

GUATEMALA 2006: EL ANIVERSARIO DE LA DEMOCRACIA Y LA PAZ

DINORAH AZPURU
WICHITA STATE UNIVERSITY

LIGIA BLANCO
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Resumen

En el año 2006 Guatemala llegó a dos importantes aniversarios: el vigésimo aniversario del proceso de democratización, así como el décimo aniversario de la firma de los acuerdos de paz. El año se caracterizó por un temprano inicio de la campaña electoral para las elecciones que tendrán lugar en septiembre, 2007. Esto hizo que se dificultara llegar a acuerdos entre las ramas Ejecutiva y Legislativa y llevó a una mayor fragmentación de los partidos políticos representados en el Congreso. Del lado de las políticas gubernamentales, hubo estancamiento en las políticas sociales y un continuo deterioro del sistema de seguridad pública.

Abstract

In 2006 Guatemala reached two important anniversaries: the 20th anniversary of the democratic process, as well as the 10th anniversary of the signature of the peace accords. The year was characterized by an early start of the electoral campaign for the elections that will take place in September, 2007. This made it harder to reach agreements between the Executive and the Legislative branches and led to the further fragmentation of the political parties represented in Congress. On the side of governmental policies, there was stagnation in social policies and a continued deterioration of the public security system.

PALABRAS CLAVE • Democracia • Elecciones • Proceso de paz • Gobierno • Congreso

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2006 Guatemala celebró dos aniversarios importantes. Por un lado, el vigésimo aniversario del inicio del primer gobierno civil del actual proceso democrático (el cual tomó posesión en enero, 1986), y por otro, el décimo aniversario de la firma de los acuerdos de paz firme y duradera (suscritos en diciembre, 1996) que dieron fin a 36 años de enfrentamiento armado. El aniversario de la firma de la paz fue recordado de distintas maneras, desde editoriales en los principales periódicos del país, celebraciones oficiales, hasta protestas de ciertos grupos inconformes con los avances en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los acuerdos. Por otro lado, el signo más visible del continuo proceso democrático fue el temprano inicio de la campaña electoral con vistas a las elecciones generales que se realizarán en septiembre 2007.

En este artículo se hace un recuento de los hechos políticos más importantes acaecidos en el año 2006. Antes de ello, es importante tener como referencia el marco jurídico que sustenta el actual proceso político. El sistema de gobierno y las reglas democráticas establecidas en

la Constitución Política de la República que entró en vigencia en mayo de 1985 y en la Ley Electoral y de Partidos Políticos aprobada en 1985 han regido la vida política del país a lo largo de 20 años, habiendo sufrido pocas modificaciones. De tal cuenta, Guatemala tiene un régimen presidencialista, un Parlamento unicameral y un sistema electoral de representación proporcional de minorías para las elecciones legislativas y de *ballotage* para las elecciones presidenciales; las elecciones de gobiernos locales se rigen por un sistema de mayoría relativa; todas las elecciones se realizan concurrentemente cada cuatro años¹. El voto ciudadano es un derecho reconocido por la Constitución para los ciudadanos mayores de 18 años, no existiendo obligatoriedad de asistir a las urnas.

Desde la apertura democrática se han realizado cinco elecciones presidenciales, habiendo todas llegado a dos rondas electorales².

Diversos analistas coinciden en que Guatemala ha tenido importantes avances en su proceso democrático, en especial se compara la situación actual con la existente durante la mayor parte del siglo veinte bajo el mando de gobiernos autoritarios³. No obstante, persisten numerosos problemas en el ámbito político, social y económico, cuyo análisis va más allá del objetivo de este artículo.

II. TEMAS SALIENTES EN LA REALIDAD NACIONAL EN 2006

1. Coyuntura social

En el año 2006 se dieron diversas acciones de protesta relacionadas con aspectos de política social. Por un lado el movimiento magisterial organizó manifestaciones en rechazo a la reforma educativa que el gobierno impulsaba, la cual quedó postergada. Por otro lado, en el sector de salud pública los médicos y empleados de distinto nivel organizaron paros en las consultas externas de los principales hospitales nacionales como protesta por la falta de recursos y por las condiciones precarias en que funciona el sistema. También se dieron protestas aisladas en contra del tratado de libre comercio con Estados Unidos, denominado TLC-CARD (DR-CAFTA por sus siglas en inglés).

¹ La reforma constitucional de 1994 redujo el período presidencial y legislativo de cinco a cuatro años. Las elecciones municipales también se realizan en forma concurrente. No hay elecciones de medio período ni para el Congreso ni para la elección de gobiernos locales. Es importante señalar que en las elecciones municipales se permite la participación de los denominados Comités Cívicos, es decir grupos políticos locales que pueden organizarse con el propósito de postular candidatos a puestos de elección municipal.

² Los siguientes partidos políticos resultaron ganadores en dichas elecciones: en 1985 la Democracia Cristiana Guatemalteca (Vinicio Cerezo), en 1990 el Movimiento de Acción Solidaria (Jorge Serrano), en 1995 el Partido de Avanzada Nacional (Alvaro Arzú), en 2000 el Frente Republicano Guatemalteco (Alfonso Portillo) y en 2003 la Gran Alianza Nacional (Oscar Berger). Ramiro de León Carpio asumió la presidencia del país nombrado por el Congreso para completar el período de Jorge Serrano, quien abandonó la presidencia luego de un fallido intento de autogolpe de estado en mayo de 1993. De León Carpio entregó el mando al siguiente presidente electo, Álvaro Arzú, en enero de 1995.

³ En la bibliografía se mencionan trabajos relevantes que han analizado el proceso democrático y el proceso de paz en Guatemala (ver por ejemplo: Internacional IDEA, 1998; Torres Rivas y Aguilera 1998; McCleary. 1999; Jonas, 2000; Pásara 2003; Olascoaga, 2003).

Cabe recordar que Guatemala es uno de los países latinoamericanos con mayor proporción de población rural (50% en 2005)⁴; en el año 2006 la falta de definición en cuanto a una política de desarrollo rural fue otro factor que generó conflicto en el país. Para presionar a favor de tal definición, la dirigencia campesina e indígena organizó diversas acciones de protesta. Como resultado de estas presiones, el gobierno y la dirigencia social campesina e indígena suscribieron un acuerdo marco mediante el cual se inició un diálogo, que se materializó en un Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social y Reducción de la Pobreza. Se prevé que el mismo sea aplicado durante el año 2007.

Adicionalmente a este clima de conflictividad social debe señalarse que durante todo el año los guatemaltecos, en especial quienes habitan en áreas urbanas, siguieron siendo afectados por la violencia y la inseguridad, como consecuencia del incremento de la delincuencia común, la acción de las pandillas juveniles, la persistencia del crimen organizado y el narcotráfico. En una encuesta nacional realizada en julio 2006, el 50% de los entrevistados consideró que los problemas más graves que enfrenta el país son la criminalidad y la violencia (Azpuru, 2007). Como ejemplo, en la Tabla 1 se observa el aumento en el número de homicidios ocurridos en el país en años recientes.

Tabla 1: Homicidios en Guatemala: 2003-2006

Año	2003	2004	2005	2006
Homicidios	4.237	4.507	5.336	5.885

Fuente: Informe anual del Procurador de Derechos Humanos 2006.

2. Coyuntura económica

En el ámbito económico, el año 2006 se caracterizó por un aumento de la tasa de crecimiento del PIB (4,6%), la mayor tasa de los últimos ocho años. Esta alza en la producción real de la economía se explica, principalmente, por la estabilidad macroeconómica, la puesta en marcha de proyectos de infraestructura por parte del gobierno central y la municipalidad de Guatemala, y la entrada en vigencia del TLC-CARD el 1 de julio de 2006.

Como resultado de las medidas adoptadas en el año 2006 en materia de recaudación de impuestos, se incrementó la carga tributaria a 10,5% del PIB, mayor a la que se observó en el año 2005 cuando se ubicó en 9,6%. El aumento de la carga tributaria es de gran importancia ya que es uno de los compromisos de los Acuerdos de Paz y tiene como objetivo el incremento sostenido del gasto social⁵.

No obstante, hacia finales del año 2006 la situación económica atravesó por un período de inestabilidad al haber suspendido la Junta Monetaria las operaciones de uno de los principales

⁴ Dato obtenido del Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2006. Comisión Económica para América Latina, CEPAL, marzo 2007, Tabla 1.1.11, Porcentaje de población urbana.

⁵ Sin embargo, no se ha alcanzado la meta del 12% establecida en los Acuerdos de Paz, la cual sería todavía una de las más bajas de la región latinoamericana.

bancos del país, el Banco del Café y posteriormente el Banco de Comercio⁶. De conformidad con la legislación bancaria, los depositantes estarían cubiertos con recursos del Fondo para la Protección del Ahorro (FOPA) por un monto no mayor a los US\$ 2.500. Sin embargo, dado que el Banco del Café era el cuarto banco más grande del sistema, con activos que superaban los US\$ 940 millones, con el objetivo de evitar una corrida bancaria la Junta Monetaria decidió cubrir la totalidad de los recursos de los depositantes del suspendido banco. Con ello se logró la estabilización del sistema bancario en el corto plazo. El principal impacto de dicha crisis en el ámbito político se dio en la renuncia como candidato presidencial del partido de gobierno de uno de los principales accionistas del Banco del Café.

3. Coyuntura política

El ambiente político del país durante el 2006 se vio fuertemente influenciado por el evento electoral a realizarse en septiembre de 2007. Los partidos políticos iniciaron una temprana campaña electoral, en particular porque se vieron presionados por las reformas electorales del año 2004 a aumentar su afiliación para mantener vigente su organización⁷. La Ley Electoral y de Partidos Políticos no regula el proselitismo electoral, indicando únicamente que solo después de la convocatoria a elecciones se puede hacer propaganda electoral. No obstante, diversos partidos realizaron acciones proselitistas a favor de sus potenciales candidatos presidenciales pese a las protestas de diversos sectores. Como se discute más adelante, los vaivenes políticos repercutieron en la labor del Congreso de la República.

En el año 2006 se evidenció nuevamente lo que ha sido una de las mayores debilidades del proceso democratizador en Guatemala, la atomización de los partidos políticos, que ha llevado a que el país tenga una de las tasa más altas de volatilidad electoral⁸. Tanto la derecha como la izquierda continuaron divididas en el año 2006 con vistas a las elecciones. En el lado de la derecha, los principales partidos son la Gran Alianza Nacional (GANAN), el Partido de Avanzada Nacional (PAN), el Partido Patriota (PP), el Partido Unionista (PU) y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG); la mayoría de ellos tuvieron dificultades en la selección de sus candidatos a la presidencia. El potencial candidato del partido oficial GANAN, Eduardo González, tuvo que retirarse de la contienda electoral por sus vínculos con la crisis bancaria. En el PAN se dio el retiro temprano por razones personales de Luis Alberto Flores; y en el FRG la imposibilidad legal de postular a Efraín Ríos Montt como candidato también causó divisiones. El PU no definió a su candidato, pero se mencionó con insistencia a Fritz García-Gallont. El único partido de derecha que desde mediados del año 2006 seleccionó a su candidato fue el PP, quien propuso al General retirado Otto Pérez Molina⁹.

⁶ La Ley de Bancos y Grupos Financieros aprobada en el año 2002 contempla un mecanismo ágil y ordenado para la salida de bancos que presentan irregularidades en sus operaciones, las cuales pudieran afectar su liquidez y solvencia.

⁷ En el año 2004 el Congreso aprobó una serie de reformas electorales, estando entre ellas el requisito de que los partidos aumenten su afiliación de un afiliado por cada dos mil habitantes a un número de afiliados equivalente al 0,30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón. Otras reformas relevantes aprobadas en 2004 son el aumento de la deuda política, es decir el pago de recursos del Estado a los partidos políticos; el registro contable de los gastos de campaña; el establecimiento de un límite máximo de gastos de campaña y la descentralización de las Juntas Receptoras de Votos.

⁸ Según el BID, el índice de volatilidad electoral en Guatemala es de 60.5, mientras que el promedio en América Latina es de 23.3. Ver www.iadb.org/datagob/

⁹ "Intenso tráfico preelectoral". *Informe Guatemala*, No. 61, Fundación DESC.

En el campo de la izquierda se produjo un movimiento de convergencia de diversas personalidades, organizaciones y sectores, que se constituyó en el Movimiento Amplio de Izquierda (MAIZ). Este movimiento y el partido de la anterior guerrilla, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), acordaron concertar una plataforma electoral para participar conjuntamente en las elecciones generales de 2007. Otras dos agrupaciones de izquierda, la Alianza Nueva Nación (ANN) y el Encuentro por Guatemala, decidieron no participar en dicha plataforma. Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz y miembro del movimiento indígena denominado Winaq, inició en 2006 acercamientos y negociaciones con URNG y con Encuentro por Guatemala para postularse como candidata. Las negociaciones con URNG no fueron exitosas, pero se definió que será la candidata presidencial de Encuentro por Guatemala, convirtiéndose en la primera mujer indígena candidata a la presidencia de la República¹⁰.

En el centro del espectro político se definió tempranamente la candidatura de Alvaro Colom de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). Según las encuestas realizadas hasta finales del año 2006 Colom –quien está postulándose por tercera vez como candidato presidencial– llevaba la delantera con el 34,6% de la intención de voto. Sin embargo, hacia finales del año más de la mitad de guatemaltecos no habían definido sus preferencias electorales¹¹.

Pese a la atomización de los partidos, también se vieron aspectos positivos en el desarrollo político en 2006. A inicios del año un conjunto de personalidades del mundo empresarial, social, académico y cívico conformaron un grupo facilitador cuyo objetivo era llegar a firmar una especie de pacto entre los partidos con representación parlamentaria que definiera líneas de política pública de largo plazo bajo una visión compartida de nación. Este proceso concluyó con la suscripción solemne de un acuerdo marco denominado “Plan Visión de País” el 10 de octubre de 2006 entre los partidos representados en el Congreso. El efecto de largo plazo y la estabilidad que tendrá dicho acuerdo todavía es incierto.

III. ASPECTOS RELEVANTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN 2006

La mayor debilidad en la administración de Oscar Berger ha sido la política de seguridad pública, en particular en su lucha contra la delincuencia, las maras o pandillas juveniles y el crimen organizado. Al tomar posesión en enero 2004 uno de los principales ofrecimientos de Berger fue limpiar las fuerzas de seguridad. Durante sus tres años en el poder, se han hecho intentos de depurar la Policía Nacional Civil, en particular la unidad antinarcóticos. Sin embargo, han sido pocos logros y muchos los obstáculos. Entre los logros se cuenta la reducción de secuestros, asaltos bancarios y a negocios. Pero en el lado negativo, hubo una disminución en las incautaciones de cocaína en los dos últimos años, un aumento en el número de homicidios ocurridos en el país, y amotinamientos y enfrentamientos entre pandillas en las cárceles. El Relator Especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias nombrado por Naciones Unidas, Philip Alston, señaló que en el año 2006 hubo en Guatemala un incremento en cinco tipos de ejecuciones

¹⁰ Dado que el movimiento indígena Winaq no es un partido político, Menchú necesita el respaldo de una agrupación política registrada como partido en el Tribunal Supremo Electoral para poder postularse como candidata.

¹¹ “Colom y Pérez Molina se despegan del pelotón”, *El Periódico*, 28 de diciembre, 2006, pp. 2.

extrajudiciales: femicidios, ataques contra homosexuales, linchamientos contra supuestos delincuentes, ataques contra defensores de derechos humanos y limpieza social. Según Alston, el incremento en la práctica de acciones de limpieza social fue el más alarmante¹². El asesinato de tres parlamentarios salvadoreños a manos de miembros de la Policía Nacional Civil, y el posterior asesinato en la cárcel de dichos policías a principios del año 2007, ha puesto al desnudo los niveles de infiltración del crimen organizado en las fuerzas de seguridad y la incapacidad de las autoridades para contrarrestar dicha infiltración¹³.

En el tema de las relaciones cívico-militares en Guatemala, el gobierno de Berger realizó reformas importantes en la estructura del ejército en el año 2004 con la finalidad de fortalecer el poder civil. En el 2006, se organizó un Diplomado en Seguridad y Defensa Regional, avalado por tres universidades, con la finalidad de proporcionar a los participantes civiles y militares la posibilidad de consolidar su formación en temas militares y de seguridad. El diplomado fue organizado por la Comunidad de Defensa formada en el año 2003, la cual tiene 131 integrantes, de los cuales 101 son civiles. Dicho grupo ha discutido diversas reformas al ejército derivadas de los acuerdos de paz¹⁴.

En otro ámbito, en el año 2006 Guatemala intentó adquirir mayor credibilidad y espacio en diversos foros internacionales. Entre las acciones de política internacional que realizó con ese objetivo se cuenta el envío de unidades de soldados a la República Democrática de Congo como parte de un contingente de cascos azules de las Naciones Unidas a ese país. Ocho soldados guatemaltecos resultaron muertos en enero de 2006 en esa misión. Otra acción relevante de política internacional fue la postulación de Guatemala como posible miembro temporal del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, puesto por el cual compitió abiertamente con Venezuela. Al final de cuentas, ninguno de los dos países logró suficientes votos y América Latina optó por la candidatura de Panamá para romper el impasse.

IV. RESULTADOS DE ELECCIONES NACIONALES

Como se explicó anteriormente, en Guatemala las elecciones generales (presidenciales, legislativas y locales)¹⁵ se realizan cada cuatro años. Las últimas elecciones se realizaron en el año 2003. En la elección presidencial resultó triunfadora la coalición de tres pequeños partidos, unidos en la denominada Gran Alianza Nacional (GAN) ¹⁶. Las elecciones legislativas produjeron un Congreso dividido, en el cual tres partidos políticos obtuvieron la mayoría de curules, pero ninguno obtuvo más del 25% del voto popular.

En la Tabla 2 se presentan los resultados de las elecciones presidenciales y las legislativas realizadas en el año 2003:

¹² "Informe de relator señala prácticas de limpieza social en el país", *El Periódico*, 23 de marzo, 2007.

¹³ "In Guatemala, Officer's Killings Echo Dirty War", *New York Times*, 5 de marzo, 2007.

¹⁴ Entre el 2004 y el 2006, la Comunidad de Defensa se ocupó de elaborar la Política de la Defensa, la Doctrina del Ejército, el proyecto de Ley de la Defensa Nacional y comenzó a discutir las reformas al Código Penal y Procesal Penal Militar.

¹⁵ También se realizan en el mismo proceso electoral elecciones de diputados que representan a Guatemala en el denominado Parlamento Centroamericano.

¹⁶ Los partidos de la coalición son el Partido Patriota, el Movimiento Reformador (MR) y el Partido Solidaridad Nacional (PSN).

Tabla 2: Resultados electorales en Guatemala: 2003

Elecciones presidenciales 2003				
Candidatos y partidos	Primera vuelta Noviembre 9		Segunda vuelta Diciembre 28	
	VOTOS	%	VOTOS	%
Oscar Berger (GANA)	921.316	31,36	1.235.219	52,04
Alvaro Colom (UNE)	707.635	24,09	1.046.744	44,10
Efraín Ríos Montt (FRG)	518.464	17,65	–	–
Leonel López (PAN)	224.179	7,63	–	–
Fritz García (PU)	80.987	2,76	–	–
Rodrigo Asturias (URNG)	69.301	2,36	–	–
Eduardo Suger (DIA)	59.776	2,03	–	–
Jacobo Arbenz (DCG)	42.205	1,44	–	–
Angel Lee (DSP)	37.506	1,28	–	–
Francisco Arredondo (UN)	11.980	0,41	–	–
Manuel Conde (MSPCN)	10.830	0,37	–	–
TOTAL VOTOS VÁLIDOS	2.684.179	(91,38)	2.281.963	(96,14)
VOTOS EN BLANCO	139.567	4,75	23.582	1,02
VOTOS NULOS	113.890	3,87	67.169	2,84
TOTAL VOTOS	2.937.636	100 %	2.372.714	100 %

Elecciones legislativas 2003 (Noviembre 9)

Partido	Lista Nacional		Diputados Distritales		Curules obtenidas
	VOTOS	%	VOTOS	%	
GANA	620.121	24,2	624.064	24,0	47
FRG	502.470	20,0	522.670	20,0	43
UNE	457.308	18,0	424.447	17,0	32
PAN	278.393	11,0	297.175	11,0	17
PU	157.893	6,1	163.637	6,3	7
ANN	123.853	5,0	142.679	6,0	6
URNG	107.276	4,2	104.889	4,0	2
DCG	82.324	3,2	85.918	3,3	1
DIA	75.295	3,0	67.456	2,6	1
UD	55.793	2,1	58.277	2,2	2
DSP	28.425	1,1	30.026	1,1	0
TRANSPARENCIA	27.740	1,0	24.359	0,9	0
MSPCN	18.005	0,7	18.384	0,7	0
UN	17.478	0,7	13.685	0,5	0
DIA-PLP	–	–	11.498	0,4	0
PLP	–	–	2.868	0,1	0
UN-DIA-ANN	–	–	1.336	0,1	0
TOTAL VOTOS VÁLIDOS	2.552.374	100%	2.593.368	100%	158

Fuente: Elaboración de autores con base en datos del Tribunal Supremo Electoral.

V. PODER EJECUTIVO

Según la Constitución de 1985, los nombramientos del gabinete corresponden al Presidente. El Presidente electo, Oscar Berger, integró su gabinete con representantes de los tres partidos políticos que formaban la coalición denominada GANA, además del grupo económico de empresarios conservadores conocido como M-17. La alianza GANA sufrió su primer rompimiento tras la salida del Partido Patriota cinco meses después de tomar posesión, lo cual tuvo como consecuencia la reducción del tamaño de la bancada en el Congreso y la salida de algunos integrantes del gabinete. Posteriormente en junio 2005 se creó el partido GANA, el cual se integró como nuevo miembro de la coalición, además de los otros dos partidos ya existentes, el PSN y el MR; sin embargo, las divisiones internas en el transcurso del 2006 llevaron a que primero el PSN y luego el MR se separaran de GANA, siendo ahora tres partidos distintos.

El gabinete está conformado por 13 Ministerios y 13 Secretarías de la Presidencia y ha sido integrado desde sus inicios en su mayoría por empresarios y técnicos con amplio currículo pero poca experiencia política. Adicionalmente, el Presidente Berger creó la figura de diez Comisionados de Estado, a los cuales se asignó la tarea de verificar los ejes transversales de la acción del gobierno. En el año 2006 el gabinete sufrió diversos cambios, pero en todo momento estuvo conformado mayoritariamente por hombres (11 de 13 a lo largo de 2006). Sin embargo, el número de mujeres es mayor en las secretarías de la Presidencia (7 de 13). En cuanto a la representación indígena, únicamente un ministerio y una secretaría son ocupados por guatemaltecos de origen Maya.

El gabinete se reúne semanalmente y es presidido por el Presidente. De igual manera hay reuniones semanales del gabinete social, presidido por el Vicepresidente, y del gabinete económico, del gabinete de seguridad y del gabinete de Reconstrucción de la Tormenta Stan, presididos todos por el Presidente. El gobierno de Oscar Berger estableció la modalidad de los gabinetes móviles, los cuales se caracterizan por el encuentro entre los funcionarios del gobierno central con los diputados, gobernadores, alcaldes, consejos de desarrollo y líderes comunitarios de la región en la que se realiza el gabinete móvil. Hasta finales del año 2006 se habían realizado 11 gabinetes móviles en los 22 departamentos del país.

En la Tabla 3 se presenta la lista de los miembros del gabinete, señalándose también los diversos cambios ocurridos en 2006, en gran medida como producto de la desintegración de la coalición que originalmente ganó las elecciones en el año 2003. Como se observa, únicamente tres ministerios han permanecido estables desde el inicio de la administración Berger: Educación, Cultura y Deportes y Ambiente y Recursos Naturales.

Durante el año 2006 las protestas y movilizaciones promovidas por organizaciones magisteriales tuvieron como resultado una extensa interpelación a la Ministra de Educación por parte de varios bloques legislativos de oposición. Aunque en primera instancia la interpelación concluyó con un voto de falta de confianza para la funcionaria, el pulso fue ganado finalmente por el gobierno, pues la oposición no logró reunir los dos tercios de los votos requeridos para reiterar su decisión¹⁷.

¹⁷ Los diputados tienen el derecho de interpelar a los ministros de Estado o a los viceministros en funciones de Ministro y éstos tienen la obligación ineludible de presentarse al Congreso a fin de responder las interpelaciones que se les formulen. El Congreso puede concluir la interpelación con un voto de desconfianza para el ministro interpelado, lo que

Tabla 3: Ministros durante la Administración de Oscar Berger

Ministerio	Funcionario actual (1)	Funcionarios que han ocupado cargo durante administración Gana (2004–2006)	Cambios de Gabinete en 2006
Educación	María del Carmen Aceña	—	—
Energía y Minas	Carmen Urizar	–Roberto González –Luis Ortiz	Sí
Agricultura y Alimentación	Bernardo López Figueroa	–Alvaro Aguilar	Sí
Gobernación	Adela de Torrebiarte(2)	–Arturo Soto –Carlos Vielmann	—
Finanzas Públicas	Hugo Beteta	–Antonieta de Bonilla	
Relaciones Exteriores	Gert Rosenthal	–Jorge Briz	—
Cultura y Deportes	Manuel Salazar Tetzahuic	—	—
Trabajo y Previsión Social	Rodolfo Colmenares	–Jorge Lewis –Jorge Gallardo	Sí
Ambiente y Recursos Naturales	Juan Mario Dary	—	—
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Francisco Unda Toriello	–Eduardo Castillo	Sí
Economía	Luis Oscar Estrada	–Marcio Cuevas	Sí
Salud Pública y Asistencia Social	Alfredo Privado	–Marco Tulio Sosa –Víctor Manuel Guitiérrez –Francisco Bermúdez	—
Defensa	Ronaldo Leiva	–César Augusto Méndez –Carlos Aldana	—

(1) A marzo, 2007.

(2) Esta funcionaria asumió en marzo, 2007.

Fuente: Elaboración de autores.

VI. PODER LEGISLATIVO

El sistema de partidos políticos en Guatemala desde la apertura democrática se ha caracterizado por su debilidad y fragmentación. Muchas de las agrupaciones políticas son caudillistas más que agrupaciones de masas, y aunque es difícil diferenciarlas ideológicamente se distingue una clara aglomeración a la derecha del espectro ideológico, donde se concentran partidos conservadores. En contraste, las organizaciones representativas de la izquierda constituyen el sector ideológico más débil del escenario político, mientras las opciones de centro se encuentran en una posición equidistante entre las otras dos tendencias. Hacia finales del año 2006 había legalmente inscritos ante el Tribunal Supremo Electoral 19 partidos políticos, y dos se encontraban en proceso de

lleva a la renuncia del mismo. El Presidente tiene la potestad de no aceptar la renuncia. Si el Presidente rechaza la renuncia, se llega a un nuevo voto de falta de confianza en el Congreso que requiere una mayoría calificada de dos tercios para que se concrete la renuncia del ministro en cuestión.

inscripción, de los cuales 13 cuentan con representación en el Congreso de la República¹⁸. En la Tabla 4 se observa la ubicación ideológica general de los partidos:

Tabla 4: Ubicación ideológica de los partidos políticos en Guatemala

Izquierda	Centro izquierda	Centro	Centro derecha	Derecha
-URNG	-Encuentro por	-UNE	-UD	-FRG
-ANN	Guatemala	-DCG	-PAN	-MR
	-FRENTE	-DIA	-BIEN	-PP
	-Los Verdes	-CASA	-GANA	-PU
	-PSG			-UCN
				-PLP
				-VIVA

Fuente: Elaboración de autoras con datos de la Monografía de Partidos Políticos 2000-2004, ASIES.

Otra característica del sistema de partidos en Guatemala es la inestabilidad, que se refleja en el transfuguismo de los diputados electos al Congreso. En las últimas elecciones generales se eligieron 158 diputados provenientes de 12 distintas fuerzas políticas (tres de las cuales integraban la coalición GANA). Sin embargo, tres años después, el número de partidos políticos y la correlación de fuerzas dentro del Organismo Legislativo han cambiado. Hacia finales del año 2006 había 17 bancadas en dicho organismo. Sólo en el año 2006 más de 50 diputados cambiaron de bancada (y algunos diputados han cambiado de bancada hasta en tres ocasiones). La principal razón de dicho transfuguismo es la búsqueda de una posición preferencial de reelección, ya sea en el partido que los llevó al hemiciclo o en aquellos que les ofrecen condiciones favorables para permanecer en sus puestos durante un nuevo período legislativo. Adicionalmente, no existen restricciones en la legislación que eviten que los parlamentarios cambien de bancada si así lo desean¹⁹. En la Tabla 5 se observan los cambios ocurridos en los partidos en el Congreso.

Como se observa, los partidos de la anterior coalición GANA más la UNE, el FRG y el PAN todavía permanecían hacia finales de 2006 como las fuerzas políticas mayoritarias del país, concentrando entre ellos el 61% del total de curules del Organismo Legislativo.

Otra característica del Congreso en Guatemala es que el índice de cohesión partidaria –medido mediante los votos nominales emitidos por los diputados– es muy alto²⁰. Si se utilizan los parámetros de interpretación del índice de Rice las bancadas legislativas en Guatemala son altamente cohesivas, en especial en los partidos mayoritarios²¹. En otras palabras, el voto de los diputados que continúan en la bancada es disciplinado.

¹⁸ Desde el inicio del proceso democrático en Guatemala ha habido más de 50 partidos políticos, muchos de los cuales han desaparecido por no alcanzar el mínimo requerido de 4% del voto popular en las elecciones.

¹⁹ Ver Fortin, J. (2007).

²⁰ Según algunos autores ambos fenómenos (el alto grado de cohesión partidaria y en consecuencia el transfuguismo) pueden estar relacionados. Dicha relación ha sido estudiada en otros países. Ver Heller, W., Mershon, C. (2005).

²¹ Ver Fortin, J. Del partido, por el partido y para el partido. Un estudio del Congreso y de los diputados al Congreso de la República de Guatemala (2007). El Índice de Rice de enero 2004 a junio 2006 es de 0.93.

Tabla 5: Cambios en la composición de las bancadas parlamentarias: 2004 vs 2007

Partido político	Número de curules	
	2004	2007(1)
(PP-MR-PSN) GANA*	47	26
FRG	43	29
UNE	32	27
PAN	17	14
UNIONISTA	7	5
ANN	6	3
URNG	2	2
UD	2	1
DIA	1	1
DCG	1	1
Bien	–	1
Encuentro por Guatemala	–	2
Movimiento Reformador	–	3
Partido Patriota	–	12
Independientes Solidaridad	–	7
Independientes Unión del Cambio Nacional	–	12
Independientes	–	12
Total	158	158

(1) Datos a marzo 15, 2007.

* Los tres partidos que conformaron la GANA en un inicio dejaron la coalición, habiéndose creado un nuevo partido GANA.

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES.

En lo que respecta a la participación de diputadas mujeres, el número de las mismas sigue siendo muy reducido, alrededor del 10%. En Guatemala no existe el sistema de cupos para candidatas a cargos parlamentarios que sí existe en otros países de la región latinoamericana²². Para finales de 2006 el número de diputadas ascendía a 16. Por su parte, la representación indígena constituye el 9,4% del total de diputados, lo que no refleja la composición étnica de la población guatemalteca.

El Congreso está compuesto por los siguientes órganos: el Pleno, la Junta Directiva, la Presidencia, la Comisión Permanente, la Comisión de Derechos Humanos, las Comisiones de Trabajo, las Comisiones Extraordinarias y las Específicas y la Junta de Jefes de Bloque. Una modificación importante, con relación a constituciones anteriores, es que desde 1985 se elige anualmente a la Junta Directiva del Congreso y al presidente de dicho organismo (artículo 163 de la Constitución)²³.

²² Ver Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) p. 89.

²³ Esto ha seguido vigente, con excepción del período 2000-2003; la entonces bancada mayoritaria del FRG con el apoyo del PAN reformaron la Ley Orgánica del Congreso que establece la posibilidad de reelección del presidente del Congreso para permitir la reelección de Efraín Ríos Montt como presidente del Organismo Legislativo por varios años consecutivos.

El total de comisiones en la actualidad asciende a 46; en la práctica, a cada bancada le corresponde en comisiones un porcentaje equivalente al que tiene en el pleno, aunque la ley señala que la composición de las comisiones debe ser proporcional (no así repartición de comisiones). Varias de las comisiones del Congreso no son apetecidas por los diputados, debido a la temática que en ellas se discute; ello provoca que algunas salas de trabajo no cuenten con el número de diputados que demanda la Ley Orgánica (15 mínimo y 21 máximo) y que por lo tanto no emitan dictámenes ni propongan iniciativas.

En la Tabla 6 se observan los partidos que controlaban las principales comisiones del Legislativo a marzo, 2007.

Tabla 6: Control partidario de las comisiones de trabajo del Congreso: Guatemala, 2007

Comisión	Partido político a cargo (1)
Finanzas	UNE
Asuntos Electorales	UNE
Asuntos Municipales	UNE
Derechos Humanos	UNE
Gobernación	Partido Patriota
Probidad	Partido Patriota
Economía	Partido Unionista
Reforma del Sector Financiero	GANÁ
Trabajo	GANÁ
Energía y Minas	FRG
Relaciones Exteriores	FRG
Legislación y Puntos Constitucionales	FRG
Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas	FRG

(1) Situación a marzo, 2007.

Fuente: Elaboración de autoras.

La producción legislativa del actual Congreso ha sido relativamente reducida. Esto se atribuye al hecho de que el Ejecutivo no cuenta con una bancada mayoritaria como había sucedido en las legislaturas pasadas y por lo consiguiente los procesos legislativos se ven truncados por la oposición y la falta de consensos y agendas comunes. Esta situación se agravó en el año 2006 por el inicio prematuro del proceso electoral, lo que dificultó aún más alcanzar consensos para legislar.

Durante el primer semestre del 2006 estalló una polémica relacionada con la legalidad del trámite de los vetos decididos por el Ejecutivo respecto a las leyes del Programa de Aporte Económico al Adulto Mayor y de Acceso Universal y Equitativo a Servicios de Planificación Familiar y su integración en el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, que desde mediados del año anterior habían enfrentado a dichos organismos. Las posiciones encontradas sobre los vetos, así como la prolongada interpelación a la Ministra de Educación prácticamente paralizaron las

labores del Congreso, impidiendo la labor del pleno y la discusión de proyectos importantes. En el segundo período de sesiones ordinarias se aprobaron algunas leyes, resaltando entre ellas las dirigidas a combatir el crimen organizado, a mejorar la administración tributaria, a reformar el Sistema Penitenciario y la Reforma de Armonización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

VII. RELACIÓN ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO

El año 2006 fue reflejo de la debilidad institucional de los partidos políticos existentes en el país, tanto en el seno del Organismo Ejecutivo como en el Organismo Legislativo. Como se señaló antes, la alianza de pequeños partidos que ganó las elecciones presidenciales a finales del año 2003 se desintegró totalmente en 2006. Como consecuencia de ello y de divisiones en los otros partidos políticos, en el Congreso se multiplicó el número de bancadas y posiciones personalistas, más que ideológicas.

En ese contexto, y en particular a las puertas de un año electoral, la relación entre el Organismo Legislativo y el Ejecutivo se vio dificultada. Al finalizar el año se dio una confrontación entre ambos organismos en torno al presupuesto de ingresos y egresos del Estado presentado por el Ejecutivo para el año 2007, el cual no logró la aprobación del Congreso. De esa cuenta, según la ley, en 2007 se aplicará el presupuesto vigente en el 2006, que es insuficiente para las tareas y compromisos asumidos por el Ejecutivo²⁴.

El Organismo Judicial es según la Constitución un poder independiente de los otros dos poderes por su naturaleza, aunque el proceso de selección de los actuales Magistrados de la Corte Suprema de Justicia fue altamente politizado. En el año 2006 también se dieron divisiones entre los 13 Magistrados quienes tardaron en llegar a consensos sobre la presidencia de dicho organismo para el año 2007²⁵.

Los gobiernos municipales no escaparon del temprano inicio de la campaña electoral y la fragmentación evidenciada en el Organismo Legislativo también se manifestó en diversos gobiernos locales. No se entra a detalle en este tema por limitaciones de espacio.

VIII. CONCLUSIONES: LOS DESAFÍOS PARA LA SIGUIENTE ADMINISTRACIÓN DE GOBIERNO

A veinte años de la apertura democrática, la democracia representativa ha tenido avances innegables en Guatemala. El proceso electoral se ha regularizado y es reconocido por las elites y

²⁴ En marzo de 2007 se aprobó el Decreto 11-2007 que establece una ampliación presupuestaria para el ejercicio fiscal 2007. Los recursos de la ampliación presupuestaria estarán dirigidos al Tribunal Supremo Electoral, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Gobernación.

²⁵ La legislación guatemalteca señala que los Magistrados de la Corte Suprema deben ser electos cada cinco años por el Congreso de una lista de postulación propuesta por un representante de los Rectores de las universidades del país, decanos de las facultades de derecho de cada universidad, representantes del Colegio de Abogados y representantes de magistrados de la Corte de Apelaciones saliente (artículo 215 de la Constitución). La presidencia de la Corte Suprema es rotativa cada año.

los ciudadanos en general como transparente. El espectro ideológico se ha ampliado, la anterior guerrilla se ha convertido en partido político, el debate de temas antes considerados tabú en el país es amplio, las instancias de participación social se han multiplicado y aunque la participación electoral sigue siendo baja en comparación con otros países, ha ido en aumento en años recientes. A diez años de la firma de la paz, se ha alejado el fantasma de la guerra civil, pero los problemas de pobreza y desigualdad de acceso continúan sin resolverse.

En el año 2006 se evidenció que pese a los avances en materia política existen serios problemas. En términos generales, en este período se dificultó la gobernabilidad por el inicio prematuro de la campaña electoral y la fragmentación del sistema de partidos políticos.

Algunas perspectivas para el futuro inmediato pueden delinearse a grandes rasgos a partir de lo acontecido en el año 2006. Por un lado, el partido actual de gobierno, GANA, tiene muy pocas posibilidades de resultar ganador en las elecciones dados los fracasos en materia de seguridad pública y la debilidad del partido mismo, el cual cuenta con una escasa base social y no tiene definida una clara coalición social de apoyo. Incluso el sector económico que hace cuatro años apoyó la coalición GANA está disperso en su apoyo a diversas opciones de derecha. La división de la izquierda en varios grupos tampoco augura buenos resultados electorales para la misma. En ese panorama, las opciones de centro podrían ser las más beneficiadas. Lo que sí puede anticiparse es que ningún partido político o candidato presidencial parece tener perspectivas de obtener un fuerte apoyo electoral, lo que redundará en una débil legitimidad de cualquiera de las opciones que resulte ganadora.

En todo caso, sea quien sea el candidato ganador de las elecciones del 2007 tendrá diversos desafíos por delante, siendo el mayor de ellos el enfrentar la penetración de las instituciones de seguridad por parte del crimen organizado y el narcotráfico, lo cual requerirá de apoyo internacional dada la magnitud del problema²⁶. En buena medida, el futuro de la democracia en el país depende de encontrar soluciones de fondo a dicha problemática.

REFERENCIAS

- Arévalo de León, Bernardo, Patricia González y Manolo Vela. 2002. *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Guatemala: FLACSO.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 1996. *Informe del Proceso Electoral 1995-96*. Guatemala: ASIES.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2004. *Monografía de Partidos Políticos 2000-2004*. Guatemala: ASIES.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). 2005. *Informe del Proceso Electoral 2003*. Guatemala: ASIES.
- Azpuru, Dinorah. 2007. *Cultura Política de la Democracia en Guatemala: 2006*. Guatemala: FLACSO, USAID, Vanderbilt University.
- Azpuru, Dinorah. 2005. "The General Elections in Guatemala, November-December 2003". *Electoral Studies* 24 (1): 143-149.
- Azpuru, Dinorah. 1999. "Peace and Democratization in Guatemala: Two Parallel Processes". En *Comparative Peace Processes in Latin America*, editado por Cynthia Arnson. Palo Alto, Washington DC: Stanford University Press y Woodrow Wilson Center Press, 97-125.

²⁶ El Organismo Ejecutivo presentó al Congreso la propuesta de creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG, en marzo, 2007. El Congreso remitió a la Corte de Constitucionalidad el proyecto de ley para que dicha entidad emita opinión respecto a la constitucionalidad del convenio.

- Blanco, Ligia. 2003. *La participación política de las mujeres en Guatemala, las cuotas como instrumento de cambio hacia la equidad*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Políticas.
- Colom y Pérez Molina se despegan del pelotón. 2006. *El Periódico*. [Publicación 28-12-2006].
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2007. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2006*. Santiago: CEPAL.
- Congreso de la República de Guatemala. [En línea] <www.congreso.gob.gt>. [Consulta: 02-03-2007].
- Constitución Política de la República de Guatemala. 1985*. Guatemala.
- Fortin, Javier. 2007. *Reconsiderando el transfuguismo parlamentario* Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), [En línea] <www.cien-gt.blogspot.com/>. [Consulta: 10-03-2007].
- Fortin, Javier. 2007. *Del partido, por el partido y para el partido. Un estudio del Congreso y de los diputados al Congreso de la República de Guatemala*. Tesis de Maestría, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.
- Fundación DESC. 2007. *Informe Guatemala 61*. Guatemala: Fundación DESC.
- García, Jorge M. 1993. *Política y Constitución en Guatemala: la Constitución de 1985*. Guatemala: Procuraduría de Derechos Humanos.
- Gobierno de Guatemala [En línea] <www.gobierno.gob.gt>. [Consulta: 02-03-2007].
- Governance Indicador Database [En línea] <www.iadb.org/datagob>. [Consulta: 12-03-2007].
- Jonas, Susanne. 2000. *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*. Guatemala: FLACSO.
- Heller, William; Mershon, Carol. 2005. "Party Switching in the Italian Chamber of Deputies, 1996-2001". *The Journal of Politics* 67 (2): 536-559.
- In Guatemala, Officer's Killings Echo Dirty War. 2007, 5 de marzo. *New York Times*. [Publicación: 05-03-2007].
- Informe de relator señala prácticas de limpieza social en el país. 2007. *El Periódico*. [Publicación: 23-03-2007].
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP). 1995. *Guatemala Elecciones Generales 1995*. Guatemala: INCEP.
- International IDEA. 1998. *Democracia en Guatemala: la misión de un pueblo entero*, Guatemala.
- McCleary, Rachel. 1999. *Imponiendo la Democracia: las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*. Guatemala: Artemis-Edinter.
- MINUGUA. 2004. *9th and Final Report on Fulfillment of the Peace Accords in Guatemala*, Naciones Unidas.
- Olascoaga, Daniel. 2003. *Democracia en Guatemala: un modelo para armar: Participación de mujeres, jóvenes e indígenas*. Guatemala: FLACSO.
- Pásara, Luis y Wagner, Karin. 2000. *La justicia en Guatemala, bibliografía y documentos básicos*. Guatemala: MINUGUA.
- Pásara, Luis. 2003. *Paz, ilusión y cambio en Guatemala, el proceso de paz, sus actores, logros y límites*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Parrilla, Sergio Lautaro. 1996. *Sistema Electoral Guatemalteco. Legislación Nacional e Instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Guatemala: Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz, IRIPAZ.
- Peacock, Susan y Adriana Beltrán. 2004. *Poderes ocultos en la Guatemala postconflicto: Grupos armados ilegales y las fuerzas detrás de ellos*, Washington: Washington Office for Latin America, WOLA.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Schirmer, Jennifer. 1999. *Las Intimidaciones del Proyecto Político de los Militares en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Spence, Jack. 2004. *War and Peace in Central America: Comparing Transitions Toward Democracy and Social Equity In Guatemala, El Salvador and Nicaragua*. Brookline, MA: Hemisphere Initiatives.
- Torres-Rivas, Edelberto y Aguilera, Gabriel. 1998. *Del Autoritarismo a la Paz*. Guatemala: FLACSO.
- Torres-Rivas, Edelberto y Horacio, Boneo. 2000. *¿Por qué no votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral*. Guatemala: IDEA, TSE, PNUD.

Dinorah Azpuru es Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos. Actualmente es catedrática de Ciencia Política en Wichita State University, Estados Unidos. Ha publicado extensamente sobre el proceso de paz y el proceso democrático en Guatemala, además de diversas publicaciones en el área de cultura democrática en América Latina. (E-mail: dazpuru@yahoo.com)

Ligia Blanco es catedrática en la Universidad Rafael Landívar en Guatemala e investigadora en la Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (E-mail: lblanco@asies.org.gt)