

Informe sobre GUATEMALA

Silvia Elizabeth Salazar Guzmán

I. Sistema político guatemalteco

a) Antecedentes históricos

De la independencia al régimen de los treinta años

Para iniciar el análisis del sistema político y electoral de Guatemala, nos remontaremos al momento en que logra la independencia de España el 15 de septiembre de 1821, pasando a formar parte primero del imperio mexicano bajo Iturbide y luego, a partir de 1823, de la Federación Centroamericana. Su primera Constitución se decreta en 1825, sigue las características liberales de la Constitución federal con un sistema unicameral y un Poder Ejecutivo de competencia débil. Las luchas conservadoras contra la Federación Liberal desembocan en el llamado régimen de los treinta años, conservador y clerical, bajo el caudillo José Rafael Carrera (1839-1865), el cual es declarado Presidente a perpetuidad en 1854. Este decreta la independencia de la Federación en 1839. Tras las reformas constitucionales decretadas en 1835 que fortalecen la posición del Ejecutivo, Guatemala adopta en 1851 la primera Constitución independiente de la Federación (acta constitutiva). Esta establece el sistema unicameral, mas no reconoce la separación de poderes, atribuyendo funciones legislativas amplias al Presidente.

La dictadura de Carrera se extendió hasta 1871, que fue una forma de dominio de los criollos y la iglesia. La influencia de las organizaciones religiosas en el país se remonta a la época de la conquista. Su poder material y actividad proselitista hasta en las regiones más apartadas le aseguró, antes y después de la independencia, una influencia dominante que se prolongó durante el régimen de los treinta años. La iglesia era un freno para el desarrollo de

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

nuevas corrientes del pensamiento, órdenes religiosas manejaban y censuraban la educación nacional, así entonces esta dictadura logro sumir al país en una grave situación de estancamiento económico, político y social¹.

La Reforma liberal de 1871

Desde el inicio de la revolución liberal en 1871 y hasta 1944, el país se mantuvo bajo la dominación de regímenes denominados liberales, caracterizados por ser autoritarios y caudillistas. Entre ellos destacan el de Justo Rufino Barrios (1873 – 1885), Manuel Estrada Cabrera (1898 – 1920) y Jorge Ubico (1931-1944). Durante todo este período, la sucesión política se realiza sobre todo mediante el uso directo de la fuerza o a través de las medidas de continuismo (prolongación del período presidencial, supresión del principio de no-preelección). En cuanto se realizan elecciones estas se caracterizan sobre todo por el personalismo; las agrupaciones políticas, definidas en torno al dualismo liberal-conservador, no logran consolidarse como organizaciones duraderas.

La toma del poder por los grupos liberales cafetaleros en 1871 es el inicio de lo que se conoce como la reforma liberal de 1871, y significó algunos cambios en la formación social guatemalteca, cuyos objetivos básicos fueron:

- Una reforma agraria liberal consistente en una gran expropiación de las tierras comunales indígenas y de las tierras de la iglesia, que favoreció la concentración de las tierras en manos de los agricultores cafetaleros, la multiplicación de latifundios y el inicio de las dictaduras cafetaleras.
- Una legislación laboral que obligaba al indio a trabajar forzosamente en las nuevas unidades productivas cafetaleras, las fincas.

La destrucción de las tierras comunales del pueblo de indios fue el cambio más importante de la reforma liberal en la estructura de la formación social guatemalteca a partir de 1871 y tuvo varios efectos que aún forman parte de la formación social actual:

- Creó un grupo de campesinos indígenas expropiados de sus tierras que fueron llevados a las fincas y retenidos allí mediante el sistema de peonaje por deuda, convirtiéndose en mozos colonos, que actualmente constituyen un significativo grupo en el agro guatemalteco.

1 Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe

- Creó un gran contingente de campesinos minifundistas arrinconados en sus pueblos o tierras baldías obligados también forzosamente a ir a trabajar temporalmente a las fincas mediante el sistema de habilitaciones; fueron convirtiéndose poco a poco en asalariados libres y conformaron lo que actualmente se conoce como el semiproletariado rural.
- Hace desaparecer la relación colonial entre los latifundios y las tierras comunales, y la sustituye por una relación latifundios – minifundios, base de la estructura agraria de la formación guatemalteca actual.

Durante esta época se crearon cuerpos normativos como el “Reglamento de Jornaleros”, en 1877 y luego la “Ley de Trabajadores” en 1894, y más tarde se instituyeron las “Leyes de Vagancia” en 1878 y 1934, que eran una conminatoria a los indios expropiados a trabajar en las fincas².

En lo relativo al sistema electoral, la Constitución de 1879, vigente hasta 1944 tras varias modificaciones, sella la separación entre el Estado y la iglesia, establece la libertad religiosa e introduce el sufragio directo, el sistema unicameral y la separación de poderes con un Poder Ejecutivo fuerte.

Es de sobresaltar que los derechos y las normas constitucionales son continuamente vulnerados bajo las dictaduras fuertemente represivas de Estrada y Ubico. Estrada es derribado en 1920 por el llamado movimiento unionista, constituido por los conservadores, el ejército y la naciente organización obrera. La restitución y ampliación de los derechos constitucionales introducidos por el gobierno “Unionista” en 1920, se mantiene por pocos meses. A partir del golpe de estado por los liberales, se suceden varios gobiernos, la mayoría de ellos provisionales.

Las elecciones presidenciales son suprimidas completamente durante el gobierno de Ubico, elegido como candidato único en 1931. Como Estrada, Ubico extiende su Presidencia a través de un plebiscito (1935) y mediante aprobación del Congreso (1941). Son prohibidos los partidos políticos “que atentan contra el régimen democrático”, al igual que las organizaciones obreras, surgidas ante las fuertes crisis económicas de los años veinte³.

2 Sociología de Guatemala, Rosario Gil-Estuardo Orantes. Guatemala 1998

3 Idem

La revolución del 20 de octubre de 1944

Producido por una coalición de fuerzas sociales diversas (obreros, universitarios, parte del ejército) el derrumbe del último caudillo en 1944 y el reestablecimiento de las garantías constitucionales bajo la subsiguiente Junta Cívico-Militar posibilitan la formación de varios partidos políticos. Asimismo resurgen las organizaciones de trabajadores y propietarios.

Ante el intento del Jefe de la Junta Juan Federico Ponce de manipular las previstas elecciones a su favor, estalla la guerra civil, conocida como la “revolución guatemalteca”, que termina con la victoria de oficiales jóvenes y universitarios en 20 de octubre de 1944.

En diciembre de 1944 se llevan a cabo las elecciones presidenciales consideradas como las primeras elecciones libres en las que triunfa la agrupación de los partidos portadores de la revolución, el Frente Unido de los Partidos Arevalistas. La Constitución de 1945 sitúa en primer plano el principio de no reelección del Presidente, limitando también los poderes del mismo, reconoce por primera vez explícitamente el derecho a organizarse en partidos políticos y sindicatos y extiende el sufragio. Garantiza la propiedad privada y prohíbe los latifundios, autorizando la expropiación forzosa por motivos de utilidad pública.

Con este movimiento pluripartidista, se empieza a producir una polarización ideológica entre comunismo y anticomunismo; finalmente, la oposición a la ley de la Reforma Agraria, decretada en 1951 por el gobierno de Arbenz, lleva a la llamada contrarrevolución de 1954, que es apoyada por los Estados Unidos, se suspende la reforma agraria y se restringen las actividades de los sindicatos. La Constitución de 1956 fija la protección de la propiedad privada y considera punible toda acción comunista individual o colectiva. Como consecuencia de la prohibición y persecución de los partidos políticos de la revolución, el período 1954 – 1963 queda demarcado por la desaparición de los mismos y por la formación de aquellos partidos que determinarán la escena política durante los veinte años siguientes, produciéndose una reestructuración fundamental del sistema de partidos.

A partir del golpe de estado de 1963, Guatemala se convierte en una democracia de fachada, se caracteriza por el ejército como la fuerza política más importante, por unos procesos electorales fraudulentos en los que se imponen candidatos militares y por la permanente violación a los derechos humanos. El único Presidente civil electo de esta época es Méndez Montenegro (1966-1970). No obstante durante su Presidencia no cesa la fuerte influencia militar, se limita la posibilidad de inscripción de los partidos políticos, imposibilitando la participación de los partidos social demócratas y comunistas con prohibición constitucional expresa, los cuales actúan desde el exilio en alianzas electorales

con partidos inscritos. De esta manera, el sistema partidario se muestra fragmentado, más sin polarización ideológica. Una de las características más importantes de este período consiste en la ideología contrainsurgente que se manifiesta en represiones de diferente grado, temporalmente extremas. A principios de los años 80 se intensifica la acción insurgente⁴.

Intentos de recomposición en los 80

El inicio de la década de los 80 caracteriza al régimen guatemalteco por encontrarse en una crisis progresiva y multifacética. La presencia vigorosa del movimiento revolucionario y la ingente corrupción del gobierno de Lucas García (1978-1982) y la acentuación de la crisis económica, afectaron profundamente las relaciones entre el alto mando militar y la comunidad empresarial. Esta reclamaba al ejército por su ineficacia en el combate a la insurgencia, mientras los militares adjudicaban a la iniciativa privada la responsabilidad de la aguda situación social prevaleciente en el país, al haber extremado las condiciones de explotación.

El 23 de marzo de 1982, surge la Junta Militar presidida por el General José Efraín Ríos Montt, quien elaboró un Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, que desarrollaba la estrategia del alto mando del ejército para los años siguientes. El general Ríos Montt corrió a los pocos meses a sus dos compañeros de la Junta Militar y se autonombró Presidente de la República. En agosto de 1983, el mismo fue sustituido por un nuevo gobierno, encabezado por su propio Ministro de la Defensa, el general Oscar Humberto Mejía Víctores. Ríos Montt había incomodado a la alta oficialidad, al rodearse de algunos oficiales jóvenes, además, su personalidad excéntrica le había concitado una amplia oposición en todo el país.

Entre 1982 y 1984 el alto mando militar desarrolló fuertes campañas antiguerrilleras caracterizadas por grandes masacres y operaciones de “tierra arrasada” contra la población civil; se pretendía restarle la base social al movimiento revolucionario. Paralelamente a esas campañas militares represivas, el ejército comenzó a hablar de apertura democrática, proceso democratizador y retorno a la institucionalidad. Sin renunciar al control de los aspectos estratégicos de la vida económica y social el alto mando militar ofrecía compartir algunas esferas del poder con algún sector político nuevo, no comprometido directamente con la represión, para tener la base de apoyo que no había conseguido en los procesos electorales anteriores, con la imposición de candidatos militares. El establecimiento de un gobierno

4 Idem

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

surgido de las urnas debería producir según los artífices del proyecto democratizador, el aislamiento político del movimiento revolucionario armado; pensaban quitarle sus banderas de lucha, restarle apoyo popular y asestarle golpes militares decisivos. Con ello se daría lugar a una prolongada era de estabilidad, al tiempo que los altos jefes militares podrían presentarse como una institución victoriosa, democrática y moderna. Varios sectores civiles divisaron el trasfondo de este proyecto... sería un gobierno civil militarizado⁵.

Asamblea Nacional Constituyente de 1985

El uno de julio de 1984 tuvieron lugar las elecciones para Asamblea Nacional Constituyente, convocadas por el gobierno militar. Emitieron su voto el 50.15% de los ciudadanos con derecho a voto, el 72.33% de los empadronados; el diez por ciento de los votantes votaron en blanco o votaron nulo.

El 24 de enero de 1985 los generales Mejía Vítores y Lobos Zamora, jefe y subjefe de Estado, acompañados de nueve comandantes de guarniciones militares, visitaron la Asamblea y pidieron que en la futura Constitución se garantizara la vigencia de las coordinadoras interinstitucionales, los polos de desarrollo y las patrullas civiles, tres mecanismos claves de la militarización del país.

El 31 de mayo de 1985, la Constitución fue entregada oficialmente. El diputado José García Baurer estimó que no contenía ni siquiera el diez por ciento del contenido social de la anterior Constitución de 1965⁶.

Gobierno democristiano

Ante las elecciones generales de 1985, de las que saldrían ganadores los demócratacristianos, la subcomisión de prevención de la discriminación y la ONU expresaron su preocupación al gobierno de Guatemala por el clima de intimidación y terror que impera en el país, que es un obstáculo a la participación de todas las fuerzas políticas de los sectores sociales y de los ciudadanos en las elecciones. Vinicio Cerezo, fue electo Presidente de la República, como un claro rechazo de la ciudadanía a los gobiernos militares, Cerezo continuó bajo el estigma militar al incluir en su plan de gobierno como mancuerna especial al ejército para la realización de los fines de su gobierno, para gobernar

5 Idem

6 Idem

coaligadamente; el ejército no aceptó entonces aquella invitación, Cerezo durante su gobierno manifestó que el ejército estaba al frente del país por haber dado paso a la democratización, dejó en manos del mismo el manejo de la política interna y externa del país mientras que al gobierno únicamente le correspondió lo visible del aparato administrativo y los asuntos diplomáticos⁷.

El gobierno de Serrano

En la campaña previa a las elecciones generales de diciembre de 1990 y enero de 1991, no se observaron diferencias de fondo entre los diferentes candidatos. No se conoció un solo programa de gobierno que especificara las medidas concretas para enfrentar los problemas del país.

Parte de la trayectoria política de Jorge Serrano Elías se da en 1982-1983, durante el gobierno de Efraín Ríos Montt, quien lo nombró Presidente del Consejo de Estado, uno de los principales cargos de aquel régimen, caracterizado por una desenfadada política represiva, por las masacres contra la población campesina e indígena, por las operaciones militares de tierra arrasada, de patrullas civiles, de aldeas modelo, por los tribunales de fuero especial.

Durante su campaña Serrano utilizó a su favor el hecho de haber dirigido la delegación de la Comisión Nacional de Reconciliación que acordó con la URNG iniciar el camino a la negociación política para poner fin a la guerra interna.

Ya en el poder Serrano formó un gobierno notablemente débil, que no logró establecer coaliciones o alianzas significativas; gobernó con base en compromisos y constantes transacciones, en las que la corrupción jugó un papel determinante. Su ingobernabilidad y el descrédito de las instituciones del Estado y la incapacidad del poder gubernamental, no hubo proyectos ni trabajo para la solución de la problemática interna del país, una vez más se fortaleció el ejército, a quien Serrano calificó como el Garante de la Paz⁸.

7 Idem

8 Idem

El golpe de Estado de 1993

El 25 de mayo de 1993, el Presidente Jorge Serrano Elías anunció que había tomado las siguientes decisiones:

- Disolver el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad.
- Remover a los procuradores General de la Nación y de Derechos Humanos.
- Llamar al Tribunal Supremo Electoral para convocar en un plazo no mayor de 60 días a una Asamblea Nacional Constituyente.

Las razones que Serrano adujo, entre otras, fueron depurar las mafias entronizadas en ciertas estructuras del Estado, combatir el narcotráfico, la corrupción y modernizar la estructura jurídica. Los argumentos resultaron poco convincentes, siendo Serrano uno de los principales de la corrupción y dado el caso de que no se tocó a nadie, como acusado en este proceso.

Serrano insistió en que la decisión del golpe era exclusivamente suya. Pero dada la militarización del país y la coyuntura pre golpista anteriormente esbozada, no sería razonable dudar del protagonismo castrense, Serrano sacó la cara por los militares sin considerar que eso le iba a costar su caída, el autogolpe de Estado que la sociedad civil calificó como “una estrategia del ejército con objetivos de imponer el proceso de privatización, romper el proceso de diálogo por la paz y destruir el fortalecimiento del movimiento sindical y popular”. Las razones que los analistas adujeron fue el interés del ejército de deshacerse de los señalamientos que se le hacían por violaciones a los derechos humanos, la inestabilidad social, intereses económicos y especialmente el fracaso del plan político militar de lucha contra la insurgencia.

Con la resolución de la Corte de Constitucionalidad de la ilegalidad de los actos de Serrano, el Ministro de la Defensa declaró que este voluntariamente abandonaba el cargo. Con esto aparece nuevamente la costumbre militar de quitar y poner presidentes al disolver y crear órganos del Estado, manifestando nuevamente el deseo del ejército de devolver la institucionalidad al país, depurándose el Congreso y siendo electo como Presidente el ex Procurador de los Derechos Humanos Ramiro de León Carpio.

El gobierno de Ramiro de León Carpio

Se destaca que durante el gobierno de Ramiro de León la práctica represiva oficial continuó, sumándose el número de personas que fueron asesinadas, secuestradas o amenazadas; se produjeron atentados contra dirigentes, activistas y sedes de organizaciones populares; el pasado sigue presente, el poder sigue en manos del ejército, las masacres y ejecuciones forzadas y extrajudiciales se incrementan, los ojos del mundo se centran en el escaso trabajo del ex Procurador de Derechos Humanos, la impunidad, la falta de investigación y la continuidad del conflicto armado interno.

Elecciones de 1995

En la primera vuelta no hubo mayoría absoluta, por lo que se llevó a cabo una segunda vuelta en enero de 1996, en la que fue electo Álvaro Arzú Irigoyen, representante de la burguesía nacional; en este gobierno como en el de Ramiro de León, podemos afirmar que el pasado sigue presente, como es claro el caso de que los ataques contra activistas de derechos humanos continúa, a tal grado que el 26 de abril de 1998 es asesinado Monseñor Juan Gerardi, cuando no habían transcurrido ni siquiera 48 horas de que presentó el trabajo “Guatemala, Nunca más”, donde se señalan los ataques a la población civil por parte del ejército guatemalteco mayoritariamente.

Durante este gobierno se culmina con las negociaciones de los Acuerdos de Paz, así como de la Firma de la Paz Firme y Duradera entre el Gobierno, el Ejército y la URNG, el 29 de diciembre de 1996. Sabemos que de cumplirse los mismos estaríamos hablando de una nueva etapa para Guatemala, ya que es un logro de toda la sociedad civil, en la que el trabajo del gobierno es necesario, así como es imprescindible la inversión social para su feliz cumplimiento.

b) Estructura socioeconómica del país

Principales características estructurales

Desde el punto de vista demográfico el género y la edad constituyen importantes características de la población. En el caso de Guatemala las estadísticas han mostrado características constantes en los últimos censos, entre las cuales encontramos altas tasas de natalidad, tasas de mortalidad bajas (por la baja edad promedio de la población) y una esperanza al nacer de vida también relativamente baja (64.8 años).

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

La relación entre la población masculina y femenina ha mostrado en los censos anteriores realizados entre 1959 y 1981 un leve sobrepeso de hombres, mientras que en 1994 dio como resultado 103 mujeres por 100 hombres. Es de suponer que este cambio es producto del conflicto armado interno y la mayor participación de los hombres en la migración durante los años 80.

La estructura por grupos de edad muestra un gran sobrepeso de niños y jóvenes, frente a una población muy pequeña en edad avanzada. En cifras concretas aparecen las siguientes proporciones según el censo de 1994: el grupo que comprende las edades entre cero y catorce años representa el 44 % de la población en total; el grupo que comprende las edades entre quince a 64 años el 52% y el grupo de mayores de 65 años apenas el 3.8%; en consecuencia, la relación de dependencia es de 91.6 (número de dependientes por cien adultos). Otro componente importante de la población es su caracterización según actividades económicas. En Guatemala la población económicamente activa (PEA) constituye el 38% (de la población de siete años y más de edad). Según el censo de 1994 la PEA trabaja todavía en un 53% en la agricultura, fenómeno estrechamente vinculado con la alta proporción de población rural (65%) en el país. Siguen en importancia las ramas de industria (13%), de comercio y gastronomía (9%), de servicios (7%) y de construcción (6%). En cuanto a los sectores económicos, el 56 % de la PEA corresponde al sector primario, el 18% al secundario y el 26% al terciario. Hay que mencionar también que existe una gran diferencia entre la participación económica de los hombres y las mujeres, mientras que dentro de la población masculina la PEA constituye el 62%; las mujeres solo son económicamente activas en un 14%. Estas cifras representen una de las tasas más bajas del mundo en cuanto a la incorporación de la mujer al trabajo⁹.

Niveles de educación

Los niveles de educación constituyen igualmente una de las principales características de la población. En Guatemala, en primer lugar destaca un alto grado de analfabetismo, aunque su índice ha descendido en los últimos años. Según el censo de 1994, la proporción global de analfabetismo (dentro de la población de siete y más años de edad) es el 35%. Sin embargo existen marcadas diferencias entre la tasa de analfabetismo entre la población urbana (17%) y la población rural (46%), así como entre hombres (30%) y mujeres (40%). El nivel más alto se encuentra en las mujeres que viven en las zonas rurales (53%)¹⁰.

9 Instituto Nacional de Estadística –INE-, Censo 1999. Guatemala 1999

10 Idem

c) Condiciones de pluralidad

La Composición étnica

Una de las principales características de la población en Guatemala es su carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural. Con alrededor de doce millones de habitantes, los indígenas constituyen aproximadamente la mitad de la población total, y dentro de la población rural el 80 por ciento. Aunque en la actualidad habitan en casi todas las regiones del país, los indígenas tradicionalmente han estado concentrados en el Altiplano de Guatemala, así como en la región baja del norte fronterizo con México.

Comúnmente se habla de población ladina e indígena en Guatemala; el término ladino fue utilizado originalmente para designar a personas descendientes de uniones entre español y mestizo, pero en la actualidad se aplica a toda la población “no indígena”, sin una identidad étnica específica. Mientras tanto la población indígena se identifica como miembro de los grupos maya, garífuna y xinca.

El grupo maya forma 21 comunidades etnolingüísticas principales, cada una con su propia cultura y tradiciones, que no solo se expresan con sus trajes típicos sino que sobre todo en su cosmovisión y formas de convivencia.

Los grupos maya de mayor importancia son el quiché, mam, cackchiquel y kekchí, que en conjunto representan más de seis millones de habitantes¹¹.

Situación lingüística

El idioma oficial en Guatemala es el español, reconocido constitucionalmente; sin embargo y como producto de los Acuerdos de Paz, han sido reconocidas las lenguas vernáculas de los 22 grupos étnicos reconocidos y que habitan el país.

La religión en Guatemala

Los antiguos habitantes de las diferentes sociedades del país tenían sus propias religiones antes de la conquista española en 1524; a partir de 1524 con la conquista en Guatemala se impuso la religión católica, pero desde las revoluciones liberales las religiones

11 Historia de la Cultura de Guatemala, Edna Camargo, Guatemala 1998

protestantes en contra del poder ejercido por la iglesia católica fueron surgiendo y tomando fuerza en el país, en donde actualmente se profesan aproximadamente diez religiones diferentes, de las cuales las más fuertes son la católica y la evangélica.

II. Sistemas de partidos

Encuadramiento jurídico legal

El ámbito normativo en relación con el sistema político guatemalteco ha evolucionado en relación con los cambios en los tipos de gobierno e ideologías de los que ha sido objeto el Estado guatemalteco en su devenir histórico y en relación con las influencias internas y externas; en materia electoral y de partidos políticos actualmente son positivas y vigentes únicamente dos cuerpos normativos a saber, nuestra Carta Magna y la Ley electoral y de Partidos Políticos decreto 1-85, ambos nacidos al tenor de la democracia y los gobiernos civiles recién retomados en el año de 1985.

a) Constitución Política de la República de Guatemala

Aspectos generales

Para iniciar en el tema electoral es necesario hacer un acercamiento previo a los derechos humanos, civiles y políticos contemplados en la Constitución, la cual en el artículo segundo estipula que en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos, es decir que es una obligación del Estado el velar porque se respete el principio constitucional de igualdad, en todos los ámbitos de la vida social, cultural, política y económica del país. También regula la Constitución dentro del apartado de derechos individuales la libertad de acceso a tribunales y dependencias del Estado, la publicidad de los actos administrativos, el libre acceso a archivos y registros estatales, el derecho de reunión y manifestación y un precepto constitucional muy importante en materia política regulado en el artículo 34, que es el derecho de libre asociación.

Derechos y deberes civiles y políticos

En materia de derechos civiles y políticos contenidos de los artículos 135 al 137 inclusive en la Constitución, establece entre otros el derecho de petición en materia política, regulando que este corresponde exclusivamente a los guatemaltecos. En relación con los deberes y derechos políticos estipula que los ciudadanos guatemaltecos tienen derecho a

inscribirse en el Registro de Ciudadanos, a elegir y ser electo, a velar por la libertad y efectividad del sufragio y por la pureza del proceso electoral, a optar por cargos públicos, a participar en actividades políticas y es deber de los guatemaltecos defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Régimen político electoral

Dentro del título V de la Constitución referente a la Estructura y organización del Estado, encontramos un solo artículo destinado a la regulación del régimen político electoral guatemalteco, el artículo 223 del precitado cuerpo normativo que establece como una obligación del Estado el de garantizar la libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, que únicamente tendrán las limitaciones que la Constitución y la ley determinen.

Asimismo, esta norma remite al estudio de una de las cuatro leyes con carácter constitucional existentes en Guatemala, que es la Ley Electoral y de Partidos Políticos, encargada, por mandato constitucional, de regular todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones, autoridades, órganos electorales y proceso electoral. Establece además la Constitución que una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al Presidente de la República, a los funcionarios del organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.

b) Ley Electoral y de Partidos Políticos

En Guatemala el régimen político y electoral está regido por la Ley Electoral y de Partidos Políticos y su Reglamento, únicamente, por lo que me permito hacer un acercamiento a algunos de los aspectos más importantes regulados en la misma, así como datos de interés relevantes para el presente estudio.

Datos generales de la ley

- Número de Decreto ley: 1-85.
- Reformas: decretos: 74 – 87; 51-87; 55-90.
- Organismo que lo dictó: Asamblea nacional Constituyente.
- Fecha de Emisión: 3 de Diciembre de 1985.
- Órganos que lo sancionan: Asamblea Nacional Constituyente.
- Fecha de inicio de la vigencia: 11 de enero de 1,986.
- El Decreto Ley número 1 – 85, consta de 265 artículos.

Aspectos generales

La Ley Electoral y de Partidos Políticos regula lo referente a los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de las autoridades, refiriéndose además a los casos de suspensión de los derechos ciudadanos y la recuperación de los mismos, por cumplimiento de la pena, amnistía o rehabilitación judicial. La nacionalidad conlleva la ciudadanía y la pérdida de estos derechos y obligaciones. Para el ejercicio de los derechos políticos se debe estar inscrito en el registro de ciudadanos; el voto es un derecho y un deber inherente a la ciudadanía y los ciudadanos son libres para ejercerlo; es prohibido el voto a los militares y a quienes tengan suspendidos sus derechos ciudadanos.

Las organizaciones políticas reconocidas por la Ley son los partidos políticos, los comités cívicos y las asociaciones con fines políticos, si se organizan conforme a la Ley es libre la constitución de dichas organizaciones.

Partidos políticos

De acuerdo con lo establecido en La Ley Electoral los partidos políticos legalmente inscritos son sujetos de derecho público y de duración indefinida; para la existencia de los mismos es necesario que cuente con un afiliado mínimo de 2.000 habitantes; debe constituirse en escritura pública, y cumplir con los requisitos de inscripción para cada integrante; debe mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.

Los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a cargos de elección popular, a fiscalizar todas las actividades del proceso electoral, a designar a sus fiscales ante el Tribunal Supremo Electoral, a denunciar al Tribunal Supremo Electoral de cualquier anomalía de la que tengan conocimiento, a usar una franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora, a gozar de un financiamiento estatal de dos Quetzales por voto, si cuenta con el 4% mínimo de los votos emitidos; este derecho es renunciante ante el Tribunal Supremo Electoral.

Los partidos políticos tienen la obligación de dar copia al Registro de Ciudadanos de sus asambleas y de la creación de órganos permanentes, así como de inscribir en el Registro de Ciudadanos todas las modificaciones, llevar un registro de afiliados, realizar las actividades de proselitismo conforme a la Ley, fomentar la educación cívica de sus afiliados, entre otras.

Todo partido político debe contar con una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional, asambleas y comités ejecutivos departamentales, así como municipales. La asamblea nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido; se integra por dos delegados con voz y voto de cada municipio del país, se encarga del informe económico que el comité ejecutivo nacional debe presentarle, elige y proclama a los candidatos del partido, conoce acerca de la coalición o fusión de partidos, la convoca el comité ejecutivo nacional, debe haber quórum, se maneja la mayoría absoluta, es presidida por quien disponga la escritura del partido.

El comité ejecutivo es electo por planilla con mayoría absoluta y le corresponde la supervisión de los comités ejecutivos departamentales y municipales, y convocar a asambleas, designar a los candidatos a cargos municipales, fiscales, comisión calificadora de credenciales. Para las sesiones del comité ejecutivo convoca el secretario general, debe haber quórum, votación, el secretario general del partido preside y levanta acta de cada sesión del comité; tiene la obligación de ejecutar las decisiones de la asamblea nacional; el secretario general tiene la representación legal del partido, hay un secretario general adjunto en caso de ausencia de este.

La asamblea departamental se integra con dos representantes de cada municipio del departamento; le corresponde la elección de candidatos a nivel departamental y la ejecución de las decisiones de la asamblea nacional para el departamento. En las sesiones debe estar presente más de la mitad de los municipios que la forman y se requiere para mayoría de votos un 60% de los mismos. Al comité ejecutivo departamental corresponde la ejecución de las decisiones de la asamblea nacional, comité ejecutivo departamental y asamblea departamental; supervisa a los municipales, organiza las comisiones necesarias, el secretario general departamental representa al partido en su circunscripción. La asamblea municipal se integra por todos los afiliados del municipio, le corresponde la ejecución de las decisiones tomadas por los órganos nacionales y departamentales. Para que se dé la organización partidaria se requiere como mínimo de quince afiliados por municipio, tres municipios por departamento y un total de 50 municipios en por lo menos doce departamentos.

Cualquier grupo con más de 50 ciudadanos alfabetos puede formar un comité para la constitución de un partido político. Los comités se formalizan en escritura pública, la inscripción debe solicitarse al Registro de Ciudadanos, esta le otorga personalidad jurídica y dura dos años. El Registro de Ciudadanos debe proporcionar las hojas de adhesión para los afiliados.

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

A los partidos se les exige una amplia presencia distribuida en el ámbito geográfico nacional. Para tener vigencia un partido político debe tener un número de afiliados igual al que se requiere de adherentes para su formación: uno por cada 2,000 habitantes que hasta hace poco equivalía a 4.200 afiliados. Otro requisito es mantener funcionando su organización (Art. 49), donde se plantean tres niveles: nacional, departamental y municipal, para cada uno de los cuales debe existir un comité ejecutivo: un secretario general, uno o más secretarios generales adjuntos de acuerdo al nivel de que se trate, y un secretario de actas.

Para tener organización partidaria vigente en el municipio se requiere que un partido tenga un mínimo de quince afiliados vecinos del lugar, que se haya electo en asamblea general al comité ejecutivo y que estos estén en posesión de sus cargos (es aquí donde se da la participación directa de los afiliados en las asambleas, que deciden por mayoría la integración del comité, la designación de los delegados a las asambleas departamentales y nacionales, y candidatos a cargos de elección municipal). A nivel departamental se requiere que el partido tenga organización partidaria en más de tres municipios, y a nivel nacional se requiere la organización partidaria en 50 municipios y doce departamentos. Además el Registro de Ciudadanos controla que el comité ejecutivo nacional convoque y realice asambleas nacionales por lo menos cada dos años.

Llenando estos requisitos, los partidos pueden presentar candidatos, aún donde no tengan organización partidaria vigente.

Lo anterior permite que un partido alcanzara tener 5.000 afiliados en la Capital y 20 afiliados en 50 municipios distribuidos en doce departamentos, lo que facilita realizar maniobras para imponer dirigencias y candidaturas que podrían no contar con el apoyo de los afiliados. La simpatía y fidelidad de unos pocos municipios con un número limitado de afiliados puede permitir el control de un partido, sin llegar a la masa de afiliados. Similarmente, el secretario de actas puede no tener interés en gestionar la acreditación de comités ejecutivos donde no se tenga organización partidaria, pensando en dejar a los niveles departamentales para que designen candidatos a cargos de elección municipal, y al nivel nacional para que este designe candidatos a cargos departamentales o distritales.

Algo que hay que apuntar es que las asambleas departamentales y nacionales de los partidos se integran con dos representantes de cada municipio, lo que crea una desproporción en cuanto a representatividad entre los representantes del municipio de la Ciudad de Guatemala, con el de municipios muy pequeños por ejemplo. A esto se suma que el quórum necesario es del 10% en el ámbito municipal y del 50% en el departamental y nacional.

Existe control por parte del Tribunal Supremo Electoral en cuanto a verificar los mecanismos democráticos en la celebración de las asambleas, pero existen ciertos fraudes para evitarlos como las invitaciones tardías, falta de indicación del lugar específico de realización, y otros. Todo esto da como consecuencia una escasa participación de los afiliados dando a las asambleas solo un carácter formal.

Hay un consenso generalizado en que los partidos políticos tienen una serie de carencias: ausencia de principios democráticos a lo interno de estas organizaciones, falta de representatividad, falta de perdurabilidad y vigencia que se verifica después de cada período de gobierno, la escasa transparencia de sus operaciones y su financiamiento, etc.

Los comités cívicos por su parte, gozan de mayor simpatía dentro de las organizaciones de la sociedad civil que los partidos políticos.

Comités cívicos electorales

Se ha sostenido que los partidos políticos en Guatemala no cumplen con la función de organizar intereses y articular grupos sociales alrededor de ideologías, programas y planes de gobierno. A su vez, se considera que no producen propuestas de solución, las que generen en la ciudadanía percepciones de ser cauce suficiente del fenómeno político.

Ante la eminente crisis de legitimidad y credibilidad de los partidos políticos, siendo estos el canal entre la ciudadanía y el Estado, la sociedad se ha visto en la necesidad de buscar nuevos espacios de participación, para hacer posible la solución de sus problemáticas.

Los partidos políticos son considerados como grupo o cúpulas, en los cuales prevalece el interés de lo privado ante lo público. De esa cuenta, una mayoría considerable de personas se siente desprotegida, no percibiendo la satisfacción de necesidades, fundamentalmente en el área rural.

Ante este contexto, la participación comunitaria y los nuevos paradigmas de desarrollo, establecidos a partir de los años 80 en América Latina, han dado vida a un nuevo actor en el desarrollo: las autoridades locales. Conjuntamente con la dinámica de la participación comunitaria, se fortalece lo local, y con ello, formas de participación que recogen la cultura y la realidad de la población rural guatemalteca.

Los comités cívicos, de esta cuenta, se convierten en el espacio de participación comunitaria, (una alternativa de participación ante el vacío de los partidos políticos como

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

instrumentos de organización social). A estos, se les reconoce una contribución con la democracia, toda vez que permiten competencia por el poder local, legitimación de los partidos políticos (dando una alternativa en el espacio local) y, en términos generales, estimular la participación y concreción en la solución de necesidades.

Regulación legal de los comités cívicos

Se trata de organizaciones políticas de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar corporaciones municipales. Así se observa que la Ley refiere: *No se podrán constituir comités cívicos electorales antes de la convocatoria a elecciones*, (artículos 97 y 108 de la Ley Electoral y Partidos Políticos).

Los formularios para la inscripción del comité cívico electoral y de su junta directiva, así como el de la inscripción de candidatos, se entregarán, previa presentación del acta constitutiva del comité, al representante legal de este, en la Subdelegación del Registro de Ciudadanos, en el respectivo municipio.

La elaboración del acta de constitución, se hará según el modelo proporcionado por la Subdelegación del Registro de Ciudadanos del municipio respectivo.

En las actas de constitución, se consignarán los nombres y apellidos de los miembros de su junta directiva, se postularán los candidatos a integrar la corporación de la municipalidad de que se trate, y, contendrá, también, la descripción del símbolo del comité (*el cual, deberá coincidir exactamente con el calco de la figura que se pegará en el acta, de manera que habrá de describir detalladamente el emblema o símbolo, en cuanto a figura colores, siglas, slogan y nombres que este lleve*).

Según el artículo 9 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y 17 del Reglamento, para la constitución de un comité cívico electoral se necesita:

- En la ciudad capital 1.000 ciudadanos, todos alfabetos
- En una cabecera departamental 500 ciudadanos, todos alfabetos
- En todos los municipios de la República 100 ciudadanos, de los cuales la mitad por lo menos deben saber leer y escribir.
- Los integrantes del comité cívico electoral, deben ser vecinos del municipio del que se trate.

La calidad del vecino, se prueba con la cédula de vecindad (Art. 14 del Código Municipal). Si un ciudadano tiene uno o más años de vivir en un municipio, pero su cédula de vecindad no es de ese municipio, no puede formar parte de un comité cívico electoral, pues antes tendría que avecindarse en el respectivo municipio (*arts. 1 y 5 del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y 16 del Código Municipal*).

Según el artículo 108 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y el artículo 20 de su Reglamento, el plazo para solicitar la inscripción de candidatos será, por lo menos, dentro de los 90 días calendario, antes de la fecha de elección. Se presentará ante las subdelegaciones municipales del Registro de Ciudadanos, como dispone el artículo 18 del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

La solicitud de inscripción de los comités cívicos electorales, de sus juntas directivas y de los candidatos a alcalde y demás, en la ciudad capital, (*Municipio de Guatemala*), se presentarán, directamente, al Departamento de Organizaciones Políticas. Estos formularios de inscripción, según los artículos 110 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y 25 de su Reglamento, serán firmados por el representante legal (*secretario general o presidente, del comité cívico electoral*).

El plazo para presentar la solicitud de inscripción de candidatos, vencerá a las 24 horas del día del cierre de la inscripción, que es 90 días antes de la fecha de elecciones

Los requisitos que deben llenar los ciudadanos postulados por los comités cívicos electorales, para ser inscriptos como candidatos a alcaldes, síndicos y concejales, son los que constan en el artículo 43 del Código Municipal. De igual forma, lo concerniente a prohibiciones para ejercer función de alcalde, sindico y concejales, lo que se estipula en el artículo 45, del mismo Código.

Los documentos que deberán acompañar a los formularios de solicitud de inscripción de candidatos, se encuentran estipulados en los artículos 104 y 214 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y 22 de su Reglamento. De igual forma, lo concerniente a las prohibiciones.

El escenario electoral

Es menester indicar que, generalmente, en las áreas rurales del país, las formas de organización tienen una historia sustentada en su propio acumulado histórico-cultural y en

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

los problemas más sentidos. Dichas formas de organización, fueron desestructuradas por el conflicto armado interno, ya que se ponían de acuerdo para elegir a sus autoridades municipales, apoyando a determinado partido político.

Aunque, posteriormente, se han hecho esfuerzos por volver a entretejer las redes sociales de la población, la participación de esta en el ámbito del poder local ha variado significativamente. Es por ello que, aunque existen experiencias de participación en comités cívicos, es posterior a 1985 (*cuando inicia el proceso de democratización*), que se vuelven más reveladores.

Este tipo de organización política temporal, inició su funcionamiento después de los eventos políticos de 1954, cuando se les autorizó postular candidatos para las elecciones de corporaciones municipales. Es a partir de los años 1984 y 1985, que los comités cívicos adquieren una presencia importante y creciente en el escenario político nacional. De hecho, varios comités cívicos participaron, por primera vez en la historia electoral de Guatemala, en las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente.

El relativo desarrollo que han experimentado los comités cívicos, encuentra su explicación en la conocida debilidad de los partidos políticos y las dificultades de los mecanismos tradicionales de participación política. Esta crisis, de representación política, adquiere rasgos agudos a escala municipal o local, en donde las estructuras partidarias, han sido tradicionalmente muy precarias, y muchas veces, inexistentes¹².

En ese sentido, se tiene que, de 1984 a 1999, hubo un incremento en el número de comités cívicos participantes en los diferentes procesos electorales (*48 en 1985 y 176 en 1999*); sin embargo, debe indicarse que, tal incremento, no se ha irradiado proporcionalmente en número de alcaldías y cargos de elección en las corporaciones municipales.

Como sabemos, uno de los requisitos para su formación, es que sus afiliados sean vecinos del municipio correspondiente, con un nivel de alfabetismo mínimo del 50%, lo cual se hará constar en acta suscrita por los miembros, y deberá presentarse ante la delegación departamental o subdelegación municipal, de la oficina del Registro de Ciudadanos.

12 “Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Partidos Políticos en Guatemala”. Revista Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES No. 1, 2002. Pág. 136.

En términos generales, se percibe que el espíritu de la Ley, es favorecer la organización y participación ciudadana en el ámbito local, pues, en la misma normativa jurídica, se establece que las funciones de cada comité cívico electoral quedan limitadas al municipio en que hayan postulado candidatos.

Se advierte, asimismo, que la zona sur occidental del país, es la que muestra mayor presencia de comités cívicos electorales, primordialmente, en aquellos departamentos con mayor presencia de población maya, contando además con las organizaciones más pretéritas de este prototipo de estructuras.

En tal sentido, vale la pena referir que esta situación es entendible, debido a los antecedentes de utilización y manipulación, que la mayoría de los partidos políticos han hecho de estas poblaciones, lo cual, a lo largo del tiempo, ha generado desconfianza.

Asociaciones con fines políticos

Las asociaciones con fines de cultura y formación política son organizaciones de duración indefinida cuya finalidad es el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional, su inscripción se regula en el Código Civil y la aprobación de sus estatutos corresponde al Registro de Ciudadanos. Tiene derecho a hacer publicaciones de carácter político de las que serán responsables los directivos de las mismas.

Tribunal Supremo Electoral

La máxima autoridad en materia electoral es el Tribunal Supremo Electoral que no es supeditado a ningún otro órgano (Art. 121). Se integra con cinco magistrados titulares y cinco suplentes que previamente deben llenar ciertas calidades y son electos por el Congreso de la República con el voto favorable de dos terceras partes de una nómina de 30 candidatos propuesta por la Comisión de Postulación, compuesta por académicos y juristas (Art. 136). Duran en sus funciones seis años.

En los Artículos del 121 al 192, la Ley Electoral regula todo sobre las autoridades y órganos electorales del Tribunal Supremo Electoral como el Registro de Ciudadanos, el Secretario General, Inspector General, Auditor, Junta Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales, y Juntas Receptoras de Votos. La Ley también da facultades al Tribunal para que cree las dependencias administrativas que crea necesarias.

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

El Tribunal Supremo Electoral ha demostrado ser garante de los eventos electorales que se han celebrado y es un órgano que goza de la confianza de la sociedad guatemalteca por su honorabilidad y rectitud. Su presupuesto es del 1/2 % del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado lo que los magistrados consideran insuficiente, para su funcionamiento efectivo.

De entre los órganos del Tribunal cobra mucha importancia el Registro de Ciudadanos (Art. 154) que comprende la Dirección General, las Delegaciones departamentales y las Subdelegaciones Municipales; dentro de sus funciones están las inscripciones de los ciudadanos, elabora el padrón electoral, inscribe y fiscaliza a las organizaciones políticas, inscribe a los candidatos a cargos de elección popular, conoce y resuelve acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas. La actualización y depuración del padrón electoral es su responsabilidad, pero en Guatemala eso depende de la información que los registradores civiles de cada municipio le brinden.

Al final del libro dedicado a los órganos electorales se encuentran regulados los medios de impugnación que caben ante las resoluciones del Tribunal o del Registro de Ciudadanos.

Desarrollo del proceso electoral

Inicia con la convocatoria a elecciones y termina al ser declarada su conclusión por el Tribunal Supremo Electoral; solo puede realizarse en plena vigencia de la Constitución Política de la República. Todas las fuerzas de seguridad deben prestar el auxilio necesario que se requiera, para asegurar el orden, libertad y legalidad del proceso electoral. La convocatoria a elecciones corresponde al Tribunal Supremo Electoral, debe contener objeto de la elección, fecha, y en caso de elección presidencial fecha de segunda vuelta, distrito electoral o circunscripciones electorales en que deben realizarse y cargos a elegir. Las clases de comicios son elección de Presidente, Vicepresidente y diputados, corporaciones municipales, elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, consulta popular y elección de diputados al Parlamento Centroamericano.

En la calificación del sufragio se aplican los sistemas de mayoría absoluta que se aplica en elecciones de Presidente y Vicepresidente, y es la mitad más uno de los votos, si no se da segunda vuelta; mayoría relativa se aplica en elecciones municipales y gana quien haya obtenido mayor número de votos; y la representación proporcional de minorías se aplica en la elección de diputados y concejales. En las planillas de diputados debe incluirse al suplente, el Congreso se integra por los diputados electos por lista nacional y en los distritos electorales.

La propaganda y reuniones con ese fin son libres; los inscritos tienen derecho a 30 minutos en la televisión y radio estatal para dar a conocer su programa político; es prohibido pintar paredes, muros, etc. Salvo que sean propiedad privada y se tenga autorización del dueño, usar vehículos con altoparlantes, realizar propaganda el día de las elecciones, expendir licores el día de las elecciones, a los funcionarios públicos dedicarse en horas de trabajo a actividades de índole político electoral, a los militares participar en actos de carácter público o de propaganda electoral.

En relación con el padrón electoral la precitada Ley establece que el mismo contiene la lista de los ciudadanos empadronados para votar en cada municipio, lo prepara y actualiza el Registro de Ciudadanos, es público y gratuito, y de las peticiones y objeciones a este conoce el Director General del Registro de Ciudadanos.

Para determinar el número de juntas receptoras de votos el TSE tendrá en cuenta el número de electores, teniendo cada una un máximo de seiscientos, se instalan en las cabeceras municipales, debiendo velar por el secreto del voto. La votación de la junta receptora es nula si se viola el saco electoral, si es evidente la alteración o falsedad. El TSE declarará la nulidad de las elecciones, en un municipio se anulan en más de la mitad de las juntas receptoras. Cerrada la votación la junta procede al escrutinio, contando los votos y constatando su relación con la de votantes. El proceso será fiscalizado por los órganos electorales. El presidente de la junta receptora de votos debe entregar el saco a la junta municipal e informar los resultados al TSE.

c) Reglamento de la Ley Electoral

El acuerdo 181-87 contiene el Reglamento a la Ley electoral y de Partidos políticos, creado con el afán de desarrollar la normativa contenida en la Ley Electoral, especialmente la destinada a reglamentar específicamente el proceso electoral; este Reglamento contempla en sus 118 artículos, todo lo referente al desarrollo de los comicios; para el efecto dentro de su articulado contiene desde los requisitos de inscripción de ciudadanos, la creación, coalición, fusión e inscripción de partidos políticos y comités cívicos, hasta el conteo de votos emitidos. Contiene además las reglas que deben respetar los candidatos al realizar su propaganda electoral, lo que esta comprende; lo relativo al presupuesto necesario para celebrar los comicios, las medidas necesarias para calificar y revisar los escrutinios, así como las impugnaciones y nulidades que pueden llegar a plantearse en caso de haber anomalías en el proceso electoral.

d) Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

Antecedentes

En julio de 2001, la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República (CEAEC) presentó al Congreso el proyecto de ley que plantea cambios a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. El proyecto deriva de una propuesta que fue presentada a la CEAEC por la Comisión de Reforma Electoral (CRE), la cual fue establecida por los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, específicamente por el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, firmado en Estocolmo el 7 de diciembre de 1996. Este establece que se deben gestionar reformas legales e institucionales que den respuesta a la necesidad de un documento único y confiable de identidad, de un padrón electoral técnicamente elaborado y permanentemente actualizado, de facilitar a los ciudadanos el acceso a los centros de registro y votación, de la promoción de campañas de información pública para favorecer la participación ciudadana, de una mayor transparencia del financiamiento para las campañas electorales. A finales de julio del presente año el proyecto, habiendo pasado por el procedimiento de lecturas en el Congreso, fue remitido por este último a la Corte de Constitucionalidad y se encuentra actualmente esperando el dictamen de dicha institución.

Es preciso mencionar que el trabajo de la CRE debía haber reflejado el espíritu de los Acuerdos de Paz en cuanto a su conformación donde se veían representados los partidos políticos, el Tribunal Supremo Electoral, y las consultas con sectores de la sociedad civil, y en cuanto a las propuestas de cambio a la Ley Electoral incorporando las iniciativas de todas las partes. No obstante, la CRE estuvo sujeta a presiones que provocaron, por ejemplo, la exclusión en su propuesta de la iniciativa que proponía la creación de cuotas para la participación de las mujeres en las listas de cargos en la elección popular. La CEAEC, a su vez, modificó varias de las sugerencias de la CRE, presuntamente disminuyendo la efectividad de las reformas propuestas por esta última.

De hecho, como reacción a la propuesta de reforma de Ley Electoral remitida por la CEAEC a la Corte de Constitucionalidad, aparecen posiciones inconformes con la misma de parte del Tribunal Supremo Electoral, y de la sociedad civil. Estas critican que reflejan las ambiciones de los partidos de hacerse más fuertes y centralistas, que estos se favorecen a sí mismos y que son incoherentes. A continuación, se presentan las diferentes divergencias.

Es importante precisar que este debate se enmarca en un sistema de gobierno presidencial. Es decir, en Guatemala se puede afirmar que existe un sistema de gobierno

presidencialista donde el Presidente ha ejercido una notable hegemonía sobre los otros dos poderes (Legislativo y Judicial), porque ha ejercido el efectivo poder político, administrativo, financiero, de convocatoria, y otros¹³. De hecho, se ha dicho que Guatemala comporta un tipo de dictadura presidencial. No obstante, en la Guatemala de hoy se da el fenómeno de que por primera vez es el Congreso el que le dice al Presidente lo que debe hacer. Esto puede ser debido a que anteriormente ha sido por lo general el jefe del partido mayormente representado en el Congreso el que se lanza a la Presidencia, y así, al ganar las elecciones, se vuelve automáticamente el Jefe del Ejecutivo y del Legislativo ya que su mismo partido gana la mayoría de los votos en el Congreso. Es el caso del jefe del Frente Republicano Democrático (FRG), Partido que ganó las elecciones de 1999, es el jefe del Congreso y por lo tanto es él el que marca las tendencias sobre las decisiones que hay que tomar en el Legislativo, y que son solamente avaladas por el Ejecutivo.

Todo esto cobra importancia en el debate de la reforma a la Ley Electoral, porque no obstante haya quienes, como Duverger, señalan que en el presidencialismo la balanza se inclina más bien del lado de la democracia, porque las elecciones competitivas constituyen la base esencial del poder; no hay que perder de vista que a pesar de que la Guatemala de hoy siga siendo presidencialista el Presidente no es mucho más poderoso que el Parlamento –contrario a lo que señala Mijangos, que teniendo las elecciones presidenciales una importancia mayor a la conferida a las elecciones parlamentarias en el país, este da mayor importancia a la figura del presidente, porque es donde mayormente se manifiesta la creencia de los gobernados de que es legítimo aceptar la coacción de ese Presidente¹⁴. Por tanto, existiendo actualmente una mayor presión por parte del Congreso –específicamente del partido FRG– sobre la acción del Presidente, el primero tiene mayor peso en cuanto a las decisiones a tomar en cuanto a la reforma de la Ley Electoral. Además, este aspecto puede influir sobre la función de producir gobierno que tienen las elecciones, como se explicará más adelante.

Igualmente, hay que señalar que la reforma de la Ley Electoral en Guatemala es importante porque las elecciones cumplen fundamentalmente con tres funciones: “producen representación, producen gobierno, producen legitimación¹⁵”. Producir representación supone la designación de un cuerpo representativo que actúa en nombre de la colectividad.

13 Mijangos C., Luis, Manual de procedimientos legislativos – Capítulo “Sistemas de gobierno”, Guatemala, 1991. Capítulo 2.5

14 Idem

15 Castro, Román, Coord., Temas clave de Ciencia Política, Ediciones Gestión 2000 S.A., Barcelona, 2000, Pág. 101

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

A partir de las revoluciones liberales, la soberanía residirá ya en la nación y no en el soberano, con lo cual el Parlamento sería la institución central del sistema político y máxima expresión de la voluntad general. Con la ampliación del sufragio y la presencia de nuevos partidos políticos en las asambleas parlamentarias, los partidos políticos pasan a constituirse en las principales correas de transmisión de los diferentes grupos sociales. En la democracia representativa, los partidos políticos se convierten en la pieza clave de la representación política¹⁶.

La segunda función –producir gobierno- hace referencia a que las elecciones, ya sea directa o indirectamente a través de diferentes mecanismos, acaban designando a persona o personas que llevarán a cabo una serie de programas políticos. Las elecciones producen gobierno aunque sea de forma indirecta en la medida que el Parlamento a través del voto de investidura concede la confianza al candidato a jefe de gobierno. En los sistemas presidencialistas la producción de gobierno se encuentra de manera mucho más visible en la medida que el jefe de Estado es elegido directamente por el cuerpo electoral. La tercera función es la de producir legitimación. Concluidas las elecciones y designados los candidatos, el cuerpo político se inviste no tan solo de un nuevo rol, el de representación, sino que ese papel quedará reforzado o no según el nivel de aceptación del cuerpo electoral de los mecanismos políticos o del sistema en general. El concepto de legitimación se refiere más a la aceptación social de determinadas normas, comportamientos o sistemas. En definitiva, la función legitimadora se vincula al grado de consenso social y de integración. De hecho, en las democracias representativas las consultas electorales son referencias clave que permiten conocer el grado de aceptación y adhesión al propio sistema y contribuyen a canalizar políticamente el conflicto social y evitar crisis y ruptura traumáticas¹⁷.

Proyecto de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

Como ya se dijo con anterioridad, los Acuerdos de Paz propiciaron que se conformara una Comisión que estudiara la Ley vigente y creara un proyecto de reforma tendente a eliminar las deficiencias en ella existentes, dando una agenda no limitativa que contiene: documentación, empadronamiento, votación, transparencia y publicidad, campaña de información y fortalecimiento institucional.

16 Idem

17 Idem, pag. 103 y 104

El Proyecto de Reforma a la ley Electoral contempla la reforma a más de 140 artículos, es extensa y la mayoría de veces propone reformas de carácter formal.

En cuanto a la ciudadanía y voto no se hacen mayores reformas aunque se esperaba que en el futuro se permitiera el voto a los miembros del ejército, estipulación contenida en los Acuerdos de Paz.

Respecto de las organizaciones políticas, el Proyecto estipula una variante que consiste en exigir a los partidos un número de afiliados tomando como referencia el padrón electoral y no el número de habitantes, lo que eleva de cerca de 5,000 a 12,000 en número de afiliados exigido, para estar vigente. De la misma manera exige ya no 50 sino un 2% de empadronados para iniciar la formación del partido. En cuanto al financiamiento, este se mantiene mixto, parte público y parte privado, pero se coloca un techo de gastos para las distintas campañas y su fiscalización por parte del Tribunal Supremo Electoral. Se crea la posibilidad de crear filiales adicionales (Art. 46 BIS) en los municipios, una más por cada 500 afiliados con derecho a elegir dos delegados a las asambleas nacionales y departamentales.

Se crean dentro de los partidos dos nuevos órganos, uno de fiscalización financiera, un tribunal de honor, y brinda la posibilidad de que la elección de los miembros del Comité Ejecutivo y candidatos a cargos de elección popular, se realicen aplicando el método de representación proporcional de minorías. Además da la posibilidad (no es obligatorio) de que se realicen dentro del partido elecciones primarias.

Por otra parte, hay en el proyecto disposiciones tendentes a obligar a que los partidos hagan efectiva la convocatoria a asambleas, que estas se realicen democráticamente y con más participación de sus afiliados. Asimismo eleva a un 6% de votos a su favor en la elección de presidente y vicepresidente (o lograr representación en el Congreso), el mínimo que se requiere al partido para continuar vigente, de lo contrario procedería su cancelación.

En cuanto a los comités cívicos, el proyecto de reforma les da un trato desigual. Establece que a ellos se requerirá un mínimo de afiliados al momento de su constitución entre 100 afiliados en municipios con hasta 5,000 empadronados, y hasta 3,000 afiliados en municipios con más de 100,000 empadronados. De forma expresa se prohíbe la coalición entre comités cívicos y partidos políticos, o utilizar el mismo símbolo en más de dos ocasiones, y no se acatan las sugerencias de muchas organizaciones de la sociedad civil, de crear comités cívicos departamentales con posibilidad de postular candidatos a diputados al Congreso. Tampoco se les asigna financiamiento público.

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

En la parte de la Ley concerniente a las autoridades y órganos electorales, el proyecto crea en el Artículo 125 BIS, la cédula de identificación personal, cuya emisión y control se da exclusivamente del Tribunal Supremo Electoral. Este documento moderno, confiable y seguro sustituiría a la cédula de vecindad, documento obsoleto que no brinda seguridad jurídica y que es fácil de falsificar, creado mediante decreto 1735 en 1931. La creación de este documento, aunque implica una fuerte inversión, eliminaría esa duplicidad de información que existe entre los Registros Municipales y el Registro de Ciudadanos y que impide la labor eficiente de este último.

El proyecto también crea la Unidad Coordinadora de Delegaciones Departamentales y Subdelegaciones Municipales, para articular de mejor manera y llevar a cabo el trabajo de campañas de información y empadronamiento, que el Proyecto de Ley da como atribución al Tribunal Supremo Electoral.

El libro cuarto de la Ley también es cubierto por la reforma. Dispone que las elecciones se celebren el primero o segundo domingo del mes de agosto, con el objeto de obtener el voto de trabajadores migrantes. Este tema da para mucha discusión porque en esa época del año se presentan dificultades como las lluvias en lo más fuerte del invierno, pudiendo crear aún más ausencia de electores.

Algo de la reforma que es de verdad trascendente, lo constituye la descentralización de las juntas receptoras de votos y está incluido en la reforma al Artículo 231, en donde se establece que el Tribunal Supremo Electoral ubicará centros de votación en las cabeceras municipales y en los lugares atendiendo la división que haga el padrón electoral. Cabe decir que el Tribunal, con el auspicio de instituciones como OEA, ha financiado proyectos de “cartografía electoral” útiles para determinar el lugar de ubicación de los centros de votación.

Otro tema que aborda el Proyecto de Reforma a la Ley Electoral, lo constituye el uso de medios de comunicación masiva. El proyecto introduce mecanismos para lograr un trato equitativo por parte de los medios, a las distintas organizaciones políticas y su fiscalización por parte del Tribunal Supremo Electoral. De la misma manera se regula que el tiempo de transmisión que corresponde al Estado, sea dado al Tribunal Supremo Electoral para que él lo administre, tomando una cuarta parte para promocionar el evento electoral y repartir lo restante entre los partidos políticos, para que ellos den a conocer su programa de gobierno. Puede pensarse que este tipo de disposiciones son muy poco prácticas porque al Tribunal se le dan funciones fiscalizadoras que no alcanzaría a cubrir con sus recursos.

En general las reformas no fortalecen al Tribunal para poder llevar a cabo todas sus funciones de la manera que se esperaría, como las continuas campañas de educación cívica, campañas de información y de empadronamiento masivo en todo el territorio nacional en tiempo electoral y no electoral.

El Proyecto de Ley tampoco da cuotas de participación para mujeres e indígenas que son quienes menos participan.

Proyecto final de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

En un comunicado de prensa de fecha 14 de agosto del año 2001, el Tribunal Supremo Electoral planteaba su desacuerdo con modificaciones introducidas por el Congreso de la República, al Proyecto de Ley original que ellos habían presentado como Iniciativa de Ley, en caso de ser favorable el dictamen de la Corte de Constitucionalidad.

Dentro de las modificaciones, se presentaba una variante al Artículo 3 que de forma expresaba que “en materia electoral toda autoridad que ejerza jurisdicción, deberá observar en sus actos, procedimientos y resoluciones, el principio constitucional de preeminencia del derecho internacional en materia de derechos humanos”. Esto hizo presumir que una norma que no necesitaba incluirse por su existencia en la Constitución Política de la República (Art. 46), solo podía tener como fin propiciar la inscripción del golpista Efraín Ríos Montt, Presidente del Congreso.

Otra variante la constituye retirar del texto legal la causal de cancelación del partido si participa en actos que tiendan a reelegir a la persona que ejerce el cargo de Presidente de la República, lo que podría presumir razones un poco obscuras.

En cuanto a las organizaciones políticas, se nota en el proyecto final no incluir la creación de filiales adicionales y como obligaciones para los partidos políticos mantener en organización partidaria en 50 municipios o doce departamentos, lo uno o lo otro, no ambos como está legislado actualmente.

La Cédula de Identificación Personal se mantiene en el texto final, pero se deja para que se cree la ley correspondiente y el órgano que la emita y administre del cual el Tribunal Supremo Electoral formará parte, lo que no estaba contemplado originalmente dado que el Tribunal es uno de los pocos órganos que goza de la confianza de la sociedad guatemalteca.

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

El proyecto final incluye también un aumento en el financiamiento público, de 2 quetzales a 2 pesos centroamericanos (2 dólares), cantidad significativa si se piensa que no se le exige a los partidos nada a cambio como la formación cívica y política de sus afiliados y en general.

En cuanto a las autoridades y órganos electorales, el proyecto final aumenta de 30 a 40, el listado que la Comisión de Postulación debe presentar al Congreso de la República para su elección, hecho desaprobado también por organizaciones de la sociedad civil y por el Tribunal. Además se pedía que el Tribunal “justificara” sus gastos para recibir su presupuesto.

Si consideramos que al caso específico de Guatemala, como en parte se manifestaron los Acuerdos de Paz, hay factores que tienen mucha importancia en el espectro político como lo son: la identificación de la ciudadanía, el sistema electoral, la regulación efectiva de los partidos políticos, las autoridades electorales y la organización del proceso electoral; el Proyecto de Ley originalmente planteado por la Comisión de Reforma Electoral, intentaba dar pasos hacia delante, que en parte se vieron disminuidos con los cambios que el proyecto sufrió en manos de los diputados del Congreso de la República. El mismo Tribunal advirtió deficiencias en el Proyecto de Reforma a la Ley Electoral he hizo llegar a la Comisión Legislativa sus “correcciones”, que no fueron escuchadas.

Con la no aprobación del proyecto final se perdió la posibilidad de descentralizar las juntas receptoras de votos y la creación de un documento único de identificación.

Como se dijo al inicio, se espera que la próxima legislatura que tomará posesión el 14 de enero 2004, tenga dentro de sus prioridades crear la Ley de Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para lo cual valdría la pena considerar el proyecto elaborado por Comisión de Reforma Electoral que se creó a raíz de los Acuerdos de Paz, pero esta vez profundizando en su estudio, a fin de concebir un documento que tenga aplicación práctica y que logre mejoras profundas en el entorno político de Guatemala.

III. Partidos y actores

En el presente apartado se seleccionaron dos partidos políticos para el estudio: el Partido de Avanzada Nacional y el Frente Republicano Guatemalteco. El motivo por el que se seleccionaron los citados partidos, fue por el peso político que han significado durante las últimas décadas, durante las cuales tuvieron cada uno la Presidencia y la mayoría como bloque parlamentario dentro del Congreso de la República.

Es de destacar que este último período, primera vuelta en las elecciones 2003, nacieron dos nuevas fuerzas políticas, una es la Gran Alianza Nacional –GANA-, que se integra por el Partido Patriota, el Partido Movimiento Reformador y el Partido Solidaridad Nacional. Esta Alianza tiene como líder a Oscar Berger, anterior miembro y candidato presidencial del PAN.

La otra fuerza en contienda es el Partido Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-, que comienza a gestarse en el 2000 con su líder Alvaro Colom, en el seno de la coalición Alianza Nueva Nación. La segunda vuelta 2003 se realizará el 28 de noviembre del 2003.

a) Partido de Avanzada Nacional –PAN

El Partido de Avanzada Nacional nace como comité cívico electoral, denominado “Plan de Avanzada Nacional”, constituido primeramente con la finalidad de conquistar la Alcaldía del Municipio de Guatemala, en las elecciones de 1985. El Partido se fundó por iniciativa de un grupo de empresarios y profesionales que decidieron involucrarse en la actividad política ante el deterioro del sistema político en los años 70, principalmente por los fraudes electorales, la represión y la polarización ideológica.

Inicialmente, la figura que lidera al PAN fue Alvaro Arzú Irigoyen, quien posteriormente, durante las últimas elecciones del 2003, se une al Partido Unionista como candidato a Alcalde Metropolitano. Arzú adquirió notoriedad pública como Director general del Instituto Guatemalteco de Turismo (IGUAT), a finales de la década de los 70 y como candidato a la Alcaldía del Municipio de Guatemala en 1982.

Entre los fundadores del PAN destacan: Oscar Berger, quien en las últimas elecciones es candidato a la presidencia por la Gran Alianza Nacional –GANA-; Luis Flores Asturias, Roberto Gereda, Luis Pedro Quezada y Carlos Valle. En la elaboración de los Estatutos participaron Arabella Castro, Anabella de León, Rodolfo Mendoza y Alejandro Porras.

El PAN ganó las elecciones a la Alcaldía Metropolitana en noviembre de 1985, como comité cívico, durando la gestión hasta 1991. Ya como Partido, el PAN ha ganado la Alcaldía en los siguientes tres períodos: 1991 – 1996, 1996 – 2000 y 2000- 2004.

Las gestiones para que el PAN se constituyese como Partido político se iniciaron en 1987, lográndose culminar en 1989, cuando se le reconoce el status. La primera contienda en que participó fueron las elecciones generales de 1990, postulando a Arzú a la Presidencia. En esa oportunidad logró el cuarto lugar y colocó doce diputados al Congreso de la República.

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

Políticamente el bloque de diputados jugó un papel importante en el proceso que se desencadenó como consecuencia del autogolpe del Presidente Serrano Elías en 1993, al colaborar directamente en la búsqueda de una salida constitucional a dicha crisis. En dicho momento el bloque de diputados renunció a su participación en el Congreso y forzó la renuncia de los demás. En las elecciones legislativas extraordinarias de 1994, convocadas después del proceso que se conoció como “depuración”, y que culminó con la disolución, el PAN logró triplicar la proporción de su representación parlamentaria (30% del total).

Su participación post golpe de Estado, implicó que el perfil del Partido subiera a tal punto que, en las elecciones de noviembre de 1995, triunfó tanto en las elecciones presidenciales como en las parlamentarias y municipales. Arzú ganó la Presidencia en segunda vuelta, la mayoría absoluta de diputaciones (43 de 80) y la mayoría relativa de las alcaldías (107 de 300).

La administración durante este período y las políticas neoliberales implementadas lograron el desgaste del Partido, provocando la derrota de Oscar Berger en las elecciones generales de 1999. Sin embargo, logró ganar 37 diputaciones de 113 y 108 alcaldías de 330.

Se puede destacar que como organización, el PAN se desarrolló y giró en relación a una sola persona, lo que influyó en el desgaste a nivel de los demás seguidores.

En Asamblea Nacional, realizada en septiembre del 2001, el PAN acordó introducir el procedimiento de elecciones primarias para la designación de los candidatos partidarios a cargo de elecciones populares. Para el efecto, reformó sus Estatutos y aprobó un Reglamento acorde a sus propósitos, elegir al candidato a través de este procedimiento.

Principios e ideología

Hay posiciones encontradas en cuanto a la ideología del Partido, algunos de sus simpatizantes afirman que solo se tienen valores y principios. Sin embargo, otros miembros del Partido, afirman que si se observa la composición de sus líderes, sus planteamientos y su práctica, se descubre que reconocían como principios orientadores de su acción: la dignidad humana, la subsidiaridad del Estado y el bien común, los cuales son principios de la ideología socialcristiana.

Según entrevista realizada a Héctor Cifuetes, el Partido se sustentó en tres tendencias: el socialcristianismo, el neoliberalismo y la socialdemocracia. En algunos sectores, como en el manejo y la provisión de servicios, hubo un fuerte compromiso en el área rural, aplicando

el servicio de subsidiaridad del Estado, lo que también se aplicó en los programas de caminos vecinales y rurales, introducción a la electricidad y telefonía rural. En otras ejecuciones prevaleció la tendencia neoliberal, ejemplo de esto la privatización de servicios.

Digiriendo con la organización de voluntarios, Leonel López Rodas asegura que las bases tomaron control, para crear un Partido de masa, no de cuadros, con una ideología definida, donde el centro de acción lo constituye “el ser humano y la sociedad”.

Principios

Los principios que le dan fundamento al PAN, según los Estatutos internos del Partido son: el bien común, la libertad, la solidaridad, la honradez, honestidad, la responsabilidad, el respeto, la seguridad, el orden jurídico y el orden internacional solidario.

Organización y funcionamiento interno

De acuerdo con los fundamentos ideológicos, la Secretaría de Formación Interna manifiesta que uno de los signos distintivos de su gestión lo constituye el hecho que las bases del Partido participan activamente en la vida partidaria. Asimismo, las secretarías de Organización y Formación desarrollan una intensa actividad, al igual que las instancias como el Consejo Político, el Consejo de Desarrollo Integral y las demás secretarías sectoriales.

Los mecanismos de elección son los establecidos en la Ley Electoral y en los Estatutos propios. El PAN tiene una estructura sectorial (secretaría de asuntos profesionales, indígenas, obreros, formación política, jurídicos, internacionales), se decidió que ese liderazgo tuviera representación en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Así la dirección departamental tiene sus representantes ante la Asamblea Nacional y los del CEN escogen a los líderes sectoriales que más se han distinguido durante la campaña previa a las elecciones. La Asamblea Nacional se caracteriza por contar con una sola planilla de consenso, donde estaban representados todos los sectores y grupos.

Según miembros del Partido, un ejemplo de cómo se tomaban las decisiones internas es cómo se determinaron las planillas del listado nacional y distritales, así como los candidatos para las alcaldías más importantes, en las elecciones 1999. Según algunos miembros, se hizo en contra de la opinión de la mayoría. López Rodas opina que como consecuencia de ello lo que sucedió en el país, fue que la gente demandó un cambio; la base y el interior del país tomaron la dirección del Partido, o sea, se experimentó una democratización a través de un proceso electoral interno en el que hubo voto secreto.

Organización burocrática

El Partido tiene dos tipos de organizaciones, la territorial y la sectorial. La primera abarca los 22 departamentos. En algunos de estos sus órganos directivos están integrados totalmente por indígenas (tal es el caso de Totonicapan, quiché y Huehuetenango).

Los otros niveles funcionan de acuerdo a la Ley Electoral y de Partidos Políticos a nivel nacional, departamental y municipal; los comités ejecutivos nacional, departamental y municipal; y los secretarios generales nacional, departamental y municipal. A nivel municipal funcionan las filiales, organizadas de la siguiente forma: Secretario General, Secretario General Adjunto, Secretario de Actas, Secretario de Organización, Secretario de Formación Política Secretario de Finanzas y dos o más vocales.

Funcionan otras secretarías y órganos a nivel nacional, son las secretarías nacionales de organización y filiales, la de formación política, así como el consejo político, el consejo de desarrollo integral, el comité de fiscalización financiera y el tribunal de disciplina.

En cuanto a elección de cargos por sufragio universal, el Partido siempre tuvo la última palabra, ya que eran los líderes quienes decidían quiénes iban a ser autoridades o candidatos, aunque formalmente siempre se siguieron todos los procedimientos.

Financiamiento

El PAN obtiene sus recursos financieros de las cuotas donaciones de sus afiliados, dependiendo de la capacidad de cada cual, y de donaciones de ciudadanos simpatizantes de la organización. La mayor parte de la financiación proviene de personas acaudaladas. Se estima que la campaña de 1999 tuvo un costo de 70 millones de quetzales, cubierto por donaciones privadas.

Otra fuente de financiamiento que el PAN ha tenido desde su fundación es la deuda política a la que ha tenido derecho por haber obtenido, en las elecciones presidenciales de 1990, 1995 y 1999, el porcentaje mínimo de votos que la Ley Electoral establece para tal fin.

**DESEMPEÑO ELECTORAL DEL PARTIDO DE AVANZADA NACIONAL (PAN)
NÚMERO Y PORCENTAJE DE VOTOS VÁLIDOS; CARGOS OBTENIDOS
EN EL PERÍODO 1990- 1999**

	1990 Generales	1993 Municipales	1994 Parlamentarias	1995 Generales	1998 Municipales	1999 Generales
Elecciones presidenciales, primera vuelta	268,776 17.29 %			585,393 36.50 %		664,417 30.32 %
Elecciones presidenciales, segunda vuelta				671,354 51.22 %		549,408 31.68 %
Elecciones de diputados, lista nacional	268,776		162,161	504,362		566,314
Diputados Electos	5		5	7		7
Elección de diputados distritales	288,331		172,224	337,607		507,787
Diputados electos	7		19	36		30
Diputados electos total	12 de 116		24 de 80	43 de 80		37 de 113
Diputados electos al Parlacen	2 de 20			8 de 20		7 de 20
Elecciones Municipales	265,873	79, 435		495,603	57,580	248,534
Candidatos Postulados	253	225		303	29	318
Alcaldes electos total	16 de 300	35 de 276		107 de 300	22 de 30	108 de 330

Fuente: elaboración del DISOP – ASIES

b) Frente Republicano Guatemalteco

Antecedentes

El partido Frente Republicano Guatemalteco (FRG), surgió en 1989, por iniciativa del General Retirado José Efraín Ríos Montt, quien con el apoyo de familiares y amigos, impulsados por el carisma moral y religioso del ex militar, fundaron a finales de los ochenta el Partido político que fue legalmente inscrito el 10 de enero de 1990, y que ha sido encabezado por Juan Francisco Reyes López (actual Vicepresidente guatemalteco) y Harris Withbeck, además de otros muchos seguidores de Ríos Montt y ex funcionarios de Estado durante el Gobierno de este último entre marzo de 1982 y agosto de 1983.

Para hablar del FRG, es necesario conocer la trayectoria política del personaje que es conocido como ícono del mismo, quien fue Secretario General del Partido durante cinco periodos consecutivos, y que inició su carrera política públicamente en 1973 como candidato presidencial del partido Democracia Cristiana Guatemalteca en las elecciones generales de 1974; de acuerdo con testimonios e informes de la época, el candidato ganó las elecciones pero los resultados fueron manipulados y alterados produciéndose en fraude legal que le robó el triunfo¹⁸. Luego de su participación en las elecciones, Ríos Montt regreso a las filas del ejército, y el 23 de marzo de 1982, fue propuesto por los militares que protagonizaron el golpe de Estado, para encabezar la junta de gobierno recién constituida, en donde se auto-nombró Jefe de Gobierno, cargo del cual fue relevado meses después por el alto mando del ejército.

Con el transcurso de los años la figura de Ríos Montt fue casi olvidada, hasta la fundación del Partido que hasta la fecha encabeza, el FRG; en 1990 pretendió ser inscrito como candidato presidencial para las elecciones generales de ese año, a pesar de que el artículo 186 de la Constitución Política de la República establece que ningún ex presidente de ipso puede optar a este cargo, la inscripción le fue denegada, tanto por el Tribunal Supremo Electoral como por la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad. En 1994, al producirse la elección extraordinaria de diputados al Congreso de la República, Ríos Montt encabezó el listado nacional y accedió al Congreso, donde fue electo Presidente del mismo, cargo que ejerció hasta 1995, cuando nuevamente intentó fallidamente ser candidato presidencial de su Partido. Tras este nuevo rechazo el FRG optó por inscribir a un

18 Asociación de estudios sociales, monografía de partidos políticos, Guatemala 2002.

candidato externo, siendo electo para el efecto Alfonso Portillo, actual Presidente de la República. En 1999 Ríos Montt fue electo una vez más como Diputado al Congreso de la República, organismo que preside desde el 14 de enero de 2000 hasta la fecha.

El presente año ha sido de gran polémica y controversia en Guatemala en virtud del nuevo intento de Ríos Montt y de su Partido de ser inscrito nuevamente como candidato presidencial en las elecciones generales del 9 de noviembre de los corrientes; en un primer intento la inscripción fue denegada tanto por el Tribunal Supremo Electoral como por la Corte Suprema de Justicia, pero Ríos Montt, encontró el fallo que tanto ansiaba y que estaba en manos del más alto Tribunal Guatemalteco, la Corte de Constitucionalidad accedió a la inscripción de Efraín Ríos Montt como candidato presidencial, tras una serie de recursos e impugnaciones al controversial fallo interpuestos por diversos partidos políticos, organizaciones de derechos humanos y asociaciones apolíticas el fallo fue ratificado, y el ex militar fue inscrito, aunque su participación en las elecciones generales no alcanzó más del doce por ciento de los votos emitidos, por lo que “El General” no pudo llegar a la segunda vuelta electoral a celebrarse el 28 de diciembre de 2003.

Principios, valores e ideología¹⁹

Tanto la ideología como los principios y postulados del FRG, giran alrededor de las concepciones de su fundador, mismas que están revestidas con un alto grado de religiosidad, al grado de que en sus Estatutos reconoce a la Biblia como “El manual más apropiado, completo y permanente para gobernar”, puesto que ella promulga y establece lo que debe y lo que no debe hacerse. Además el Manual señala la paz como el fin más importante del Estado, propugna por el derecho a la libertad de expresión y por el fomento de la expresión creadora y la protección e investigación de la multiculturalidad del país.

En el ámbito económico señalan los Estatutos del Partido “la convicción de que en un mercado competitivo los guatemaltecos progresaran económicamente, no solo por la naturaleza del procedimiento, sino por la creatividad y dinamismo de los participantes²⁰”.

En el Manual de la Doctrina del Partido se abordan otros temas, entre los que se destaca la influencia religiosa del Partido, para lo que me permito transcribir algunas líneas del precitado Manual: “al procurar los derechos humanos buscamos una autoridad o una norma

19 Idem

20 Tomado literalmente de los Estatutos del partido FRG.

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

que trascienda a nuestra situación. Esta autoridad es Dios, pues el carácter de Dios constituye esa norma. Puesto que los derechos humanos son derechos dados por Dios, no los confiere ni la sociedad ni el Estado. Más bien los derechos humanos tienen en su raíz el hecho de que todo ser humano es hecho a imagen de Dios ²¹”.

En el aspecto ideológico resaltan los miembros del Partido que la ideología del FRG, no es de derecha ni de izquierda, es “guatemalteca”, se define por aspectos que deben beneficiar al país y que deben manifestarse mediante el respeto de los militantes del Partido a la Biblia²².

Objetivos

En diversas entrevistas los dirigentes del Partido han manifestado que el objetivo central del FRG es el establecimiento de un verdadero Estado de derecho en Guatemala, además buscan seguir consolidando al Partido, no apartándose del mismo aún cuando se está en el poder.

Organización interna

En congruencia con los Estatutos rectores del Partido y con la Ley Electoral y de Partidos Políticos el FRG cuenta con los siguientes órganos de dirección y gestión:

1. Asamblea Nacional
2. Comité Ejecutivo Nacional
3. Asambleas departamentales
4. Comités ejecutivos departamentales
5. Asambleas municipales
6. Comités ejecutivos municipales

Con el objeto de no caer en una redundancia, para conocer las funciones de cada uno de los anteriores órganos, es necesario remitirnos al apartado de la situación legislativa contenido en páginas anteriores.

21 Idem

22 citado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales en la monografía de partidos políticos, Guatemala 2002

Financiamiento

El artículo 72 de los Estatutos del Partido establece que: “los afiliados que ocupen cargos de funcionarios públicos colaborarán aportando una cuota opcional de su salario, la cual no podrá ser menor del diez por ciento de la totalidad del sueldo del cargo”, en el ámbito popular y en informaciones de prensa se conoce esta colaboración como “diezmo”. Además cuenta con aportes ordinarios y extraordinarios administrados por la Secretaría General, mismos que son divididos para gastos municipales, departamentales y nacionales del Partido.

Capacitación y formación política

El FRG cuenta con instancias de capacitación de sus afiliados, para el año 2001, tenía el Instituto de Promoción Ciudadana, cuyos fines eran la enseñanza de la ley Electoral y de Partidos Políticos, de la Constitución Política de la República y del Manual Doctrinario del Partido. Asimismo entre los fines específicos del Instituto figuraba el incremento de la participación de jóvenes y mujeres dentro del Partido.

Relación social del Partido

Fuentes afines al FRG y líderes del mismo manifiestan coincidentemente que el Partido no tiene una base social sectorial, si no más bien amplia, rechazan el populismo, el elitismo y el oportunismo, su militancia está constituida principalmente por campesinos e indígenas, aunque actualmente la naturaleza de esta base está cambiando, en virtud del incremento en la participación de jóvenes y mujeres en el Partido. En relación con la representatividad del Partido en el Congreso de la República actual, podemos mencionar que la composición del bloque del FRG se integra con cuatro mujeres y siete diputados indígenas de un total de 63 diputados; es decir el 6% de los diputados del FRG son mujeres y el 11% son indígenas²³.

El Partido no reporta vínculos internacionales ni participación de otras organizaciones de la sociedad, salvo las personales de cada uno de sus dirigentes, como lo son los nexos de la familia Ríos Montt con la iglesia evangélica Verbo.

23 Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Monografía de partidos políticos, Guatemala 2002

Desempeño electoral

El FRG tuvo su primera participación en 1990 dentro de una coalición con los partidos Institucional Democrático y el Frente de la Unidad Nacional, obteniendo doce diputaciones y diecinueve alcaldías. En 1994 obtuvo 32 diputaciones, y en 1995 obtuvo el segundo lugar en las elecciones presidenciales, cuando postuló por primera vez a Alfonso Portillo.

En las elecciones generales de 1999 los candidatos eferregistas Alfonso Portillo y Francisco Reyes López ganaron la contienda electoral para la Presidencia y Vicepresidencia de la República al aventajar con un 68% de los votos al binomio del Partido de Avanzada Nacional integrado por Oscar Berger y Arabella Castro, así mismo obtuvieron la mayoría en el Congreso con 63 diputaciones y 153 corporaciones ediles²⁴.

24 Idem

**DESEMPEÑO ELECTORAL DEL FRENTE REPUBLICANO GUATEMALTECO (FRG)
 NÚMERO Y PORCENTAJE DE VOTOS VÁLIDOS;
 CARGOS OBTENIDOS EN EL PERÍODO 1990- 1999**

	1990 Generales	1993 Generales	1994 Parlamentarias	1995 Generales	1998 Municipales	1999 Generales
Elecciones presidenciales, primera vuelta	No presentó candidato			341,364 22.04 %		1.045,820 47.72 %
Elecciones presidenciales, segunda vuelta				639,404 48.78 %		1.184,932 68.32 %
Elecciones de diputados, lista nacional	No presentó candidato		206,960	295,226		884,039
Diputados Electos			7	4		11
Elección de diputados distritales	215,155		172,649	243,208		801,076
Diputados electos	12		25	17		52
Diputados electos total	12 de 116		32 de 80	21 de 80		63 de 113
Diputados electos al Parlacen	No presentó candidato			5 de 20		10 de 20
Elecciones Municipales	84,677	17,913		313,336	24,232	219,219
Candidatos Postulados	137	78		256	28	234
Alcaldes electos total	19 de 300	5 de 276		47 de 300	2 de 30	153 de 330

Fuente: elaboración del DISOP - ASIES

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

**GUATEMALA, DESEMPEÑO GENERAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
 PERÍODO 2000-2002**

No	PARTIDO	FECHA DE INSCRIPCION	NUMERO DE AFILIADOS	DIPUTADOS 2000-2004	ALCALDES 2000-2004	DIPUTADOS AL PARLACEN 2001-2006
1	DCG	14- ENERO1986	82,642	2	10	0
2	PAN	15-MAYO-1989	33,898	ELECTOS 37 ACTUAL19.	108	ELECTOS 7 ACTUAL 1
3	FRG	10-ENERO-1990	43,564	63	153	ELECTOS 10 ACTUAL 9
4	UN	20-FEBRERO-1990	5,677	-----	-----	-----
5	UD	15-JULIO-1993	6,246	1	4	-----
6	PLP	7-MARZO-1994	13,424	1	4	1
7	Los Verdes	18-ENERO-1995	5,526	En coalición con UD 1	4	-----
8	PMR	6-ABRIL-1995	5,616	-----	-----	-----
9	DIA	19-MARZO1998	11,825	En coalición con URNG 9	14	En coalición con URNG 2
10	URNG	18 DICIEMBRE 1998	10,398	ELECTOS 9 ACTUAL 5	14	ELECTOS 2 ACTUAL 0
11	PP	13 JUNIO 2002	5,025			
12	PSN	30 AGOSTO 2002	4,641			
13	UNE	5 SEPTIEMBRE 2002	5,407	7		
14	PU	23 SEPTIEMBRE 2002	4,541	10		
15	PDSP	19 DICIEMBRE 2002	5089			

Fuente: DISOP-ASIES.

VI. Referentes bibliográficos

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *Diagóstico del Funcionamiento del Sistema de Partidos Políticos en Guatemala*. ASIES, Guatemala 2002.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *El Rol de los Partidos Políticos* ASIES, Guatemala.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *Los partidos políticos y la función parlamentaria*. ASIES, Guatemala 1988.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *El ordenamiento interno de los partidos políticos*. ASIES, Guatemala 1989.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *Democracia, estado de derecho y buen gobierno: desafíos para América Latina*. ASIES, Guatemala 2001.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *La cultura democrática de los guatemaltecos en el nuevo siglo*. ASIES, Guatemala 2002.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *Organización Social: notas sobre el pasado y lineamientos para el futuro*. ASIES, Guatemala 1991.

Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política* 7ª. Ed. Edit. Siglo XXI México, Distrito Federal 1991.

Castro, Román, Coord., *Temas clave de Ciencia Política*, Ediciones Gestión 2000 S.A., Barcelona, 2000

Edna Camargo. *Historia de la Cultura de Guatemala*. Guatemala 1998

Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala 1985

Dada Héctor, De Villa Gonzalo, Reyes Miguel Angel, Rodríguez Miguel Angel, Soberanis Catalina, Zamora Rúben. *Partidos políticos y sociedad civil en Centro América*. INCEP, Guatemala 1996.

Diccionario Electoral, tomo I y II. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Agencia Española de Cooperación Internacional. Costa Rica 2002.

Duverger, Maurice. Giovanni Sartori. *Los Sistemas Electorales*. Cuadernos de CAPEL. IIDH. Costa Rica, 1988.

Gil, Rosario y Estuardo Orantes. *Sociología de Guatemala*. Guatemala 1998

Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 del Congreso de la República. Guatemala 1985.

Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica

Mijangos C., Luis, *Manual de procedimientos legislativos* – Capítulo “Sistemas de gobierno”, Guatemala, 1991

Ponciano Castellanos, Karen. *El rol de la Sociedad Civil en los procesos de paz en Guatemala y El Salvador*. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Revista de temas y documentos de debate, No. 64, agosto 1996.

Revista El Observador Electoral. *Partidos Políticos e Institucionalidad Electoral*. Guatemala 2003.

Revista El Observador Electoral. *Entre la comunidad y el Estado: el rol de la sociedad civil y los partidos políticos en el proceso electoral y la transición democrática*. Guatemala 2003.

Revista Diálogo. *La difícil Legitimidad electoral en Guatemala*. FLACSO, Guatemala 1999.

Sánchez del Valle Rosa, Ochoa García Carlos, Pacay Cú Armando. *Los Comités Cívicos. Gestión local de la acción política*. IRIPAZ Guatemala, 1995.

Sánchez del Valle, Rosa. *Tesis Comités Cívicos: nuevas formas de participación en el espacio local*. Universidad Rafael Landívar, Guatemala 2002.

Sánchez del Valle, Rosa. *Dimensión de Género en la Gestión Local de Riesgo*. Cooperación Técnica Alemana / FEMID, Guatemala 2002.

Sánchez del Valle, Rosa. *Comités Cívicos: ¿hacia una coexistencia de plataformas políticas departamentales?* Friedrich Ebert Stiftung, Guatemala 2000.

Solórzano, Martínez, Mario. *Transición y Gobernabilidad*. Guatemala, Fundación Friedrich Ebert, 1995.