



**REGIMEN ELECTORAL Y
ORGANIZACION POLITICA:
INSTRUMENTOS DE TRANSFORMACION
DEMOCRATICA EN GUATEMALA**





EDITOR

Asociación de Investigación
y Estudios Sociales (ASIES)
Apdo. Postal 1,005 A
Ciudad de Guatemala
Guatemala, C.A

DIRECCION

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

© 1998

**XIII SEMINARIO
SOBRE EL ROL DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

**REGIMEN ELECTORAL Y ORGANIZACION POLITICA:
INSTRUMENTOS DE TRANSFORMACION DEMOCRATICA
EN GUATEMALA**

Guatemala, 18 de junio; 5 de agosto de 1997

I N D I C E

| | Página |
|--|----------------|
| INTRODUCCION | 1 |
| PRIMERA PARTE: SEMINARIO TALLER (18-6-1997) | |
| 1. Presentación y Bienvenida <i>Licenciada Karin Erbsen de Maldonado</i> | 4 |
| 2. Inauguración <i>Señor Arnoldo Kuestermann</i> | 5 |
| 3. Conferencia Introductoria: “Régimen Electoral y Democracia. Tendencias en Centroamérica” <i>Doctor Alberto Borea Odría</i> | 7 |
| 4. Panel de Comentaristas: <i>Licenciado Gustavo Porras Castejón</i> <i>Licenciado Pedro Bal Cumes</i> <i>Licenciado Carlos Escobar Armas</i> | 18 22 26 |
| <i>Moderadora: Licda. Carmen María de Colmenares</i> | |
| 5. Introducción al Taller <i>Licenciada Karin Erbsen de Maldonado</i> | 29 |
| SEGUNDA PARTE: PANEL FORO (5-8-1997) | |
| 1. Inauguración <i>Licenciado John Schwank Durán</i> | 31 |
| 2. Conferencia: “Análisis del Actual Sistema Político Electoral” <i>Doctor Héctor Rosada Granados</i> | 32 |

| | Página |
|---|--------|
| 3. Presentación de la Relatoría Síntesis de las principales propuestas del Seminario Taller Licenciada Karin Erbsen de Maldonado | 38 |
| 4. Panel de Comentaristas | 45 |
| <i>Licenciado Rigoberto Quemé Chay</i> | 46 |
| <i>Diputada Nineth Montenegro</i> | 49 |
| <i>Diputada Zury Ríos Montt</i> | 53 |
| <i>Diputado Mario Flores Ortiz</i> | 55 |
| <i>Licenciado Hugo Maul Figueroa</i> | 59 |
| Moderador: <i>Licenciado Carlos Escobar Armas</i> | |
| 5. Respuestas de los Expositores a Preguntas del Público | 62 |
| <i>Licenciado Rigoberto Quemé Chay</i> | 63 |
| <i>Doctor Héctor Rosada Granados</i> | 64 |
| <i>Diputada Nineth Montenegro</i> | 65 |
| <i>Diputada Zury Ríos Montt</i> | 67 |
| <i>Diputado Mario Flores Ortiz</i> | 69 |
| <i>Licenciado Hugo Maul Figueroa</i> | 71 |
| 6. Clausura | |
| <i>Licenciado Arturo Herbruger Asturias</i> | 73 |
| 7. Anexos: | |
| Gráficas 1- 8 | 77-84 |
| Relatoría final presentada a la Comisión de Reforma Electoral del Tribunal Supremo Electoral | 85 |

INTRODUCCION

Desde 1985, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES- realiza anualmente, como una de sus actividades primordiales regulares, un Seminario sobre el Rol de los Partidos Políticos, en el cual aborda temas fundamentales vinculados al papel de dichas organizaciones para el fortalecimiento del proceso democrático en Guatemala.

En atención al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, firmados el 29 de diciembre de 1996, y respondiendo a una solicitud de la Comisión de Reforma Electoral del Tribunal Supremo Electoral -T.S.E.-, dirigida a universidades, centros de investigación y organizaciones políticas y sociales, para formular recomendaciones sobre una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, ASIES dedicó en 1997 su XIII Seminario sobre el Rol de los Partidos Políticos al tema de "Régimen Electoral y organización Política: Instrumentos de Transformación Democrática".

El seminario se desarrolló en la Ciudad de Guatemala, en dos etapas: el 18 de junio, se realizó un Seminario-Taller cerrado, en el que participaron alrededor de ochenta personas en representación de importantes sectores sociales y organizaciones políticas; y luego, el 5 de agosto, fueron presentadas y discutidas públicamente en un Panel-Foro las conclusiones y recomendaciones del Seminario-Taller que unos días antes habían sido entregadas como documento de Relatoría a la Comisión de Reforma Electoral del T.S.E.

Primera parte: El Seminario-Taller

Para introducir a los participantes del Seminario-Taller en la temática, ASIES invitó a un renombrado politólogo peruano, el Dr. Alberto Borea Odría, quien dictó una conferencia sobre "Régimen Electoral y Democracia. Tendencias en Centroamérica". Después de un panel en el que tres comentaristas guatemaltecos relacionaron diferentes aspectos de la conferencia con la realidad nacional, fueron tratados en un taller los siguientes siete temas, todos susceptibles de ser reformados en el marco de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, según la opinión de ASIES:

- los Partidos Políticos;
- los Comités Cívicos;
- el Tribunal Supremo Electoral y el Registro de Ciudadanos;
- Procedimientos de Consulta y de Democracia Directa;
- el Congreso de la República y su Integración;

- Financiamiento de Organizaciones Políticas y Regulación de Campañas; y
- el Proceso Electoral.

El método seguido fue organizar siete mesas temáticas en forma plural, dirigidas cada una por un coordinador titular, un adjunto y un relator. Para orientar los trabajos de mesa, se elaboraron guías que sin ser exhaustivas, contribuyeron a ordenar el resultado final. A pesar de su conformación plural, todas las mesas lograron formular por consenso, importantes conclusiones y recomendaciones para reformar la Ley Electoral y de partidos Políticos, con el objeto de perfeccionar el sistema política guatemalteco e incorporar plenamente las fuerzas sociales y políticas hasta ahora excluidas. El resultado final, contenido en una Relatoría por cada mesa, fue expuesto en la sesión plenaria al concluir el Seminario-Taller.

A fin de obtener un documento que fuera fiel a los consensos y opiniones vertidas, se organizó con los coordinadores y relatores el 10 de julio un pequeño taller adicional, el que validó el trabajo realizado, siguiendo el orden en que cada mesa abordó la temática y respetando sus decisiones. Este documento de Relatoría que está incluido como anexo en la presente memoria, fue entregado por personeros de ASIES el 21 de julio a la Comisión de Reforma Electoral del T.S.E.

Segunda Parte: El Panel-Foro

Con el objeto de:

- divulgar los resultados obtenidos en el Seminario-Taller,
- reflexionar y debatir públicamente con parlamentarios, dirigentes políticos y sociales y expertos en materia de régimen y proceso electoral, sobre los cambios e innovaciones que se deben introducir a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y
- contribuir al fortalecimiento de la cultura democrática, proviendo la participación ciudadana y su representatividad,

ASIES organizó un Panel-Foro bajo el mismo nombre del Seminario-Taller, esta vez con admisión libre para todas las personas interesadas en el tema. En una conferencia introductoria, el politólogo guatemalteco, Dr. Héctor Rosada Granados, analizó el actual sistema político-electoral a partir de sus orígenes en los años ochenta. Luego presentó la Coordinadora General del Seminario Licenciada Karin Erbsen de Maldonado, una síntesis de las conclusiones y

recomendaciones del Seminario-Taller contenidas en el documento de relatoría, las que a continuación fueron comentadas en un panel por personalidades representativas de organizaciones diversas, como lo son: el Alcalde de Quetzaltenango, quien es un alto dirigente de un Comité Cívico Maya; tres diputados al Congreso de la República, todos miembros de la Comisión Extraordinaria de Asuntos Electorales, pero pertenecientes a tres partidos políticos diferentes; así como un Ex-magistrado del Tribunal Supremo Electoral, quien actualmente forma parte de la Comisión de Reforma Electoral de ese Tribunal.

El público, a quien en el siguiente período se dio la oportunidad de dirigir preguntas por escrito al conferencista y a los panelistas, participó vivamente y abrumó con sus inquietudes a los expositores, los cuales alcanzaron dar respuesta tan solo a las más importantes entre ellas.

El Panel-Foro fue clausurado por el Licenciado Arturo Herbruger Asturias, Ex-vicepresidente de la República y quien fue el primer Presidente del Tribunal Supremo Electoral que con mucho éxito ha realizado desde 1985 a la fecha, una serie de procesos electorales transparentes que terminaron con la triste tradición de los fraudes electorales en Guatemala, contribuyendo esencialmente a la relegitimación de las elecciones como valioso instrumento del sistema democrático.

Además de las exposiciones de los conferencistas y comentaristas del Seminario-Taller y del Panel-Foro así como del documento de Relatoría, la presente Memoria reproduce los discursos inaugurales del Presidente y del vicepresidente de ASIES y el discurso de clausura del licenciado Herbruger. Contiene asimismo la mayoría de intervenciones de los moderadores del panel y las respuestas que dieron los expositores del Panel-Foro a las preguntas del público.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES- confía en que su XIII Seminario sobre el Rol de los Partidos Políticos y los documentos que produjo, sean un efectivo aporte a la consolidación del sistema democrático en Guatemala.

PRIMERA PARTE: SEMINARIO TALLER (18-6-1997)

1. Presentación y Bienvenida

Licenciada Karin Erbsen de Maldonado
Coordinadora General del Seminario

Muy buenos días señoras y señores. En nombre de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES, les doy la más cordial bienvenida al XIII Seminario sobre el Rol de los Partidos Políticos que la Asociación ha organizado. En este año y en especial atención al cumplimiento de los recién firmados Acuerdos de Paz, el tema del seminario es:

“Régimen Electoral y Organización Política. Instrumentos de Transformación Democrática en Guatemala”. Este seminario ha sido concebido como un seminario taller, en el que ASIES se entiende como una instancia facilitadora que proporciona el espacio y un procedimiento de trabajo para una discusión sobre los temas sustanciales que una reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos actualmente debería considerar; discusión a la cual han sido invitados importantes sectores y organizaciones de la sociedad guatemalteca. Para introducir a los participantes al tema, el seminario inicia con un panel, que consta de una conferencia principal y tres comentarios, para luego convertirse en un taller, en el cual en siete mesas de trabajo, complementarias entre sí, se tratará de llegar a propuestas y recomendaciones sobre cómo mejorar nuestro sistema democrático respecto a la participación ciudadana, la representación popular, la legitimidad de los gobernantes y de las decisiones públicas, así como los controles necesarios para ello, entre otras cosas. Posteriormente, las respuestas y recomendaciones resultantes del taller serán publicadas por ASIES y trasladadas a la Comisión de Reforma Electoral del Tribunal Supremo Electoral, para su oportuna consideración.

Agradecemos de forma muy especial a nuestro conferencista internacional, Doctor Alberto Borea, y a los comentaristas guatemaltecos, los Licenciados Gustavo Porras, Pedro Bal Cumes y Carlos Escobar Armas, por haber aceptado la invitación a introducirnos en la temática, así como a la Licenciada Carmen María de Colmenares, quien servirá de moderadora en esta primera parte de nuestro seminario. Pero antes que todo, pido al señor Arnoldo Kuestermann, Presidente de ASIES, que nos inaugure este XIII Seminario de la Asociación sobre el Rol de los Partidos Políticos.

2. Inauguración

Señor Arnoldo Kuestermann,
Presidente de ASIES

Distinguidos participantes en este XIII Seminario sobre el Rol de los Partidos Políticos. Al presentarles en nombre de la Asociación de Investigación de Estudios Sociales -ASIES- la más cordial de las bienvenidas, es mi deseo expresarles la esperanza y la confianza que la Asociación tiene en el trabajo de análisis, reflexión y proposición que ustedes han de realizar en este día. La edición del Seminario tiene esta vez un marco de acción muy interesante y muy valioso para el futuro de la democracia guatemalteca. Silenciadas las armas, concluidas las negociaciones para el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, corresponde ahora consolidar nuestro sistema electoral para que, efectivamente, el calificativo que damos a la paz como firme y duradera, sea fortalecido mediante caminos y soluciones políticas democráticas.

A este respecto, deseo referirme a la democracia pluralista, en la cual la libertad de la persona hace el “papel de articulador” de la sociedad; y esta libertad se expresa en el papel articulado de las organizaciones políticas. De ahí su importancia para el logro de una paz firme y duradera, para superar los conflictos que éstos, al darse, puedan ser solucionados dentro de procesos ordenados en los cuales se dé una suficiente participación.

El contenido de los acuerdos políticos y en especial, el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, no hace sino recoger el concepto del Estado constitucional pluralista moderno, comprometido activamente en el proceso formativo de la sociedad, con el fin de conducir a los grupos de interés a un equilibrio justo que resuelva la cuestión social. No otra cosa pide el mencionado acuerdo, al señalar que el fortalecimiento del poder civil pasa por la participación social, cimentando las oportunidades y la capacidad de la participación del ciudadano en la democracia. Resulta en consecuencia muy importante reflexionar sobre el régimen electoral que está en vigor, no tanto por lo que establecen los acuerdos y compromisos del acuerdo respectivo, sino porque es necesario proseguir en el reforzamiento del proceso democrático y participativo, que con tanta esperanza fue iniciado a partir de 1985 y continuado durante los últimos años, con la finalidad de legitimar éticamente la autoridad social a través de un régimen electoral desprovisto de vicios y fortalecido por una formación de la sociedad política verdaderamente responsable, en cuya tarea están comprometidas las organizaciones políticas y las autoridades electorales.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES- por su naturaleza pluralista, actúa siempre bajo el principio de la necesidad del consenso. Sin renunciar a las concepciones políticas, es necesario que todos aunemos esfuerzos para crear de alguna manera un campo común, donde converjan los esfuerzos en la formación de valores. La tarea ético-social central de las organizaciones políticas y de los centros de investigación y estudio, ha de ser la educación de la sociedad, de tal manera que permita esperar de ella un proceso de formación de la conciencia política verdaderamente responsable, en el cual el Estado garantice campos de libertad, como Estado constitucional de Derecho, manteniendo la relativa independencia de los campos jurídico, cultural, político o económico, siempre orientados hacia el bien común, como algo decidido de manera solidaria.

Bajo esta concepción, corresponde a la autoridad legítimamente constituida velar porque las condiciones de justicia y paz, que son necesarias para el desarrollo de la libre concurrencia política, sean debidamente garantizadas. Nuestra sociedad, en los actuales momentos, está necesitada de proyectos o modelos políticos fundantes o fundadores y no continuadores, en los cuales es necesaria la armonía de los sectores que la componen como una realidad histórica. El principio de la mayoría, sin un orden de valores, objetivo y válido, es un principio del puro poder, que no se diferencia mucho de la dictadura. Es menester en esta etapa de nuestro país, construir una sociedad política abierta, desarrolladora, sobre la base del diálogo y el consenso, que necesita de interlocutores afirmativos o negativos en la formulación clara de la verdad y donde se vea la tolerancia unida al diálogo, como un adhesivo político al bien común.

Señoras y señores, les deseo mucho éxito en sus labores en este seminario y les ofrezco la seguridad que nuestra Asociación, fiel a su objetivo, quiere ser una vez más un foro facilitador de encuentros de voluntades.

3. Conferencia Introductoria

Presentación del Conferencista

Licenciada Carmen María de Colmenares

Moderadora del Panel

Al darles la bienvenida en esta mañana, me complace presentar en primer lugar a nuestro conferencista invitado, el Doctor Alberto Borea Odría, quien es abogado y politólogo peruano, con cursos de especialidad de la Universidad de Wisconsin. Además, ha sido catedrático de Derecho Constitucional, en la Universidad Católica San Martín de Porres de Lima, Perú, y de la Universidad de San José de Costa Rica. Dentro de su carrera política, fue elegido diputado de la nación en 1985 y Senador de la República en 1990. Es autor de numerosos

proyectos de ley, tales como los de Habeas Corpus y Amparo, de los reglamentos internos de las cámaras legislativas de su país, del registro central de detenidos, de partidos políticos, de la limitación de las facultades del Presidente de la República y de la ley orgánica del poder judicial y de promoción y retiro de la carrera militar. Además es autor de numerosas obras de Derecho Constitucional y materias relacionadas con éste. Ha sido consultor por muchos años del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su actividad central en este momento la lleva a cabo en Lima, como director académico del Foro Democrático que está trabajando en los sondeos de opinión pública y jurídica de su país. Dejo con ustedes en el uso de la palabra a nuestro invitado, el Doctor Alberto Borea Odría.

“REGIMEN ELECTORAL Y DEMOCRACIA. TENDENCIAS EN CENTROAMERICA”

Doctor Alberto Borea Odría

Muchas gracias en primer lugar a ASIES por la invitación que me ha formulado para poder participar en una reunión de este nivel y de esta importancia. Además, creo que los países cuando reflexionan avanzan y, en este sentido, esta reunión multipartidaria y multidisciplinaria es absolutamente importante y esencial para implementar y llevar a cabo toda esta ilusión del desarrollo de las instituciones guatemaltecas en las que ustedes han puesto sus esperanzas.

Se me ha pedido exponer a ustedes algunas reflexiones sobre el tema que a continuación desarrollaré: “Régimen Electoral y Democracia. Tendencias en Centroamérica”.

Las relaciones que se dan entre el régimen electoral y el sistema político son relaciones que se han estudiado hace mucho tiempo. Entre otros autores, Duverger, Sartori y Dieter Nohlen estudian en la problemática electoral, cómo es que esa relación se expresa en los diferentes países y para eso analizan los distintos esquemas electorales. La primera constatación de Duverger -hace ya cincuenta años-, por ejemplo, es que un sistema de mayoría simple lleva al bipartidismo eventualmente, porque obliga a todos los grupos a reunirse para tratar de alguna manera de conseguir el poder a través de una sola elección. En cambio, dice Duverger, cuando se utiliza un sistema de dos vueltas, o sistema de segunda votación (sistema de “ballotage”), en realidad, lo que se permite es la posibilidad del multipartidismo, en el cual quien no gane en la primera, por lo menos tiene una manera de aliarse en la segunda vuelta, y eso permite que en la primera incluso los grupos marginales o las pequeñas agrupaciones se jueguen su “guachito”, o no sé como le llaman ustedes jugarse uno su sueldo en la lotería,

para ver si de repente se ganan el premio mayor, como le pasó por ejemplo a Fujimori en el Perú, en 1990. Un ciudadano en un sistema de votación mayoritaria simple ni siquiera se hubiera atrevido a presentarse como candidato. Sin embargo, él se jugó su “guachito” y salió elegido efectivamente. Entonces, la gente ha vinculado y los teóricos han vinculado el sistema de elección o sistema electoral con el sistema de representación democrática que nosotros queremos. Y ésta es la pregunta que nosotros tenemos que hacernos también en Guatemala: ¿Cómo se quiere que la sociedad esté representada? ¿Qué es lo que queremos representar en Guatemala? Y de acuerdo a eso, organizaremos nuestro sistema electoral, que tiene que ser, al fin de cuentas, el reflejo de lo que nosotros queremos, o de la forma como nosotros queremos que esté representado el país en sus instancias. Tales decisiones entonces están vinculadas al desarrollo histórico de cada nación y lo tenemos en cada uno de los sistemas que hemos ido viendo a lo largo de la historia del mundo. Por ejemplo, la elección indirecta en los Estados Unidos, a través de los colegios electorales, no representaba otra cosa que el privilegio de la cultura, para evitar efectivamente que gente que no tenía mucha formación, pudiera decidir directamente sobre algo tan importante como es la elección del Presidente de la República. Por tanto, se formó el voto indirecto para permitir que gente con una supuesta mayor capacidad pudiera tomar la decisión ulterior de quién era el Presidente de la República. Lo que había en la base allí, era una suerte de desconfianza en el voto directo, en el principio de igualdad entre todos los ciudadanos. Eso es lo que hoy en día, por cierto, ya se está revisando incluso en los Estados Unidos, porque esta presunción de calidad de los votantes indirectos ha quedado superada por la realidad y ya no representan lo mismo que originalmente pensaron Hamilton, Madison, Franklin y todos los padres fundadores de la independencia estadounidense. Sin embargo, en su momento atendió ese sistema electoral a una realidad, o a un pensamiento de los americanos. Lo mismo sucede con la representación de los “lander” o de los estados, que implica una representación distinta a la representación popular y es la representación de organizaciones políticas de alguna manera independientes que integran el Estado. Esto pasa en Alemania, esto pasa en los Estados Unidos, esto pasa en Suiza, esto pasa en los países de formación federal. Es decir, cada país se pregunta muy bien qué cosa somos, y en la medida de qué cosa somos, lo que queremos o de qué manera queremos estar representados.

Ahora bien, ¿qué pasa con un país como Guatemala? Eso es lo que ustedes están analizando y tienen que analizar, yo diría, sin una necesaria dependencia respecto a los fenómenos políticos de otras naciones. Porque el problema de nuestros países fue, efectivamente, que tratábamos de copiar lo que sucedía en otras realidades; y si bien, ni en las ruinas mayas ni en las cumbres del Machu Pichu se ha descubierto la piedra filosofal de la representación política, -ni se va a descubrir ahí-, tampoco es cierto que nosotros podamos depender exactamente

de lo que sucedió en Roma, de lo que sucedió en París, o de lo que pasó en Londres para nosotros decidir nuestro sistema de representación política. O sea que éste es el punto esencial y me parece por eso fundamental esta tarea que promueve ASIÉS, en esta reflexión sobre el proceso de representación política. He visto por eso con mucho interés los diversos proyectos que hay sobre cómo adaptar la legislación electoral a la realidad guatemalteca. He visto con simpatía que, efectivamente, están ustedes analizando cómo solucionar la problemática de Guatemala, que es muy similar a la del Perú, en cuanto a la presencia, por ejemplo, de un importante grupo indígena no necesariamente integrado en una serie de valores con respecto a lo que es la sociedad dominante que responde a los valores occidentales. En ese sentido, creo que van, sin duda alguna, por el buen camino.

Asimismo, a través del proceso electoral, tenemos que tratar de oficializar normas que permitan la gobernabilidad del país. En ese sentido tenemos que tener muy en claro lo que dice Arend Lijphart sobre lo que se denomina “las democracias de mayoría” en contraste a “las democracias de consenso”, en países como los nuestros. Por ejemplo, existe ese sueño de bipartidismo que algunos teóricos creen que es la garantía de estabilidad de todas las naciones. Ese sueño puede no tener vigencia, porque nuestros países no comparten siempre lo que Karl Deutsch llama “los hábitos complementarios de comunicación”, o sea que en nuestros países, hay diversas maneras de comunicarnos entre unos y otros. Eso lleva a que no necesariamente sea el bipartidismo la respuesta acertada, sino que haya necesidad de una presencia más multicolor, que permita a todos de alguna forma sentirse representados en el proceso político. No por tratar de constreñir a dos partidos, es que vamos a llegar a la estabilidad de un país; porque de repente hacemos dos partidos, pero dejamos fuera a toda una gran gama de personas que no se sienten representadas ni por el partido A, ni por el partido B. Por eso es que Lijphart en este importante libro, nos dice que en países -y él habla por supuesto por Holanda y por Bélgica especialmente- donde hay una serie de pluralidades lingüísticas, raciales, de costumbres y hasta de religiones, no se puede aspirar -como sí se puede aspirar por ejemplo en Inglaterra- a que haya una democracia de mayoría; sino que ahí hay que buscar una democracia de consenso. ¿Cuál es el tipo de democracia que queremos para nuestros países?. Yo me inclino, por lo menos en el caso de Perú, a buscar democracia de consenso más que democracia de mayoría. Sin embargo, esto tiene que ser analizado especialmente por ustedes. No hay que dejarse llevar por esa pretensión de que el bipartidismo, porque en Estados Unidos funciona, porque en Inglaterra camina, es la pauta para una estabilidad. Yo creo que lo que hay que buscar, es un régimen propio para nuestros países.

Un tercer punto es que soy de los que creen que las leyes electorales deben cambiarse en los primeros años de gobierno de un régimen y no en los últimos años de gobierno porque, cuando nosotros empezamos a cambiar las leyes

electorales faltando poco tiempo para que hayan elecciones, lo que estamos tratando de ver es cómo ganamos nosotros las elecciones y no cómo le damos estabilidad al país. Y esto es algo que ha sucedido en todas nuestras naciones y por lo tanto no nos puede llamar la sorpresa. Yo diría que una discusión importante de ustedes, que están en los primeros años del régimen presidencial del Presidente Arzú, debería de ser que no se toquen las leyes electorales sino hasta antes de dos años del próximo proceso electoral; porque si no, cada uno comienza a calcular, y empieza a establecer cómo es que yo puedo ganar más escaños, cómo es que puedo ganar la presidencia, etc. Y creo que esa tentación, para ser un país viable, tiene que desaparecer en todos los políticos responsables de nuestra América Latina. El objetivo de los sistemas electorales es permitir la elección de un gobierno democrático que ejerza el poder con eficacia. Yo diría que esto es la idea central de los regímenes electorales: permitir la presencia de un gobierno democrático que ejerza el poder con eficacia, con responsabilidad, y éste es un tema que desafortunadamente, en América Latina, todavía no le tenemos una palabra como "corresponsabilidad", que llaman los ingleses. Como decía Bolder, cuando no hay la palabra es porque no hay la idea, y es que en América Latina, "la responsiveness" no es precisamente moneda corriente en nuestro comportamiento político; o sea, el dar permanentemente cuenta a los electores de lo que hacemos con el poder que nos dan, que es distinto a la responsabilidad. Más bien, es la confrontación permanente con el elector, es decir la visibilidad de la relación entre el político que representa y el representado. Esto, los americanos, le llaman "responsiveness". En América Latina todavía no le hemos encontrado un término, pero es fundamental encontrarlo; porque es fundamental desarrollar la idea de la creación de un gobierno democrático, con límites y con transparencia. Esto es muy importante, porque lo que falló en nuestros países fue que nosotros hicimos gobiernos que no gobernaban, mientras que Hamilton dice que la primera obligación de un gobierno es gobernar.

Entonces, cuando nosotros establecemos un régimen electoral, debe ser uno que permita al que gane gobernar, porque no hay nada peor en un sistema político que la anarquía o la acracia, o sea, la inexistencia de poder. Es decir, es mejor un mal poder que una ausencia de poder; y nosotros los peruanos lo hemos sufrido. Cuando la gente vota por Fujimori por segunda vez, no vota por Fujimori. Lo hace porque frente a ese poder que eventualmente es abusivo, fuerte etc., no existe en la oposición alguien que pueda dar la tranquilidad que va a existir algún tipo de orden, algún tipo de gobierno; sino que la sociedad percibe eso como una anarquía. En consecuencia, frente a la acracia, un mal menor es un mal poder. Siempre la gente va a permitir un mal poder, antes que una ausencia de poder; y por eso es que resulta fundamental en este tema, que el sistema electoral que nosotros creemos le dé al gobernante la posibilidad de gobernar y que no se empiece a decir en nuestros países de América Latina, como se dice hasta ahora que, cuando

hay un gobierno democrático, empieza a reinar tal confusión y tal desorden, que no puede andar la sociedad. En cambio, cuando hay una dictadura, el país avanza porque hay orden.

Por tanto, la tarea en América Latina es crear regímenes electorales que permitan primero gobernar y, a la vez, hacer rendir cuentas al gobernante así como establecer cuáles son sus límites de poder. Pero lo primero es gobernar, para que no se analogue como se analogó en nuestras naciones, la dictadura con eficacia y la democracia con ineficacia. Esa me parece que es una tarea central, que implica y apunta a que, en los sistemas electorales, nosotros tengamos clara conciencia de que la representación no puede ir a contramano de la eficacia en el gobierno que se requiere para una nación. En esto, los países han ido encontrando solución por lo que les pasó, por ejemplo, en el sistema de Weimar. En ese sistema parlamentario alemán, nacido después de la primera guerra mundial, se armó tal desorden que terminó por cierto en una dictadura. A raíz de esa experiencia, los alemanes, luego de la segunda guerra mundial y después de todo el desastre que tuvieron que soportar, resolvieron ese problema de la atomización de los partidos y de la ineficacia del parlamento. Lo hicieron estableciendo el voto constructivo de censura para evitar justamente que se tumbaran gabinetes sin proponer una solución alternativa; es decir, una nueva acción de gobierno con límites para que los pequeños partidos que se postulaban a las elecciones no pudieran ser factores distorsionantes en el ejercicio del gobierno. Los alemanes se dieron cuenta que el problema de la democracia es que sea eficaz; y entonces dicen muy bien, todos pueden participar en la elección. Pero el que no alcanza un cierto porcentaje no tiene derecho a participar en el gobierno, porque si no convertimos al gobierno en una suerte de toma y daca de pequeños favores; porque yo te doy un voto, que es el que te falta, para llegar a tomar esta posición, a condición de que tú me hagas tal y cual cosa. Y eso por cierto, distorsiona la posibilidad de un gobierno eficaz. Cómo construimos ese sistema eficaz, es el tema que me toca aquí dejar a la reflexión que ustedes van a realizar en las mesas redondas.

Otra idea que se debe mencionar es que no siempre el voluntarismo conduce a la eficacia. Hay que evitar las trabas o vacío de poder, generado por los impasses, o sea que a veces creemos que es mucho más democrático, cuando todos intervienen. Yo creo que en la democracia tiene que darse la posibilidad de que todos efectivamente participen en el proceso político. La democracia, -y eso lo ha dicho con toda nitidez Arnoldo Kuestermann en su alocución introductoria-, no es necesariamente la mayoría. La mayoría es, y así lo señala por ejemplo Norberto Bobbio, la forma como en la democracia resolvemos nuestras diferencias, en las que no nos hemos podido poner de acuerdo. Pero antes de entrar en la regla de las mayorías, nosotros tenemos que escuchar a Rousseau y decir que hay que buscar,

hay que encontrar consensos que permitan hallar un mejor acercamiento a lo que se puede denominar la voluntad general. Yo creo que lo esencial en una democracia, es la participación y la participación se logra a través de buscar primero los consensos, y sólo que los consensos no se logran a través de la conversación, entrar al sistema de la votación por las mayorías; porque, como decía Hamilton cuando empiezan a armar la Constitución de los Estados Unidos: Lo que los americanos tenemos que procurar luego de independizarnos del tirano extranjero, es liberarnos de la tiranía de las mayorías.

Por tanto, tenemos que tener mucho cuidado con la tiranía de las mayorías, porque la democracia es fundamentalmente un sistema de gobierno para seres humanos con dignidad. Si es que hay un sistema de gobierno, por muy mayoritario que sea y no permite la vigencia de la dignidad de los seres humanos, la expresión de su libertad y de su igualdad, entonces ese gobierno para mi criterio no es democrático. Será un gobierno mayoritario, pero no es un gobierno democrático porque sencillamente le quita al hombre lo esencial de su ciudadanía, que es efectivamente su dignidad. Decía que no siempre el voluntarismo conduce a la eficacia. Por eso es que las reglas electorales tienen que conducir a la participación del pueblo dentro de un orden. Todo este orden apunta, insisto, a la eficacia del sistema político democrático y a la posibilidad de que podamos oponer a una dictadura, que eventualmente resulta "eficaz" para la toma de ciertas decisiones, una democracia que también resulta eficaz.

La democracia, dicen, es el gobierno del pueblo, lo que implica instituciones que garanticen la libertad y la dignidad y no sólo el gobierno de la mayoría. Es el gobierno para el pueblo, o sea, no es el gobierno de la mayoría contra el pueblo, sino es el gobierno para el pueblo. Y no puede haber gobierno para el pueblo, si es que no se respetan estas condiciones esenciales. En la sociedad, el hombre a diferencia de los otros seres de la naturaleza, tiene la posibilidad de reflexionar sobre cuáles son sus defectos y precisamente, porque el hombre sabe que cuando se reúna, a veces en mayoría, puede cometer grandes atropellos, como sucedió con Hitler, como sucedió con Mussolini, como sucedió incluso en los países de América Latina donde los dictadores han ganado elecciones. Stroessner ganaba sus elecciones cada cinco años. Somoza, un poco más cerca de ustedes, también ganaba sus elecciones con fraude. Eventualmente, en este tema no sólo la mayoría -quiero insistir en esto-, legitima la democracia. Los hombres somos conscientes de eso, y por eso generamos en el sistema democrático en el siglo XVIII, límites al ejercicio del poder. Las constituciones son un producto de limitación del poder y son un producto del esquema democrático y no de la monarquía; son un producto de la conciencia que toma el hombre respecto a que quien ejerce el poder, tiene que ejercerlo limitadamente. Y una de las maneras de limitar el poder, es precisamente a través de las normas jurídicas, a través de reglamentos que impiden

que, incluso con el respaldo de la mayoría, pueda el gobernante hacer lo que quiera en el país. El pueblo, y esto es una de las reglas esenciales, me parece, para todo reglamento electoral, tiene que ser consciente de que presta el poder. Si el poder es del pueblo, si el sistema democrático es el poder del pueblo, el pueblo no puede transferir el poder permanentemente, ni puede transferir el poder sin límites. El pueblo siempre tiene que prestar el poder, no puede entregar el poder. El día en que el pueblo pierde la posibilidad de control, entonces se acabó la posibilidad de un sistema democrático. Y esto, los romanos republicanos lo sabían perfectamente, tan perfectamente que, cuando tenían que reinstaurar la dictadura en razón de una situación sumamente grave, daban poder por un tiempo limitadísimo de seis meses a la persona que ejercía ese poder y luego la obligaban a dar cuenta de todos sus actos, uno por uno.

No podemos nosotros, por eso, crear regímenes electorales que permitan una transferencia de poder permanente sin limitación. La participación del pueblo en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones es, por cierto, fundamental en la vida democrática; si el "demos", o sea, si el pueblo no ejerce el "cratos", entonces no podemos hablar de ninguna manera de "democracia". Es decir, la democracia implica cada vez una participación más consciente del poder, pero tenemos que cuidarnos, decía Dahrendorf, del ciudadano total, o sea de esa ilusión que algunos tienen, de que en algún momento, en el sistema democrático y a través por ejemplo, de los telesistemas, yo puedo llegar a la hora del almuerzo y si hoy en día se está discutiendo en el Congreso sobre tal y cual cosa, yo me siento en mi computador y voto "no" o voto "sí" sobre tal y cuál problema. Eso sin duda alguna no va a llegar nunca y, además, no sabemos si es bueno que llegue, porque el hombre no siempre tiene una vocación de participación en los problemas de la comunidad.

La vocación política es una vocación minoritaria, como es minoritaria la vocación por ser futbolista, como es minoritaria la vocación por ser cantante, como es minoritaria la vocación por ser ingeniero. Es decir, la vocación política es una de las miles de vocaciones que existen en una sociedad. Y la vocación de participar en la cosa pública, no siempre es una vocación compartida por toda la sociedad. Es más, nosotros muchas veces nos quejamos y ustedes se están quejando ahora del ausentismo que existe en muchos de los procesos electorales. Esto se da por dos razones, primero, a mi entender, porque los partidos políticos no han cumplido, -y sobre esto vamos a hablar más adelante-, con ese rol fundamental, que es el de la educación del ciudadano para la democracia. Los partidos muchas veces han comenzado desde la presunción de que, como hay una democracia, ya todo el mundo entiende lo que es el valor de una democracia, y eso es un error. En nuestros países, la democracia no está totalmente enraizada. Y por lo que no está totalmente enraizada, hay que seguir enseñando a la sociedad cuáles son esos valores de la democracia y cuál es la importancia de que rija, y no convertir a los

partidos solamente en máquinas electorales, dispuestas a ver a quién ponemos en el próximo cargo de diputado, o quién resulta siendo ministro en el próximo proceso político; porque eso no lleva al fortalecimiento del régimen, sino a su disolución; lleva a que el pueblo perciba que la política no es otra cosa que ver cómo nos repartimos la torta, y no precisamente cómo tratamos de vivir en conjunto, dentro de un sistema que efectivamente queremos. Pero vuelvo al tema que motivaba esta reflexión. Nosotros tenemos que ser perfectamente conscientes, de que el ciudadano total no va a existir nunca y que, por lo tanto, siempre va a haber un grupo que está más preocupado que otros grupos, Eso implica que tengamos que crear sistemas de intermediación, que permitan y que obliguen a la vez, a quienes tenemos esta vocación de preocuparnos por participar en los asuntos comunales, a tener un contacto permanente con esas personas que tienen menos vocación por ello; que tienen menos disposición a participar en la cosa pública; y por eso, insisto, es que es necesario este grupo de gente: los políticos, que a diferencia de los demás, piensan en términos de comunidad.

Una de las tareas esenciales de los partidos y de los políticos, es convertir a los individuos en ciudadanos. Si nosotros hacemos que los individuos voten es probable que tengamos simplemente un resultado numérico pero no un resultado calificado, propio de una democracia. Nosotros tenemos que convertir cada vez más a los individuos en ciudadanos, o sea en gente que no solamente se preocupa -como normalmente sucede con muchas personas- en votar por “fulano”, porque con “fulano” va a tener la posibilidad de un empleo o una rebaja en el arancel u otro beneficio personal.

Todos éstos no son comportamientos ciudadanos sino comportamientos individuales. Y esos comportamientos individuales no nos van a dar un resultado democráticamente correcto. Nos van a dar más bien un resultado democráticamente incorrecto. Lo que tenemos que buscar es que el ciudadano diga, “de acuerdo, yo voy a votar por fulano, porque con fulano vamos a mejorar la situación de la comunidad de cuál o tal manera”. De alguna manera yo también me voy a beneficiar, pero que el origen del voto no esté fundamentalmente en mi interés sino en términos de colectividad. Y ésta es una de las grandes tareas de transformación de la sociedad de la América Latina, y una de las cosas que de alguna forma nos diferencia de lo que vio o pensaba ver Tocqueville en su famoso libro “La Democracia en América”, cuando decía que el gran poder de Estados Unidos era la convicción de asociación que tenía. Es decir, hasta para cuidar un parque o sea para mejorar su parque, ellos pensaban en términos de colectividad, por lo menos de colectividad cercana. Hoy en día, creo, eso está cambiando en los Estados Unidos y esto es producto del ingreso de los medios de comunicación social a la conciencia de los sujetos; pero eso es otro tema. Lo importante en este punto es promover sistemas electorales que permitan la participación de los individuos, pero a su vez, de individuos que estén de alguna manera motivados a

participar como ciudadanos y no como personas estrictamente individuales. Y en ese sentido, la democracia directa o los sistemas de democracia directa deben permitir esa participación en los temas más cercanos de la comunidad, en los temas de los cuales el ciudadano va formando, más directamente, su conciencia de identidad. Esto sucede por el proyecto conjunto, por ejemplo en los temas comunales, en los que el referéndum o las iniciativas legislativas o las iniciativas de ordenanzas son fundamentales. Y creo que hay que desarrollar sistemas electorales que permitan ir a la iniciativa legislativa con 50,000; 30,000 o 20,000 firmas, para pedir que el parlamento discuta la iniciativa popular sobre cualquier cosa; o 500 firmas para que un municipio o un consejo local discuta sobre una idea que se le ocurrió a un ciudadano del lugar. Creo, ésta es una buena manera de ir incorporando a la gente en el proceso político. Estos temas del régimen electoral tienen que estar siempre vinculados a qué es lo que queremos construir.

Para finalizar, quiero entrar en dos temas. Primero, un tema en el que yo insisto mucho: hay que impedir esa tentación de la reelección presidencial, y no por la experiencia de lo que está sucediendo en Perú o en Argentina, o en el Brasil, sino porque la reelección presidencial conlleva al estancamiento de las élites políticas. Lo que hay que conseguir, es la circulación permanente de esas élites. Incluso debe impedirse la reelección mediata, no digo la inmediata, que por cierto se convierte en nuestros países desinstitucionalizados en una inmoralidad, en donde el presidente utiliza todos los recursos para perpetuarse en el poder. Hay que evitar incluso la reelección mediata, porque normalmente, cuando un partido llega al poder con un candidato, los partidarios creen que, para volver a ser lo que una vez fueron, necesitan de ese candidato. Y eso implica y eso conlleva al anquilosamiento de las élites políticas; y lo podemos ver en todos los países donde hay reelección, donde el que fue presidente siempre trata de armar en su partido, una suerte de caudillismo en su favor que le permita regresar al poder. Porque quien ha ejercido el poder, quiere poderlo ejercer y quiere seguirlo ejerciendo. Esa es una tentación que yo diría que hay que evitar en el tema de la reelección presidencial.

Igualmente, en el tema de la reelección parlamentaria, hay que procurar también la circulación de las élites políticas. Yo hice una propuesta al respecto, un libro, que publiqué justamente en mis años de exilio, que se llama “LA DIFÍCIL DEMOCRACIA DE AMERICA LATINA”. Allí digo que se debe procurar, por ejemplo, que si un partido escoge seis diputados en una oportunidad, sólo tres de esos seis puedan, en el mejor de los casos, volverse a postular a la reelección, y no mandar otra vez a los seis que han sido elegidos, con lo cual la posibilidad de circulación de las élites políticas sigue estancándose. O sea, creo que hay que ir creando trabas institucionales, justamente en razón de que los humanos conocemos nuestros defectos. Para evitar que se anquilosen las élites políticas, es necesaria la

experiencia de algunos diputados, sin duda alguna. Pero hay que combinarla con la renovación y creo que en el parlamento tienen que haber nuevos roles para legitimación. Yo leía en una de las propuestas que se han planteado, que se propone que los parlamentarios sean confrontados con su programa. Esto es un poco complicado, porque nadie puede decir que sí se cumplió totalmente o no se cumplió, porque hubo trabas que no se pudieron prever en el momento que se lanzó a la elección, etc. Pero hay cosas objetivas, que sí ayudan a tener cerca al elector con el elegido. Por ejemplo, un diputado a mi entender, y esto está propuesto en este libro y lo propondremos al Perú cuando vuelva la democracia, un diputado tiene que tener la obligación de volver a su pueblo o de volver a su circunscripción por lo menos una vez al mes y dialogar con el cabildo, dialogar con el Club de Leones, dialogar con usuarios del agua, dialogar con todo el mundo. Y si no cumple esas tareas de diálogo permanente con el pueblo, ese personaje puede ser removido de su cargo. Yo sí creo eso, pero eso es una constatación objetiva, en donde el diputado o la persona que ha sido elegida, va a tener que enfrentarse permanentemente con su pueblo; y además va a cumplir un rol fundamental, que es explicar qué cosa se hace en el parlamento, porque la gente cree que en el parlamento los diputados no hacen nada y no hacen otra cosa que discutir asuntos que no valen la pena. Sin embargo, hay un buen número de diputados conscientes en el parlamento, que se esfuerzan por hacer las mejores leyes. Muy bien, obliguemos a los actores políticos que hagan esa "responsiveness", esa alternabilidad permanente. Yo creo que éste es un tema concreto que se puede ir incorporando en las legislaciones de los países de América Latina para finalmente fortalecer a los partidos políticos en la dinámica democrática.

Esto es muy importante porque también como se dice en estos textos que ayer tuve la oportunidad de leer, los partidos pueden ser actores antidemocráticos de un sistema democrático. Eso sí es muy grave, porque se predica con el ejemplo; y cuando existen líderes eternos en los partidos, que no permiten la circulación del poder político sino se convierten en "los líderes indiscutibles" del partido, se termina por frenar el desarrollo del proceso político de una nación. Yo creo que tenemos que evitar, de una vez por todas, esta suerte de endiosamiento de los líderes transitorios; y por eso es que tenemos que apuntar a la democratización de los partidos mediante elecciones internas, de tribunales que resuelvan las disputas que se dan al interior de los partidos, y no tribunales permanentes o una comisión de disciplina que el grupo que gana elige, porque tales comisiones de disciplina terminan haciendo no otra cosa que una suerte de tribunales estalinistas para sacar del partido a todos aquellos que están en contra de la posición oficial. Esa no es una manera de resolver democráticamente una disputa al interior de los partidos. Yo he propuesto como una solución, que se nombre por ejemplo, cuando hay una disputa entre los dirigentes políticos importantes, un tribunal arbitral. A uno lo nombra el que reclama, al otro lo nombra el que es reclamado y a un

tercero lo nombran entre los dos, y se resuelven las cosas. Y si no se ponen de acuerdo, se elige a un tribunal electoral, es decir, a un tercero que resuelve la cosa definitivamente.

De esta manera, llegaremos a tener a partidos flexibles pero disciplinados, y un sistema dinámico de partidos que sostiene y fortalece al sistema democrático en sí.

4. Panel de Comentaristas

Comentario a la Conferencia y Presentación de los Panelistas

Licenciada Carmen María de Colmenares

Agradecemos al Doctor Alberto Borea su brillante disertación en esta mañana. Algunas de las reflexiones lanzadas por el doctor Borea servirán de valiosos insumos en nuestras mesas de trabajo. De su rica exposición podemos sintetizar unos puntos centrales, por ejemplo, la responsabilidad que tenemos en implementar regímenes electorales que permitan gobernar. Esto es muy importante para evitar que el pueblo busque la dictadura, en lugar de la democracia ya que ella parece no ofrecer seguridad; su clara advertencia sobre la importancia de nuestra participación, en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones; su especial énfasis en la función de intermediación que deben ejercer constantemente las organizaciones políticas y algunos otros temas que los tendremos muy presentes en el momento de la reflexión en las mesas de trabajo. Muchas gracias Doctor Borea.

Me voy a robar un minuto porque así como se les pide a los diputados que vayan a sus circunscripciones, yo creo que también hay que pedir a los dirigentes partidarios que lo hagan, porque hay mucha gente que acepta el puesto de secretario general, secretario cual o secretaria tal de un partido, y tampoco nunca va a sus bases. Yo creo que esta obligación objetiva que él planteó para los diputados, es algo que también tiene que estar al interior de la dirigencia partidaria.

Ahora empezaremos nuestro panel de comentaristas. En el orden de presentación del programa, leeremos unas pocas líneas del currículum de cada uno de nuestros panelistas y el tema que van a tocar. En primer lugar, tomará la palabra, el Licenciado Gustavo Porras, quien tiene una maestría en sociología de la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Políticas de París y es el actual Secretario Privado de la Presidencia de la República y ex-Secretario de la COPAZ. Después contaremos con la disertación del Licenciado Pedro Bal Cumes quien es politólogo egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, miembro fundador del Centro de Estudios de la Cultura Maya, Coordinador del Programa de Educación Cívica de las Comunidades Indígenas, analista político de derechos indígenas y columnista del periódico Al Día. Y por último, oíremos al Licenciado

Carlos Escobar Armas, Abogado y Notario por la Universidad de San Carlos de Guatemala, miembro fundador y actual secretario de la Junta Directiva de ASIES, Ex-embajador de Guatemala ante la Santa Sede y Ex-director del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar. Cada uno de ellos disertará sobre los temas siguientes: Primero, "Las Reformas al Régimen Electoral en Guatemala en el Marco de los Acuerdos de Paz", esto corresponde al Licenciado Gustavo Porras Castejón; la "Participación Social en la Construcción de la Democracia", corresponde al Licenciado Pedro Bal Cumes, y "El Sistema Electoral de Guatemala en la Actualidad: Fortalezas y Debilidades", al Licenciado Carlos Escobar Armas. Dejo con ustedes en el uso de la palabra al Licenciado Gustavo Porras Castejón y, enseguida, a los otros dos distinguidos panelistas.

"Las Reformas al Régimen Electoral en Guatemala en el Marco de los Acuerdos de Paz"

Licenciado Gustavo Porras Castejón

Muchas gracias a ASIES, por esta invitación. Yo quisiera compartir con ustedes algunas reflexiones de carácter general sobre el Acuerdo de Régimen Electoral. Quizá intentaría ilustrar los trasfondos conceptuales que a veces hay que leer entre líneas porque pienso que tiene alguna utilidad el tratar de reconstruirlos explícitamente. Yo comenzaría por decir, dado el tema formal que me toca desarrollar, que la característica fundamental de este acuerdo sobre las reformas al régimen electoral es que la concreción de los conceptos ahí contenidos y de otros más, queda absolutamente en las manos de la comisión respectiva, pues el acuerdo solicita al Tribunal Supremo Electoral que la conforme y la presida, con la participación del conjunto de los partidos políticos con representación parlamentaria. Si ustedes se dan cuenta, el acuerdo que ahora nos ocupa, es particularmente cuidadoso en no inmiscuirse en aspectos sumamente delicados como son las reformas electorales y, por consiguiente no pretender algún tipo de normativa que obligue o comprometa. El acuerdo, desde sus considerandos, señala que lo que pretende es aspirar a promover reformas. Luego cuando plantea la comisión de la integración, presenta ante esta comisión propuestas básicas, es decir, sencillamente elementos que sugiere que esa comisión considere y que resuelva lo que corresponde plantear ante el Congreso de la República, cuando sea el caso. Creo que éste es un aspecto muy importante. Yo quisiera decir en primer lugar que, dentro del conjunto de los Acuerdos de Paz y dentro del conjunto de lo que significa la paz, el tema electoral es fundamental. Incluso, si se considera como una de las causas fundamentales del enfrentamiento armado la exclusión política, y si se considera que a lo largo de los años del enfrentamiento armado y aún antes, lo que invariablemente se puso en cuestión ha sido la validez del régimen electoral, yo creo que si se toman en cuenta esas consideraciones, entonces se puede valorar que el primero de los considerandos de dicho acuerdo diga que las

elecciones constituyen un instrumento esencial, para la transición que vive Guatemala hacia una democracia funcional participativa. Recordemos que el enfrentamiento armado -y los documentos mismos de las organizaciones que se involucraron en la lucha armada los señalan muy claramente- se adopta porque consideran que los caminos legales pacíficos están cerrados. Por supuesto, que el trasfondo son las problemáticas socioeconómicas del país, pero éstas pueden ser abordadas de una u otra manera, según se considere si existen o no existen condiciones, por ejemplo, para la vida legal. Yo considero, por otra parte, que un resultado trascendente del proceso de paz, es decir, un resultado en sí mismo de la firma de la paz, es que el conjunto de las fuerzas políticas, -sólo faltaba la URNG- asuma explícitamente que es por la vía del régimen electoral, y por la vía de reglas de juego por todos aceptadas, que se conforma el poder político. Yo pienso también que más allá de su aceptación plena y más allá de las posibilidades de requerimiento del propio sistema como tal, inclusive en cuanto a un contenido cultural y cívico, lo grande es la conformación de un régimen que por primera vez en la práctica, efectivamente, no tiene exclusiones. Es decir, la Constitución actualmente vigente ya había aceptado la base legal para que esas exclusiones no existieran. Pero es hasta que se concreta la firma de la paz y la URNG inicia el proceso de su transformación en un partido político, que este marco legal de la Constitución se concreta. Yo pienso también que, en este elemento de considerar a las elecciones el instrumento esencial para la transición que vive Guatemala, hay un aspecto que el Doctor Borea planteó y que seguramente en las mesas de trabajo se va a reconsiderar; se trata de esta relación que debe existir entre lo político-institucional, propiamente dicho, y el concepto de participación. Esta relación puede tener una interpretación muy extensa o puede tener una interpretación muy estricta. Habría que considerar, dónde está el justo medio. Es decir, al igual que todo en la vida, depende como se desarrollan las cosas en concreto. En algunas ocasiones, lo político-institucional aparece, para usar una frase del Doctor Borea, como la simple imposición de la mayoría, sin antes haber hecho ningún ejercicio de búsqueda de consenso. Pero existe la otra tendencia que es pretender que esa búsqueda de consenso anule lo que significa esa mayoría, mediante la cual se constituyó fundamentalmente el poder.

Es decir que, en definitiva, es una dialéctica que se establece ahí, en la cual, comentando al Doctor Borea, yo consideraría que un parámetro para resolver la cuestión, es que en este ejercicio de combinar la mayoría en lo político institucional con la búsqueda de consenso, la prueba de fuego que tiene que sobrepasar, es si efectivamente contribuye a la razón fundamental, que es la necesidad de gobernar. Y hay una necesidad de gobernar, para poder aplicar planes y procedimientos que tiendan a resolver los problemas del país. Por otra parte, en este elemento está contenido el reconocimiento que se hace de lo político-institucional como un elemento que fue objeto de reflexión a lo largo de toda la negociación. Era también

cerrar con ello el camino de las tendencias corporativistas en la política, camino mediante el cual una serie de sectores, gremios etc., pretenden obtener resultados políticos, pero sin transcurrir por los canales de la política y por consiguiente, sin asumir los costos de la política; o tendencias que pretenden crear mecanismos de participación y consulta, pero que no empalman con la institucionalidad del Estado, sino transcurren como vías paralelas. Esto no es simplemente un problema por el que se erosiona el poder del Estado, sino es un problema por el que muchas veces se malgasta la energía de la población en el ejercicio de consulta y participación, cuyos resultados se quedan durmiendo en los archivos y jamás llegan a los lugares donde se pueden tomar decisiones y convertirlos en políticas concretas.

El acuerdo de este régimen electoral tiene -y eso es necesario valorarlo, tomando en cuenta la historia guatemalteca y, en particular, la historia del enfrentamiento armado- no solamente un reconocimiento de carácter global, a lo que significa el régimen electoral, sino un reconocimiento específico a la importancia del Tribunal Supremo Electoral, como institución emanada del último ejercicio constitucional y que, sin duda, ha estado en el centro de la posibilidad de esta apertura democrática, de la cual en un inicio muchos desconfiamos -yo me incluyo-, de que realmente tuviera una perspectiva y que, sin embargo, hoy constatamos que precisamente se desarrolló a pesar de sus limitaciones y a pesar de los obstáculos. Efectivamente ese camino de democratización es el gran contexto en el cual se han podido ir resolviendo una serie de problemas nacionales, entre ellos fundamentalmente, el tema del enfrentamiento armado.

Quisiera por la premura del tiempo concentrarme en uno de los considerados del Acuerdo sobre el Régimen Electoral, que a mi juicio ilustra mejor esos conceptos que están en el trasfondo, a los que se refiere el tema crucial de la participación. El cuarto de los considerados del acuerdo dice, que los niveles de participación electoral se deben a múltiples factores sociales y políticos, que incluyen el impacto de las instituciones civiles sobre la vida cotidiana de los guatemaltecos; la capacidad de los partidos políticos para responder a las expectativas de la población; el grado de la participación organizada de la ciudadanía en la vía social y política, y su nivel de formación cívica; aspectos todos que el conjunto de los acuerdos de paz, ya firmados, busca fortalecer. Yo llamaría en principio la atención sobre dos aspectos. Uno tal vez es el que más podría ser sorpresivo, si uno tiene presente cierta tradición en el país para analizar el tema, es que dentro de estos factores que se consideran limitativos de la participación, no aparece la falta de pluralidad, no aparece la estrechez del aspecto político. Y el otro, si recordamos, durante muchísimo tiempo se argumentó que la razón principal de que hubiera una tendencia de ausentismo electoral, se debía a que los electores no se sentían identificados o no encontraban su cabal representación porque no estaban las cosas políticas como en la actualidad. Es

falso basarse en esos cálculos simplistas, según los cuales los abstencionistas eran prácticamente el caudal electoral de las expresiones políticas que faltaban. El tema es mucho más complejo.

Llamaría la atención también a que este listado de causas, en las cuales los que estuvimos en la mesa de negociación consideramos que están las claves de las debilidades de participación, se va de las razones de tipo objetivo a las de tipo subjetivo. Es decir, también fue habitual entre nosotros decir que la gente, -sobre todo en el área rural-, no asiste a las elecciones porque falta formarlas, porque falta darle educación, porque falta que tenga conciencia de la importancia del juego electoral. Sin embargo, me quiero referir a la experiencia mía, de hace muchos años, cuando empezamos a hacer trabajo y organización social en el Altiplano guatemalteco. Yo llegaba con esas ideas y me encontré con el razonamiento de la gente que decía: "Pero en definitiva, si gana uno o gana el otro, en nosotros no tiene ninguna importancia". Yo, por ejemplo, decía que es una barbaridad que se vote por el que llevó la pelota de futbol o por el que llevó la marimba. Y ellos me decían y creo que con bastante razón: "Bueno, por lo menos dejó la pelota de futbol, si de todas maneras no lo hemos visto antes". Es decir, no era evidente ni es evidente, que de la constitución formal del poder vengan los beneficios directos para el conjunto de la población en un país en donde, como todos lo sabemos, es una debilidad enorme la poca presencia institucional del Estado y, por consiguiente, muchas veces, éste es el segundo punto, los beneficios para áreas muy importantes del país no llegan por la vía de las instituciones estatales. No llegan como productos de mecanismos de decisión nacional, sino como producto de organizaciones no gubernamentales -ONGs- cuyas prioridades, proyectos y estrategias no pasan por nuestros mecanismos internos de decisión. Este segundo punto, que es ligado con el anterior, es que esa falta de participación proviene también del débil impacto de las instituciones sobre la vida cotidiana de los guatemaltecos. Pero este aspecto no está claro; sobre todo, no lo estuvo durante todos esos años de los famosos ajustes que recortaron la inversión social. No estuvo claro que realmente fuera por la vía de la acción del Estado que las comunidades, sobre todo del interior del país, pudieran salir adelante.

Además, el otro aspecto sobre la capacidad de los partidos políticos para responder a las expectativas de la población está directamente vinculado a lo que el Doctor Borea decía, en relación a que la democracia debe ser efectiva y consolidarse o, por el contrario, convoca a la dictadura. Yo llamaría a la reflexión en el sentido siguiente. Es muy fácil -y desde la posición en que estoy, puede sonar esto interesado, pero yo lo planteo como una reflexión general-, es muy fácil al que está arriba, señalarle que falta esto y falta el otro, que por qué no hizo, por qué no volvió. Pero si nos ponemos a pensar en el país y vamos examinando

nuestra experiencia, vemos que la situación se repite una y otra vez. Se crean esquemas -que la propia forma de resolver electoralmente estimula- en los cuales prácticamente, no se pueden hacer planes coherentes que vayan de lo poco a lo mucho y que tengan que transcurrir por fases críticas para llegar a resultados, porque mientras transcurre la fase crítica, se agotó el período de gobierno. La fase crítica significa absolutamente la muerte de quien ejerció el gobierno, y muchas veces no sólo la muerte de ese gobierno, sino la muerte de su partido por muchísimo tiempo. Por consiguiente, se da la tendencia de responder con paliativos. Yo creo, que ésa es otra versión de ese elemento de reflexión que se debe hacer de cómo se puede articular un proyecto nacional, que debe estar planteado a largo plazo, en una situación en la cual al que le toca comenzar, paga todo el precio. Ya media vez sentó ciertas bases, a lo mejor los otros, si lo continúan, lo pueden desarrollar; esto sobre todo en una época, en la cual de hecho las normas fundamentales en lo económico-social y en lo político están dadas, que son las grandes reglas de la competencia, de la competitividad y de la eficacia y crean una situación, en la cual es muy difícil que aparezcan proyectos alternativos globales. En realidad, el espectro político se reduce a buscar variantes, dentro de un mismo esquema. Si eso es así, una de dos, o permite amplios consensos, como por ejemplo el caso chileno, lo que realmente aquí no hay. O lo que procura en muchos casos, es que el ejercicio de la oposición se sintetice en hacer fracasar al que está arriba, independientemente de cuál es el costo; y luego, el que lo hace fracasar, sobre ese fracaso se monta y repite la misma experiencia, porque de nuevo tiene que enfrentar los mismos problemas por los caminos esencialmente iguales.

Otro elemento es considerar como un gran factor de la participación electoral, la participación organizada de la ciudadanía en la vida social y política, es decir, la importancia que tiene esto, que afortunadamente en nuestro país se desarrolla, de que más allá de lo meramente político, se organizan comités de mejoramiento, se organizan diferentes tipos de entidades que asumen el interés colectivo, que asumen el interés público, y que de esa manera van teniendo una capacitación política en la práctica. Esto es mucho más importante que el último aspecto que el acuerdo menciona, que es cuando habla de la formación cívica, propiamente dicha. Espero que estos elementos les puedan ser de utilidad para sus reflexiones posteriores. Muchas gracias.

“La Participación Social en la Construcción de la Democracia”.

Licenciado Pedro Bal Cumes

En cuanto a la participación, yo tenía anotados algunos puntos que, sin embargo, con la exposición del Doctor Borea quedan cortos. Voy a tratar de readaptar mi comentario, de acuerdo a la exposición.

En primer lugar, creo que tenemos que ver no sólo el mecanismo, sino tenemos que ver que atrás de ese régimen electoral está un rostro humano, está la población. Creo que el régimen electoral de Guatemala desconoce y excluye a nuestra sociedad y no trata de legitimar cómo está realmente constituida nuestra población. Mi tema es la participación social. Sin embargo, me van a disculpar, si me inclino un poco sobre los derechos de las poblaciones indígenas en la composición social de nuestra sociedad. En realidad, el tema de la sociedad civil, desde hace poco tiempo se empieza a discutir en cuanto a su participación y su propio poder y, ante eso, se dan algunos escenarios. El término de la sociedad civil no ha encontrado hasta el momento un significado único. Muchos lo tratan desde distintos puntos de vista. Por ejemplo, los neoliberales dicen que la sociedad civil significa la potestad que tiene la sociedad en su conjunto de tener acceso al mercado y el Estado no tiene absolutamente nada que ver con las relaciones sociales. Es el mercado el que controla y que desarrolla la conducta social. Nos quieren imponer una democracia del consumo. El otro escenario es de los conservadores que nos dicen que aquí no hay que hacer diferencias. No hay sociedad civil ni sectores ni grupos; que todos somos guatemaltecos, que todos en nuestro conjunto no tenemos ninguna diferencia, que todos estamos felices y contentos; y lo que hace falta es desarrollar el ejercicio del derecho al voto, ir cada cuatro años a votar por cualquiera que sea y lo que nos ofrezca, lo importante es vivir la supuesta democracia. Ante esa cuestión, hay otro escenario de las soluciones populares de tendencias izquierdistas, donde empiezan a buscar elementos de la sociedad que han sido históricamente excluidos de este proceso electoral. Allí las organizaciones indígenas entran en este proceso, así como las mujeres y los partidos ecologistas. Debo interceder que en este escenario entran algunas soluciones progresistas, que buscan que la participación sea más amplia; que se vean verdaderas reformas estructurales que busquen mecanismos para que la población tenga un mayor acceso a participar en todos los niveles. Y dentro de ese proceso, están los Acuerdos de Paz que buscan fortalecer y mejorar los mecanismos de participación.

Ante esa cuestión, creo que es importante ver que la población está urgida de una participación en todos los niveles, desde las comunidades y regiones más apartadas del país, y que estas comunidades y esas regiones tengan acceso a decisiones políticas a nivel nacional. Por consiguiente, me parece importante que los Acuerdos de Paz en este momento, busquen el pluralismo político, de que los sectores que tradicionalmente han sido excluidos de este proceso, -como es la población maya, la población indígena-, tengan un mayor acceso. Ya no sería simplemente conformarse con los partidos y participar entre los partidos sólo para folklorizar a los partidos, porque hay un indígena ahí o que forman alguna secretaría de asuntos indígenas u otras cositas sólo para cuestiones electoreras. Yo creo en cambio que lo que se busca, es que los mismos partidos políticos se readecúen a las nuevas necesidades de participación social. En este caso, ya no es

simplemente dar participación por participación, sino incluir dentro de sus programas y proyectos políticos, elementos que se refieren a los derechos de las poblaciones indígenas. De lo contrario, -aunque algunos puedan disentir en esto-, si no se da un mayor acceso y una participación en la cual la población indígena sea ganadora en el mismo nivel de la población ladina, que es el grupo hegemónico de nuestro país, si no se da esta participación, se va a buscar la formación de un partido indígena. Esto no es conveniente, de acuerdo a las necesidades de pluralismo y consenso que nosotros tenemos que ir buscando. Ante eso, se busca la interculturalidad, que es discutir y analizar los problemas nacionales, en igualdad de condiciones sin diferencias; se busca una representación organizacional a nivel local, regional y nacional y una vinculación de lo local a lo regional. Necesariamente tiene que buscarse la forma de organizar partidos regionales, partidos departamentales con una mayor participación en las soluciones locales. Debe conformarse una reorganización, que es muy importante dentro de ese proceso, una reorganización de las regiones, por áreas lingüísticas.

Ahora bien, ante la tendencia de folklorizar la participación indígena en los partidos políticos, me ha interesado mucho la afirmación del Doctor Borea cuando dice que el poder ciudadano se presta. Entonces, nosotros como ciudadanos, como sociedad civil, tenemos que buscar mecanismos de vigilancia. Debemos vigilar las acciones políticas de quienes nos representan y a quienes les hemos dado ese mandato. El problema está, en que sólo vamos a votar y de ahí que miren ellos cómo hacen y cómo se salvan, y nosotros nos quedamos tranquilos, discutiendo otras cosas. Yo creo que debe haber una vigilancia ciudadana a las acciones políticas de los partidos políticos y de nuestros representantes. Por ello, creo que es importante que haya una reconversión de los partidos políticos.

Creo que los partidos políticos deben buscar un acceso también a las organizaciones sociales. Ya la democracia presente y futura debe ser en base a organizaciones. Por ejemplo, he visto que la mayoría de los partidos políticos afilian en forma personal. No se ha escuchado que haya organizaciones que afilien a sus miembros en forma colectiva. Creo que ésa sería una modalidad, en la cual se pudieran buscar agilizaciones en forma colectiva, porque veo que muchas organizaciones sociales participan en los partidos políticos, pero dicen que son apolíticas. Creo que el término de las asociaciones civiles -al decir que somos "sindicatos" o "agrupaciones no religiosas y apolíticas"-, esconde que en realidad somos los que más influimos en la política o en el gobierno. Entonces, debemos buscar mecanismos de participación directa. Si vamos a dar la oportunidad a los militares que siempre han influido en la política nacional indirectamente, por qué no les damos acceso a las organizaciones sociales para que participen directamente. Creo que eso debe de ser una variante de la reconversión de los partidos políticos a las nuevas necesidades sociales de participación.

Se deben buscar mecanismos adecuados a cómo está compuesta nuestra población. Tenemos que ver que los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo de Identidad y Derechos de las Poblaciones Indígenas, implica que debe haber una participación social en todos los niveles. Eso implica que ya no es conveniente sólo organizar grupos culturales o realizar festivales folklóricos para dar participación a los indígenas, sino debemos organizar grupos de participación política en los niveles de decisión política del Estado, dentro de una democracia compartida. Ante eso, creo que es conveniente proponer que debe buscarse un regionalismo de Estado. No debemos temer a que los ciudadanos, a que la población tenga una participación más directa. Esa participación directa va a garantizar la legitimidad del poder del Estado y de los que ejercen el gobierno. Siempre cuando se busca un mayor acceso de la población en general, se viene con el fantasma de que la gente se quieran separar. Cuando se empieza a discutir ese derecho de la población indígena, hay que hacer resaltar mucho que no se quiere separar, que no se está buscando la desintegración del Estado. ¿Cuándo ha estado integrado el Estado? ¿Cuándo ha estado unido?, pues nunca ha estado unido. Por lo tanto, creo que es importante buscar un regionalismo de Estado y un poder compartido. Tenemos que reconocer que la población guatemalteca está constituida de cuatro pueblos: los mayas, los garífunas, los xincas y los ladinos. Debemos ejercer el poder en esos niveles. En esa forma, creo que estaríamos garantizando una permanente legitimidad y un fortalecimiento de las instituciones políticas del Estado.

Muchas veces se dice que, cada vez que hay elección, los partidos empiezan a hacer su propaganda empezando a reclutar indígenas, para que vayan a bailar el son en cada una de sus campañas políticas. Yo creo que eso debe revertirse. Debe buscarse un mecanismo en el cual, en lugar del son, se discutan los problemas nacionales, en igualdad de oportunidades, con el mayor acceso a la estructuración de la doctrina y del proyecto político en que se desarrolla ese partido de cualquier tendencia. Al respecto, se está discutiendo la cuestión proporcional. Unos dicen que no podemos demandar una mayor participación proporcional de las organizaciones indígenas, porque serían mayoría. Otros dicen no; debemos darles un porcentaje. En algunos países ya se habla de que la participación en el legislativo debe ser de acuerdo a un porcentaje de minorías. En el caso guatemalteco no puede ser así. La participación debe ser en igualdad de oportunidades, no debe de ser proporcional. Pero si en realidad buscamos una participación en términos proporcionales de la población, podríamos decir que nos correspondería el 60% de diputados en el Congreso. Pero yo creo que ese término no debe ser. Creo que debe ser de igualdad de oportunidades y de igualdad de acceso a los niveles del poder del Estado, en los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial. Y se debe ir descartando la idea de las autonomías, de la guerra étnica. Porque lo que en realidad buscan los que promueven y los que dicen que se va a desarrollar una guerra

étnica, es que no se cambie el status quo del Estado. Son quienes quieren mantener su poder y su influencia. Creo que al contrario, las poblaciones indígenas están claras y buscan mecanismos de interculturalidad para desarrollar y platicar los problemas nacionales, en todos los niveles y en las mismas condiciones. Creo que es muy importante hacer ver esa cuestión. Además yo recomendaría que si vamos a legar el poder a nuestros líderes que nos van a representar, a la par también tenemos que desarrollar una organización social, de donde vigilemos constantemente sus acciones políticas. Creo que eso va a garantizar una democracia compartida, tanto por parte de los que ejercen el poder como de los que son gobernados. Muchas gracias por su atención.

“El Sistema Electoral de Guatemala en la Actualidad:
Fortalezas y Debilidades”.

Licenciado Carlos Escobar Armas

Me corresponde decir algunas palabras sobre las fortalezas y las debilidades de nuestro régimen electoral. En nuestra organización política, creo que es de sobra conocido y los mismos Acuerdos de Paz así lo reconocen, cuando con bastante prudencia estiman que existe todo un marco legal que arranca de la Constitución que, efectivamente, es suficiente para poder determinar la importancia de la libertad de sufragio. Mediante la integración democrática de los órganos de poder y la protección que tanto en la Constitución como en la legislación se otorga al proceso electoral, a los electores y a la fuerza del escrutinio, se ha creado una autonomía del derecho electoral que, a través de los nuevos procesos electorales ya registrados -más un proceso de consulta-, ha demostrado ser un régimen electoral transparente y bien organizado que garantiza, precisamente, estos elementales principios y que asegura, por lo tanto, que exista verdadera legitimación en el poder electoral.

Por otro lado, en cuanto a la organización del proceso electoral, hemos podido observar cómo, a diferencia de otros países, en nuestros procesos electorales la organización es realmente eficiente y que a pesar de las dificultades de acceso a las distintas poblaciones, ha logrado que estén todos los elementos necesarios para sufragar el día y hora a los que han sido convocados los electores. Realmente la historia de los últimos procesos electorales a partir de 1984, es una historia en donde la transparencia, la seguridad jurídica y la fuerza del escrutinio se han mantenido.

Queda entonces pendiente, en cuanto a las debilidades, examinar cuál es la función del Tribunal Supremo Electoral y si debe de intervenir o no debe de intervenir en la organización política. De suyo interviene en todo lo que es contencioso electoral. En eso no hay ninguna opinión en contra; pero la

intervención en lo que es propiamente la organización política es donde pudiera situarse alguna ligera duda o diferencia de opinión, ¿debería quedar sujeto a la libertad total el hecho de la organización política?, o más bien ¿debería de regularse la organización política? En el caso de los partidos políticos, me parece que el Tribunal Supremo Electoral debe participar. Los partidos tienen un doble carácter. Son entidades y son instituciones, de manera que cuando la Constitución recoge al partido político y lo eleva a la categoría de institución y al mismo tiempo, le da personalidad jurídica constitucional, entonces está reconociendo ambas condiciones y, por lo mismo, el régimen electoral, o sea la jurisdicción electoral sí debiera de intervenir con más fuerza y con más insistencia sobre lo que es la organización política. Si hacemos un poco de historia, veremos cómo, en el proyecto de decreto que sirvió para convocar a las elecciones específicas, no se mencionaba para nada, lo referente a la necesidad de esta intervención en la organización política. Sin embargo, posteriormente en la ley constitucional, sí interviene el Tribunal Supremo Electoral, pero en la calificación del comité pro-formación del partido político, en donde exige bajo juramento una serie de condiciones que el partido político está obligado a cumplir. Pero desafortunadamente, no se vuelve a insistir en este mismo requerimiento, cuando ya se trata de la inscripción del partido político, una vez que están agotados los trámites de su formación. De manera que esta debilidad de la ley debiera de ser superada precisamente, a base de la doble condición que el partido político tiene. Y al mismo tiempo, también debiera ser superada, para que las distintas críticas que se hacen al sistema político, y que recaen en la falta de conciencia cívica y política observada en la actuación de los partidos políticos, pudiera ser hasta cierto punto prevenida; porque el Tribunal Supremo Electoral estaría en condiciones de tutelar aquellos condicionantes que sirvieron para su formación con el fin de que continuaran vigentes en el partido político. Es decir, éste es un tema que, a mi juicio, puede llevarse a una discusión a manera de determinar que el partido político necesita y requiere reunir determinados requisitos, y que la propia ley los establece, como repito, cuando se refiere a la constitución del comité pro-formación del partido, pero que silencia esos requisitos, cuando ya se trata de la inscripción del partido. Esto, lógicamente ha permitido que no se propicie el perfeccionamiento de las organizaciones políticas, porque no existe un ideario claro y suficientemente atractivo para el ciudadano, que lo incline a inscribirse en determinado partido político. Con esto entonces queda fuera de toda discusión el hecho que los partidos políticos, como entidades e instituciones, deben ser regulados y deben darle al Tribunal Supremo Electoral una injerencia mucho mayor de la que hasta este momento el Tribunal tiene de conformidad con la ley electoral. Esto, desde luego, genera una serie de conflictos porque se podría argumentar que se pretende atentar contra la libertad de asociación. Pero yo creo que no existe ninguna discrepancia entre el ejercicio de la libertad de asociación y el hecho de que, al asociarse a una determinada organización, se conozca claramente cuáles son sus principios, cuál

es su ideario, cuál podría ser en un momento dado su plataforma de gobierno y las estrategias para llevarlas a cabo.

Otro aspecto que recae siempre en los partidos políticos, pero como una responsabilidad del Tribunal Supremo Electoral, es la vigilancia que éste debiera establecer en lo que se refiere al surgimiento mismo de la democracia al interno de los partidos políticos, es decir, cuando se trata de convocar a las asambleas municipales para que elijan a sus correspondientes delegados partidarios, a las asambleas departamentales y a las asambleas nacionales. El Tribunal Supremo Electoral, a través de su inspección, debiera de tener mucha mayor coercibilidad, a efecto de exigir que se cumplan determinadas condiciones de publicidad y de transparencia en la convocatoria que permitirían que el surgimiento de los partidos políticos a la vida política propiamente electoral, fuera realmente una consecuencia de ese ejercicio libre y legítimo de sus afiliados, en cuanto a lo que corresponde a la organización de los procesos electorales.

Luego, otra de las debilidades está en que no existe para los partidos políticos un sistema que les permita mantenerse solventes. El tema de la famosa deuda política o de la deuda electoral, es un tema que debiera ser mejor desarrollado. Sobre esto es importante ponerse a pensar en que los partidos políticos, especialmente cuando están en este momento propiciando la formación de una mejor conciencia para que existan modelos políticos incluyentes y no excluyentes; cuando se trata, precisamente de contribuir a la consolidación de la democracia, los partidos políticos requieren indiscutiblemente de una asistencia financiera. Esta asistencia financiera necesaria debe ser también objeto de cierta regulación, de manera que no se emplee en las campañas, sino que se emplee en el período de formación política. Es decir que el hecho de que los partidos políticos puedan contar con sus academias, con sus centros de formación y que establezcan una actividad permanente en los períodos interelectorales, sería de mucho valor para ir adquiriendo esa conciencia política necesaria, como la base sobre la cual puede construirse el andamiaje de la democracia participativa y de la democracia representativa.

La democracia al interno de los partidos es fundamental, pero para que esa democracia al interno de los partidos pueda darse, es importante que el partido político cuente con los elementos necesarios para ello. Por consiguiente, creo que después de los motivos de reflexión que nos ha dado el Doctor Borea, añadidos los comentarios de los dos distinguidos panelistas que nos han antecedido, quedaría el aspecto de mejorar la organización política, como uno de los puntos a considerarse en la reforma electoral para que realmente el sistema político de Guatemala pudiera ser un sistema democrático suficiente. Por último, faltarían sólo unas breves palabras sobre lo que son las consultas populares. A este respecto,

es importante también desarrollar más en la legislación todo lo referente a la consulta popular porque tanto las consultas emanadas de disposiciones constitucionales, como las que pueden emanar de ciertas disposiciones de carácter local, en el caso de las municipalidades o de los mismos Consejos de Desarrollo, son importantes como una escuela constante de participación, de adiestramiento y formación política, que permite legitimar asimismo el sistema democrático.

5. Introducción al Taller

Licenciada Karin Erbsen de Maldonado

Me toca ahora presentarles una pequeña introducción al trabajo del taller, que es la siguiente parte no menos importante de este seminario y que se realizará en siete diferentes mesas temáticas.

Nosotros creemos que todos los participantes estamos conformando aquí un equipo que, en siete mesas de trabajo complementarias, tratará de dar recomendaciones y propuestas para una reforma sustantiva al marco que puede mejorar nuestro sistema democrático, y que es la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Para el efecto, hemos elaborado una gráfica para ver qué elementos que se tratarán en las mesas de trabajo, consideramos como especialmente importantes dentro de este sistema democrático.

Ustedes ven en esta gráfica que el pueblo es el elemento más importante (ver Anexo, Gráfica 1). El pueblo es el mandante del gobierno. Por lo tanto, el gobierno debe ser del, por y para el pueblo. El pueblo ejerce su mando sobre el gobierno, a través de su participación que realiza por dos vías o medios. Una vía es la democracia indirecta, que da la necesaria legitimidad tanto a los gobernantes como a las decisiones públicas. Al centro de la gráfica vemos a algunos actores claves: A través de los partidos políticos y los comités cívicos, se ejerce la participación popular dentro del proceso electoral, por una intermediación que da todos los elementos de una democracia representativa. Por el otro lado, están los procedimientos de democracia directa como la consulta popular y el cabildo abierto, como otras formas que pueden propiciar la necesaria legitimidad a nuestras instituciones políticas del sistema democrático. La gráfica trata de señalar por un lado, cómo a través de elecciones, pero por postulación de los intermediarios, se llega a la elección del Congreso y del Presidente de la República y su gobierno nacional, así como al gobierno municipal. También señala cómo a través de los comités cívicos solamente se llega, hasta el momento, a elegir al gobierno municipal. Por otra parte indica cómo la consulta popular -siendo un procedimiento de democracia directa-, tiene injerencia en decisiones del Congreso y sobre cómo debe actuar el Presidente en asuntos de importancia nacional, o cómo el gobierno municipal debe atender las demandas de la población.

Veamos entonces de qué manera hemos armado las mesas de trabajo. Por un lado tenemos a algunos de los actores más importantes, cuya intervención puede y debe mejorar el sistema democrático. Eso son los Partidos Políticos (mesa 1-A), los Comités Cívicos (mesa 1-B), el Tribunal Supremo Electoral y el Registro de Ciudadanos (mesa 3), y el Congreso de la República (mesa 4). Estos mismos actores también nos aparecen en el centro de ese sistema que queríamos representar como un proceso dinámico en nuestra gráfica.

Por el otro lado, vemos más bien los procedimientos que pueden ayudar a ello. Esto es el mismo proceso electoral o las elecciones (mesa 6), es la consulta popular y otros procedimientos de democracia directa (mesa 3), así como el financiamiento de organizaciones políticas y la regulación de campañas (mesa 5).

Creemos que, tratando en estas diferentes mesas la temática relacionada, encontraremos los elementos para mejorar el sistema democrático como tal, para que se dé la legitimidad necesaria para los gobernantes y para las decisiones públicas. En este cuadro ya no pudimos incluir por falta de espacio, el tema de la gobernabilidad, que debe ser la gobernabilidad democrática, como el otro gran elemento a considerar en todas estas discusiones en las mesas de trabajo, para no hacer fracasar la democracia precisamente. Tienen ustedes en sus carpetas el contenido básico de los temas que se van a tratar en cada una de las mesas y que son formulados como preguntas. También hemos formulado un objetivo central de cada mesa para orientar nuestro pensamiento.

Esperamos que el espacio que ASIES ofrece para la discusión de estos temas y también el procedimiento de trabajo que hemos ideado, nos encamine a que hoy, en la plenaria de la tarde, tengamos productos válidos que puedan ser considerados con seriedad por la Comisión de Reforma Electoral del Tribunal Supremo Electoral y posteriormente en el legislativo, para una aplicación que los dignatarios de la nación consideren oportuna.

En los listados de quiénes conformarán las mesas de trabajo, hemos respetado la voluntad de los participantes. Todas son mesas multisectoriales y pluripartidistas. Les deseo muchos éxitos en su trabajo de taller.

SEGUNDA PARTE: PANEL FORO (5-8-1997)

1. Inauguración

Licenciado John Schwank Durán

Vicepresidente de ASIES

Muy buenas tardes, señores Diputados al Congreso de la República, señor Ex-vicepresidente de la República, señores de la Comisión de Reforma Electoral, señores funcionarios de Partidos Políticos y Comités Cívicos, señoras y señores.

Cuando ASIES surgió, en 1979, nos encontramos frente a un panorama político desalentador. Teníamos una elección por venir. Sabíamos que la tradición había sido celebrar elecciones generales utilizando el fraude y que el resultado electoral no respondía a la voluntad del electorado; un ausentismo y abstencionismo bastante grandes; el país en una verdadera crisis económica y desalentada la inversión, debido a un alto grado de corrupción; y sobre todo, poca esperanza en ese momento, de que el ejército dejara su posición predominante de manejar los asuntos nacionales desde la Presidencia de la República. Ante ese panorama, surge un grupo que organiza ASIES y en 1982, cuando se organiza ya la Asociación de una manera formal, coincide con el cambio. El propio ejército propicia buscar una apertura democrática. En ese momento, una de las grandes preocupaciones era cómo lograr que en Guatemala no se repitieran los fraudes electorales. Conocíamos la existencia de los partidos políticos como instituciones intermediarias. Muchos de esos partidos políticos se habían prestado al juego del fraude electoral. Otros partidos que talvez no habían sido actores directos en los procedimientos de fraude, sino más bien víctimas de ello, también de alguna manera se consideraban que eran cómplices por haber tolerado todo ese sistema que imperó en Guatemala, durante casi veinte años.

En el momento de la apertura democrática en aquel entonces, una de las principales preocupaciones de todos, y también de ASIES, fue la de buscar una legislación nueva, que permitiera la transparencia de los procesos electorales; y bajo esa nueva inspiración de la apertura democrática, se logra la constitución de un Tribunal Supremo Electoral que dejó de ser cómplice de los fraudes electorales. Y la prueba fue evidente en la primera elección constituyente de 1984 y en la segunda elección general de 1985, donde encontramos realmente un panorama completamente distinto, que es el mismo que se refleja en la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos que ha permitido al país ser ejemplo de lo que debe ser un proceso electoral.

A este respecto, creo que una persona a quien le debemos mucho de lo que se logró en sus inicios y que nos acompaña hoy aquí es el Licenciado Arturo Herbruger Asturias, nuestro invitado de honor, quien tendrá las palabras finales de este evento. Al declarar inaugurado este Décimo Tercer Seminario Sobre Régimen Electoral y Organización Política, quisiera pedirles a ustedes que a Don Arturo Herbruger, artífice de este sistema que todavía está vigente en Guatemala, lo recibamos con un aplauso. Muchas gracias.

2. Conferencia: “Análisis del Actual Sistema Político-Electoral”

Doctor Héctor Rosada Granados

Politólogo Ex-presidente de la Comisión de Paz -COPAZ-

Señor Vicepresidente de la República, señores diputados, señores miembros de la mesa principal. Hace doce años, durante el segundo semestre de 1985, me correspondió coordinar en esta Asociación el PRIMER SEMINARIO SOBRE EL ROL DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN GUATEMALA. Durante cuatro años más, compartí esta tarea con mi gran amigo José Luis Cruz Salazar, quien inició en 1992 su viaje hacia a la eternidad. Al igual que ahora, nos estimulaba el propósito de buscar los caminos para convertir los partidos políticos en efectivas instancias de intermediación entre la sociedad y el Estado. En algún momento, reflexionamos sobre la importancia de estimular el desarrollo de los nuevos protagonismos que surgían, tal es el caso de los comites cívicos. Nos preocupaba la generación de todos los apoyos necesarios para que al Tribunal Supremo Electoral y al Registro de Ciudadanos se considerara como la institución responsable de devolverle la credibilidad al sistema electoral y ser la garantía de una efectiva intermediación de organizaciones políticas, a fin de ampliar y hacer efectiva la participación del pueblo en las decisiones nacionales. Me percaté en este momento, no sin cierta preocupación, que los temas siguen siendo los mismos, porque los retos son iguales. Me pregunto entonces, ¿qué es lo que no ha funcionado durante todos estos años? y para responder a esta interrogante, plantearé algunas hipótesis al respecto.

Primera hipótesis: NO PODEMOS OLVIDAR QUE NOS ENCONTRAMOS AUN EN EL CONTEXTO DE UN PROCESO DE CAMBIO INICIADO EN MARZO DE 1982, caracterizado por la emergencia de una transición política, que intenta superar la existencia de un sistema autoritario tratando de sustituirlo por un sistema democrático. En este contexto, se presentan tres grandes tendencias que vale la pena que las analicemos. Primero. Esta transición, en sus quince años de vigencia, ha generado avances en las formas generales e institucionales de control de sociedad, especialmente en el respeto a los derechos humanos, en la formación y desarrollo de un sistema electoral totalmente legitimado, y en la existencia de una Corte de Constitucionalidad. Segundo. Pese a esos avances a

nivel formal, nuestra transición política no manifiesta un desenlace predecible, con lo que se aleja la posibilidad de convertirla en transición democrática, debido a que no se han podido establecer las condiciones mínimas para iniciar el necesario cambio de estructuras políticas, sociales, económicas y culturales en nuestra sociedad; ya que sin efectuar cambios estructurales, no será posible que esta transición concluya con el advenimiento de la democracia en Guatemala. Tercero. Aún en la coyuntura de la finalización del enfrentamiento armado interno, que podría haber generado el impulso necesario para dinamizar el salto hacia la construcción de las bases estructurales de la democracia, la transición parece perder su dinámica, sentido e impacto, por no haberse previsto la creación de los espacios necesarios para convertir los acuerdos políticos, generados durante la negociación, en grandes consensos a nivel nacional, a fin de desarrollar esta experiencia negociadora, externa primero e interna después, logrando la definición de las bases de la conciliación nacional. Como ejemplo, podría poner el caso del esclarecimiento histórico del pasado. Hace un par de semanas, un grupo que está preparando una investigación para la recién instalada Comisión para el Esclarecimiento Histórico me buscó para entrevistarme y captar algunas impresiones sobre eso. Ellos me decían ¿será posible que sean suficientes seis meses prorrogables a diez, como lo está planteando la Comisión? Yo les dije que el esclarecimiento histórico del pasado tiene mucho que ver con un cambio de mentalidad y un cambio de actitudes, en cuanto a cómo se capta lo que pasó. Pero la enorme ventaja que tenemos en este momento, es que el tema del esclarecimiento histórico del pasado lleva ya trece años trabajándose, es decir, a partir del momento que surgió el Grupo de Apoyo Mutuo -GAM-, porque esto generó una demanda inicial que se ha ido desarrollando desde 1984, y que se ha ido prendiendo de alguna manera a la sociedad, a nivel de un tema estigmatizado desde un principio, peligroso para el que lo llevó adelante, pero que poco a poco, la sociedad lo va captando. Con el tiempo va procesando los pros y los contras, hasta que llega un momento en que se da un paso cualitativo tan importante, como es la instalación de la Comisión del Esclarecimiento Histórico del Pasado. Ya hemos avanzado tremendamente en ese tema. Desafortunadamente, en el aspecto de los grandes contenidos de los Acuerdos de Paz, siento que esa temporalidad, ese proceso de cambio de mentalidad y de cambio de actitudes, que sí se ha generado en el tema del esclarecimiento histórico, o del tema de los derechos o de las violaciones de los derechos humanos durante el enfrentamiento armado, no se ha dado en el caso de los demás temas contenidos en el Acuerdo de Paz. Mucho tiene que ver cómo captamos esa coyuntura de la paz. Yo he insistido muchísimo en que debemos entender que la transición de la guerra a la paz de alguna manera significa tratar de averiguar de dónde vino la guerra. De alguna forma, las etapas que se han ido transitando, nos ubican obligatoriamente en la pérdida del momento democrático de 1944 a 1954 y en la emergencia de la confrontación social que debido a la polarización política, posteriormente se convirtió en conflicto armado y para sus-

pendier el conflicto, la sociedad fue generando etapas: una etapa de diálogo bastante tímida primero, bastante profunda después y una etapa de negociación; pero parecía que ahí terminaba el ciclo, y esa fue la falla. Es decir, había necesidad de prever qué iba a pasar después de la negociación. Paradójicamente, nuestro proceso de negociación generó acuerdos políticos que hubieran podido o podrían transformar las estructuras de esta sociedad y convertirnos en una sociedad democrática. Pero no se previó la siguiente fase. Para mí, la siguiente fase debería ser la generación de grandes consensos y prepararnos para la gran conciliación nacional. Sin esas dos etapas, sin los consensos y sin la conciliación esta coyuntura de la construcción de la paz, que es tal vez la parte más importante dentro de lo que sería la transición política iniciada en 1982, como que va perdiendo sentido. Y vuelvo a repetir el ejemplo. El esclarecimiento histórico nace desde hace trece años. Y con grandes problemas y con grandes dificultades, ha ido avanzando. Hoy por hoy, ese tema se va a desarrollar independientemente, de si el poder del Estado quiere o no llevarlo adelante. Ya es la sociedad que lo capta, la que se lo apropia, la que lo desarrolla. Siento que en los demás temas generados en esa riqueza enorme de los Acuerdos de Paz, no hemos actuado en la misma forma.

Segunda hipótesis: LA FORMA Y LOS ALCANCES QUE SE HAN DADO AL REGIMEN ELECTORAL Y DE ORGANIZACION POLITICA EN GUATEMALA, HAN SIDO DETERMINADOS POR DOS DISTINTAS INTENCIONALIDADES, DENTRO DE LA MISMA TRANSICIÓN POLITICA. Primero, en marzo de 1983, mediante la emisión del Decreto-ley 32-83 de organizaciones políticas, se planteó el propósito de garantizar a los ciudadanos el derecho de expresarse y de organizarse políticamente. La organización política fue visualizada como un instrumento que nos condujera hacia la práctica efectiva de la democracia, no sólo como el derecho a sufragar, sino como la necesidad del planteamiento de un diálogo permanente de las diversas corrientes ideológicas, que buscan encontrar soluciones nacionales por la vía pacífica. El segundo momento fue en mayo de 1985. Mediante el decreto de la Asamblea Nacional Constituyente 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, se propuso la regulación de todo lo relativo al ejercicio del sufragio: los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales, y proceso electoral que regula la forma para ejercer el sufragio, pero no hacen énfasis en el estímulo al derecho de expresión y de organización política.

Aunque el decreto 1-85 considera el fomento de la educación y la formación cívica y democrática de los afiliados a los partidos políticos y la promoción del análisis de los problemas nacionales, el objeto del decreto-ley 32-83 hacía énfasis en fijar el marco legal que permitiera y estimulara la participación democrática, libre y pacífica de los ciudadanos en la actividad política nacional, por medio de diversas formas de organización. Esta última visión del 32-83 consideró a los

partidos políticos como la expresión legítima de las expectativas y concepciones ideológicas presentes en la ciudadanía, y el medio para expresar electoralmente la voluntad popular en forma auténtica y libre. Y eso otorgó a los partidos políticos la responsabilidad de promover el análisis político de los problemas del país, realizar debates de interés nacional y ser medio permanente de vinculación entre la ciudadanía y el poder público.

La generación política de 1983 se propuso el reto de crear una estructura jurídico-política que garantizara un régimen de legalidad constitucional, de donde derivara un sistema de organizaciones políticas encaminadas a ser efectivas en la práctica de la democracia. Nuestro actual sistema político-electoral, en cambio, se limita a garantizar el proceso de reemplazo de las estructuras de autoridad, dentro de la coyuntura de lo electoral; pero no aborda ni enfrenta el reto de la construcción de la democracia por intermedio de los partidos políticos, dentro de un proceso de transición política mucho más amplio que la simple ritualidad electoral de cada cuatro años. Esto, obligadamente nos lleva a enfrentar ahora los retos del cambio estructural. Un ejemplo que quisiera proponer a este respecto es que si los partidos políticos durante la transición hubieran enfrentado el reto de la construcción democrática tal y como la ley 32-83 lo preceptuaba, pues supongo que les hubiera correspondido la convocatoria y la conducción de todos los procesos de diálogo y de negociación, que hemos intentado durante los años transcurridos en la transición política. Es decir, se hubiera esperado de los partidos políticos la conducción del diálogo nacional, del pacto social y de la negociación política con la URNG. Es más, hubiera sido inútil una Comisión de Paz nombrada por el Presidente de la República. No hubiera habido necesidad de eso. Hubiera sido similar a la COCOPA de México, la sociedad expresada en partidos, que se plantea el derecho de ir a negociar, para finalizar el enfrentamiento armado. Los partidos hubieran sido los artífices y los conductores de la Instancia Nacional de Consenso, de la Asamblea de la Sociedad Civil y ahora de los Encuentros para la Actualización.

Como creo que todos esos espacios se han desperdiciado o al menos, no han rendido los frutos que deberían de haber rendido a nivel de primeras experiencias de entendimiento de la sociedad, elaboro la Tercera Hipótesis a partir de eso: **LA AUSENCIA EN LA CONDUCCIÓN Y MODERACIÓN DE ESTOS PROCESOS DE ENTENDIMIENTO NO HA LEGITIMADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS** y ha condenado al sistema político-electoral a funciones limitadas, a los procesos de recambio de autoridad, pero no a desempeñar una función direccional, a nivel de los grandes procesos políticos; ha dejado el espacio disponible para la emergencia de otro tipo de metabolismos y de conducciones que, hoy por hoy, se han ganado el espacio y el derecho a ser reconocidas como instancias legítimas de intermediación entre la sociedad y el Estado. Y pongo como ejemplo a los

movimientos sociales. Y entre los movimientos sociales, destaco el movimiento maya y el movimiento de mujeres, o sea el movimiento indígena en general, pero en específico el movimiento maya que, en tanto propuesta política de construcción, tiene identidad étnica colectiva; y el movimiento de mujeres que, con una amplia base de participación, ha generado su propio espacio y su propia legitimidad. Pero también pongo como ejemplo de movimiento de clases al CACIF que ha generado, a partir de un crecimiento de defensa de intereses gremiales, una posición política de primera línea, al extremo de que el CACIF ahora participa a través de diferentes equipos y de diferentes personajes, en funciones políticas en diferentes instancias del Estado y, yo diría, al margen de la estructura partidaria. Podría mencionar también, como ejemplo de los nuevos protagonismos, una enorme gama de organizaciones no gubernamentales, ONGs, que entran a funcionar en los espacios de desarrollo de lo local, donde el Estado no llega y probablemente no hay necesidad que llegue. Las ONGs llegan a interpretar, a captar y a trasladar demandas que las localidades están planteando legítimamente, espacios a donde no llegan los partidos políticos. Y, por último, la emergencia de comités cívicos y de comités electorales. Estos son los nuevos protagonismos, como les llamaba José Luis Cruz Salazar, que son como una especie de reacciones necesarias de la sociedad ante la imposibilidad de encontrar en la estructura partidaria el canal indicado que le intermedie ante el Estado.

Ahora que la coyuntura final del enfrentamiento armado interno abre la posibilidad de la reforma del régimen electoral y de la organización política del país, es recomendable actuar en el sentido contrario a lo que hemos hecho en estos últimos quince años y, probablemente, a lo que hemos hecho durante toda la historia de este país. En lugar de imponer la ley a la realidad, tratemos de trasladar la realidad a la ley, es decir, legislemos sobre los procesos reales y no sobre concepciones ideológicas o intereses de clases. Si bien es necesario reformar y actualizar algunos aspectos formales de la vía electoral y de partidos políticos, tales como la documentación única, el empadronamiento, los procedimientos y espacios para ejercer el sufragio, la transparencia de las campañas electorales y de financiamiento, las campañas de divulgación e información y el fortalecimiento institucional, creo que lo prioritario es buscar un entendimiento nacional en torno a los procesos de negociación, que nos permitan democratizar el ejercicio del poder político, y no solamente ampliar las posibilidades para ejercer el sufragio. Ya que de seguir con el sistema como lo tenemos ahora, si seguimos así, como dice Antonio Arenales Forno, lo que vamos a hacer es continuar eligiendo a un nuevo dictador cada cuatro años.

Tendría mayor importancia apoyar la justa reivindicación del movimiento de mujeres, a fin de que los conceptos de igualdad formal, considerados en los textos legales vigentes, se tradujeran en igualdad real mediante una práctica

constante en el ejercicio de los derechos inherentes a todos los ciudadanos y ciudadanas y tomaran medidas de carácter legislativo, encaminadas a eliminar la discriminación de la mujer, garantizándose el ejercicio y el goce de sus derechos humanos fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. Ello incluiría el derecho de tener igualdad en el acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos, además de la toma de decisiones. Para ello y como primer paso, no obligatoriamente el único ni el mejor, debería de incluirse en la Ley Electoral y de Partidos Políticos la garantía de participación igualitaria de las mujeres y los hombres en los partidos políticos, en los comités cívicos y en cualquiera otra forma de organización política. Mediante la reforma a dicha ley, se debería aceptar la vigencia del sistema de cuotas que garantizaría un porcentaje mínimo de mujeres en la conformación de las estructuras de cualquiera organización política y en la composición de las listas de candidatos de elección popular.

Con igual propósito apoyamos las reformas propuestas por ASIES, al artículo número 1, objetivo de la ley, ampliada muy acertadamente por el Congreso de la República, en su proyecto de 1994, por recoger el fondo del mensaje que expresara el decreto-ley 32-83, en especial, las reformas que se incluyen en el artículo 19-A, -funciones de los partidos políticos-, y las consideradas en el artículo 97, relativas a los comités cívicos, por considerar que son éstas las reformas de fondo que con toda seguridad incidirán en la generación de un cambio de mentalidad y de actitud en el proceso político guatemalteco. Yo les sugeriría a ustedes, que han estudiado y que participaron en el seminario de ASIES, darle una leída al documento de "Alerta Legislativa" donde hay suficiente información respecto a datos comparativos a lo que podrían ser reformas de fondo y reformas de forma. En algunos casos, los cambios propuestos requieren una reforma constitucional. Esto nos permitiría en mejor forma aprovechar la coyuntura de la reforma de la Constitución aplicable al régimen electoral y generar, lo que yo creo que debería de ser el gran objetivo de la transformación del sistema político-electoral de Guatemala, es decir, la democratización del poder político. Por otra parte, no deberíamos olvidar los mecanismos de revocatoria de mandato que, creo es otro aspecto que democratizaría profundamente el sistema, al saber el electo que no le entregaron un cheque en blanco, y que el elector sepa, que tiene todo el derecho de ejercer la "accountability" de la acción de sus autoridades.

Yo creo que es fundamental que logremos una amplia descentralización de las funciones políticas, que logremos estimular la participación de los comités cívicos y las reformas de fondo, que permitirían una mejor representación y un mejor reparto del poder político como salidas a este proceso multicentenario de exclusión y de marginación de la mayoría de la población. Debemos generar consensos en una sociedad profundamente dividida y confrontada como la nuestra,

a fin de poder contar con la mínima esperanza de que algún día, en el futuro, alguien como nosotros estará participando en un seminario como éste, ojalá, para evaluar los resultados de la transformación democrática de Guatemala. Muchas gracias.

3. Presentación de la Relatoría

Síntesis de las Principales Propuestas del Seminario Taller

Licenciada Karin Erbsen de Maldonado

Tengo hoy el gusto de presentarles la Relatoría del XIII Seminario sobre el Rol de los Partidos Políticos que ASIES realizó el 18 de junio recién pasado, en atención a la solicitud de la Comisión de Reforma Electoral del Tribunal Supremo Electoral.

Para ilustrar mejor mi exposición, me voy a servir de la proyección de algunas gráficas (ver Anexo, Gráficas 2-8). El tema del seminario que ASIES escogió este año y que se encuentra bajo los signos de la firma de los Acuerdos de Paz es "REGIMEN ELECTORAL Y ORGANIZACION POLITICA, INSTRUMENTOS DE TRANSFORMACION DEMOCRATICA EN GUATEMALA". El seminario se desarrolló bajo la forma de un seminario-taller, en que ASIES, al igual que en el presente foro se ha concebido como una instancia facilitadora que proporciona el espacio y el procedimiento para la amplia discusión de los temas sustanciales que una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos debería considerar, según las propuestas que se hicieron en el mencionado seminario-taller. En la primera discusión de temas y en la elaboración de propuestas del seminario-taller participaron aproximadamente ochenta representantes de importantes sectores y organizaciones políticas y sociales de la sociedad guatemalteca, los que trabajaron simultáneamente en siete mesas temáticas, complementarias entre sí y que produjeron importantes recomendaciones sobre cómo mejorar y legitimar nuestro sistema democrático, entendiéndose a éste principalmente como el gobierno del, para y por el pueblo, en el marco de un Estado de derecho que se rige mediante normas, como la Constitución y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, bajo la orientación de los Acuerdos de Paz y mediante instituciones de representación, como es el Congreso de la República, y de control como lo son el Tribunal Supremo Electoral y el Registro de Ciudadanos.

La participación ciudadana o del pueblo en las decisiones públicas puede realizarse de dos formas distintas, ya sea de manera indirecta o directa. En el marco del proceso electoral, se realiza la participación indirecta, a través de los partidos políticos y los comités cívicos, como principales instituciones de intermediación entre el pueblo y el Estado. En el marco de la consulta popular y de la iniciativa ciudadana, son los mismos ciudadanos y ciudadanas que ejercen

la democracia directa sin mayor intermediación de organizaciones o de instituciones. Nuestro sistema democrático descansa, principalmente, sobre los procedimientos de intermediación o participación indirecta. Como una democracia representativa, opera a través de los partidos políticos en primer lugar y, en forma hasta ahora limitada, de los comités cívicos así como del mecanismo del proceso electoral, para designar a sus autoridades, es decir, al Presidente y Vicepresidente de la República, los diputados, alcaldes y concejos municipales. Y con este mismo mecanismo legitima tanto a estas autoridades como a las decisiones públicas tomadas por ellas. Por los procedimientos de democracia directa, la participación de los ciudadanos en consultas populares, cabildos e iniciativas ciudadanas, produce como resultado la legitimidad de decisiones públicas y relegitima así también a las autoridades encargadas.

Este enfoque de privilegiar la mayor legitimación posible del sistema democrático -enfoque que prevaleció en todo el seminario-taller-, produjo sus principales propuestas a partir de cinco temas vinculados con el proceso electoral que se relaciona con la intermediación y su control, y un sexto tema sobre la democracia directa. Están las propuestas en cuanto a los partidos políticos y los comités cívicos, como instituciones de intermediación; el Congreso de la República como órgano de representación; y El Tribunal Supremo Electoral y el Registro de Ciudadanos, como instituciones de regulación y control, siendo estos últimos encargados de aplicar los procedimientos pertinentes. Por otra parte, se trató el gran tema de los procedimientos de participación popular o de democracia directa, en el que los actores son las ciudadanas y los ciudadanos.

Con ello entramos a presentar las principales propuestas del Décimo Tercer Seminario de ASIES sobre el Rol de los Partidos Políticos, presentación que es una síntesis de la relatoría que, después de una revalidación realizada con los coordinadores y relatores del seminario-taller, ya fue entregada por autoridades de ASIES a la Comisión de Reforma Electoral del Tribunal Supremo Electoral, para su oportuna consideración. Aprovecho esta oportunidad para agradecer sinceramente a todos los participantes en el seminario-taller y, en especial, a los coordinadores y relatores que hicieron posible ese importante aporte para una reforma del régimen electoral, aporte que hoy se pone a discusión pública, en el presente panel-foro.

Síntesis de las principales propuestas del Seminario Taller:

I. Tema: Los Partidos Políticos (principales instituciones de intermediación)

PROPUESTAS

1. Mejorar su representatividad y permanencia

- a) Aumentar el número de afiliados al 0.25% de los empadronados (aprox.9 mil en la actualidad).
- b) Inscripción del partido por lo menos un año antes de las elecciones.
- c) Participación obligatoria en elecciones a nivel nacional.
- d) Tener organización partidaria en el lugar para poder postular candidatos de elección popular, a nivel municipal o distrital.

2. Promover la democratización interna

- a) Amplia divulgación de las convocatorias a asambleas.
- b) Representación proporcional de minorías en los comités ejecutivos.
- c) Prohibición de ejercer más de un cargo en el partido.
- d) Establecimiento del delito electoral al interior del partido.
- e) Incompatibilidad de un cargo de dirección partidaria con cargos de elección popular.
- f) Voto directo y secreto para postular candidatos de elección popular.
- g) Aplicación de un Código de Ética Política.

3. Establecer, en la ley, funciones y obligaciones adicionales

- a) Función general de intermediación entre el pueblo y el Estado.
- b) Obligaciones adicionales:
 - análisis de la realidad
 - formulación de propuestas nacionales
 - presentación del programa de gobierno tres meses antes de las elecciones
 - formación política de afiliados y ciudadanía en general

II. Tema: Los Comités Cívicos (otras instituciones de intermediación)

PROPUESTAS

1. Los Comités Cívicos deben tener facultad de postular candidatos a diputados distritales, propiciando así:

- a) Mayor contacto entre Congreso y comunidades.
- b) Fortalecimiento del poder local.
- c) Toma de decisiones por consenso.
- d) Incremento de la ciudadanía plena.
- e) Canales alternativos de participación.

2. Requisitos, derechos y obligaciones

- a) Para comités cívicos que mantienen su función actual, todo quedará igual.
- b) Al optar por convertirse en comités cívicos de duración indefinida, tendrán:

Como requisitos:

- obtener como mínimo el 4% de los votos válidos en las elecciones respectivas y
- llenar otros requisitos similares a los partidos

Como derechos:

- postular, además de lo ya estipulado, candidatos a diputados distritales, así como gobernadores y otros cargos a nivel departamental, y
- ser acreedores de la deuda política

Como obligaciones:

- ser fiscalizados por el T.S.E.
- celebrar asambleas
- contar con un mínimo adecuado de afiliados
- establecer mecanismos de participación de mujeres y grupos indígenas, y
- eliminar discriminaciones por razón de analfabetismo

III. Tema: El Congreso de la República
(Institución principal de representación popular)

PROPUESTAS

1. Considerándose positiva la carrera parlamentaria, debe darse la reelección sin límite, y que sea el ciudadano quien, con su voto, premie o castigue el desempeño del diputado.
2. Para mejorar la representatividad del Congreso, deben cambiarse algunos requisitos en la elección de los diputados, así:
 - a) El voto debe ser nominal y no por planilla.
 - b) Realizar elecciones de medio período.
 - c) Establecer el número total de diputados en consideración a una adecuada representación de la población.
 - d) Para respetar la representación de minorías, debe haber por lo menos dos diputados por cada distrito electoral.
 - e) Considerar una nueva definición de distritos y circunscripciones electorales, con base en el número de población, aspectos geográficos y lingüísticos.
 - f) Evitar la adjudicación de curules a diputados suplentes que no representen a los electores del lugar.
 - g) Renunciar previa y definitivamente a una curul antes de aceptar un cargo en la administración pública.

IV. Tema: El Tribunal Supremo Electoral y el Registro de Ciudadanos
(Institución reguladora de la intermediación)

PROPUESTAS

1. Asumir nuevas funciones y actividades adicionales:
 - a) Promover una mayor participación electoral, así:
 - acercar los lugares de votación a los domicilios de los votantes
 - Implementar un documento único de identidad que sirva también para votar
 - aplicar una tecnología electoral moderna para poder votar en cualquier lugar
 - realizar campañas cívicas permanentes y plurilingües.

b) Fiscalizar las organizaciones políticas y las campañas electorales.

- automatizar la fiscalización de los listados de afiliados
- divulgar las convocatorias a asambleas de las organizaciones políticas
- fiscalizar, además del financiamiento público, el origen y aplicación del financiamiento privado de las organizaciones políticas
- extender los controles de fiscalización a los candidatos a cargo de elección popular
- fiscalizar el uso de tiempos y espacios de campañas en los medios de comunicación

2. Dotar al T.S.E. y al R.C. de mayores recursos técnicos, económicos y humanos para poder cumplir con todas sus funciones y actividades

V. Tema: Procedimientos de control de la intermediación
(Financiamiento de partidos y regulación de campañas)

PROPUESTAS

1. Optar por un sistema mixto de financiamiento para las organizaciones políticas, privilegiándose el financiamiento público sobre el privado y que sea para actividades permanentes y para campañas.
2. En cuanto al financiamiento público:
 - a) Otorgarlo a partidos y comités cívicos permanentes, en el caso que hayan obtenido representación parlamentaria o más del 4% de votos válidos.
 - b) Que su distribución se calcule por voto obtenido.
 - c) Otorgar una cuota inicial a partidos nuevos, desde su inscripción hasta la siguiente elección.
3. En cuanto al financiamiento privado:
 - a) Establecer límites máximos de los aportes privados.
 - b) Que el T.S.E. fiscalice todos los fondos de las organizaciones políticas así como de los candidatos a cargos de elección popular.
 - c) Que sólo las organizaciones políticas puedan recibir fondos para fines electorales y no los candidatos.
 - d) Establecer y tipificar el delito de financiamiento ilícito a las organizaciones políticas.
4. En cuanto a la regulación de campañas:
 - a) Uso equitativo de los espacios del gobierno en los medios privados de TV y radio, para difusión de los programas de gobierno de los partidos.

- b) Eliminar, durante las campañas, tarifas y condiciones discriminatorias en los medios privados de comunicación social.
- c) Límite temporal a la propaganda electoral en los medios.
- d) Límites a la inversión para campañas.

VI. Tema: Procedimientos de participación popular (Democracia directa)

PROPUESTAS

1. Ampliar y regular el procedimiento de consulta previsto en la Constitución y extender el derecho de iniciativa mas allá del Presidente y del Congreso de la República.
 - a) Realización de consultas sobre asuntos de importancia para la comunidad, a nivel municipal, departamental, regional o nacional, según el caso.
 - b) Canalizar la solicitud a través de las autoridades del nivel correspondiente.
 - c) No permitir su uso para remover de sus cargos a personas electas popularmente.
2. Establecer dos tipos de cabildos abiertos:
 - a) Cabildos propositivos, abiertos a todos los que quieran participar y
 - b) Cabildos vinculantes, en los que participarán sólo los vecinos con derecho a voto.
3. Institucionalización de otros procedimientos de participación:
 - a) Conceder iniciativa de ley a la población mediante petición colectiva, dirigida al Congreso de la República.
 - b) Normar el contacto directo y periódico de los diputados distritales con sus electores.
 - c) Reuniones periódicas de información y consulta del Concejo Municipal con representantes comunales.
 - d) Propiciar la constitución de los Consejos Locales de Desarrollo.
 - e) Implementar la segunda vuelta en las elecciones municipales en analogía con la elección presidencial y elegir a los síndicos por el sistema de representación proporcional.
 - f) Promover la participación plena de la mujer como electora y en su derecho a ser electa como candidata a cargos partidarios así como de elección popular.

4. Panel de Comentaristas

Introducción y Presentación de los Panelistas

Licenciado Carlos Escobar Armas

Moderador

Tengan todos muy buenas noches. Vamos a dar paso a la segunda parte de este foro. Aunque parezca reiterativo, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales -ASIES-, con este foro y con la participación entusiasta de quienes asistieron al seminario y de ustedes que están presentes esta tarde, ha querido responder al llamado que la Comisión de Reformas Electorales del Tribunal Supremo Electoral ha hecho tanto a los partidos políticos y a las organizaciones políticas, como también a los centros de investigación, universidades y demás entidades que están avocadas al estudio, a la investigación y sobre todo, a la proposición en materia electoral, para que se haga este tipo de eventos a fin de tener una consulta lo más amplia posible.

De esa manera, el panel de comentaristas cuenta con la participación de distinguidas personalidades del mundo político del país que opinarán sobre las propuestas de reforma electoral del XIII Seminario sobre el Rol de los Partidos Políticos.

Voy a hacer una brevísima presentación de cada uno de ellos, exaltando que se trata del Licenciado Rigoberto Quemé, Alcalde de Quetzaltenango y quien ha llegado a esa alcaldía, apoyado por el comité Xeljú, entidad con características muy particulares y quien tratará de ampliar el aspecto de la democracia directa. Luego tenemos a la diputada Nineth Montenegro, del Frente Nacional Nueva Guatemala -FDNG-, una de las principales dirigentes conductoras de opinión, que se ha distinguido a través de todo este proceso en el que estamos inmersos y es miembro distinguido de la Comisión Extraordinaria de Asuntos Electorales del Congreso de la República, de la cual es Secretaria. De igual manera está la diputada Zury Ríos Montt, del Frente Republicano Guatemalteco -FRG-, quien es asimismo una distinguida líder femenina y Vicepresidenta de esa Comisión Extraordinaria de Asuntos Electorales del Congreso. Nos acompaña también esta noche el diputado Mario Flores Ortiz, del Partido de Avanzada Nacional -PAN-, quien es el Presidente de dicha Comisión. Completa la mesa de panelistas, el ex-magistrado del Tribunal Supremo Electoral y actual miembro de la Comisión de la Reforma Electoral del Tribunal Supremo, el Licenciado Hugo Maul Figueroa. Vamos entonces a proceder a otorgar la palabra a cada uno de ellos en el mismo orden de presentación.

Para el ulterior período de preguntas y respuestas, ruego a los asistentes empezar a formular por escrito sus preguntas.