante un tercero –acerca de cuya imparcialidad albergan sospechas– para que, en virtud de un poder conferido por el Estado, resuelva sus conflictos. Esta marginalidad de la justicia se ha expresado en muy diferentes carencias y limitaciones: desde el hecho de que ser juez ha sido una ocupación profesional casi despreciada socialmente, hasta la desatención presupuestal sistemática del Estado hacia el Organismo Judicial (OJ). No es de sorprender que el monto del presupuesto nacional resultara escaso y que, por ejemplo, hasta hace unos años no se dispusiera de fondos incluso para contar con un juzgado en cada municipio (Comisión de Modernización del Organismo Judicial 1997).

La segunda característica propia de Guatemala es más grave. Como consecuencia de que desde el gobierno no se recurrió a los jueces para sancionar los actos ilegales que amenazaran el orden constituido, la represión de los mismos ocurrió al margen de la ley. Así, durante un largo periodo, mientras en el país ocurrían atrocidades organizadas por las autoridades, la justicia miró hacia otro lado. Este perfil quedó registrado de manera elocuente en el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. En la sección dedicada al tema, expresivamente titulada “Denegación de Justicia”, se sostiene:

“El fracaso de la administración de justicia guatemalteca en la protección de los derechos humanos durante el enfrentamiento armado interno ha quedado clara y plenamente establecido, a la vista de miles de violaciones de derechos humanos registradas por la CEH que no fueron objeto de investigación, juicio ni sanción por el Estado de Guatemala. Son muy pocos los casos en que se procedió a investigar los hechos, y a procesar y sancionar a los responsables. Excepcionalmente, en un caso las víctimas y sus parientes recibieron reparación por los daños causados. En general, el Poder Judicial se abstuvo de atender los recursos procesales básicos, para controlar al poder público frente a atropellos graves a la libertad y la seguridad de las personas, como, por ejemplo, el habeas corpus. Además, en numerosas ocasiones los tribunales de justicia actuaron directamente subordinados al Poder Ejecutivo, aplicando normas o disposiciones legales contrarias al debido proceso u omitiendo aplicar las que correspondía. Todo ello colocó a la población en una situación de absoluta indefensión frente a los abusos del poder y le ha hecho percibir al Organismo Judicial como un instrumento de defensa y protección de los poderosos, que ha reprimido o negado la protección de los derechos fundamentales, especialmente de quienes han sido víctimas de graves violaciones de derechos humanos” (Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999 III: 113-114).

Esa experiencia institucional pervive como una suerte de herencia histórica en la administración de justicia. En 1997, un estudio encargado por la Comisión de Modernización estableció que la cuarta parte de jueces y magistrados tenían más de 21 años en la institución y otra cuarta parte tenían más de 15 años. Esto significa que, cuando menos la mitad de quienes en esa fecha tenían, por encargo del Estado, la capacidad de resolver los conflictos sometidos a su conocimiento, fueron reclutados por, y “criados” en, un aparato judicial con una trayectoria institucional en nada parecida a aquélla que los teóricos de la democracia asignan como función a la judicatura. Pese a que todos los jueces guatemaltecos, entrevistados para un estudio regional entre 2002 y 2003, consideraron que hubo violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado (*La justicia vista por los jueces: Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos* 2004:15), la herencia viva de la peor etapa institucional de Guatemala, marcada por la inacción frente a esos hechos, permanece como un factor fundamental de cara al “cómo” de una reforma.

Como se ha señalado en un reciente informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la justicia guatemalteca opera en el contexto de un “auge de la criminalidad y la violencia ante la falta de una política estatal adecuada; el aumento de

la inseguridad pública, la corrupción y el crimen organizado; la influencia que ejercen las fuerzas paralelas de poder en la administración pública” (OEA 2004: 2). Ese paisaje, sin duda, constituye no sólo un desafío sino que erige elevadas barreras para el cumplimiento de la tarea del sistema de justicia.

La Tabla 6.1 recoge las cifras oficiales disponibles sobre las principales figuras delictivas en Guatemala, durante el año 2002.

Tabla 6.1 Principales delitos por los que se instauró proceso judicial, 2002.

Delito	Totales
Asesinato y homicidio intencional	3.708
Homicidio culposo	1.524
Lesiones	19.445
Robo y robo agravado	19.419
Hurto y hurto agravado	13.717
Estafa	2.054
Violación y estupro	3.230
Plagio o secuestro	594
Drogas (siembra, comercio y consumo)	9.377
Amenazas	10.213
Allanamiento	3.950
Daño	3.049

Fuente: CENADOJ, Boletín Estadístico Ramo Penal 2002, p. 24.

Extraordinariamente ilustrativo del enorme desafío que tiene ante sí la justicia guatemalteca es el fenómeno de los linchamientos. Desde 1995, cuando una ciudadana estadounidense fue linchada porque, según se temía, pretendía secuestrar a un niño, el número de linchamientos ha crecido de manera sostenida en el país. Según la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), entre 1996 y 2001 se produjo un total de 421 linchamientos, con un saldo de 815 víctimas, de las cuales 215 fueron asesinadas y las 600 restantes sufrieron diversas heridas. Por estos casos se abrió 95 procesos judiciales.

El problema, si bien está presente también en otros países latinoamericanos, en el caso de Guatemala ha cobrado una importancia grande, en medio de un debate intenso sobre sus causas y diversas campañas educativas, entre las cuales destaca una realizada por el OJ. A la luz del seguimiento de casos, realizado por MINUGUA, los linchamientos ocurren en los lugares del país más afectados por el conflicto armado y que actualmente exhiben los índices de desarrollo humano más bajos. En tres de cada cuatro casos, el delito que se alega está relacionado con cuestiones de propiedad. Es frecuente que sean víctimas de linchamiento quienes no son miembros de la comunidad, los “forasteros”.

6.2 EL MARCO INSTITUCIONAL

El sistema judicial de Guatemala pertenece a la tradición del derecho continental europeo. Los procedimientos en materia civil son fundamentalmente escritos. En materia penal, desde 1994 rige un proceso de tipo acusatorio, en el que las funciones de investigación y acusación son responsabilidad del Ministerio Público (MP) y en el que el juicio es oral.

En 2004, Guatemala destinó a las principales entidades del sistema de justicia las siguientes sumas: 639 millones de quetzales (casi 80 millones de dólares estadounidenses) al OJ, casi 393 millones de quetzales (49 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente) al MP y 57 millones de quetzales (algo más de 7 millones de dólares estadounidenses) al Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP). Adicionalmente, se destinó 1.324 millones de quetzales (165 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente) a la Policía Nacional Civil y casi 146 millones de quetzales (18 millones de dólares estadounidenses) a la Dirección General del Sistema Penitenciario.

El OJ está integrado por la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Apelaciones, el Tribunal Contencioso-Administrativo, los juzgados de primera instancia, los tribunales de sentencia, los juzgados de menores, los juzgados de trabajo y de familia, y los juzgados de paz. Los 13 miembros de la Corte Suprema son designados por el Congreso cada cinco años, a partir de una nómina de 26 candidatos preparada por una comisión de postulación mediante un procedimiento complejo en el que intervienen diversas instituciones. La carrera judicial se halla a cargo de un Consejo, íntegramente constituido por miembros del OJ.

El volumen de causas ingresadas al sistema es difícil de precisar, dado el reparto de competencias entre juzgados, que se superponen parcialmente. Sin embargo, si se toma los tres principales rubros, con base en la información oficial disponible puede estimarse que en 2004 ingresaron al sistema aproximadamente 193.000 nuevas causas en material penal, de las cuales algo más de 120.000 lo hicieron a través de juzgados de paz, sin que se pueda saber cuántos de esos asuntos pudieron concluir en ese nivel. En materia civil, ingresaron algo más de 38.000 causas, de las cuales la mitad lo hizo en el nivel de la justicia de paz. Finalmente, en materia de familia, ingresaron casi 42.000 causas, de las cuales sólo 3.300 lo hizo en el nivel de la justicia de paz. Ramírez y Secaída (2001) sostienen que un proceso penal dura en promedio 493 días.

La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente, cuya función es conocer y resolver casos en los que se discute la constitucionalidad de un acto de gobierno, incluidas las sentencias emitidas por el Organismo Judicial. Debido a una composición marcadamente partidaria y a una selección poco clara de quienes la han integrado eventualmente como magistrados suplentes, la actuación de la Corte y sus decisiones han sido seriamente cuestionadas durante los años más recientes, en los que frecuentemente ha entrado en conflicto con la Corte Suprema. En particular, desde 2002 se ha notado un retroceso de la Corte en la aplicación de estándares internacionales en derechos humanos en lo relativo a la pena de muerte, materia en la cual sus resoluciones incumplieron lo establecido por la Convención Americana de Derechos Humanos. Asimismo, en julio de 2003, la Corte decidió por mayoría amparar el recurso presentado por Efraín Ríos Montt y ordenó al Tribunal Supremo Electoral que lo inscribiera como

candidato presidencial, pese a una disposición constitucional en contrario, que había sido consistentemente aplicada por el propio Tribunal Supremo Electoral, la Corte Suprema de Justicia y la propia Corte de Constitucionalidad, según criterio interpretativo respaldado por una opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El fallo en cuestión –obtenido luego de procederse a seleccionar a magistrados suplentes mediante un procedimiento nada transparente– desató una crisis institucional y puso en entredicho público la imparcialidad de la Corte.

El cuadro institucional está asimismo integrado por: (i) la Procuraduría General de la Nación, que es la abogacía del Estado; (ii) el MP, con funciones referidas básicamente al proceso penal, que para ello dirige a la policía en cuanto a la investigación del delito y tiene autonomía funcional pero cuyo Fiscal General es designado por el presidente de la República, por un lapso de cuatro años. A finales de 2003 existían en el país 124 fiscalías y en 2005 se desempeñaban en el MP 48 fiscales, 185 agentes fiscales y 673 auxiliares fiscales; (iii) el IDPP, en el que en 2004 participaban 238 defensores; y (iv) la Procuraduría de Derechos Humanos, que ejerce las funciones de una defensoría del pueblo y cuyo procurador es elegido por el Congreso por un periodo de cinco años; y (v) la Policía Nacional Civil (PNC) que en 2004 contaba con algo menos de 15 mil efectivos operativos. Según la información del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, en marzo de 2005 en el país existían inscritos 8.741 abogados. La formación en derecho se imparte en siete universidades.

Debe resaltarse que no hay un sistema de justicia organizado como tal en Guatemala. Como en muchos de los países de Iberoamérica, el desempeño de la tarea de administrar justicia se halla parcelado entre varias instituciones que no tienen mecanismos o niveles eficaces de articulación. En Guatemala existe la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), cuya tarea se limita a canalizar la ayuda de la cooperación a las diferentes entidades del sector y a realizar algunas actividades en conjunto, conforme se examinará más adelante.

El análisis institucional debe hacerse, pues, para cada entidad por separado. Y como, de hecho, el desenvolvimiento tiene lugar por separado, las reformas por las que ha atravesado el sistema de justicia en la última década han tocado de manera diferente a cada entidad del sistema. Como se verá enseguida, el OJ y el IDPP son entidades que han pasado por reformas significativas; no puede decirse lo mismo del resto.

6.3 EL PROCESO DE REFORMA

Múltiples diagnósticos y evaluaciones realizados sobre el sistema judicial de Guatemala, han puesto creciente énfasis en sus diversos problemas: falta de acceso, inexistencia de procesos abiertos de reclutamiento, decisiones influenciables, recursos humanos y financieros inadecuados para su tarea, carencia de planificación y deficiencias graves de organización, entre las principales. Sin embargo, realizados tales trabajos por entidades externas o grupos académicos con poco impacto en el debate público, quedaron relegados al ámbito de manuscritos o textos fotocopiados en pocos ejemplares. Este hecho dio lugar a que en el país el tema de la justicia fuera objeto más de malestar que de propuestas.

El tema de la justicia llegó a la mesa de negociación de los Acuerdos de Paz, llevada a cabo entre el gobierno y las guerrillas, a mediados de 1996, en ocasión de

convenirse el *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil...* En el análisis de la problemática del país que está en la base de este Acuerdo, se ubicó la situación de la justicia como un tema de importancia. Como quedó expresado en el texto acordado, los negociadores concordaron en que la justicia guatemalteca atravesaba un estado lamentable pero, dado que el tema no había sido objeto de un debate nacional, contaban con pocos elementos para formular medidas concretas a ejecutarse, que pudieran ser adoptadas por las partes como compromisos.

No obstante, el texto del *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil* ofrece un diagnóstico básico de situación:

“Una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside en el sistema de administración de justicia, que es uno de los servicios públicos esenciales. Este sistema y, dentro de él, la marcha de los procesos judiciales, adolecen de fallas y deficiencias. La obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales, propician corrupción e ineficiencia” (*Acuerdos de Paz* 1997: 318-319).

En concordancia con tal caracterización, el Acuerdo establece la perspectiva y los contenidos básicos de la reforma necesaria:

“La reforma y modernización de la administración de justicia deben dirigirse a impedir que ésta genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción. El proceso judicial no es un simple procedimiento regulado por códigos y leyes ordinarias, sino el instrumento para realizar el derecho esencial de las personas a la justicia, el cual se concreta mediante la garantía de imparcialidad, objetividad, generalidad e igualdad ante la ley.

Una prioridad a este respecto es la reforma de la administración de justicia, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización” (Ibid.: 319).

Uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo, cuyo cumplimiento alcanzó cierta importancia –en términos de significado, consecuencias y perdurabilidad– fue el referido a la constitución de una comisión que debía “producir en un plazo de seis meses y mediante un debate amplio en torno al sistema de justicia, un informe y un conjunto de recomendaciones susceptibles de ser puestas en práctica a la mayor brevedad”. Integrada por determinadas autoridades públicas, representantes del sector académico y personalidades destacadas en materia de justicia, la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (CFJ), como se denominó una vez constituida, trabajó durante un año. El informe publicado en abril de 1998, con el título *Una nueva justicia para la paz* (Comisión de Fortalecimiento de la Justicia 1998), constituye el diagnóstico más completo producido en Guatemala sobre la materia, ha dado el marco de ubicación a las reformas que se lleva a cabo en el sector, y constituye –y, seguramente, constituirá durante cierto tiempo– el marco conceptual de referencia para abordar el tema, sea en el terreno de las ideas o en el terreno de las medidas de política judicial.

Durante la preparación del informe, tuvieron lugar audiencias públicas en el interior del país, en las que delegados de diversas instituciones sociales ofrecieron a la Comisión su percepción y sugerencias acerca de la justicia. El informe final de la CFJ incluyó diagnósticos y propuestas sobre: independencia judicial, profesionalización del sistema de justicia, ampliación del acceso y consideración de las diferencias culturales, sistema penitenciario, corrupción e intimidación y debilidad de la formación profesional universitaria en el país. La CFJ, adicionalmente, adoptó una propuesta de texto para reformar la Constitución en lo referido a la materia, que fue entregada al Congreso en agosto de 1997.

Luego de que la CFJ concluyera sus funciones, por acuerdo gubernativo se nombró en septiembre de 1998 una Comisión *ad hoc* de apoyo y seguimiento que, en enero de 2000, fue sustituida por la Comisión Nacional para el seguimiento y apoyo al fortalecimiento de la justicia (CNASAFJ), establecida con carácter permanente. Trece miembros integran esta comisión, incluidos siete altos funcionarios de las instituciones del sistema de justicia, el presidente del Colegio de Abogados y Notarios, los decanos de las dos facultades de derecho más antiguas, y tres personalidades con reconocimiento en la materia. Esta Comisión hizo suya la tarea de dar seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia de jueces y abogados, quien visitó Guatemala en 2000 y 2001.

Las comisiones que han sucedido a la CFJ se han convertido en un lugar de formación de consensos y de vigilancia sobre: (i) asuntos de interés público en materia de justicia, en general, y (ii) el curso y la ejecución de las reformas en aplicación dentro del sistema de justicia, en particular. Estas líneas de trabajo han sido desarrolladas a través de comunicados públicos, de foros y talleres –organizados o copatrocinados por esta instancia– y de comunicaciones al Congreso y otras entidades estatales e internacionales, concernientes principalmente al estado de la justicia y a proyectos de ley sobre ella.

6.4 EL CAMBIO EN LAS INSTITUCIONES

El OJ destaca como el espacio institucional del sistema de justicia donde la reforma muestra mayores acciones realizadas. La Corte Suprema estableció en 1996, por sugerencia del Banco Mundial, una Comisión de Modernización que, durante aproximadamente un año, realizó un trabajo de consulta con integrantes de la institución, encargó una encuesta y cinco estudios cortos y formuló un plan maestro de reforma. Éste fue aprobado por la Corte a mediados de 1997.

El diagnóstico que introduce el Plan de Modernización del Organismo Judicial identifica como “falencias institucionales en el Organismo Judicial” las siguientes: falta de independencia en los juzgadores, delegación de funciones propias del juez en funcionarios auxiliares, desatención de la gestión institucional y carencia de políticas de personal, deficiente funcionamiento de los tribunales, falta de una estrategia y dispersión en la capacitación, ausencia de planificación, recursos inadecuados y abandono de responsabilidad respecto de la temática indígena (Comisión de Modernización 1997: 20-24).

En contraste, el Plan propuso como objetivo: “Un organismo efectivamente independiente, capaz de prestar a la sociedad un buen servicio, eficiente, responsable y libre de corrupción, integrado por jueces igualmente independientes que despierten la confianza de la sociedad” (Ibid.: 97). Para ello, el Plan elaboró una matriz de actividades a ser desarrolladas, a lo largo de cinco años, en cinco áreas: mejoramiento de la función tribunalicia, fortalecimiento del acceso a la justicia, combate a la corrupción, fortalecimiento de la gestión institucional y comunicación social e imagen.

Aunque el mayor soporte financiero para la ejecución del Plan provino del Banco Mundial, entidad con la que se firmó el convenio de préstamo en enero de 1999, y luego del Banco Interamericano de Desarrollo, los primeros pasos fueron dados con otros recursos externos y con recursos propios, provenientes del incremento presupuestal otorgado al OJ, cuyas magnitudes pueden apreciarse en la Tabla 6.2. Pese a que la Constitución prevé simplemente que al OJ debe asignársele un monto no menor a 2% de los ingresos ordinarios del Estado, entre 1995 y 2002, tanto el aporte del presupuesto nacional como el total de fondos disponibles se cuadruplicaron.

Tabla 6.2 Recursos financieros del Organismo Judicial, 1995-2002 (en quetzales*)

Año	Presupuesto nacional	Fondos propios	Saldo de caja	Fuentes externas	Contrapart e préstamos	Totales
1995	97.372.260	75.129.876	39.500.000	----	----	212.002.136
1996	262.920.047	23.470.587	1.000.000			287.390.634
1997	277.604.244	31.897.118	50.000.000			359.501.362
1998	297.544.870	23.641.071	139.250.000			460.435.941
1999	366.480.708	92.475.612	250.000.000	36.000.000		744.956.320
2000	471.896.540	90.569.358	214.000.000	61.898.720	7.452.885	845.817.503
2001	429.000.792	82.093.090	325.320.000	69.128.860	12.084.085	917.626.828
2002	397.087.189	70.007.412	266.170.298	79.206.369	9.986.720	822.457.988

* Durante el periodo, el valor del dólar estadounidense varió entre 7.3 y 7.8 quetzales.

Fuente: Organismo Judicial, Unidad de Modernización.

Con fondos del presupuesto nacional, se extendió la cobertura de los juzgados de paz a todos los municipios del país, se aumentó el número de tribunales y, en consecuencia, se incrementó el personal del OJ dedicado a tareas de carácter jurisdiccional, conforme se puede ver en las Tablas 6.3 y 6.4. Con estas modificaciones, se logró que cada municipio del país contara cuando menos con un juzgado de paz, y que cada cabecera departamental tuviera, cuando menos, cuatro juzgados: uno que controle la investigación penal y otro de sentencia penal, un juzgado civil y otro especializado en los ámbitos laboral y de familia (Unidad de Modernización 2001: 34). Asimismo, en 2002 los salarios de los jueces se habían incrementado sustancialmente en comparación con los percibidos diez años antes: medidos en dólares estadounidenses, en el caso de la Corte Suprema se habían más que triplicado, en la Corte de Apelaciones se habían multiplicado por seis y para los jueces de primera instancia se habían triplicado (Díaz y Linares 2005: 86). Dos tercios de los jueces entrevistados, entre 2002 y 2003, para un estudio regional consideraron que sus salarios eran “suficientes” o “más que suficientes” (*La justicia vista por los jueces: Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos* 2004: 56).

Tabla 6. 3 Número de tribunales según niveles (1997-2001)

Órgano	1997	2001	Incremento
Salas de Corte de Apelaciones	21	24	3 %
Juzgados de primera instancia y tribunales de sentencia	104	173	69 %
Juzgados de paz	242	360	118 %
Totales	367	557	190 %

Fuente: Organismo Judicial (Unidad de Modernización 2001: 35).

Tabla 6.4 Personal del área jurisdiccional en el OJ (1997-2001)*

Cargo*	1997	2001	Incremento
Magistrados de Corte de Apelaciones	61	75	23%
Jueces de primera instancia y de sentencia	170	293	72%
Jueces de paz	253	384	52%
Personal auxiliar	2603	3304	31%
Totales	3100	4063	31%

* El número de magistrados de la Corte Suprema, establecido en la ley, se mantuvo invariable.

Fuente: Organismo Judicial (Unidad de Modernización 2001: 28).

Con fondos propios y de la cooperación se inició enseguida una vasta gama de reformas. En el ámbito de la *independencia judicial y excelencia profesional*, entrada en vigencia la ley de la carrera judicial a fines de 1999, se instalaron sus respectivos órganos. La ley establece formas de selección e ingreso, régimen de derechos y obligaciones de magistrados y jueces, y un sistema disciplinario con base en el debido proceso. Sin embargo, el nuevo estatuto legal de la judicatura padece una limitación importante: en él se mantiene el plazo de nombramiento de todos los jueces del país que, con base en disposiciones constitucionales, es de cinco años y que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estima que “es demasiado breve y contraría el principio de inamovilidad de los jueces, que se deriva del requisito de independencia e imparcialidad de los jueces” (OEA 2004: 26). Mediante el incremento presupuestal se situó el salario de jueces y magistrados en niveles comparables al promedio de los países latinoamericanos. La formación de futuros jueces está a cargo de lo que antes se denominara Escuela de Estudios Judiciales y la ley estableció como Unidad de Capacitación Institucional. A diferencia de lo ocurrido con las entidades equivalentes de las otras instituciones del sistema de justicia, la Unidad ha llevado a cabo un conjunto de iniciativas de importancia, en relación con su tarea de preparar y evaluar a los candidatos a jueces de paz y jueces de primera instancia. Sin embargo, no todos los candidatos declarados aptos por la Unidad, luego del curso de formación –que dura seis meses en el caso de los jueces de primera instancia– han venido siendo nombrados para el cargo por la Corte Suprema, quien no respeta a plenitud el nuevo sistema de nombramientos y ha continuado la práctica de no proveer todos los cargos judiciales con candidatos seleccionados de acuerdo a los criterios previstos en la ley. Asimismo, la Corte no ha puesto fin a la imposición de medidas disciplinarias decididas en vía paralela a la establecida por la ley. Tampoco se estableció un mecanismo de evaluación objetiva para ser aplicado, como dispone la ley, a los jueces cuyo periodo de nombramiento vence (Fundación Myrna Mack 2001; ICCPG 2002; MINUGUA 2003: 16; OEA 2004: 24).

En el área de *mejoramiento de la función tribunalicia*, se modernizó y simplificó la organización y el funcionamiento de juzgados civiles, de familia, laborales, económico-coactivo y justicia juvenil, valiéndose de la oralidad, la economía procesal y la inmediación del juez. A tal efecto, se remodeló físicamente los juzgados. En 2001 se empezó una tarea similar con los juzgados de paz del departamento de Guatemala, destinada a extenderse progresivamente al resto del país. Además, se emprendió un plan de construcciones, financiado con recursos tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Respecto del retardo judicial que caracterizaba al sistema de justicia, es útil tener presente que en 2002, según datos oficiales, los tribunales de sentencia penal resolvieron dos terceras partes de las 1971 causas ingresadas en ese año.

En cuanto al *acceso a la justicia*, la ampliación del número de tribunales fue el primer paso. Se ha desarrollado cursos de “capacitación y sensibilización a operadores de justicia” y se ha incrementado el personal bilingüe. Sólo entre 2001 y 2002, los auxiliares judiciales bilingües pasaron de 23 a 323 y los intérpretes, que eran cuatro, pasaron a ser 43. Asimismo, se establecieron centros de mediación, dependientes del OJ, que a fines de 2004 eran 23 en el país, junto a otros 33 centros comunitarios de mediación y resolución de conflictos.

En lo que se refiere a los centros de mediación, los datos estadísticos disponibles, que resume la Tabla 6.5, muestran niveles crecientes de demanda social canalizada, con un grado de éxito importante en el resultado alcanzado. La calidad de los acuerdos mediados, incluida la salvaguarda de los derechos de la parte más débil, no ha sido evaluada.

Tabla 6.5 Procesamiento de casos en los centros de mediación, entre 1999 y 2003.

Periodo	Solicitudes recibidas	Acuerdos alcanzados
1999-2001	3.907	1.308
2002	5.078	2.196
2003	6.351	2.568
Totales	15.336	6.072

Fuente: elaboración propia con base en datos del OJ (Unidad de Modernización 2001: 44, 46 y 47; información adicionalmente recabada)

De otro lado, se instaló cinco juzgados de paz comunitarios que buscaban incorporar los criterios consuetudinarios en la solución de conflictos en zonas de población indígena. El resultado de esta experiencia es materia de controversia, dado que las propuestas formuladas por las comunidades, para integrarlos, no fueron consideradas suficientemente, y que las decisiones producidas en algunos casos, con base en una mixtura imprecisa entre ley y costumbres, no parecen respetar garantías básicas del debido proceso o resultan contrarias a normas fundamentales del orden legal vigente en el país (Pásara y Wagner 2000: 65-66). Llama la atención el hecho de que “después de siete años de funcionamiento no han sido ni adecuadamente evaluados” (Ramírez 2004: 33). El asunto se sitúa dentro de una problemática mayor, que corresponde al reconocimiento del derecho consuetudinario, tema que, como se examinará luego, no ha sido abordado a cabalidad.

Desde 2002 funcionan dos juzgados móviles, para atender a poblaciones alejadas. La Universidad Rafael Landívar ha establecido programas de diplomado para traductores e intérpretes y el IDPP cuenta con un registro “de más de 800 estudiantes y abogados” que hablan lenguas indígenas, en los que apoya su trabajo (Ramírez 2004: 35). Pese a estas mejoras, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que existe insuficiencia de traductores y de operadores de la justicia bilingües, y que “la situación del acceso a la justicia en Guatemala es aún precaria” (OEA 2004: 29). 73% de los jueces guatemaltecos entrevistados, entre 2002 y 2003, para un estudio regional concordaron respecto de la insuficiencia de intérpretes y personal bilingüe (*La justicia vista por los jueces: Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos* 2004: 81).

En lo referido a *la gestión institucional*, se diseñó y puso en marcha un nuevo modelo gerencial y organizativo para el OJ, que incluyó la creación del Centro Administrativo de Gestión Penal y el Centro de Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia, encargados de la recepción y la distribución aleatoria de causas, custodia de expedientes, notificaciones e información a los interesados sobre el proceso mediante acceso informático. Se estableció una gerencia general del OJ y un conjunto de gerencias, con el objeto de separar las funciones administrativas de la responsabilidad jurisdiccional de jueces y magistrados. Se rediseñó procedimientos en 16 unidades administrativas del OJ y se completó un registro del personal de la entidad. Se puso en marcha el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial, con el propósito de encargarse tanto del manejo de la estadística judicial cuanto de organizar y divulgar la legislación vigente y la jurisprudencia.

En cuanto a *comunicación social*, se llevó a cabo un programa de prevención de linchamientos, a cargo de jueces de paz; se preparó y distribuyó en el sistema escolar una Guía Básica de la Justicia Penal; y se estableció un programa de visitas escolares a los tribunales, denominado “Un día con la justicia”, para familiarizarlos con el funcionamiento de la institución.

En torno al desempeño del OJ, importa notar que un estudio realizado sobre la aplicación de la denominada Ley de Reconciliación Nacional examinó los primeros 60 casos de solicitud de amnistía en aplicación de esa ley; 39 de ellos habían sido resueltos al momento de completarse el estudio, en 17 de ellos los solicitantes son identificados como ex policías, ex militares o ex patrulleros y ninguno de ellos obtuvo el beneficio de la amnistía. Del conjunto de solicitantes, sólo seis recibieron el beneficio solicitado. El análisis concluye en que: “las autoridades del Organismo Judicial están interpretando y aplicando los supuestos de la ley correctamente, lo que constituye un gran apoyo al fortalecimiento de la administración de justicia” (Ramírez 1998: 50).

Tratándose de casos de impacto social, hay algunos resultados que, aunque escasos, significan una ruptura con la tradición judicial guatemalteca. En lo que se refiere a violaciones de derechos humanos, destacan algunos juzgamientos de ex integrantes de las llamadas Patrullas de Autodefensa Civil, organizadas por el Ejército y utilizadas como instrumento de la lucha antisubversiva. De otro lado, resaltan los procesamientos iniciados contra altas autoridades del ejecutivo entre las cuales se hallaban, durante el gobierno del presidente Portillo, el vicepresidente de la república y el entonces ministro de Gobernación. En el segundo caso, como quiera que el procesado fuera declarado enfermo e internado en un hospital, la Corte Suprema ordenó una

investigación sobre la conducta de los médicos intervinientes. A fines de marzo de 2005, un tribunal de sentencia condenó a tres años de prisión al ex ministro de Finanzas, Eduardo Weymann, por varios delitos cometidos durante el periodo del presidente Portillo (2000-2004): falsedad material e ideológica, peculado y abuso de autoridad. Hasta hace poco, este tipo de actuación judicial no tenía antecedentes en el país.

En lo que se refiere al MP, en 1996 se elaboró un Plan Estratégico de Modernización que estuvo principalmente dirigido a reorganizar las fiscalías, con el fin de separar funciones jurisdiccionales y administrativas, eliminar la delegación de funciones, incrementar los agentes y auxiliares fiscales, y puesta en marcha de sistemas informatizados, entre otros objetivos. Los cambios hacen posible conocer la carga de trabajo real de cada fiscal, el tiempo ocupado en cada caso y contar con estadísticas confiables (ASÍES s/f: 43). Un análisis reciente sostiene que la ejecución del programa ha sido incompleta, lo que deja al MP lejos de haber logrado un claro proceso de reorganización (ICCPG 2003: 8).

Por otro lado, no se ha seguido una clara política de persecución penal que mantenga prioridades en la actividad del MP y que garantice que éste dirija efectivamente la investigación del delito, lo que conlleva “contradicciones sobre la actuación de los fiscales en un mismo tipo de caso” (Fundación Myrna Mack 2002: 3). El documento “Política Criminal Democrática del MP”, presentado por el fiscal general en agosto de 2002, no ha tenido efectos concretos. Al mismo tiempo, el MP no ha puesto en marcha la carrera fiscal, pese a que está regulada en la ley orgánica de la institución. En la práctica, los fiscales son seleccionados, nombrados, ascendidos y cesados por el fiscal general sin el uso de procedimientos regulares (OEA 2004: 38).

En términos cualitativos, un cuidadoso trabajo empírico realizado en 1999, con el propósito de determinar la calidad del trabajo realizado en la institución, concluyó en que “las acusaciones fiscales revelan un profesional promedio con déficit de naturaleza teórica y un conocimiento y manejo insuficientes del marco legal, factores que se traducen, principalmente, en la dificultad para traducir al lenguaje jurídico el material fáctico con el que trabaja”, rasgo que se expresa en un “desempeño-tipo de la actividad fiscal” que produce “lesión en el debido proceso” (Garrido 2000: 47-48, 50). La Misión de Naciones Unidas en Guatemala señaló a fines de 2003 que el MP no había establecido un programa de formación para los nuevos fiscales y que su unidad de capacitación ofrecía seminarios de manera desordenada (MINUGUA 2003: 18). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha notado que el MP no cuenta con “investigadores calificados” y “sólo tiene presencia en el 10% del territorio guatemalteco” (OEA 2004: 33).

El IDPP surgió como entidad autónoma en 1998 y para el año 1999 recibió como asignación presupuestal una suma de seis millones de dólares estadounidenses, aproximadamente. Su fortalecimiento se ha dirigido, sobre todo, a mejorar la preparación de su personal y extender el servicio a grupos vulnerables de la población. A este último efecto, se ha creado la defensoría de menores, la defensoría de la mujer, la defensoría en sedes policiales y las defensorías indígenas. Éstas últimas sólo llevan casos penales y se encuentran establecidas en diez departamentos del país. En algunas de estas defensorías especializadas, cuyo funcionamiento fue iniciado con el apoyo de la cooperación internacional, la sostenibilidad no ha resultado garantizada. Pese a ello, el incremento en el número de defensores ha hecho que un servicio virtualmente

inexistente cuando se promulgó el nuevo Código Procesal Penal, en 1994, sea una realidad. Durante 2004, el IDPP atendió un total de 22.702 casos. La evolución de la carga de trabajo de la defensa pública penal puede verse en la Tabla 6.6, 84.1% de los jueces guatemaltecos, entrevistados entre 2002 y 2003 para un estudio regional, se manifestaron “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con que el número de defensores públicos era insuficiente (*La justicia vista por los jueces: Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos 2004*: 79).

Tabla 6.6 Evolución de la carga de trabajo del IDPP

Año	Número de casos
1998	11.613
1999	18.159
2000	20.077
2001	24.835
2002	31.989
2003	21.258
2004	22.702
Total	150.633

Fuente: IDPP, Boletín Estadístico.

En lo que se refiere al sistema penitenciario, se elaboró en 2000 un Plan Estratégico que no ha tenido ninguna concreción práctica. La ausencia de decisiones efectivas de parte de varios gobiernos, la asignación de recursos presupuestales insuficientes y el cambio constante de autoridades en el sistema han conducido a que no se haya producido en él una reforma efectiva. Los varios estudios y los múltiples proyectos existentes no se han traducido en programas de cambio en los centros penitenciarios, que padecen los males de siempre e incluso padecen fugas periódicas y, en ocasiones, masivas.

En lo que concierne a coordinación interinstitucional, la ICMSJ entró en funciones en 1997, por un acuerdo entre el presidente del OJ, el fiscal general y jefe del MP, el ministro de Gobernación y, posteriormente, el director del IDPP, que se incorporó a ella a mediados de 1998. Financiada inicialmente por un préstamo del BID, de 31 millones de dólares estadounidenses, y reconocida legalmente como un órgano cuya función es coordinar la política, los planes, programas y proyectos conjuntos del sector justicia, su funcionamiento se ha limitado a esto, precisamente: el planeamiento, la búsqueda de financiación y la realización de algunas actividades conjuntas entre las cuatro entidades integrantes. Pese a que la norma de creación (Decreto 89-98 del Congreso) plantea otras funciones, vinculadas tanto al fortalecimiento de la justicia penal como a la lucha contra la corrupción, la actividad de la ICMSJ ha sido escasa en otras áreas.

El principal proyecto llevado a cabo por la ICMSJ es la creación –con apoyo del BID– de los Centros de Administración de Justicia, que buscan acercar a la población a las instituciones del sistema de manera integrada: un juzgado de primera instancia penal, un juzgado de paz y un tribunal de sentencia itinerante; una fiscalía municipal; una oficina de defensoría pública gratuita; una delegación de la PNC; un centro de mediación y un bufete popular. Una unidad de coordinación y un comité ejecutivo son

los lugares de encuentro entre las instituciones y con las organizaciones de la comunidad, respectivamente. A fines de 2004 existían cinco Centros en el país.

Otros proyectos desarrollados por la ICMSJ son: la instalación del sistema informático de apoyo al sector justicia, que debe integrar los sistemas de cada institución de justicia penal; la elaboración de una política democrática del Estado contra el crimen, que se formuló en 1998 y se aprobó en 2002, sin mayores repercusiones en el funcionamiento de las instituciones concernidas; y el establecimiento de un plan de capacitación conjunta de operadores del sistema penal (jueces, fiscales, defensores públicos y oficiales de la PNC).

El préstamo del BID, gestionado por la Instancia, fue otorgado a las cuatro instituciones componentes pero, no obstante, en términos de operación, ha sido ejecutado separadamente por ellas. En suma, la ICMSJ ha generado algunos proyectos compartidos entre las entidades representadas en ella pero no ha logrado producir una actuación integrada entre ellas.

Debe destacarse, en el proceso de cambios de la justicia en Guatemala, el papel desempeñado por algunas organizaciones de la sociedad civil que, pese a su limitada representación social, han alcanzado un peso decisivo en la vigilancia sobre el proceso y la propuesta e impulso de algunas reformas relevantes. Un aspecto de importancia concierne a la participación social en el nombramiento de los más altos responsables del sistema de justicia. En los procesos de designación de los magistrados de la Corte Suprema y de la Corte de Constitucionalidad, así como en el del Fiscal General y en el del Procurador de Derechos Humanos, diversas organizaciones sociales cuyos objetivos giran en torno a la justicia –como Madres Angustiadas, Fundación Myrna Mack, Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro, Movimiento Pro Justicia y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales– han planteado sugerencias y críticas a los procedimientos, así como emitido opinión sobre determinados candidatos. En el caso de la Corte de Constitucionalidad, en 2001 el Movimiento Pro Justicia instó a las entidades nominadoras de candidatos a que adoptaran procedimientos transparentes. La Corte Suprema, una de esas entidades, estableció, en consecuencia, un procedimiento de convocatoria pública y de selección.

6.5 RECURSOS DISPONIBLES Y APORTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Entre 1995 y 1999, el presupuesto nacional dedicado al sector justicia se incrementó en algo más del doble: de 240 millones de quetzales en 1995 pasó a 384 millones en 1996, 439 millones en 1987, casi 556 millones en 1998 y, algo menos, 521 millones en 1999 (Zelaya 1999: 20). Como se ha visto en la Tabla 6.2, los recursos fiscales destinados al Organismo Judicial se multiplicaron por cuatro en el lapso transcurrido entre 1995 y 2002.

El crecimiento del gasto público en justicia se ha incrementado, pues, notoriamente. De otra parte, a Guatemala han llegado sumas importantes para el país, tanto en donaciones como en préstamos, al punto que “la Reforma Judicial probablemente sea el área que es apoyada por un mayor número de fuentes de cooperación” (Fuentes y Carothers, 1998: 282), como expresión de la alta prioridad concedida al tema por las agendas de la cooperación internacional (*La justicia vista por*

los jueces: Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos 2004: 7). En el área del sistema de justicia, han concurrido financieramente Naciones Unidas, USAID, España, Suecia, Noruega y Holanda, principalmente.

Según información difundida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre 1999 y 2004, el sector justicia habría contado con donaciones por un valor de 54.177.037 dólares estadounidenses y préstamos por 64 millones de dólares estadounidenses, éstos últimos provenientes del Banco Mundial y del BID. Pero si se toma en cuenta los montos desembolsados y/o comprometidos por la cooperación internacional en el sector, desde 1996 hasta fin de mayo de 2001, la cifra crece por encima de 188 millones de dólares estadounidenses, un tercio de los cuales ha sido destinado al OJ y algo menos de otro tercio, al Ministerio de Gobernación. Debe destacarse que más de una décima parte del total fue canalizado a ONG's. Los detalles aparecen en la Tabla 6.7, desagregados por institución.

Tabla 6.7 Montos de cooperación internacional en el sector justicia, por institución (US\$)

Instituciones (periodo comprendido)	Monto
Organismo Judicial (1997-2004)	61.828.025
Instituto de Defensa Pública Penal (1996-2003)	5.078.000
Ministerio Público (1997-2003)	12.669.670
Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (1997-2003)	21.884.350
Ministerio de Gobernación (1996-2003)	58.815.509
Facultades de derecho (1998-2003)	5.522.000
ONG's (1997-2003)	19.462.999
Total	188.718.500

Fuente: elaboración propia, con base en información proporcionada por PNUD.

En cualquier caso, el principal déficit que encuentra el proceso de cambio en el sistema de justicia probablemente se halla en los recursos humanos. En el caso de los juzgadores, en 1996 un estudio empírico buscó evaluar la calidad de la producción judicial de todas las instancias, salvo la Corte Suprema, que no fue incluida en la muestra. Se trabajó sobre un total de 494 resoluciones emitidas a partir de 1990 en casos judiciales concluidos, utilizándose una muestra nacional, tomada aleatoriamente. Las conclusiones del trabajo (Pásara 2000) son elocuentes. “En un porcentaje apreciable de sentencias se constató falta de claridad, precisión y/o prolijidad en la redacción [...] y ausencia de los hechos materia de juzgamiento o una consideración manifiestamente insuficiente de los mismos” (Ibid.: 164). Asimismo, en la mayoría de las sentencias analizadas se verificó “La ausencia de referencia expresa a normas, dentro de los considerandos del fallo” (Ibid.: 165). Entre las sentencias muestreadas abundaron “casos en los que se condenó sin prueba suficiente y casos en los que se consideraba haber falta de pruebas y se dejaba sin resolver un conflicto social que merecía respuesta del juzgador” (Ibid.: 167). El estudio comprobó, igualmente, una generalizada carencia de aplicación de normas constitucionales, “ausencia de consideraciones doctrinarias y criterios jurisprudenciales establecidos”, “inexistencia de referencias a las normas contenidas en tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala” y un “uso excluyente de la interpretación literal de la ley, como única forma pertinente en el

razonamiento del juzgador” (Ibid.: 170-172). A partir de tales elementos, la investigación concluyó en que el nivel profesional promedio del juzgador analizado era bajo pero, además, que en sus resoluciones “el juzgador no parece hacerse cargo [...] de los términos de la realidad en la cual trabaja”, refugiándose en una actitud pasiva “que le impide asumir el papel que se espera de él, que no es el de aplicar la ley sino el de resolver adecuadamente las contiendas sociales” (Ibid.: 174-176).

Muchos de los magistrados y jueces que firmaron las resoluciones evaluadas permanecen en sus cargos, aún después de las reformas llevadas a cabo en el OJ. Desafortunadamente, no hay con quién reemplazar a todos los jueces y magistrados que padecen tan severas carencias. En el informe de la CFJ, se consigna que “el funcionamiento de las facultades de derecho [...] revela un panorama grave: [...] la formación universitaria que se da a los abogados no responde a las necesidades de un sistema de justicia que descansa sobre la base de un manejo sólido y confiable de conocimientos jurídicos por parte de sus operadores” (1998: 101). En términos concretos, la universidad no produce el número de profesionales de calidad necesario como para que, una porción significativa de ellos, decida desempeñarse en el sistema de justicia. Aunque el sistema de concursos parece haber convocado a candidatos a jueces con mayores méritos y calidades profesionales que el promedio existente en el OJ, una sustitución paulatina del conjunto tomaría muchos años y una sustitución inmediata no sería posible, dada la escasez de potenciales reemplazantes.

6.6 LOS LÍMITES DEL CAMBIO; SUS OBSTÁCULOS

Si bien son numerosos los proyectos de ley que han sido preparados para traducir normativamente el contenido de diversas reformas diseñadas, en la realidad la calidad del producto del sistema parece haber tenido variaciones sólo menores y, en ciertos aspectos, como el correspondiente a cárceles y centros de reclusión, la situación previa permanece casi sin cambios. En el caso del Ministerio Público no se percibe cambio alguno. La PNC, creada con ocasión de los acuerdos de paz, se ha visto crecientemente involucrada en denuncias de violaciones de derechos humanos. Y, no obstante la importancia de algunas reformas y ciertos cambios, sus resultados no parecen haber producido mejoras en la administración de justicia que hayan sido percibidas como tales por la población, según muestran reiteradamente las encuestas de opinión pública. Uno de los últimos sondeos de opinión disponibles (ASÍES 2002) indica un nivel de satisfacción de 29% para el OJ, de 28% para el MP y de 33% para la PNC.

A fines de 2001, la Misión de Naciones Unidas evaluó el proceso de cambios y continuidades en la justicia. El informe, preparado a casi cinco años de la firma de los acuerdos, indicó que la impunidad seguía caracterizando al sistema de justicia, gracias a “persistentes deficiencias en el sistema de investigación y, en general, en la administración de justicia, el pertinaz incumplimiento del deber de investigar y sancionar, y la falta de voluntad de muchos funcionarios ante las violaciones de derechos humanos y delitos”. El documento precisó que, en el trabajo de verificación efectuado por la Misión, durante el último año “55% de las violaciones a los derechos humanos comprobadas se deben al incumplimiento del deber jurídico del Estado de investigar y sancionar”. Se subrayó también la subsistente ausencia de una política del Estado contra el delito, la muy insuficiente coordinación entre las instituciones del

sistema y, en cuanto al acceso a la justicia, la relativa “escasez de intérpretes” (MINUGUA 2001b: 16-17). Importa notar que los jueces guatemaltecos entrevistados para un estudio regional, entre 2002 y 2003, advirtieron la existencia de un grado “alto” o “muy alto” de impunidad para los miembros de las fuerzas armadas (81%), de la Policía Nacional Civil (65.1%), de miembros del Ejecutivo (80.9%), de miembros del Legislativo (82.5%) y de la Presidencia (68.3%) (*La justicia vista por los jueces: Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos*, 2004: 66).

De otro lado, un informe aprobado en 2003 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observa que “uno de los factores que afecta la situación del Estado de Derecho en Guatemala es la debilidad de la administración de justicia”, subraya que se permite “el uso y abuso de los recursos, retardando las decisiones finales” y “nota con preocupación la falta de eficacia de la justicia para responder frente a los crímenes cometidos en Guatemala, tanto del pasado como del presente, lo que configura una situación de impunidad estructural” (OEA 2004: 2, 14, 10).

Tal juicio alude en parte a uno de los dos temas frecuentemente designados, por algunos analistas, como asignaturas pendientes de la justicia guatemalteca. El señalamiento de la CIDH apunta al tema de la justicia transicional: el procesamiento de los casos de violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno. En este ámbito judicial se ha visto relativamente poco en el país, antes y después de la firma de los Acuerdos de Paz, e incluso algunos de los casos más conocidos internacionalmente no han obtenido resoluciones razonablemente satisfactorias, no obstante que el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004) aceptara “soluciones amistosas”, ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para varios casos importantes.

El segundo problema concierne al reconocimiento del derecho consuetudinario. Pese a que el tema alcanzó gran énfasis en el texto de los Acuerdos de Paz, la derrota de las reformas constitucionales surgidas de ellos, mediante una consulta popular efectuada en mayo de 1999, dejó el tema fuera de la agenda política. Aunque la discusión entre los especialistas ha sido activa, el asunto no parece destinado a volver pronto a la atención de los sectores dirigentes del país, que han preferido mantener las cosas tal como estaban siempre; esto es, la existencia real de mecanismos de resolución de conflictos en manos de comunidades y autoridades indígenas que, sin embargo, oficialmente no tienen visibilidad ni reconocimiento y, sobre todo, no encuentran un lugar dentro de la administración de justicia normada oficialmente.

De varias maneras, el caso guatemalteco ilustra bien las dificultades que no siempre son correctamente ponderadas cuando se efectúa un balance del proceso de cambios. Por de pronto, la percepción social, que constatan los sondeos de opinión pública, es que poco ha cambiado. De hecho, según han comprobado periódicamente las encuestas sobre cultura jurídica de los guatemaltecos, la mayoría de los entrevistados mantiene su falta confianza en la justicia, si bien en 2001, en la encuesta sobre cultura democrática aplicada por ASÍES, apareció un dato novedoso: tres de cada cinco de aquellos que habían denunciado la comisión de un delito consideraron que los servicios provistos por las autoridades eran “muy buenos” (15%) o “buenos” (45%).

Los cambios institucionales producidos no impactan sustancialmente en un escenario de la administración de justicia en el que predomina determinada forma de

ejercicio del litigio. La conducta tipo de la mayoría de abogados litigantes guatemaltecos revela que esquivar el tema de fondo en controversia y sabotear el proceso son sus objetivos principales, seguramente en razón de que ofrecen mejores frutos para la defensa del interés particular, dadas las características tradicionales del aparato de justicia. Tal encaminamiento del litigio se ha servido del recurso de amparo, diseñado legalmente en salvaguarda de derechos fundamentales, como instrumento cuyo uso perverso resulta funcional a la paralización de los procesos. En el terreno de los abogados en ejercicio, que son operadores clave para el funcionamiento del sistema, los intentos de reforma no han ingresado. En el de la formación de los futuros abogados, los esfuerzos han sido pocos y los resultados, limitados.

Dada la magnitud de los recursos y esfuerzos invertidos en el sistema de justicia, los logros son claramente modestos. Pese a ello, es posible sostener que en materia de justicia Guatemala ha mejorado su situación con respecto a la de 1996. En lo tocante directamente a la judicatura, el cambio puede ser reconocido en cuatro puntos:

- a) El concepto de reforma judicial ha sido aceptado tanto en los medios de comunicación como en el OJ.
- b) La independencia judicial, si bien no es aún un rasgo característico de la judicatura, es reconocida en la opinión pública como un principio importante. Cierta número de decisiones judiciales, en casos de importancia y visibilidad, demuestran que en efecto algunos jueces actúan con independencia.
- c) Los candidatos a jueces se presentan a concursos públicos y sólo deben ser nombrados luego de pasar a través de un proceso formativo en el que se establece qué capacidades y méritos tiene cada candidato.
- d) La falta de recursos no es más una excusa para impedir la transformación. El incremento de fondos en el presupuesto nacional y el apoyo internacional, a través de donaciones y de préstamos, resultan suficientes para alcanzar los objetivos propuestos por la reforma.

No obstante tales logros, el proceso ha avanzado y retrocedido casi constantemente. Las reformas han encontrado rechazo, e incluso sabotaje, originados en las propias instituciones del sistema de justicia y sus operadores. Los intereses creados se han movilizadado contra las reformas, tanto en el Congreso como en el OJ y el MP. Y, lo que es más grave, la profundidad y la sostenibilidad de todo el plan están amenazadas por la falta de recursos humanos suficientes. Los logros alcanzados no son garantía suficiente de que, en un plazo corto, Guatemala cuente con una justicia de excelencia. Pero, sin duda, se ha abierto un proceso de cambio institucional, sobre todo en el OJ, que hace unos años hubiera sido impensable.

Sin embargo la cuestión crítica es saber si hay tiempo suficiente para desarrollar el proceso cabalmente. Como se anotó antes, según la percepción pública que recogen las encuestas, poco o nada parece haber cambiado. En los hechos, personal de baja calificación y carente de compromiso mantiene las demoras en los procesos, y la corrupción persiste –si es que no ha aumentado–. Una justicia verdaderamente nueva, si es que fuera posible, tomará tanto tiempo en ser construida que parece difícil esperar

que la paciencia de la población alcance. De hecho, no está durando. No sólo la impaciencia, que exige soluciones instantáneas donde no es posible esperarlas, sino también las expectativas ciudadanas, que exigen condenas numerosas y expeditivas, se han levantado como obstáculos para construir paulatinamente un sistema de justicia basado en el debido proceso, en cuyo ámbito penal tenga centralidad la presunción de inocencia.

6.7 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Pese a los logros alcanzados, el curso futuro de la reforma del sistema de justicia en Guatemala es, cuando menos, incierto. Un poderoso factor de incertidumbre respecto de aquello que puede ser logrado está dado por las características de la estructura social guatemalteca, entre las que destacan marcadas desigualdades y diversas formas de discriminación. Se trata de elementos que ninguna reforma del sistema de justicia puede transformar, aunque trate de hacerse cargo de ellos y aminorar su impacto en el servicio que produce. En el caso guatemalteco, esos factores imponen severos límites a una transformación del sistema de justicia, aunque ciertamente no impiden que se produzcan avances importantes y significativos en esa dirección.

Otro importante factor proviene de los rasgos culturales vigentes, que se revelan tanto en las instituciones como en la sociedad misma. Esos rasgos incluyen una preferencia social por el uso de medios violentos para encarar los conflictos, en niveles y formas que ponen en riesgo el curso de un proceso de reforma del sistema de justicia. De una parte, actos de venganza, amenazas e intimidaciones sobre denunciantes, testigos, jueces y fiscales forman parte de la vida cotidiana en el país. De otra, puede que el fenómeno de los linchamientos anuncie la preponderancia de una opción popular por el recurso a la violencia como forma de enfrentar conflictos y, en consecuencia, el abandono del sistema de justicia institucional, aún cuando éste avance en un curso de reforma más o menos importante.

En todo caso, el trabajo posible a ser realizado a futuro pasa por varios ejes principales:

- 1) Educación ciudadana de cara a la justicia. Esto significa no sólo informar a través del sistema educativo formal sino la utilización de campañas educativas en los medios de comunicación, con el doble objetivo de transmitir información acerca de mecanismos de acceso a la justicia, y otros derechos ciudadanos vinculados con su funcionamiento, y de cultivar en la población los valores propios de una justicia democrática, orientada por el respeto a los derechos humanos, en la perspectiva de generar cambios culturales.
- 2) Apoyar acciones claramente diferenciadas según el estado de la institución del sistema de justicia de la que se trate. Mientras en el caso de aquéllas que han iniciado un proceso de reforma, es preciso evaluarlo para determinar cómo debe proseguir, tratándose de las instituciones en las que no se han producido cambios, es preciso alentarlos y promoverlos sobre bases firmes que incluyan el compromiso del Estado guatemalteco a dar profundidad y continuidad a los mismos. Adicionalmente, se requiere encarar el tema de la articulación entre las diferentes entidades integrantes del sistema de justicia, al que la ICMSJ no ha sabido responder adecuadamente.

- 3) Profesionalizar los diversos mecanismos de vigilancia social sobre el funcionamiento de la justicia que ya existen. Las tareas de evaluación, sobre bases empíricas confiables, deben ser asumidas por entidades externas cuando las propias instituciones del sistema de justicia no lo hacen. Para este efecto, sería de provecho establecer una vinculación entre las ONG's que siguen el tema y los centros universitarios de investigación existentes, a modo de oxigenar la formación de las facultades de derecho con este tipo de insumos. La CNSAFJ puede constituirse, al efecto, en un lugar de encuentro.

En cuanto a áreas específicas donde parece requerirse de un mayor énfasis, puede listarse las siguientes:

- Simplificación y oralidad en los procesos no penales.
- Asesoría jurídica gratuita para todas las áreas no penales.
- Creación de una jurisdicción agraria y ambiental.
- Profesionalización de la evaluación del desempeño de jueces y magistrados.
- Acceso a todas las decisiones adoptadas en el sistema de justicia. Publicación y comentario de sentencias judiciales, para su uso como material docente.
- Puesta en marcha de la carrera fiscal.
- Ejecución de un diagnóstico de la enseñanza del derecho en el país, en relación con la administración de justicia. Renovación de la metodología de enseñanza.
- Formulación de una política coherente en relación con el reconocimiento de competencia y autoridades en las instancias no estatales de administración de justicia, con especial atención al derecho consuetudinario. Evaluación y dotación de un claro marco de actuación para los medios alternativos de resolución de conflictos.

Estas acciones requieren la constitución o el fortalecimiento, en su caso, de actores internos sólidamente comprometidos con la transformación del sistema de justicia, factor que en Guatemala no ha alcanzado un nivel muy alto. Este compromiso y no la presión de los agentes externos debe ser el motor fundamental del proceso, “para desarrollar reformas judiciales con cierto nivel de garantías” (*La justicia vista por los jueces: Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos*, 2004:8).

CAPÍTULO 7

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS: IMPLICACIONES PARA GUATEMALA

En diciembre de 2003 se firmó el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre cuatro de los cinco países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) – todos, excepto Costa Rica– y Estados Unidos. Costa Rica se adhirió al ALC en enero de 2004 y posteriormente, en marzo de 2004 también lo hizo la República Dominicana (*United States – Dominican Republic – Central America Free Trade Agreement*, DR-CAFTA). Para Guatemala constituye el principal acuerdo comercial suscrito en su historia reciente, después de la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960 por el que entraba a formar parte del MCCA.

La aplicación del DR-CAFTA en Guatemala tendrá lugar en el contexto de un nuevo modelo de crecimiento económico impulsado a partir de las directrices del Consenso de Washington. Este modelo ha mostrado su capacidad para generar una importante recuperación del crecimiento económico a lo largo de los tres últimos lustros. Sin embargo, el crecimiento económico ha sido insuficiente para reducir sustancialmente los niveles de pobreza y desigualdad del país. Asimismo, ha evidenciado una limitada capacidad de encadenamientos productivos y de expansión de la productividad en los nuevos sectores exportadores vinculados a la industria maquiladora y a los servicios.

Si el DR-CAFTA acaba, como se espera, consolidando el nuevo modelo económico, puede existir un importante riesgo de que la vulnerabilidad socioeconómica de Guatemala aumente, dificultándose la gobernabilidad del país. Por ello, es relevante averiguar el alcance real del mencionado riesgo. El objetivo de este Capítulo es examinar ese potencial impacto del DR-CAFTA en la economía de Guatemala.

La estructura del resto del Capítulo es la siguiente. La sección 1 presenta el marco teórico y el contexto histórico en el que se establecen los ALCs entre socios asimétricos, como el DR-CAFTA. La sección 2 examina el contenido del DR-CAFTA. La sección 3 valora los potenciales beneficios económicos del ALC, mientras que la sección 4 profundiza en los riesgos e incertidumbres que entraña. Por último, la sección 5 muestra las principales conclusiones obtenidas de la valoración del impacto del RD-CAFTA, así como las inferencias de política económica para Guatemala y de lineamientos estratégicos para las actuaciones de la Cooperación Española en el país.

7.1 NUEVO REGIONALISMO CENTROAMERICANO Y ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO NORTE-SUR

Tras el declive de los años setenta y primeros años ochenta, el regionalismo ha resurgido como un fenómeno mundial. Diversos acontecimientos en Norteamérica y en Europa en la mitad de los años ochenta explican mucho de este renacimiento del interés por los proyectos regionalistas. Los Estados Unidos, decepcionados por el lento progreso de las negociaciones multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) decidieron firmar un ALC bilateral con Canadá e iniciar junto con este país, negociaciones comerciales con México para la consecución de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Al mismo tiempo, los Estados Unidos también anunciaron su intención de negociar ALCs con otros grupos de países latinoamericanos en el marco de la Empresa para la Iniciativa de las Américas. Junto a estos acontecimientos acaecidos en Norteamérica, el proceso de integración europea empezó a ampliarse y profundizarse. La conclusión a mitad de los años ochenta de las negociaciones para extender la Comunidad Económica Europea (CEE) hacia Portugal y España coincidió con el inicio del debate para la adopción del Mercado Único Europeo y del Tratado de Maastricht.

Esta creciente integración regional en las dos mayores áreas comerciales del mundo y el fracaso en diciembre de 1990 para concluir dentro del calendario previsto la Ronda Uruguay del GATT llevaron a que otros países reconsideraran la alternativa regional. Muchos países continuaron expresando su apoyo al sistema de comercio multilateral, pero al mismo tiempo comenzaron a explorar opciones para una mayor cooperación e integración regional como una vía para confrontar el desafío planteado por los acontecimientos descritos en Norteamérica y Europa. Como consecuencia de ello, en los primeros años noventa hubo una proliferación de acuerdos comerciales regionales por todo el mundo.

Este fenómeno se está reproduciendo nuevamente tras el fracaso de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) celebrada en Cancún en 2003. Este fracaso ha puesto en peligro la credibilidad de la OMC como institución multilateral y ha servido de excusa para que las distintas potencias económicas –esto es, los países desarrollados y muy especialmente Estados Unidos– avancen en la liberalización comercial por las vías bilateral y regional. Todo ello puede llevar a que el sistema comercial mundial evolucione hacia tres grandes bloques comerciales establecidos en torno a los Estados Unidos (abarcando las Américas), a la Unión Europea (incluyendo la mayor parte de Europa) y a Japón-China (englobando la mayor parte del Este Asiático).

A la hora de evaluar todos estos acuerdos comerciales regionales, se debe de tener en cuenta que el viejo regionalismo de los años sesenta era diferente del nuevo en tres importantes aspectos (Cable, 1994). Primero, los Estados Unidos estaban firmemente comprometidos con la promoción del multilateralismo y no apoyaron el regionalismo, excepto en el caso de la CEE. Segundo, los países en desarrollo (PED) y los países comunistas que se embarcaron en proyectos de integración económica, usaron éstos como un medio para promover a escala regional una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) liderada por el Estado y orientada hacia el interior. Tercero, los acuerdos de integración económica estaban formados por países con

niveles de renta per cápita relativamente similares, es decir la integración regional era un fenómeno Norte-Norte o Sur-Sur.

En el nuevo regionalismo estos tres rasgos se han visto alterados. En primer lugar, los Estados Unidos han comenzado a apoyar con fuerza la integración regional con la iniciativa de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y con la promoción de ALCs con países asiáticos de la cuenca del Pacífico. Se considera que este apoyo estadounidense es la principal razón por la que el regionalismo está resurgiendo y es probable que sea un fenómeno más perdurable en el tiempo que el viejo regionalismo de los años sesenta. Por otro lado, las estrategias de desarrollo de los PED y de los antiguos países comunistas han sido radicalmente modificadas a favor de estrategias lideradas por las fuerzas del mercado y orientadas hacia el exterior. Finalmente, las nuevas iniciativas de integración regional están tomando a menudo la forma Norte-Sur, esto es incluyendo socios tanto del mundo desarrollado como del mundo en desarrollo.

Las dos últimas características revelan un cambio de énfasis en el enfoque hacia la integración regional entre PED, como es el caso del MCCA en el que participa Guatemala. El argumento básico para impulsar la integración económica sigue siendo de naturaleza dinámica, esto es, la integración económica es percibida como un medio para acelerar las tasas de crecimiento de las economías en desarrollo. Sin embargo, los acuerdos de integración entre PED han tenido que modificar alguno de sus viejos objetivos con el fin de adaptarlos a las nuevas condiciones de creciente globalización económica. La mayoría de estos acuerdos ya no persiguen como objetivo primordial la ISI ni tampoco buscan estar formados exclusivamente por socios con niveles comparables de desarrollo (World Bank, 2005).

Las nuevas iniciativas de integración económica entre PED van más allá de una simple revitalización de los acuerdos lanzados en los años sesenta para extender al ámbito regional las políticas nacionales de ISI. La mayor parte de los PED han adoptado políticas similares de desregularización de los mercados y de liberalización comercial como parte de sus programas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural. Esto ha configurado un nuevo enfoque de integración económica liderado por las fuerzas del mercado y orientado hacia el exterior. Este nuevo enfoque tiene como objetivo hacer que las políticas de integración económica sean compatibles y complementarias con las políticas destinadas a lograr una inserción competitiva en los mercados internacionales. La nueva modalidad de integración económica proporciona junto a los tradicionales mecanismos de demanda, otros de oferta: no sólo es útil para expandir la demanda nacional por medio de la creación un mercado regional ampliado, sino que también es eficaz para mejorar las fuentes de competitividad de las exportaciones de los países participantes.

Además de ser un instrumento para una inserción internacional más competitiva, los acuerdos de integración económica entre PED son ahora vistos como una vía para acceder de un modo más estable y amplio a los mercados de los países industrializados. Los PED temen que su acceso a estos mercados pueda ser restringido si el sistema comercial mundial evoluciona hacia un reducido número de bloques comerciales y ellos se quedan al margen de los mismos. Por esta razón, buscan ser incorporados a acuerdos de integración con países desarrollados de mayor tamaño económico, especialmente por medio de la firma de ALCs.

Se argumenta que los acuerdos Norte-Sur tienen mayor potencial para beneficiar a los PED que los acuerdos Sur-Sur. Las principales razones esgrimidas son las siguientes. Primera, los acuerdos Sur-Sur tiene más probabilidad de generar desviación de comercio e ineficiencia productiva dada la protección relativamente más alta de los PED, el menor tamaño económico de sus mercados y el mayor grado de similitud de sus economías, que las hace ser competitivas en lugar de complementarias entre sí. Segunda, los acuerdos Norte-Sur ofrecen mayores oportunidades de transferencia tecnológica y de aumentos de la productividad. Tercera, estos acuerdos también tienen mayor capacidad para generar disciplina en el manejo de las políticas económicas de los PED. Cuarta, los acuerdos Norte-Sur facilitan la mejora institucional de los socios menos desarrollados, aprovechando la mayor calidad de las instituciones de los países industrializados. Por último, dadas las mayores diferencias en la dotación de recursos entre los miembros de un acuerdo Norte-Sur, las economías pequeñas y de menor desarrollo tienen mayores posibilidades de explotar sus ventajas comparativas integrándose con economías industrializadas.

La reactivación del MCCA en los primeros años noventa se realizó desde el enfoque del nuevo regionalismo. De ahí, que el MCCA haya sido empleado como plataforma para acceder al principal mercado de exportación de la región –los Estados Unidos– por medio de la firma de un ALC. De hecho, las negociaciones para la firma del DR-CAFTA se realizaron entre el MCCA en bloque y los Estados Unidos. Guatemala, como miembro del MCCA, espera conseguir las ventajas reseñadas en los acuerdos Norte-Sur.

Por lo que respecta a Estados Unidos, sus motivaciones en la firma de un ALC con Centroamérica son una compleja mezcla de objetivos comerciales, de seguridad nacional, político-estratégicos y económicos (Salazar-Xirinachs, 2003). Los objetivos comerciales hacen referencia al hecho de que el RD-CAFTA supone un paso positivo para la culminación del ALCA, estableciendo un precedente exitoso de ALC con economías pequeñas.

Igualmente importantes son los objetivos ligados a la seguridad nacional. Con un ALC con Centroamérica se busca facilitar la lucha contra el terrorismo, el control del tráfico de drogas y del blanqueo de dinero, así como la reducción de la inmigración. Por ejemplo, en la década de los noventa más de medio millón de centroamericanos emigraron legalmente a los Estados Unidos, esto es más que toda la inmigración procedente de Sudamérica que tiene una población siete veces mayor que la de Centroamérica (*ibid.*, p. 13). Si se añade la inmigración ilegal, la cifra se incrementa aún más.

Los objetivos políticos y estratégicos que persigue Estados Unidos con el DR-CAFTA se centran en el apoyo a las reformas económicas, políticas y sociales de los gobiernos centroamericanos como medio para lograr la estabilidad política de la región. Asimismo, el ALC pretende lanzar una señal de compromiso geoestratégico con América Central.

Por último, Estados Unidos también busca objetivos económicos con el ALC. Centroamérica no es insignificante para las exportaciones de los Estados Unidos y su inversión extranjera directa en la región es importante para la competitividad global de algunas industrias norteamericanas, como la del textil y la confección. Sin embargo,

aunque el RD-CAFTA pueda resultar comercialmente significativo para algunos sectores y empresas específicas de los Estados Unidos, la realidad es que Centroamérica sólo representa en torno a un 1 por ciento del total del comercio estadounidense (*ibid.*, p. 14).

7.2 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DR-CAFTA

Cuando un país, como Guatemala, forma parte de un proyecto de creación de una unión aduanera, se asume ineludiblemente el compromiso de adoptar una política comercial común, ya que todos los miembros de la unión aduanera han de aplicar el mismo arancel externo común (AEC) frente a terceros países. La existencia del AEC obliga además, a que las negociaciones comerciales se deban realizar de manera conjunta, lo cual proporciona un potencial beneficio a sus miembros derivado del mayor poder de negociación regional.

En las uniones aduaneras formadas por PED, como es el caso del MCCA, la posibilidad de usar el mayor poder de negociación regional es singularmente importante porque permite participar en mejores condiciones en las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, Guatemala y el resto de los miembros del MCCA apenas han empleado este poder (Rueda-Junquera, 2005). Han tendido a negociar bilateralmente sus ALCs, erosionando la dimensión común de la protección arancelaria garantizada por el AEC. Incluso cuando los países centroamericanos han negociado ALCs en bloque –como se hizo con la República Dominicana y con Estados Unidos–, se alcanzaron acuerdos armonizados conjuntos únicamente en lo que se refiere a normas, mientras que las concesiones arancelarias fueron negociadas bilateralmente, tomando en consideración las peculiaridades y los productos sensibles de cada país.

La ausencia de una auténtica política comercial común ha impedido que Guatemala se aproveche del potencial poder regional en la negociación del ALC con Estados Unidos. La cobertura de temas del DR-CAFTA y su estructura de capítulos han acabado siendo muy similares a las de los ALCs firmados recientemente por Estados Unidos con Chile, Singapur y México (Cabrera y Fuentes, 2004:7-18; Cordero, 2004).

Las principales diferencias del DR-CAFTA con respecto a otros ALCs se centran en cuatro ámbitos. En primer lugar, no se incluyen capítulos como el de entrada temporal de personas de negocios y el de políticas de monopolio, competencia y empresas del Estado. Segundo, el DR-CAFTA introduce un reconocimiento explícito de las diferencias de desarrollo y tamaño de las economías centroamericanas respecto a la de Estados Unidos, que se refleja en plazos más largos para la desgravación arancelaria. Tercero, se reconoce la necesidad de realizar esfuerzos para consolidar la integración centroamericana y hacerla compatible con la aplicación del ALC. Finalmente, se destaca la promoción de la agilidad de los procedimientos aduaneros, así como el compromiso de impulsar la transparencia y la eliminación del soborno y la corrupción en el comercio internacional y la inversión.

El DR-CAFTA impulsa la liberalización comercial mediante el establecimiento de diferentes cronogramas de reducción arancelaria, que varían desde la supresión inmediata de aranceles hasta la eliminación gradual de los mismos durante 20 años, plazo máximo de desgravación superior al pactado en los ALCs con México (15 años),

Chile (12 años) y Singapur (10 años). La desgravación arancelaria se realizará por medio de distintas categorías o canastas de productos, teniendo en cuenta las particulares de desarrollo de cada país.

El comercio de bienes industriales será liberalizado gradualmente con un plazo máximo de desgravación arancelaria de 10 años. La práctica totalidad de los productos industriales guatemaltecos ya gozan de acceso libre o de preferencias arancelarias en el mercado estadounidense al amparo de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Con el DR-CAFTA, estas preferencias se hacen permanentes y en sectores claves –tales como atún enlatado en aceite, calzado, vidrio y tabaco– se mejoran las condiciones de acceso. Además, se ha conseguido negociar normas de origen más flexibles –incluyendo la acumulación regional– lo cual puede favorecer las inversiones y el desarrollo de nuevos sectores en Guatemala.

En el caso de los productos textiles y de confección guatemaltecos, éstos accederán al mercado estadounidense sin pagar aranceles y sin estar sujetos a cuotas, siempre y cuando respeten las normas de origen establecidas en el DR-CAFTA. El Acuerdo permite usar hilos e hilazas de los siete países firmantes del Acuerdo y de los socios del TLCAN en la fabricación de telas exportadas a los Estados Unidos libres de aranceles, mientras que anteriormente sólo se permitía la libre entrada de prendas de vestir elaboradas con telas hechas con hilos estadounidenses. Esto hará posible que las telas elaboradas en cualquiera de los países centroamericanos utilizando hilos de la región –aunque sean fabricadas con fibras procedentes de otros países– puedan ingresar al mercado de los Estados Unidos. Al permitir la acumulación regional, se espera que se facilite el desarrollo de la industria textil regional y no sólo de la maquila de confección. De este modo, existen más posibilidades de generación de encadenamientos productivos al interior de la economía guatemalteca que contribuyan a impulsar la inversión y el empleo en la cadena algodón-textil-confección.

Sin embargo, Guatemala no logró ser incluida en un esquema de “niveles de flexibilidad temporal” como el que tiene México en el TLCAN, que permite importar –dentro de ciertos límites– tela desde cualquier parte del mundo, para transformarla e ingresar libre de aranceles a los Estados Unidos. Solamente Costa Rica y Nicaragua obtuvieron este tipo de beneficio, de manera muy restringida para algunas telas específicas.

En el caso de los bienes agrícolas, el proceso de liberalización comercial será más lento. Tendrá lugar a lo largo de los 15 primeros años, excepto para los productos agrícolas sensibles, cuyo plazo máximo de desgravación se amplía a 20 años. Gracias a la ICC la mayor parte de los productos agrícolas que Guatemala exporta actualmente a Estados Unidos están exentos de arancel. Esto significa que no habrá un beneficio arancelario significativo para las exportaciones agrícolas de Guatemala, más allá de la consolidación de las preferencias arancelarias otorgadas en la ICC. Sin embargo, Guatemala se beneficiará de un ampliación permanente y creciente de las cuotas exentas de arancel, especialmente relevante para los productos agrícolas altamente sensibles, tales como leche, helados, quesos y demás productos lácteos, maíz amarillo, arroz, carne de bovino, cerdo, pollo y frijol negro (Carrera, 2005, Anexo 2).

Al final del período máximo de transición de 20 años, los aranceles de todos los productos agrícolas quedarán eliminados, a excepción del maíz blanco para Guatemala y del azúcar para Estados Unidos. Guatemala no abandonará el arancel para el maíz blanco y establecerá una cuota de importación para este producto de 20.400 toneladas métricas (TM) que llegará a 26.000 TM al concluir el plazo de transición. El azúcar guatemalteco también entrará en Estados Unidos bajo un sistema de cuotas. La cuota inicial será de 32.000 TM, que se irá incrementando hasta alcanzar las 49.820 TM. Si a esto se añade la cuota actualmente concedida para el azúcar, Guatemala conseguirá un cuota total en torno a las 80.000 TM (Cuevas, 2004: 4).

La velocidad del proceso de desgravación arancelaria no es uniforme en todos los países del MCCA. Guatemala presenta uno de los programas más agresivos de liberalización comercial, que dejará libre de aranceles alrededor del 80 por ciento de sus bienes industriales y agrícolas en el primer año de vigencia del DR-CAFTA (Cabrera y Fuentes, 2004:10). Únicamente El Salvador presenta un patrón similar de desgravación arancelaria acelerada.

La liberalización comercial es menos acelerada en todos los países centroamericanos para los bienes agrícolas que para los industriales, ya que es donde existen bienes más sensibles. Nuevamente, Guatemala se caracteriza por su mayor ritmo inicial de apertura comercial en el caso de los productos agrícolas. Guatemala liberalizará inmediatamente el 67 por ciento del total de partidas arancelarias agrícolas, seguida por El Salvador que tendrá un 61 por ciento de productos agrícolas con arancel cero al entrar en vigencia el DR-CAFTA (Ibíd., pág.11). Costa Rica, Honduras y Nicaragua no rebasarán el nivel de liberalización impulsado por Guatemala en el primer año hasta el décimo año.

Para facilitar el proceso de transición de la economía guatemalteca hacia la completa liberalización de su comercio con Estados Unidos, el DR-CAFTA contempla mecanismos de defensa de la producción nacional, consistentes en cuatro tipos de salvaguardias: bilateral, multilateral, textil y agrícola. Las salvaguardias bilaterales se usarán cuando se produzca un aumento imprevisto de importaciones como consecuencia de la desgravación arancelaria establecida en el ALC, mientras que las salvaguardias multilaterales se emplearán de acuerdo a lo estipulado en la OMC. La salvaguardia textil sólo se podrá aplicar durante los cinco primeros años de la entrada en vigor del DR-CAFTA y no podrá durar más de tres años después de su aplicación.

En el caso de los productos agrícolas las salvaguardias son aplicables durante todo el período de transición arancelaria. Se aplicará una Salvaguardia Agrícola Especial de forma automática a los productos agrícolas altamente sensibles cuando el volumen de importaciones exceda el nivel de activación de la salvaguardia especificado en el ALC. La salvaguardia agrícola no adoptará la forma de una restricción cuantitativa, sino la de una sobretasa arancelaria, que sumada al arancel preferencial vigente no podrá ser superior al de nación más favorecida.

Junto a la casi total liberalización del comercio recíproco de bienes, el DR-CAFTA contempla una significativa liberalización del comercio de servicios y de la inversión extranjera. Guatemala únicamente ha incluido restricciones aplicables a los servicios e inversiones en algunas áreas relacionadas con la aviación, el transporte marítimo, el transporte de mercancías por carretera, la pesca y los derechos y

preferencias aplicables a poblaciones indígenas. En todo momento, el gobierno de Guatemala ha buscado que la normativa relativa al tratamiento de los prestadores de servicios e inversionistas permita ofrecer un marco favorable para la atracción de potenciales inversionistas.

En relación con los temas de propiedad intelectual, derechos laborales y medio ambiente se adoptaron medidas similares a las negociadas por Estados Unidos en otros ALCs. En este sentido, se exigió la adhesión y ratificación de una serie de convenios internacionales en materia de propiedad intelectual. En el polémico tema de las patentes, se acordó ampliar el plazo de protección cuando se atrase el registro de la patente por más de cinco años. Ello significa que el plazo de protección de la patente puede extenderse más allá de los 20 años establecido en el Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio de la OMC.

En temas laborales y medioambientales, los compromisos asumidos por Guatemala se restringen a la aplicación de la legislación nacional en estos temas. Se acordó aplicar una multa de hasta 15 millones de dólares en aquellos casos en que no se cumplan estos compromisos. Estas sanciones monetarias serán pagadas por el gobierno y se deberán de invertir en las instituciones nacionales encargadas de velar por el correcto cumplimiento de la legislación, con objeto de mejorar su capacidad de aplicación de la dicha legislación. Asimismo, el Acuerdo contempla la posibilidad de adoptar sanciones comerciales cuando se produzca un incumplimiento reiterado de las leyes nacionales en materia laboral y de medio ambiente.

Además de la liberación del comercio de bienes y servicios, y de la apertura a la inversión extranjera, el DR-CAFTA obliga al gobierno de Guatemala a participar en el establecimiento de una nueva institucionalidad para administrar el Acuerdo. Al igual que en otros ALCs suscritos por Estados Unidos, no se crea ninguna secretaría técnica u organismo permanente responsable de la supervisión y seguimiento del Acuerdo. Solamente se ha decidido formar una serie de comités y comisiones intergubernamentales con responsabilidades en cuatro tipos de asuntos esenciales. El primero se refiere a la administración del Acuerdo y las reglas que contiene. El segundo hace referencia a la solución de controversias. El tercero abarca temas relacionados con la cooperación en áreas específicas que faciliten la aplicación del Acuerdo (tales como normas laborales y medioambientales, medidas sanitarias y fitosanitarias, capacidades de fortalecimiento del comercio, etc.). Por último, el cuarto se refiere a la transparencia de las disposiciones legales y los procedimientos administrativos, con un especial énfasis en la lucha contra la corrupción en las relaciones comerciales y de inversión.

7.3 POTENCIALES BENEFICIOS ECONÓMICOS DEL DR-CAFTA

Dado que el DR-CAFTA todavía no ha entrado en vigor, resulta difícil valorar sus efectos en la economía de Guatemala. Además, dicha valoración se hace más compleja por el hecho de que la mayor parte de los productos de exportación del país ya cuentan con preferencias arancelarias temporales en el mercado de Estados Unidos, otorgadas unilateralmente como parte de la ICC. Eso significa que a corto plazo no es previsible una creación significativa de comercio como consecuencia de la entrada en vigor del ALC. A medio y largo plazo, es más factible que se incremente el flujo

comercial tanto por el acceso de nuevos productos al mercado de Estados Unidos como por el aumento de las cuotas de los productos exportados.

Los beneficios más previsibles del DR-CAFTA se inducirán por medio de la atracción de inversiones directas y del fortalecimiento de las instituciones del país. El ALC proporcionará un marco jurídico más estable que el de las desgravaciones arancelarias unilaterales de la ICC, lo que favorecerá la inversión en Guatemala. Por otra parte, la adopción en el marco del DR-CAFTA de disciplinas comerciales y de tratamiento de inversiones extranjeras con estándares más elevados que los actuales, contribuirá a reformar positivamente la institucionalidad del país y a fortalecer su capacidad para atraer nuevas inversiones que impulsen el crecimiento económico.

Los estudios de evaluación cuantitativa de los potenciales costes y beneficios del ALC sobre las economías centroamericanas, en general y sobre la guatemalteca, en particular son escasos (Hinojosa-Ojeda, 2003; Naranjo, 2003; Pörtner, 2003; Trigueros, 2003; ASIES, 2004-2005; Jaramillo y Lederman, 2005). Además, los enfoques metodológicos utilizados en dichos estudios son distintos, lo que dificulta la valoración de la fiabilidad de los resultados obtenidos en los mismos. A continuación, se examinan los principales estudios empíricos sobre el impacto del DR-CAFTA en el crecimiento económico de Guatemala.

Hinojosa-Ojeda (2003) utiliza un modelo de equilibrio general computable para estimar los efectos del DR-CAFTA. Con este modelo se trata de medir los efectos de los flujos de capital, bienes y personas (las remesas familiares desempeñan un papel importante en el modelo) sobre las variables macroeconómicas como la tasa de crecimiento, el tipo de cambio y el volumen de exportaciones e importaciones. Se consideran ocho escenarios alternativos que tratan de explicar el impacto de distintas configuraciones de bloques económicos (RD-CAFTA, TLCAN y MCCA) sobre las principales variables macroeconómicas centroamericanas.

El principal resultado del estudio es que el mejor escenario para que el ALC surta efectos positivos es el configurado a partir de la combinación del DR-CAFTA con el MCCA. Esta combinación es mucho más beneficiosa para las economías más grandes, especialmente para Guatemala que disfruta de la mayor expansión en la tasa de crecimiento anual del Producto Interior Bruto (PIB): 2,9 por ciento. En el caso de un ALC con Estados Unidos sin profundización del MCCA, se produce un efecto positivo significativo, aunque algo menor. En este escenario, Guatemala sigue disfrutando del mayor aumento en la tasa de crecimiento anual del PIB, pero a un menor nivel de 2,3 por ciento.

Trigueros (2003) construye un modelo econométrico que se centra en el análisis del impacto del RD-CAFTA en los flujos comerciales. Este modelo persigue explicar la evolución de las exportaciones centroamericanas, teniendo en cuenta los niveles arancelarios y el grado de integración centroamericana. Se plantean seis escenarios, que van desde la ausencia de cambios en los aranceles de los Estados Unidos (esto es, en el caso de que no se apruebe el RD-CAFTA) hasta la aprobación del RD-CAFTA con una profundización del proceso de integración centroamericana.

Los resultados del estudio señalan que una eliminación total de los aranceles de los Estados Unidos eleva las exportaciones de Guatemala en una cuantía poco significativa, lo que puede indicar que los productos exportados por Guatemala ya

tienen una alta preferencia arancelaria y/o que enfrentan barreras no arancelarias en su acceso al mercado estadounidense.

De igual manera, el estudio muestra que una profundización de la integración centroamericana permite un incremento mayor de las exportaciones guatemaltecas a los Estados Unidos, aún cuando no se produzca una mayor reducción en los aranceles por parte de los Estados Unidos. El efecto más expansivo sobre las exportaciones guatemaltecas se produce en un escenario en el que coinciden la profundización del proceso de integración centroamericana con la reducción de los aranceles estadounidenses. En suma, el estudio pone de manifiesto que la contribución positiva del RD-CAFTA a la expansión de las exportaciones de Guatemala será marginal, a no ser que se fortalezca el proceso de integración centroamericana.

Naranjo (2003) presenta un modelo econométrico menos complejo, creado a partir de los efectos observados en la economía mexicana tras la entrada en vigor del TLCAN y adaptándolos a las peculiaridades de Centroamérica. Con él se examinan los efectos del DR-CAFTA en dos escenarios: optimista y pesimista. En el escenario “optimista”, el modelo predice que los efectos del ALC se dejarán sentir a partir del sexto año de su entrada en vigor. Como consecuencia del libre acceso al mercado de Estados Unidos, el volumen de comercio de Centroamérica con este país puede crecer un 4 por ciento anualmente por encima de su tendencia normal. Este crecimiento comercial posibilita obtener para el período 2004-2010 una tasa de crecimiento anual del PIB para la región más elevada que la que existía en ausencia del ALC, oscilando entre el 0,93 por ciento y el 1,13 por ciento. Ello permite reducir anualmente la tasa de desempleo en Centroamérica entre el 0,3 por ciento y el 0,4 por ciento, llegándose a crear unos 60.000 puestos de trabajo por año.

En el escenario “pesimista”, los resultados reseñados se ven moderados. El efecto sobre el crecimiento del comercio se reduce a una tasa anual del 1,6 por ciento. Por su parte, la tasa de crecimiento anual del PIB se estrecha a una franja comprendida entre el 0,38 por ciento y el 0,47 por ciento, lo que se traduce en una reducción anual de la tasa de desempleo entre el 0,1 por ciento y el 0,2 por ciento y en una creación máxima de 25.000 empleos anuales.

Teniendo en cuenta los dos escenarios, el efecto acumulado de los seis primeros años del ALC sería el de un crecimiento del PIB entre el 2,3 por ciento y el 7,0 por ciento, permitiendo generar entre 120.000 y 360.000 nuevos empleos. En cualquier caso, de los resultados de los dos escenarios se puede inferir que el comercio, la producción y el empleo de Guatemala tendrían un mejor desempeño con el DR-CAFTA que sin él.

En conclusión, los resultados de los estudios examinados coinciden en atribuir al DR-CAFTA un efecto positivo sobre el crecimiento futuro de Guatemala en relación a otras alternativas en las que no se contemplan la entrada en vigor del ALC. Asimismo, ese efecto positivo se ve ampliado cuando el DR-CAFTA se acompaña de una profundización del proceso de integración centroamericana, lo que parece sugerir que la integración regional puede desempeñar un papel esencial en el aprovechamiento efectivo de las oportunidades ofrecidas por el DR-CAFTA a la economía guatemalteca.

Aunque no existen estudios econométricos que desagreguen detalladamente el potencial beneficio del DR-CAFTA por sectores productivos, se pueden identificar

algunos de los probables sectores ganadores del ALC en Guatemala (ASIES, 2004-2005). En el sector primario, parece razonable esperar que el sector de productos agrícolas no tradicionales, tales como frutas, hortalizas y plantas, se beneficien de la consolidación de las ventajas otorgadas en la ICC. Entre los sectores agrícolas tradicionales, el que potencialmente se verá más beneficiado será el sector azucarero, que duplicará su cuota de exportación a los Estados Unidos. Esto es importante para la economía de Guatemala, puesto que tras la caída del precio internacional del café de los últimos años, el azúcar se ha convertido en uno de los principales productos de exportación tradicional del país.

En el sector secundario, los productores de textiles y confección pueden tener una oportunidad de impulsar el desarrollo de una industria textil regional, en la que Guatemala desempeñe un importante papel dada su mayor cercanía geográfica al mercado estadounidense. Para ello será necesario que los productores guatemaltecos actúen coordinadamente con otros productores del MCCA, aprovechando las ventajas de la acumulación regional. Será la mejor vía para impulsar un adecuado encadenamiento productivo basado en la cadena algodón-textil-confección.

Por último, en el sector servicios, los transportistas guatemaltecos pueden ser uno de los principales grupos ganadores, ya que se podrán aprovechar del hecho de que los vehículos de carga con matrícula estadounidense no podrán entrar en la región. Los productos provenientes de Estados Unidos deberán utilizar el servicio de transporte terrestre ofertado por Guatemala.

7.4 RIESGOS E INCERTIDUMBRES DEL DR-CAFTA

Como se acaba de examinar, las tasas adicionales de crecimiento económico esperadas a raíz de la entrada en vigor del RD-CAFTA no son desdeñables. Sin embargo, no son lo suficientemente sustanciales como para solucionar los graves problemas de pobreza de Guatemala ni para superar las restricciones estructurales de la economía nacional. Aunque el DR-CAFTA puede contribuir a resolver estos problemas, no puede concebirse como la panacea que va a afrontar exitosamente todos los desafíos económicos del país.

Ante todo, Guatemala espera que el RD-CAFTA contribuya a reducir la pobreza del país por medio de la generación de empleo. No obstante, existe el riesgo de que el ALC acabe teniendo un importante impacto negativo en el empleo, que no sea compensado adecuadamente con la creación de nuevos puestos de trabajo (Acuña-Alfaro *et al.*, 2004; Dabroy, 2004; ASIES, 2004-2005).

No se prevé que se origine un número significativo de nuevos empleos en los sectores vinculados a la ICC, sino que, a lo sumo, se mantendrán dichos empleos. Asimismo, a corto plazo es probable que se pierdan empleos en el sector textil y de la confección, como consecuencia del desmantelamiento del Acuerdo Multifibras y la aparición de nuevos países exportadores con menores costes laborales (China, Pakistán, India, Vietnam, Bangladesh). Si no se toman medidas adicionales, el DR-CAFTA no podrá a medio y largo plazo contrarrestar esta tendencia.

A todo ello, se podría añadir la pérdida de empleos en los sectores vinculados a la producción para el mercado interno, tras la previsible importación masiva de bienes más baratos producidos en Estados Unidos. Los trabajadores de la pequeña y mediana

empresa (PYME) serán los que tendrán menor capacidad para ajustarse a la nueva situación.

En el sector agrario tradicional y ganadero de Guatemala, es previsible una pérdida importante de producción y por consiguiente, de empleo. El DR-CAFTA no contempla el compromiso estadounidense de eliminar su política de apoyo a la producción agrícola por medio de subsidios, ya que se ha considerado que es una tema a resolver en el marco de la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales. En este contexto, el sector agrario tradicional (especialmente, los granos básicos) y el sector ganadero (particularmente, la leche, el pollo, el cerdo y la carne vacuna) van a sufrir la competencia desleal de productos estadounidenses altamente subsidiados (Carrera, 2005). Es probable que las cuotas negociadas para los productos agropecuarios sensibles y la Salvaguardia Agrícola Especial no sean suficientes para compensar el efecto distorsionador de los subsidios estadounidenses. Ello podría acarrear importantes pérdidas para los productores de bienes agropecuarios sensibles, que se verían desplazados del mercado.

En algunos sectores, la situación se ve agravada por otros factores paralelos. Ése es, por ejemplo, el caso de la producción de ganado porcino. Actualmente ni los porcicultores tradicionales ni el Estado cuentan con la adecuada capacidad económica para erradicar la peste porcina clásica de Guatemala, y con esto lograr la certificación que les permita competir. Al carecer del certificado de “país libre” de dicha peste, el sector porcino se verá aislado del mercado de exportación estadounidense y estará en desventaja de competencia en el mercado nacional.

Empleando un enfoque de equilibrio parcial, Pörtner (2003) examina los efectos de los cambios en los precios de nueve productos agropecuarios sensibles (manzanas, frijoles, carne vacuna, maíz, leche, carne de cerdo, carne de pollo, arroz y trigo). Sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de Guatemala en el año 2000, se estiman los efectos de los cambios de precios sobre el bienestar de las familias. El estudio concluye que el impacto global esperado del DR-CAFTA es positivo, pero se concentra principalmente en áreas urbanas. Según el estudio se precisa articular políticas que atenúen el potencial impacto negativo en las áreas rurales, especialmente en las del Departamento de Petén.

Asimismo, el estudio llama la atención sobre la intensidad de los potenciales efectos negativos del DR-CAFTA en dos productos: el maíz y la carne vacuna. El maíz es uno de los productos más importante de Guatemala tanto en términos de consumo como de producción. Se espera que la caída del precio del maíz en el mercado nacional sea relativamente pequeña, pero va a afectar negativamente a una gran proporción de familias vulnerables de bajos ingresos. Por lo que respecta a la carne vacuna, la situación es diferente. El número de familias implicadas es mucho menor, pero el cambio esperado en el precio es muy alto. Eso significa que las familias afectadas sufrirán extensas pérdidas de bienestar.

En definitiva, sectores como la agricultura tradicional de granos básicos y la ganadería, así como algunas actividades manufactureras ligadas a la PYME se verán potencialmente perjudicados por los efectos del DR-CAFTA. Estos sectores incluyen a grupos de población vulnerables de bajos y medianos ingresos, que demandarán una compensación.

El problema de Guatemala es que se encuentra en una difícil situación fiscal para hacer frente a la compensación de los grupos sociales perdedores del DR-CAFTA. La pérdida de ingresos fiscales se ha visto profundizada en los últimos años como consecuencia de las medidas de desgravación arancelaria, adoptadas dentro del proceso de creación de la unión aduanera centroamericana y como resultado de la firma de ALCs bilaterales o multilaterales. En este sentido, la entrada en vigor del RD-CAFTA agudizará aún más la disminución de los ingresos fiscales por aranceles.

Paunovic y Martínez (2003) han estimado cuantitativamente el impacto fiscal del DR-CAFTA, utilizando tres escenarios de apertura comercial: baja, moderada y alta. En los tres escenarios analizados, el estudio revela que Guatemala es el segundo país más afectado por la reducción de ingresos fiscales como porcentaje de los ingresos tributarios totales. En el escenario de baja apertura, se prevé que Guatemala pierda el 1,4 por ciento de los ingresos tributarios como consecuencia del DR-CAFTA. Sin embargo, en los escenarios de moderada y alta apertura esa pérdida alcanza respectivamente, al 3,6 por ciento y 4,1 por ciento de los ingresos tributarios. Este potencial impacto cercano al 4 por ciento no es nada despreciable, y si se finalmente se produce, obligará al gobierno guatemalteco a articular medidas para contrarrestar esas pérdidas.

7.5 CONCLUSIONES

Como cualquier cambio de política económica, la entrada en vigor del DR-CAFTA generará costes y beneficios para la economía de Guatemala. La valoración cuantitativa de su potencial impacto es fundamental, ya que se trata de un ALC con el principal socio comercial del país y con el que se mantiene importantes asimetrías. A pesar de ello, los estudios de evaluación empírica de los efectos del DR-CAFTA son escasos.

El análisis de la evidencia empírica disponible señala que el DR-CAFTA tendrá un potencial efecto positivo sobre el crecimiento de Guatemala, que puede ser atenuado por los riesgos e incertidumbres que el mismo encierra. El ALC por sí solo no generará crecimiento económico, a no ser que esté acompañado por políticas económicas que hagan posible el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas y la reducción de los potenciales costes. Esas políticas deben de configurar una agenda de acompañamiento al DR-CAFTA, negociada a nivel nacional con todos los sectores productivos y grupos sociales afectados.

Un componente esencial de esa agenda de acompañamiento es el grupo de políticas incentivadoras de la inversión y la competitividad. Para atraer la potencial inversión extranjera inducida por el DR-CAFTA, será necesario que Guatemala mejore su clima de negocios, con mayores niveles de seguridad pública y de transparencia en la gestión estatal. Asimismo, será preciso emprender acciones para la modernización productiva y el fomento de la competitividad, invirtiendo en infraestructura, en investigación y desarrollo tecnológico, así como en la mejora de la capacidad empresarial y de la calidad del capital humano. Un área de especial atención es la de las PYME's, que son mayoritarias en la economía guatemalteca. Un modelo competitivo exitoso deberá incorporar necesariamente a estas empresas y no exclusivamente a las grandes empresas, aplicando las medidas necesarias para impulsar su competitividad.

Otro componente esencial de la agenda de acompañamiento se deber centrar en potenciar la dimensión regional de las políticas nacionales. La mayor parte de los estudios empíricos examinados sugieren que la profundización del proceso de integración centroamericana es un elemento fundamental para que Guatemala optimice las oportunidades ofrecidas por el ALC, especialmente porque se trata de una economía abierta y pequeña con escaso margen de maniobra. Aunque es cierto que Guatemala junto a El Salvador son los dos países con mayor compromiso integracionista, todavía queda mucho por hacer. Si no se adoptan las medidas necesarias para fortalecer el proyecto de creación de una unión aduanera centroamericana, la entrada en vigor del DR-CAFTA puede hacer peligrar muchos de los avances conseguidos en los últimos años. La armonización del AEC es un ejemplo muy ilustrativo de esta situación.

El establecimiento simultáneo de un AEC en el marco del MCCA con un ALC con Estados Unidos puede cuestionar la armonización conseguida en el AEC, ya que la entrada en vigor del DR-CAFTA no se producirá de forma homogénea en todos los países centroamericanos. Las concesiones arancelarias fueron negociadas bilateralmente, lo que significa que el cronograma de desgravación arancelaria del DR-CAFTA será distinto en cada país y por tanto, el AEC no será aplicado en su totalidad por todos los países durante el período de desgravación arancelaria. El hecho de que Estados Unidos sea el principal socio comercial del MCCA, suministrando en torno al 40 por ciento de sus importaciones totales, convierte a las excepciones al AEC originadas por la aplicación del DR-CAFTA en un potencial factor perturbador de la unión aduanera centroamericana. La potencialidad de esta perturbación se hará efectiva si los gobiernos no llegan a un acuerdo para armonizar las diferencias en las concesiones arancelarias del DR-CAFTA y hacerlas compatibles con el establecimiento del AEC.

Además de las políticas de atracción de inversiones y de fortalecimiento de la competitividad con una dimensión regional, la agenda de acompañamiento deberá de incluir políticas sociales. Lo deseable sería que el ALC resultara en una ganancia neta de bienestar, de tal forma que los ganadores del proceso pudieran compensar a los perdedores del mismo y pudieran continuar estando mejor que antes del ALC. Para ello sería necesario diseñar políticas redistributivas adecuadas, algo que resulta difícil de llevar a cabo en Guatemala.

La evidencia empírica disponible tiende a coincidir en que una parte significativa de la carga del ajuste a los cambios inducidos por el DR-CAFTA, puede recaer sobre grupos económicamente vulnerables. Ante esta perspectiva, hubiera sido aconsejable un proceso de desgravación arancelaria mucho más gradual que el que se negoció. Ello podría haber contribuido a aligerar esa carga y particularmente en el caso de los pequeños y medianos productores agropecuarios y las PYME0's, les ayudaría o bien a adaptarse a las nuevas condiciones o bien a abandonar la producción afectada por otra alternativa. Sin embargo, Guatemala es el país centroamericano que presenta el programa más agresivo de liberalización comercial.

En estas circunstancias, es previsible que el gobierno guatemalteco se tenga que enfrentar a una importante conflictividad laboral en los sectores productivos afectados adversamente por la desgravación arancelaria, así como a una creciente demanda de compensación de los grupos sociales perjudicados por el ALC. La capacidad del gobierno para enfrentar esta situación está severamente limitada por los escasos

recursos fiscales con los que cuente el país, que podrían verse aún más limitados por el esperado impacto fiscal negativo del DR-CAFTA.

La mencionada escasez de recursos fiscales pone en evidencia que la agenda de acompañamiento al DR-CAFTA sólo será viable si se logran suficientes recursos financieros para su aplicación. Será preciso retomar de un modo efectivo el pacto fiscal para impulsar una reforma fiscal integral que incremente los ingresos fiscales. Este incremento se hace cada vez más apremiante ante la urgente necesidad de enfrentar la profunda polarización social de Guatemala, que demanda una mayor presencia del Estado en la provisión de servicios sociales básicos.

Otras vías para financiar la agenda de acompañamiento son los préstamos externos y la cooperación internacional. Para evitar problemas de endeudamiento externo, es recomendable que el gobierno guatemalteco acceda a financiación oficial en términos concesionales y a flujos de ayuda internacional.

Así, los principales ejes estratégicos de la Cooperación Internacional para apoyar simultáneamente la agenda de acompañamiento y la gobernabilidad del país serían cuatro:

- el fortalecimiento institucional
- la competitividad
- el desarrollo rural
- la cohesión social

Las actuaciones en el primer eje estratégico –fortalecimiento institucional– irían más allá de las áreas relacionadas con el comercio, incluyendo otras tales como el reforzamiento del estado de derecho, el sistema judicial, la administración fiscal, la supervisión del sistema financiero y la responsabilidad social de las empresas. De este modo se contribuiría a alcanzar los estándares de transparencia de las disposiciones legales y de los procedimientos administrativos establecidos en el DR-CAFTA, ayudando a mejorar el clima de negocios, elemento esencial para la atracción de la inversión extranjera. Asimismo, en la medida en que se favorezca la consolidación y la modernización institucional del Estado, se estará mejorando la gobernabilidad del país.

En el segundo eje de competitividad, sería conveniente promover actuaciones que creen las condiciones necesarias para aumentar la competitividad de las empresas privadas guatemaltecas, sobre todo en el sector de las PYMES (comercialización, calidad, gestión, acceso a financiación complementaria, reforzamiento del capital humano, etc.). El apoyo a los pequeños y medianos empresarios, que generalmente operan a nivel local, nacional y regional, posibilitará el fortalecimiento de la participación social y de las redes sectoriales, contribuyendo a mejorar la gobernabilidad del país.

El tercer eje de desarrollo rural debería incluir actuaciones que fomenten la modernización y transformación de las áreas rurales, en general, y del sector agropecuario, en particular. Las intervenciones en este eje estratégico son fundamentales para mitigar el potencial efecto negativo que tendrá el DR-CAFTA sobre

las zonas rurales y el sector agropecuario tradicional, evitando que la pobreza extrema crezca aún más en estas zonas. Las intervenciones podrían apoyar las experiencias de gestión local participativa, los programas de desarrollo económico local, así como las infraestructuras sociales básicas. En la medida en que se reduzca la pobreza extrema en las zonas rurales y la marginalización de su población, se estará promoviendo la gobernabilidad del país.

Por último, el eje de la cohesión social buscaría articular actuaciones dirigidas a crear una red mínima de protección social de carácter universal que permitiera proteger a la población más pobre de Guatemala de los efectos negativos del RD-CAFTA. Si se logra disminuir el porcentaje de población con alta vulnerabilidad a la exclusión, se estará apoyando la gobernabilidad del país.

7.6 LÍNEAS DE ACTUACIÓN

- Implementar medidas que aumenten la seguridad pública y la transparencia en la gestión estatal.
- Incrementar la inversión en I+D, en infraestructuras y en capital humano.
- Diseñar políticas fiscales y de cohesión social teniendo en cuenta la dimensión regional.
- Apoyar e impulsar medidas de desarrollo rural competitivas en un entorno regional y con vocación incluyente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES

- Acuña-Alfaro, Jairo, Nowalski-Rowinski, Jorge y Osterlof-Obregón, Doris (2004): *Reformas necesarias para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios del CAFTA*. San José: Centro Internacional para el Desarrollo Humano.
- Adams, Richard. y Bastos, Santiago (2003): *Las relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000*. Antigua: CIRMA.
- Aguilera, Gabriel, et al. (1996): *Buscando la seguridad Ciudadana*. Guatemala: FLACSO.
- Ajenjo Fresno, Natalia y García Díez, Fátima (2001): “Guatemala”, en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. 3 vols., pp.277-290.
- Ajenjo, Natalia (2004): “Las elecciones de 2003 en Guatemala: cambios y continuidades”. Salamanca: mimeo.
- Alcántara, Manuel (1999): *Sistemas Políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos. 2 vols.
- Alcántara, Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2005): *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Arévalo, Bernardo (2003) (comp): *Democracia, Seguridad y Fuerzas Armadas en Guatemala. Introducción a las relaciones Civiles- Militares*. Guatemala: FLACSO
- ASÍES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales) (2002): *La cultura democrática de los guatemaltecos en el nuevo siglo*, Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales) (2004-2005): *Investigaciones comisionadas por el Congreso de la República de Guatemala (Comisión de Economía y Comercio Exterior)*. <http://www.ca-asies.org/investigaciones1.htm>.
- , (s/f) *Proceso de modernización y fortalecimiento del sistema de justicia: avances y dificultades, enero de 2002-junio de 2003*, Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- AVANCSO (1997) *Organizaciones sociales en Guatemala*. Col. Papeles para el debate. Guatemala: AVANCSO
- Azpuru, Dinora y Selligson, Mitchell (2004): *La cultura política de la democracia en Guatemala, 2004: VI Estudio acerca de la cultura política de los guatemaltecos*. Vanderbilt, ASIES: USAID.
- Azpuru, Dinora (2005): “The General Elections in Guatemala, November-December 2003”, *Electoral Studies*, 24, pp.123-160.

- , (1999): Peace and democratization in Guatemala: two parallel processes. En ARNSON, Cynthia J. (ed.). *Comparative peace processes in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press/Sanford: Stanford University Press. pp.97-125.
- Baranyi, Stephen (1996): “MINUGUA, la ONU y el proceso de paz guatemalteco” en: Franco, L. et al. *La ONU y el proceso de paz en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Bastos, Santiago y Camús, Manuela (coords.) (2003): *Entre el mecapal y el cielo. Desarrollo del movimiento maya en Guatemala*. Guatemala: FLACSO-Guatemala.
- Bataillon, Gilles (2003) : *Génesis de Guerras Internas en América Central*. París: Les Belles Letras.
- Beristain, Carlos Martín (1997): *Viaje a la memoria. Por los campos de la milpa*. Barcelona: Editorial Virus.
- BID (2003): *Guatemala. Análisis de las Políticas Públicas*. Washington: BID.
- Birnir, Johanna K. (2004): “Stabilizing Party Systems and Excluding Segments of Society?: The Effects of Formation Costs on New Party Foundation in Latin America”, *Studies in Comparative International Development*, Fall, vol.39, no.3, pp.3-27.
- Boneo, Horacio y Torres Rivas, Edelberto (2000): *¿Por que no votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral*. Guatemala: IDEA, Tribunal Supremo Electoral, PNUD.
- Briysk, Alison (1994): *The Politics of Human Rights in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- , (2000): *From Tribal Village to Global Village. Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Brockett, Charles (2002): “Una resolución de la paradoja represión-protesta popular mediante la noción de ciclo de protesta. Los casos de El Salvador y Nicaragua” en: Traugott, Mark. *Protesta Social*. Barcelona: Hacer.
- Brockett, Charles (2001): “Contentious Political Movements and Representation in Guatemala, 1973-1980”. Paper presentado en el LASA, Washington.
- Bunce, Valérie (2002): “Designing Multinational Democracies”, en Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y Gorbachev Foundation of North America (GF). *Conferencia sobre Transición y Consolidación democráticas. Papers of the experts. Madrid: octubre, 2001*. Madrid: Siddarth Mehta Ediciones.
- Cable, Vincent (1994): “Overview”. En Cable, Vincent y Henderson, David (eds.), *Trade Blocs?: The Future of Regional Integration*. Londres: The Royal Institute of International Affairs.

- Cabrera, Maynor y Fuentes, Juan Alberto (2004): *El CAFTA y el desarrollo humano en Centroamérica*. Cuadernos de Desarrollo Humano n°. 2004-4. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Cardenal, Ana Sofia y Martí Puig, Salvador (eds.) (1998): *América Central. Las democracias inciertas*. Madrid: Tecnos.
- Carrera, Jaime Arturo (2005): *Pros y contras para la agricultura nacional con el TLC*. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala y Asociación de Investigación de Estudios Sociales.
- Casaús, Marta (1992): “El retorno al poder de las élites familiares centroamericanas, 1979-1990” en: *Polémica, n° 18*, FLACSO-Guatemala
- Castellnou, Enric (2004): “El impacto de los Acuerdos de Paz en el despertar étnico en Guatemala” en: Martí Puig, Salvador y Sanahuja, Joseph María (eds.) *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN (2001): *De la burocracia a la tecnocracia: hacia un servicio civil más eficiente*. Guatemala: CIEN
- , (2002a): *Del autoritarismo a la democracia: Democracia, transparencia e instituciones*. Guatemala: CIEN.
 - , (2002b): *Del autoritarismo a la democracia: Democracia, transparencia e instituciones*. Guatemala: CIEN.
 - , (2003a): *Por una política efectiva de descentralización. Propuesta de fortalecimiento institucional de las municipalidades como motores de la descentralización*. Guatemala: CIEN.
 - , (2003b): *Por una política efectiva de descentralización. Propuesta de fortalecimiento institucional de las municipalidades como motores de la descentralización*. Guatemala: CIEN.
- Comisión de Esclarecimiento Histórico (1999): *Memoria del silencio*, tomo III, Guatemala: UNOPS.
- Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (1998): *Una nueva justicia para la paz. Informe final de la Comisión*, Guatemala: CFJ.
- Comisión de Modernización del Organismo Judicial (1997): *Plan de modernización del Organismo Judicial 1997-2002*, Guatemala: Corte Suprema de Justicia y Organismo Judicial.
- Coppedge, Michael (2001): “Political Darwinism in Latin America’s Lost Decade”, en Diamond, Larry and Gunther, Richard (eds.): *Political Parties and Democracy*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, pp.173-206.
- Cordero, Martha (2004). *El Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Estados Unidos: resultados de la negociación y características principales*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Corte Suprema de Justicia (2000): *Gestión 2000*, Guatemala: Organismo Judicial.
- Cuevas, Marcio R. (2004). *Impacto Económico del RD-CAFTA*. Guatemala: Ministerio de Economía.
- Dabroy, Jahir (2004). “DR-CAFTA: ¿qué sectores económicos y sociales saldrán perdiendo?”. *Reporte Político – Panorama Centroamericano*, n.º 199, septiembre-octubre, págs. 22-26.
- Dahl, Robert A. (ed.) (1966): *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- , (1989): *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Danner, Mar (1994): *The Massacre at El Mozote*. Nueva York-Londres: Verso.
- Della Porta, Donatella (1995): *Social Movements, Political Violence and the State. A Comparative Analysis of Italy and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Díaz Rivillas, Borja y Linares Lejarraga, Sebastián (2005): “Fortalecimiento de la independencia judicial en Centroamérica: un balance tras veinte años de reformas”, *América Latina Hoy*, vol. 39, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. pp. 47-96.
- Dodson, Michael and Jackson, Donald (2004): “Horizontal Accountability in Transitional Democracies: the Human Rights Ombudsman in El Salvador and Guatemala”, *Latin American Politics and Society*, 46:4, winter, pp.1-27.
- Edward, Michael. y Gaventa, John (2001): *Global Citizen Action*. Londres: Earthscan.
- Elster, Jon (2002): *Ulises desatado: Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*. Barcelona: Gedisa.
- Figuroa Ibarra, Carlos (1999): *Los que siempre estarán en ninguna parte. La desaparición forzada en Guatemala*. Puebla: BUAP-GAM.
- , (2005) (en prensa) “La izquierda en Guatemala: revolución para la democracia, democracia para la revolución”. En: Martí Puig, Salvador y Figuroa Ibarra, Carlos *La transformación de la izquierda en Centroamérica*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Fuentes, Juan Alberto y Carothers, Thomas (1998): Luces y sombras en la cooperación internacional, en IDEA, *Democracia en Guatemala. La Misión de un Pueblo Entero*. Santa Fe de Bogotá: International IDEA.
- Fundación Myrna Mack (2001): *Informe para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados, Señor Param Cumaraswamy, Guatemala*.
- , (2002). *Perfil, procedimiento de elección y retos del próximo Fiscal General de la República de Guatemala*, Guatemala: Movimiento Pro Justicia.
- , (2005) *Análisis de coyuntura trimestral de la Fundación Myrna Mack*. Marzo. Guatemala: FMM.

- García Díez, Fátima (2001): “Frente Republicano Guatemalteco”, en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.) (2001): *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca. 3 vols., pp.291-376.
- Garrido, Manuel (2000): “Actuación y perfil de los fiscales”, en Pásara, Luis et al., *Funcionamiento del sistema de justicia en Guatemala. Un análisis de comportamientos institucionales*, Guatemala: MINUGUA.
- González, Patricia (2003): *Seguridad Ciudadana*. Guatemala: FLACSO.
- Gramajo, Hector Alejandro (1995): *De la Guerra a la Guerra*. Guatemala: Fondo de Cultura Editorial.
- Hinojosa-Ojeda, Raúl (2003). *Regional Integration Among the Unequal: a CGE Model of CAFTA, NAFTA and the Central American Common Market*. Proyecto SGSICA-CEPAL “La integración centroamericana: beneficios y costos”. San Salvador y México: SGSICA-CEPAL.
- Ibarra, Pedro, Martí Puig, Salvador y Gomà, Ricard (2002): *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Ibarra, Pedro. y Tijerina, Benjamín (1998): *Movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. (2002): *Segundo monitoreo anual sobre independencia judicial y asociacionismo en Guatemala 2002-2003*, Guatemala: ICCPG.
- , (2003): *Seguimiento de los procesos de reforma judicial en América Latina. Informe de Guatemala 2002-2003*, Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.
- Jaramillo, Felipe y Daniel Lederman (2005). *DR-CAFTA: desafíos y oportunidades para Centroamérica*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Jonas, Sussane (1991): *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads, and US Power*. Boulder: Westview Press.
- , (2000): *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*. Guatemala: FLACSO.
- Jones, Mark (2005): “Los sistemas de partidos políticos en América Latina” Ponencia presentada en taller *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe* celebrado en Antigua, abril. Mimeo.
- , (1995): *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Jones, Mark and Mainwaring, Scott (2003): “The Nationalization of Parties and Party Systems: an empirical Measure and an Application to the Americas”, *Party Politics*, vol.9, no.2, pp.139-166.
- Jordana, Jacint. y Gomà, Ricard (eds.) (2004): *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: CIDOB.
- Krasner, Stephen (ed.) (1983): *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

- Kylmicka, Will (1996): *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- Le Bot, Yvon (1993): *La guerra en tierras mayas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lehoucq, Fabrice (2002): “The 1999 Elections in Guatemala”, *Electoral Studies*, 21, pp.101-154.
- Lehoucq, Fabrice y Wall, David L. (2004): “Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala”, *Electoral Studies*, 23, pp.485-500.
- Lijphart, Arend (1994): *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos: Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Linares López, Luis (2004) “*La descentralización en Guatemala*”. Trabajo presentado en FUNCED. Guatemala: Mimeo
- Linz, Juan José (2002): “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”, in Gunther Richard., Montero, José Ramón y. Linz, Juan: *Political Parties*. Oxford: Oxford University Press, pp.291-361.
- Madrid, Raul L. (2005): “Indigenous Voters and Party System Fragmentation in Latin America”, *Electoral Studies*. Forthcoming.
- Mainwaring, Scott and Shugart, Matthew (eds.) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martí Puig, Salvador (2000): *The Origins of the Peasant-Contra Rebellion in Nicaragua, 1979-87*. Londres: ILAS.
- , (2004a): *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*. Barcelona: Bellaterra.
- , (2004b): “Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global” en: Martí Puig, Salvador y Sanahuja, Joseph María. (eds.) *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- , (2005): “La emergencia de lo étnico y la conflictividad política en América Latina” en: de Cueto, C. (coord). *Seguridad y diversidad en las sociedades contemporáneas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Martí Puig, Salvador y Sanahuja, Josep María. *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- McAdam, Doug (1998): “Orígenes conceptuales, problemas actuales y direcciones futuras” en: Ibarra, Pedro. y Tejerina, Benjamín. *Movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.
- McLeary, Rachel M. (1999): *Dictating Democracy: Guatemala and the End of Violent Revolution*. Miami: University Press of Florida.

- Mendoza, Carlos Antonio y Torres-Rivas, Edelberto (2003): *Los linchamientos: ¿Barbarie o justicia popular?* Guatemala: FLACSO.
- Mérida, A. C. (2005): *Mujeres y gobiernos municipales en Guatemala*. Antigua: Ediciones el Pensativo-IBIS.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Agencia Española de Cooperación Internacional, Fundación General de la Universidad de Salamanca. (2004): *La justicia vista por los jueces: Diagnóstico del funcionamiento de los sistemas judiciales centroamericanos*. Salamanca
- MINUGUA (1997) *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar-MINUGUA.
- , (2001a): *Los conflictos en Guatemala: un reto para la sociedad y el Estado. Informe de verificación*, Guatemala, febrero.
 - , (2001b.): *Informe de MINUGUA para el Grupo Consultivo sobre Guatemala*, Guatemala, octubre.
 - , (2003): *Décimo cuarto informe sobre derechos humanos*, Guatemala, noviembre.
 - , (2004) *Informe a la Asamblea General*, quincuagésimo noveno período de sesiones-Guatemala, agosto.
- Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas (2002): “The Comparative Study of Electoral Governance: Introduction”, *International Political Science Review*, vol.23, no.1, pp.5-27. Londres/Thousand Oaks/ New Delhi: Sage Publications.
- Naranjo, Fernando (2003). *Principales efectos macroeconómicos para Centroamérica de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América*. Proyecto SGSICA-CEPAL “La integración centroamericana: beneficios y costos”. San Salvador y México: SGSICA-CEPAL.
- Nohlen, Dieter; Picado, Sonia y Zovatto, Daniel (Comps) (1998): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O’Donnell, Guillermo. y Pinheiro, Sergio (eds.) (1997): *La in-efectividad de la ley en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- OEA (2004): *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (1998) *Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica Guatemala: Nunca Más*. Guatemala: ODHAG.
- Ortega, Manuel y Marchetti, Peter (1986): “Campesinado y democracia, revolución y guerra en Centroamérica. Nota sobre los límites y las posibilidades de la democracia en una sociedad rural atrasada”. Managua, Mimeo.
- Palencia, Tania (1996): *Peace in the Making: Civil Groups in Guatemala*. Londres: Catholic Institute for International Relations.

- Pásara, Luis (2000). *Las decisiones judiciales en Guatemala. Un análisis de sentencias emitidas por los tribunales*, Guatemala: MINUGUA.
- , (2003): *Paz, ilusión y cambio en Guatemala. Proceso de paz, sus actores, logros y límites*. Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Pásara, Luis y Wagner, Karin (2000): *La justicia en Guatemala. Bibliografía y documentos básicos*, Guatemala: MINUGUA.
- Pasquino, Gianfranco (1998): “Por qué y cómo estudiar la oposición”, en *La oposición en las democracias occidentales*, Buenos Aires: EUDEBA.
- Paunovic, Igor y José Octavio Martínez (2003). *El Impacto Fiscal de CAFTA en los Países Centroamericano*. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Payeras, Mario (1991): *Los fusiles de octubre*. México: Juan Pablos Editor.
- Payne, Mark et. al. (2002): *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Wahington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pérez Liñán, Anibal (2001): “Neointitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies”, *Electoral Studies* 20, pp.281-297.
- , (2002): “La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: una evaluación institucional del balotaje”. Ponencia presentada en el Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa, Ámsterdam, 3-6 de julio de 2002 y Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca, 9-11 de julio de 2002.
- PNUD / GUATEMALA (2004): *Compendio estadístico*. Guatemala: PNUD.
- PNUD (1998): *Informe Sobre el Desarrollo Humano*. NY: PNUD.
- PNUD (2000): *Informe Sobre el Desarrollo Humano*. NY: PNUD.
- PNUD (2004): *Informe Sobre el Desarrollo Humano*. NY: PNUD..
- Pörtner, Claus C. (2003). *Expected Impacts of CAFTA in Guatemala*. Washington D.C.: University of Washington, Department of Economics.
- Przeworski, Adam (1986): “Some Problems in the Study of the Transition to Democracy” en: O’Donnell, G. y Schmitter, P. *Transition form Authoritarian Rule*. Vol. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Puente, Jesús y Linares, Luis (2004): “A General View of the Institutional State of Decentralization in Guatemala” en: Tulchin, J.S. y Selee, A. *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Ramírez, Luis y Patricia Secaida (2001): “La duración de procesos penales en Guatemala: un análisis empírico”, en *Revista Centroamericana de Justicia Penal y Sociedad*.
- Ramírez, Silvina (2004): *Derechos de los pueblos indígenas y reforma procesal penal. Casos de Chile y Guatemala*. Guatemala: Mimeo.

- Ramírez, William (1998): *Amnistía y constitución. Ley de Reconciliación Nacional*, Guatemala: Fundación Myrna Mack.
- Reyes, Miguel Angel (1997): *Los complejos senderos de la paz. Un análisis comparado de las negociaciones de paz en El Salvador, Guatemala y México*. Guatemala: INCEP.
- Rittberger, Volker (ed). (1993): *Regime Theory and International Relations*. London: Clarendon Press.
- Rueda-Junquera, Fernando (2005). *The Central American Customs Union Project: Beyond Rhetoric*. Ponencia presentada a la Jean Monnet Chair Conference on The European Union and Regional Integration: A Comparative Perspective and Lessons for the Americas, 8 de abril. Miami: Miami European Union Center, University of Miami.
- Salazar-Xirinachs, José M. (2003). *Las asimetrías en los TLCs contemporáneos y el TLC Centroamérica–Estados Unidos (CAFTA)*. Ponencia presentada al Seminario sobre el TLC de Centroamérica con los Estados Unidos, 15 de mayo. San José: Academia Centroamericana.
- Samuels, David. J. y Mainwaring, Scott (2004): “Legislative malapportionment in Latin America: historical and comparative perspectives”, en Gibson, Edward. L. (ed.): *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Sáenz de Tejada, Ricardo (2004): *¿Víctimas o vencedores? Una aproximación al movimiento de los ex PAC*. Guatemala: FLACSO.
- Schedler, Andreas (2002): “The Nested Game of Democratization by Elections”, *International Political Science Review*, vol.23, no.1, pp.103-122. Londres/ Thousand Oaks/ New Delhi: Sage Publications.
- Schirmer, Jennifer (1998): *Las Intimidaciones del Proyecto Político de los Militares en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Shanin, Teodor (ed.) (1987): *Peasants and Peasant Society*. Worcester: Blackwell.
- Shapiro, Ian (2002): “Constitutional Design”, en Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y Gorbachev Foundation of North America (GF). *Conferencia sobre Transición y Consolidación democráticas. Papers of the experts. Madrid: octubre, 2001*. Madrid: Siddarth Mehta Ediciones.
- Shugart, Matthew Soberg y Wattenberg Martin P. (eds.) (2001): *Mixed-member electoral systems : the best of both worlds?* Oxford, UK New York : Oxford University Press.
- Sieder, Rachel, Thomas, Megan, Vickers, George. y Spence, Jack (2002): *Who Governs? Guatemala five years after the Peace Accords*. Cambridge, Mss: Hemisphere Initiatives.
- Sieder, Rachel. et al. (1995): *Guatemala after the Peace Accords*. Londres: ILAS.

- Spence, Jack. (2004): *La guerra y la paz en América Central: Una comparación de las transiciones hacia la democracia y la equidad social en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. Cambridge, Mss: Hemisphere Initiatives.
- Stoll, David (1993): *Between two armies in the Ixil Towns of Guatemala*. Nueva York: Columbia University Press.
- Stoll, David (1993): *Between two armies in the Ixil Towns of Guatemala*. Nueva York: Columbia University Press.
- Taagepera, Rein y Shugart, Matthew Soberg (1989): *Seats and Votes*, New Haven: Yale.
- Tarrow, Sidney (1989): *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza.
- Torres Rivas, Edelberto (1991): “Centroamérica, la transición autoritaria hacia la democracia” en: *Revista de Estudios Políticos*, nº 74. Madrid: CEC.
- , (1996): Guatemala: democratic gobernability. En Dominguez, Jorge y Lowenthal, Abraham F. *Constructing democratic governance: Mexico, Central America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press. pp.50-64.
- , (2005): “Guatemala: Estado, heterogeneidad estructural y ciudadanía, una visión etnocultural”. Ponencia presentada en las *Jornadas Pueblos Indígenas: Realidad y Retos*, celebrada en Barcelona. Mimeo.
- Trigueros, Álvaro (2003). *Los flujos comerciales de bienes y servicios y de inversión entre Centroamérica y socioextrarregionales con énfasis en Estados Unidos y la Unión Europea*. Proyecto SGSICA-CEPAL “La integración centroamericana: beneficios y costos”. San Salvador y México: SGSICA-CEPAL.
- Truñó, María (2000): Desmovilización y reincorporación de *antigu@s* combatientes. Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Tesis de maestría presentada en la Escuela de Cultura de Paz de la UAB.
- Unidad de Modernización (2001): *Tercer informe de progreso. Préstamo No. 4401-GU “Reforma Judicial”*, Guatemala: Organismo Judicial.
- Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (2003): *Los acuerdos de paz. Análisis de su cumplimiento y perspectivas*. Guatemala: Mimeo.
- Urgell, Jordi (2004): “Implementación de los Acuerdos de Paz en el Ixcán” en: Martí Puig, Salvador y Sanahuja, Josep María. *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- VV.AA. (2005) *Guatemala. Estudio de gobernabilidad*. Guatemala: BID.
- Vallès, Josep M. (2000): *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- World Bank (2005). *Trade, Regionalism and Development*. Global Economic Prospects 2005. Washington D.C.: The World Bank.
- World Economic Forum (2002-2003): *Global Competitiveness Report*. Ginebra: WEF.
- Zelaya, Raquel (1999): *Balance del cumplimiento de los Acuerdos de Paz 1996-1999*, Guatemala: Secretaría de la Paz, Presidencia de la República.

OTRAS FUENTES

Guatemala: Elites Parlamentarias en América Latina. Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca

Prensa

Acción Ciudadana

Al Día

Alerta Legislativa

Diario de Centroamérica

El Periódico

Latin American Weekly Report

Nuestro Diario

Prensa Libre

Siglo XXI

www.freedomhouse.org