

THE LATIN AMERICAN PROGRAM



Documento de Trabajo N° 243

a Consulta Popular y el Futuro del Proceso de Paz en Guatemala

**Dinorah Azpuru
Demetrio Cojtí Cuxil
Carroll Ríos de Rodríguez
Bernardo Arévalo de León**

WORKING PAPER SERIES



WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS
WASHINGTON, DC 20004-3027

Documento de Trabajo N° 243

La Consulta Popular y el Futuro del Proceso de Paz en Guatemala

**Dinorah Azpuru
Demetrio Cojtí Cuxil
Carroll Ríos de Rodríguez
Bernardo Arévalo de León
Edelberto Torres-Rivas
Editado por Cynthia J. Arnson**

Latin American Program
Woodrow Wilson International Center for Scholars

Todos los derechos reservados
diciembre de 1999

CONTENIDO

	Página
Introducción y Resumen Ejecutivo <i>Cynthia J. Arnson</i>	i
La Consulta Popular: Un Voto Dividido <i>Dinorah Azpuru</i>	1
El Impacto de la Consulta Popular en el Cumplimiento del Acuerdo Indígena y en la Democratización de Guatemala <i>Demetrio Cojtí Cuxil</i>	37
El Sector Productivo Organizado y la Consulta Popular <i>Carroll Ríos de Rodríguez</i>	43
Reconversión Militar y Democracia: Implicaciones de la Consulta Popular sobre las Reformas Constitucionales para el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Democracia <i>Bernardo Arévalo de León</i>	59
La Paz y la Democracia: Un Futuro Impredecible <i>Edelberto Torres-Rivas</i>	67
Biografías de los Participantes	73

Introducción y Resumen Ejecutivo

Cynthia J. Arnson

Para los seguidores del proceso de paz guatemalteco tanto en Guatemala como en la comunidad internacional, los resultados del referendun (Consulta Popular) que tuvo lugar el 16 de mayo de 1999 fueron sorprendidos y desalentadores. Sorprendidos porque se había asumido que los votantes guatemaltecos aprobarían las reformas constitucionales derivadas de los Acuerdos de Paz suscritos en 1996; desalentadores porque en el referendun --que era la primera oportunidad en que la población guatemalteca podía expresar sus puntos de vista acerca del proceso de paz-- fueron rechazadas abrumadoramente por la población las reformas a la Constitución. El futuro del proceso de paz se vió oscurecido, justamente antes de las primeras elecciones de la postguerra, planificadas para el 7 de noviembre de 1999.

Para explicar e interpretar los resultados y el impacto de la Consulta y para especular acerca del futuro del proceso de paz después de que un nuevo gobierno llegue al poder en enero del año 2000, el Proyecto *Procesos de Paz Comparados en América Latina* del Programa Latinoamericano del Wilson Center, pidió a varios académicos y analistas políticos guatemaltecos que reflexionaran acerca de las siguientes preguntas:

1) Cómo se puede explicar el voto por el "No" en la Consulta; y 2) Cuáles son las implicaciones de dichos resultados para la implementación de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz. Estas preguntas son evidentemente importantes para Guatemala, pero también para otros países de la región que buscan llegar a acuerdos negociados para resolver conflictos armados internos. Además, dada la historia de Guatemala, se prestó especial atención a ciertos temas claves de los Acuerdos, en particular la cuestión indígena y la desmilitarización. Ambos temas fueron tratados ampliamente en los Acuerdos de Paz y son fundamentales para el proceso de consolidación democrática en Guatemala.

Los autores que contribuyen con artículos en esta publicación representan una variedad de perspectivas e instituciones de investigación académica, así como diversos grados de optimismo o pesimismo respecto al futuro del proceso de paz en el corto y el mediano plazo. No obstante, parece haber coincidencia, basada en encuestas de opinión pública posteriores a la Consulta, en que todavía existe fuerte apoyo de la población hacia el proceso de paz y en que la derrota del referendun debe atribuirse a otros factores. Uno de esos factores fue la unificación de 50 reformas sobre temas dispersos y en buena medida no relacionados, en cuatro preguntas que los votantes sólo podían aceptar o rechazar en su totalidad. También parece haber coincidencia en que la escasa participación electoral -- alrededor del 18% de los ciudadanos registrados -- fue desalentadora y reflejó la débil organización de la Consulta; por ello, superar el abstencionismo es un desafío clave para la futura democratización de Guatemala. Como varios de los autores señalan, los principales candidatos presidenciales que participaron en las elecciones de noviembre de 1999 se han sentido comprometidos -- antes y después de la primera vuelta electoral -- a expresar su apoyo a la continuación del proceso de paz. Ello, aunado al continuo involucramiento de la sociedad civil en el seguimiento de los Acuerdos, son signos alentadores para el futuro del proceso de paz.

Más que tratar de construir un consenso artificial entre los distintos autores participantes en esta publicación -- dado que cada uno difiere en su enfoque principal y en sus conclusiones -- la sección que se presenta a continuación resume algunos de los puntos principales presentados por cada autor.

A través de un análisis estadístico de los resultados electorales, *Dinorah Azpuru* señala que a pesar de la alta tasa de abstención electoral en todo el país durante la Consulta, las áreas del país con menores índices de abstencionismo fueron aquellas que cuentan con mayores porcentajes de población indígena, con lo cual se revierten las tendencias usuales y se evidencia el potencial que existe para movilizar a la población en torno a temas de su interés. La geografía es un factor que en buena medida ayuda a explicar los resultados de la Consulta, dado que en las regiones del Altiplano y el Norte triunfó el "Si", mientras que el "No" prevaleció en el Oriente, la Costa Sur y la región Central del país, que incluye a la Ciudad de Guatemala. El análisis estadístico por región revela que el voto por el "Si" está significativamente asociado con los altos niveles de analfabetismo, necesidades materiales insatisfechas, ruralidad y con las regiones pobladas mayoritariamente por población indígena. El análisis de estudios de opinión pública reveló por su parte otros factores asociados al voto en la Consulta y a la opinión de los Acuerdos de Paz entre los guatemaltecos. Destaca que factores tales como la evaluación negativa del desempeño del gobierno actual, el sexo, la educación y el temor a un conflicto étnico en el país parecen haber tenido también una influencia significativa en el rechazo a las reformas constitucionales, en especial por parte de la población ladina.

Demetrio Cojtí Cuxil señala que los sectores indígenas de la sociedad civil no tuvieron una posición unificada con respecto a las reformas constitucionales, a pesar de que el grueso del movimiento indígena sí las apoyó. Aún más, la mayoría de la población indígena no votó y en las comunidades en que había motivación para votar se experimentaron dificultades para llegar a las mesas electorales. Como resultado de la Consulta entre algunos sectores de la población se ha producido un reforzamiento y legitimación del racismo y la discriminación hacia la población indígena, a pesar de que algunos guatemaltecos no indígenas se sintieron avergonzados de los resultados y de la manipulación que se hizo de los sentimientos racistas. Luego de la Consulta, el trabajo de varias de las Comisiones encargadas de implementar los compromisos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se ha estancado, y algunos sectores del gobierno han endurecido su posición respecto a los asuntos indígenas. Dentro del movimiento Maya, los resultados han sido interpretados como una muestra de que las soluciones a los problemas deben ser buscadas a nivel nacional y no a nivel local únicamente. Hay una determinación renovada de buscar caminos alternativos para la realización de las metas contenidas en el Acuerdo, incluyendo la posibilidad de utilizar legislación nacional ordinaria y tratados internacionales y la posibilidad de forjar alianzas con sectores progresistas de la sociedad civil.

Carroll Ríos de Rodríguez atribuye la oposición a las reformas de parte del sector productivo organizado del país a su diseño inadecuado, a la irregularidad y secretividad del procedimiento seguido en el Congreso para aprobar y agrupar las reformas (se añadieron 38 reformas no vinculadas a los Acuerdos de Paz) y a presiones de la comunidad internacional, las cuales fueron percibidas como una interferencia en los asuntos internos de Guatemala. La organización del sector privado conocida como CACIF tardó en tomar una posición respecto a

las reformas constitucionales y no hizo pública su posición de oposición a las mismas sino hasta días antes del referendun. Otros grupos que públicamente apoyaron el "No" probablemente tuvieron influencia en la posición final asumida por el CACIF. Por otro lado, el CACIF ha favorecido (y continúa favoreciendo) el proceso de paz en general, pero temía que las leyes defectuosas a nivel constitucional derivadas de muchas de las reformas que estaban proponiéndose, tuvieran un impacto negativo en el desarrollo y progreso económico del país.

Bernardo Arévalo de León vincula los orígenes de la transición democrática en Guatemala a las dificultades posteriores en implementar el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Señala que la decisión de iniciar una apertura democrática a mediados de los años 80 surgió de las fuerzas armadas mismas y que el continuado peso político de los militares en el estado les ha permitido administrar el ritmo del avance de dicho proceso en algunas áreas claves. Arévalo argumenta que el ritmo de la desmilitarización se había estancado desde antes de la derrota de las reformas constitucionales. Sin embargo, más que la resistencia militar, la pérdida del momentum para lograr la preeminencia del poder civil sobre el poder militar es producto de la indecisión civil y de una falta de visión global o estrategia política para profundizar el proceso de transformación militar. Las autoridades civiles no son necesariamente débiles vis-à-vis las fuerzas armadas; más bien, han sido indecisas y sus políticas han sido incoherentes. La aprobación de dos reformas constitucionales relacionadas con los militares -- la eliminación de su función de seguridad interna y la designación de un civil como Ministro de la Defensa -- hubiera sido favorable para el proceso de desmilitarización, pero no hay que exagerar el impacto de la derrota del referendun. La agenda de transformación contenida en los Acuerdos de Paz puede ser continuada a través de legislación ordinaria (por ejemplo en la redefinición del significado de la seguridad interna y las funciones de varias instituciones estatales). Otras iniciativas, tales como la desaparición del Estado Mayor Presidencial, dependen de decisiones presidenciales, no de mandatos constitucionales.

Edelberto Torres-Rivas resalta los avances que ha tenido Guatemala en términos de democracia formal, pero hace ver las significativas debilidades existentes en aspectos cruciales de un régimen democrático: proveer seguridad a los ciudadanos, superar el racismo e incorporar a los procesos políticos a la mayoría indígena de Guatemala y avanzar en la lucha contra la impunidad. La corrupción y la falta de eficiencia en el sistema judicial siguen siendo alarmantes, los militares continúan siendo un importante factor de poder -- en particular en las áreas rurales del país -- y la reforma a las estructuras impositivas se ha visto frustrada en más de una ocasión. Estas tendencias negativas contrastan con logros tales como un aumento en la inversión pública en salud y en educación, el fortalecimiento de las autoridades municipales, la elección de nuevos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Constitucionalidad y una mayor participación local de grupos indígenas. Según Torres-Rivas, a pesar de que la derrota de las reformas constitucionales fue un duro golpe para el proceso de paz, los Acuerdos de Paz desencadenaron una dinámica imparable de cambios, que pueden ser implementados a través de otros medios, incluyendo legislación ordinaria y decretos del Ejecutivo. El papel de la comunidad internacional se ha constituido en una garantía esencial de apoyo para el proceso de paz y para la consolidación democrática en Guatemala.

La versión en español de esta publicación, a diferencia de la versión en idioma inglés, será publicada después de la primera vuelta electoral del 7 de noviembre en Guatemala. A diferencia de los procesos electorales recientes, en las elecciones de noviembre de 1999, las primeras de la postguerra, resulta significativo el incremento en la participación electoral de los guatemaltecos, así como la participación de la URNG como partido político.

Los dos candidatos finalistas que competirán por la presidencia en la segunda vuelta electoral, fijada para el 26 de diciembre, han manifestado su apoyo al proceso de paz y su compromiso de continuar la implementación de los Acuerdos de Paz. Sea quien sea el ganador de las elecciones, el gobierno que asumirá el mando en enero del año 2000 tiene por delante importantes retos para lograr el pleno cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, lo cual será piedra angular de una exitosa consolidación democrática en Guatemala en el nuevo siglo.

Reconocimientos

Además de los autores, la experiencia y colaboración de varias personas contribuyó enormemente para el logro de esta publicación. David Holiday sirvió como uno de los arquitectos iniciales de todo el documento, fue el vínculo con los autores en Guatemala y contribuyó con traducción y edición de los artículos. Dinorah Azpuru también brindó un apoyo invaluable con la concepción general y la edición de los artículos contenidos en esta publicación. Ann Robison colaboró con la traducción. No obstante, solamente yo asumo la responsabilidad por cualquier error que exista en las páginas siguientes.

Como en ocasiones anteriores, el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center agradece sinceramente a la Fundación Ford su generoso apoyo para esta publicación y para otras actividades del Programa.

La Consulta Popular: un Voto Dividido¹

Dinorah Azpuru

Perspectiva General

El 16 de mayo de 1999 los guatemaltecos asistieron a las urnas electorales para ratificar o rechazar un conjunto de 50 reformas constitucionales,² doce de las cuales estaban directamente vinculadas a los Acuerdos de Paz suscritos entre 1994 y 1996 por el gobierno de Guatemala y la oposición armada, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). El referendun sobre las reformas constitucionales (en adelante la Consulta) se realizó mucho más tarde de lo esperado por las partes que suscribieron el Acuerdo Final de Paz en diciembre de 1996. Más aún, el debate que tuvo lugar en el Congreso guatemalteco previo a la presentación de las reformas a la población, resultó ser largo, confuso y poco transparente, lo cual afectó negativamente el propósito original de la Consulta.

Al final de dicho proceso, las reformas fueron rechazadas por la población en un ejercicio democrático que propició escasa participación. Los resultados fueron desalentadores para diversos sectores de la sociedad civil, para las partes que habían suscrito los Acuerdos de Paz y para la comunidad internacional. Los otros participantes en esta publicación describen en detalle el complejo proceso político que tuvo lugar antes de la Consulta y las implicaciones que el rechazo de dichas reformas constitucionales puede tener para el futuro del proceso de paz. El objetivo de este artículo es examinar la distribución del voto en la Consulta Popular. Dicho análisis es de particular importancia dado que probablemente más que en ninguna de las otras elecciones que se han realizado en Guatemala desde la apertura democrática³, el voto se caracterizó por marcados contrastes en términos de geografía, situación socio-económica y más aún, etnicidad.

¹ Deseo expresar mis agradecimientos a los doctores Mitchell Seligson y Barry Ames de la Universidad de Pittsburgh por sus valiosos comentarios a este artículo. También deseo agradecerle a Geraldine de Serovic sus comentarios y a Carlos Mendoza de CIEN, Carmen Ortiz de ASIES y Emilio Arroyave de Borge y Asociados por brindarme importante y oportuna información.

² De conformidad con la Constitución Política de la República, emitida en mayo de 1985, la Carta Magna puede ser reformada por dos vías: 1) Por medio de una Asamblea Nacional Constituyente; y 2) por una mayoría de dos tercios de los miembros del Congreso Nacional. En el segundo caso, las reformas deben ser ratificadas por la población a través de un referendun o consulta popular. Hay ciertos artículos que sólo pueden ser reformados por una Asamblea Nacional Constituyente. El procedimiento mediante el cual la población ratifica reformas constitucionales es inusual en comparación con la manera como son reformadas las Constituciones en otros países.

³ Hasta mayo de 1999 se habían llevado a cabo en Guatemala nueve procesos electorales desde el inicio del proceso de democratización en 1984. Dichos procesos electorales incluyen la elección de una Asamblea Nacional Constituyente (1984), tres elecciones presidenciales -generales- (1985, 1990, 1995), una elección parlamentaria (1994), una consulta popular para reformar la Constitución (1994) y tres elecciones municipales de medio período (1988, 1993 y 1998).

Para comprender mejor el patrón electoral en la Consulta Popular, este artículo se basa en un análisis estadístico (análisis ecológico)⁴ derivado de una base de datos que se construyó específicamente para este propósito. Dicha base de datos incluye todos los resultados electorales a nivel departamental, así como variables relacionadas con los índices de ruralidad, alfabetismo, etnicidad y necesidades básicas insatisfechas⁵. Además del análisis ecológico, también se incluye un análisis de estudios de opinión pública que fueron llevados a cabo en los meses posteriores a la Consulta.

El propósito es descubrir los factores que pueden ayudar a comprender mejor la derrota del "Si" en la Consulta (y por analogía la victoria del "No"). El resultado final fue el rechazo de reformas constitucionales que muchos consideraban fundamentales para el futuro desarrollo democrático de Guatemala. Con esta publicación, se espera contribuir a clarificar, más allá de la mera especulación, los factores que están detrás de los resultados.

Lo que estaba en juego en la Consulta

Antes de entrar de lleno al análisis de los resultados electorales es útil situar las opciones que fueron presentadas a los guatemaltecos durante la Consulta. Luego de una larga y desgastante discusión en el Congreso y el subsecuente --e igualmente largo y confuso-- proceso legal emprendido por organizaciones conservadoras para parar o posponer las reformas, el Tribunal Supremo Electoral convocó a la Consulta Popular. A los votantes les fueron presentadas las reformas agrupadas en cuatro bloques temáticos⁶:

- 1) La definición de la nación y los derechos sociales: estas reformas incluían el reconocimiento de las poblaciones indígenas y varios derechos relacionados, el reconocimiento de los idiomas indígenas existentes en el país, así como otra legislación social relacionada con el servicio militar/social, prestaciones a trabajadores del Estado y la extensión de servicios gratuitos de salud a la población.
- 2) Reformas al Organismo Legislativo: éstas incluían la creación de una Comisión de Inteligencia en el Congreso y cambios en el número de diputados por distrito electoral.
- 3) Reformas al Organismo Ejecutivo: éstas incluían la redefinición del papel del Ejército, el traslado de la seguridad personal del Presidente --actualmente a cargo de las fuerzas

⁴ El término análisis ecológico es importante en este artículo. Se refiere al uso de información agregada recogida a nivel de alguna unidad geográfica para comprender el comportamiento de los individuos que viven en esa área. En este caso específico, se refiere al análisis del comportamiento electoral de conformidad con las características geográficas, socioeconómicas y culturales de ciertas unidades geográficas.

⁵ Los índices de ruralidad, etnicidad, alfabetismo y necesidades insatisfechas fueron proporcionados por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Dichos porcentajes fueron usados por el CIEN en la publicación "Diagnóstico de la Violencia en Guatemala" (1999) y se basan en información del Instituto Nacional de Estadística (INE). Agradezco la colaboración del CIEN al haberme proporcionado esta información, la cual es fundamental para este artículo.

⁶ Para una descripción más detallada de las reformas en cada una de estas áreas, ver el artículo de Carroll Ríos de Rodríguez en esta misma publicación, en particular el Cuadro 3.

armadas-- a otros cuerpos de seguridad (lo cual implicaba la desaparición del Estado Mayor Presidencial), el nombramiento de un civil como Ministro de la Defensa, la creación de Consejos Locales de Desarrollo y otros temas relacionados con el rol del Presidente en asuntos de seguridad.

- 4) Reformas al Organismo Judicial: éstas incluían la redefinición de las condiciones para la administración de justicia, la creación de la carrera judicial, reformas al proceso de selección de miembros de la Corte Suprema de Justicia y el reconocimiento del derecho consuetudinario.

Los Resultados de la Consulta

Los otros participantes en esta publicación describen en detalle el ambiente preelectoral en Guatemala. Baste decir que la confusión, la falta de información adecuada y objetiva y la polarización respecto a las reformas eran evidentes en el contexto preelectoral, en particular en las últimas semanas antes de la Consulta.

Una gran parte del análisis que se hace en este artículo se basa en la división regional del voto. Para este propósito, se ha dividido el país en cinco regiones: la región Central (que incluye la Ciudad de Guatemala); la Costa Sur; el Oriente; el Norte y el Altiplano. El Cuadro 1 muestra el detalle de los departamentos que están incluidos en cada una de las regiones, así como el porcentaje de población empadronada para votar que reside en éstas y el índice de población indígena por departamento. Esta división regional se hizo fundamentándose en una serie de características comunes de los departamentos de cada una de las regiones en términos culturales y geográficos (ver el Mapa presentado en el Apéndice de este artículo). Es importante recordar que esta división no coincide con la regionalización oficial del país.⁷

⁷ Algunos de los criterios utilizados para definir las regiones en este artículo son los siguientes: la región Central incluye básicamente los departamentos de Guatemala y Sacatepéquez. La inclusión de este último en la región Central se basa en el alto nivel de población urbana con que cuenta (73.9% de acuerdo a una guía de negocios de Guatemala) y a su proximidad con la Ciudad de Guatemala. El Oriente del país incluye varios departamentos cuya población es mayoritariamente ladina; a diferencia de la región Central, muestra altos índices de pobreza, ruralidad y analfabetismo. La Costa Sur incluye departamentos que tienen importantes industrias, puertos y áreas de turismo, estando localizados en las costas del Océano Pacífico; son habitados mayoritariamente por población ladina aunque también cuentan con áreas pobladas por población indígena y ladina. El Altiplano es una región claramente identificada por su topografía: es la región más montañosa del país y la población indígena Maya es predominante; más que el Oriente, muestra altos niveles de pobreza, analfabetismo y ruralidad. Un alto porcentaje de la población del Altiplano habla uno de los 23 idiomas indígenas existentes en Guatemala. Finalmente el Norte es probablemente la región menos homogénea en términos culturales: la selección de los departamentos está más bien basada en criterios geográficos. Incluye dos departamentos con altos porcentajes de población Maya (Alta Verapaz y Baja Verapaz) y dos con escasa o poca presencia de población Maya o Garífuna.

CUADRO 1

REGION	DEPARTAMENTOS	CIUDADANOS EMPADRONADOS*	% DEL TOTAL DEL PAIS	INDICE (%) POBLACION INDIGENA
Central	Guatemala	1,082,352	26.5	.12
	Sacatepéquez	84,722	2.1	.42
		1,167,074	28.6	
Oriente	Jutiapa	169,897	4.1	.05
	Santa Rosa	141,279	3.5	.03
	Chiquimula	116,313	2.9	.30
	Zacapa	83,818	2.1	.04
	Jalapa	77,686	1.8	.37
	El Progreso	57,250	1.5	.02
		646,243	15.90	
Costa Sur	Escuintla	222,102	5.4	.06
	Suchitépéquez	156,340	3.9	.57
	Retalhuleu	106,588	2.6	.33
		485,030	11.90	
Norte	Alta Verapaz	182,086	4.5	.89
	Izabal	117,722	2.9	.23
	Petén	110,700	2.7	.26
	Baja Verapaz	73,042	1.8	.55
		483,550	11.90	
Altiplano	San Marcos	277,563	6.8	.42
	Quetzaltenango	267,386	6.5	.60
	Huehuetenango	247,423	6.1	.64
	Quiché	170,709	4.2	.83
	Chimaltenango	146,811	3.6	.78
	Totonicapán	95,855	2.3	.95
	Sololá	92,754	2.3	.94
		1,298,501	31.80	
TOTAL		4,080,398	100 %	

*Ciudadanos empadronados a febrero de 1999 (los que participaron en la Consulta)
Fuente: datos del Tribunal Supremo Electoral y del CIEN

Como puede observarse en el cuadro anterior, las divisiones entre una y otra región no están claramente definidas. Muchos departamentos, con excepción de la mayoría en la región Oriente, están habitados por población ladina e indígena. Sin embargo, es en el Altiplano donde se observan porcentajes mucho más altos de población indígena.

Frecuentemente se considera que la región Central --en particular la Ciudad de Guatemala-- tiene una influencia decisiva en las elecciones en Guatemala⁸. En efecto, dicha

⁸ En las elecciones presidenciales de 1985, el voto del área metropolitana tuvo influencia decisiva. El Partido de Avanzada Nacional ganó en la segunda ronda electoral por apenas 30,000 votos, la mayoría de ellos provenientes de la Ciudad de Guatemala. En las elecciones generalmente se divide el departamento de Guatemala en dos distritos electorales diferentes, uno comprendido por el área metropolitana (el distrito central) y el otro distrito comprendido por el resto de los municipios del departamento de Guatemala. Sin embargo, dicha división no es posible en este análisis porque no se cuenta con los índices de ruralidad, pobreza, etnicidad y alfabetismo del área metropolitana

región incluye casi a un 30 por ciento de la población empadronada para votar. Sin embargo, como se observa en el Cuadro 1, el potencial en términos del número de votantes empadronados es aún más alto en la región del Altiplano. Si todos los potenciales votantes empadronados en el Altiplano logran ser movilizados, su participación puede tener una influencia decisiva en el logro de una democracia más participativa e igualitaria en Guatemala en el futuro.

Los Altos Niveles de Abstencionismo

Antes de iniciar el análisis de los votos válidos, es necesario hacer referencia a la característica más importante de esta elección: una tasa de abstención electoral del 81.45% de los votantes empadronados. Guatemala es uno de los países de mundo con los índices más bajos de participación electoral.⁹

Por lo tanto, no es sorprendente que muy pocos guatemaltecos hayan asistido a las urnas electorales a depositar su voto el 16 de mayo para la Consulta Popular. En una Consulta Popular sobre reformas constitucionales que tuvo lugar en 1994, el 84.13% de los empadronados se abstuvo de votar.¹⁰ En comparación con las elecciones regulares, la complejidad de las reformas constitucionales y el ambiente polarizado que ha prevalecido antes de ambas Consultas (1994 y 1999), ayuda a entender el bajo nivel de participación, el cual es mucho menor que en otras elecciones.¹¹

separadamente del departamento de Guatemala, lo cual haría imposible llevar a cabo el análisis ecológico que se hace.

⁹ Ver "Introduction", *Guatemala: Setting the course, quickening the pace* (Stockholm: International IDEA, 1998). Dicha publicación señala que aproximadamente el 40% de los ciudadanos no se encuentran empadronados para votar. De acuerdo a las autoridades del Tribunal Supremo Electoral y algunos analistas políticos, la tasa real de abstención es incierta, dado que hay muchos factores intervinientes. Uno de ellos es que el Padrón Electoral debe ser actualizado, dado que muchos guatemaltecos que aparecen empadronados viven fuera del país, con lo cual se infla considerablemente el aparente nivel de abstencionismo.

También cabe hacer mención de las limitaciones de la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos, la cual por ejemplo limita la ubicación de mesas electorales en las cabeceras municipales de los 330 municipios del país; ello dificulta que participen los votantes de las áreas rurales aisladas. Como resultado de los Acuerdos de Paz se creó una Comisión de Reforma Electoral, la cual llegó a importantes conclusiones y a la publicación de un Informe con propuestas concretas de reformas a la Ley Electoral. Entre estas reformas se encuentran la actualización del Padrón Electoral a través de la emisión de una nueva Cédula Unica de Identidad Personal, la ubicación de mesas electorales en otras localidades que no sean necesariamente cabeceras municipales y la regulación de los fondos para las campañas electorales. Lamentable e injustificadamente, dichas propuestas de reforma han estado estancadas en el Congreso de la República durante varios meses.

¹⁰ Para una descripción más detallada de dicha Consulta y otras elecciones, ver Dinorah Azpuru de Cuestas, *Estudio de la Realidad Política de Guatemala* (Ciudad de Guatemala, Universidad Rafael Landívar, 1994).

¹¹ Un signo alentador en este sentido se dió en la primera vuelta electoral de las elecciones generales realizadas el 7 de noviembre de 1999. Por primera vez en muchos años, se incrementó significativamente el número de votantes empadronados que asistieron a las urnas. Los resultados preliminares del Tribunal Supremo Electoral indican que el 47.49% de los guatemaltecos se abstuvo de votar, por lo cual se dió una participación en términos de votos emitidos, del 52.51%. Esto contrasta con las elecciones anteriores, en la mayoría de las cuales no se había logrado superar el 50% de participación.

El análisis estadístico¹² muestra que el índice de población indígena es la única variable que parece estar relacionada significativamente con el alto nivel de abstención electoral en la Consulta Popular (Cuadro 2). Sin embargo, dicha asociación es negativa, lo cual indica que las áreas con más altos porcentajes de población indígena tuvieron tasas de abstención más bajas.

CUADRO 2
CORRELACIONES ENTRE EL ABSTENCIONISMO
Y OTROS FACTORES EN LA CONSULTA POPULAR

INDICE DE POBLACION INDIGENA	-.725**
INDICE DE RURALIDAD	.169
INDICE DE NECESIDADES INSATISFECHAS	.027
INDICE DE ALFABETISMO	.326

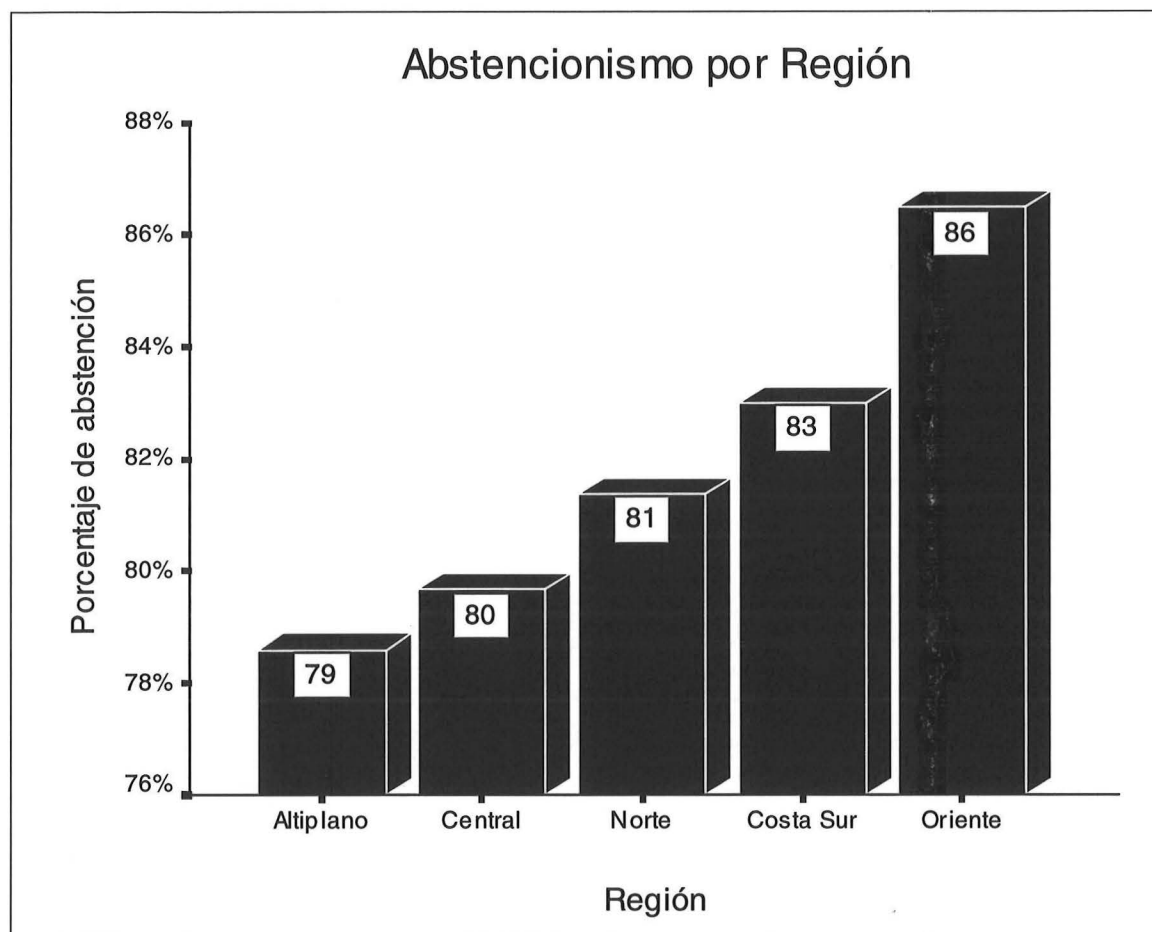
** Sig. al nivel .01

La percepción común es que las regiones del país con altos porcentajes de población indígena son las que tienen mayores niveles de abstencionismo electoral.¹³ Sin embargo en esta ocasión, como se muestra en la Gráfica 1, el abstencionismo fue más bajo en el Altiplano que en las otras regiones del país, incluyendo la región Central, donde se encuentra localizada la Ciudad de Guatemala.

¹² Este análisis incluye correlaciones bivariantes. En otras palabras, cada uno de los factores aquí considerados (ruralidad, necesidades insatisfechas, índice de población indígena y alfabetismo), se asocian individualmente con la abstención en cada región geográfica, a efecto de determinar si existe una correlación --positiva o negativa-- entre esos resultados y las características de dicha región.

¹³ Un estudio de las elecciones de 1985 encontró que las áreas indígenas tenían niveles de participación electoral ligeramente superiores a otras regiones: D. Wall y E. Lehoucq., "Social and Spatial Characteristics of Voter Turnout in Guatemala: The 1985 Elections". Yearbook, *Conference of Latin American Geographers*, 1997, vol. 23, 133-149. Sin embargo, hay pocos estudios académicos más recientes acerca del comportamiento electoral de los guatemaltecos (incluyendo la abstención), lo cual permitiría fundamentar cuantitativamente y más concretamente estas percepciones.

GRAFICA 1



Parte de la influencia decisiva del área metropolitana en previas elecciones se debe probablemente a los bajos niveles de participación en otras regiones del país. No obstante, en la Consulta Popular, la distribución de los votantes empadronados coincide con la distribución geográfica final del voto. En otras palabras, los votantes empadronados en las distintas regiones tuvieron un nivel similar de interés en participar en la Consulta, e inclusive, los votantes del Altiplano se mostraron más interesados en participar que el resto de guatemaltecos. Sin embargo, el incremento de la participación electoral en el Altiplano no fue suficiente para contrarrestar el resultado final de la Consulta, debido en parte a que uno de los principales departamentos del Altiplano, Quetzaltenango, se inclinó por el "No"¹⁴.

Puede ser que la importancia de las reformas constitucionales para la población Maya, haya despertado un interés particular en esta elección, que los líderes indígenas hayan promovido más que en otras ocasiones la participación o bien que el proceso de paz esté teniendo un impacto en la democratización del país y haya provocado más concientización política --y consecuentemente mayor participación-- de grupos tradicionalmente excluidos del proceso de toma de decisiones. Es difícil llegar a conclusiones acerca de las razones de este incremento de

¹⁴ Ver artículo de Demetrio Cojtí en esta publicación con relación a las razones por las cuales en Quetzaltenango ganó el "No".

participación en departamentos con mayoría de población indígena en el Altiplano, pero éste es un signo alentador para el futuro. De hecho, en las elecciones de noviembre de 1999, la participación en la región del Altiplano se mantuvo por arriba del promedio nacional.

**CUADRO 3
PARTICIPACION POR REGION**

Elecciones Generales, Primera Vuelta Electoral, Noviembre 7, 1999

REGION	% DE ABSTENCION	% DE PARTICIPACION
Oriente	43.53	56.47
Central	46.40	53.60
Altiplano	46.81	53.19
Norte	47.98	52.02
Costa Sur	49.64	50.36
TOTAL NACIONAL	47.49	52.51

Fuente: resultados provisionales del Tribunal Supremo Electoral

En resumen, las áreas habitadas por población indígena Maya mostraron mayores niveles de participación electoral que otras regiones durante la Consulta Popular. Sin embargo, el nivel de participación en todo el país, incluyendo el Altiplano, fue extremadamente bajo. Aún con las tendencias más positivas mostradas en las elecciones del 7 de noviembre, los niveles de abstencionismo son todavía altos. Incrementar la participación electoral debe por tanto ser una de las tareas fundamentales para aquellos que desean ver una democracia más consolidada en Guatemala.

El Análisis del Voto

El "Si" (aprobación de las reformas constitucionales) fue derrotado en todas las preguntas que fueron sometidas a consideración de los votantes, por lo tanto, ninguna de las reformas constitucionales fue aprobada. El Cuadro 4 muestra los resultados globales del referendun¹⁵.

**CUADRO 4
RESULTADOS GLOBALES DEL PAIS**

Consulta Popular, 1999

PREGUNTA #1		PREGUNTA #2		PREGUNTA N #3		PREGUNTA #4	
SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
328,061 (47%)	366,417 (53%)	284,403 (41%)	402,593 (59%)	294,823 (43%)	392,250 (57%)	316,782 (46%)	373,003 (54%)

Fuente: resultados oficiales del Tribunal Supremo Electoral

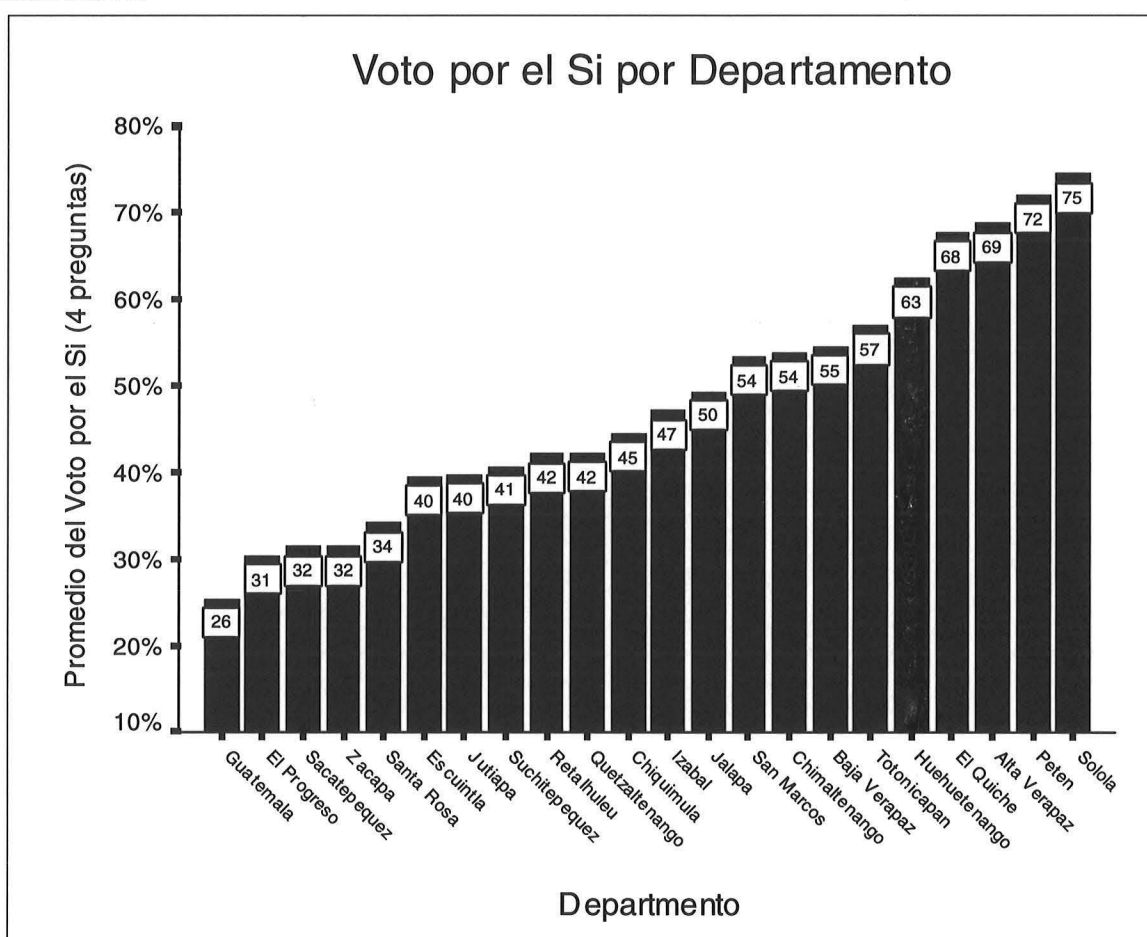
La perspectiva global de los resultados mostrada en el Cuadro 4 no permite observar a cabalidad lo que sucedió en la Consulta. Sin embargo, cabe resaltar tres aspectos: 1) Los votantes parecen haber diferenciado entre las distintas preguntas que les fueron presentadas. En otras palabras, los votantes aparentemente estaban concientes del contenido distinto de las preguntas, a pesar de la confusión creada por un proceso electoral tan complejo; 2) El número de votos por el "Si" y por el "No" varió en las distintas preguntas. Esto indica que algunas de las reformas eran

¹⁵ . Por limitaciones de espacio solamente se tomaron en cuenta los votos válidos en el análisis, habiéndose excluido los votos nulos y blancos. La limitación de espacio tampoco permite efectuar un análisis por departamento ni un análisis por pregunta, lo cual resultaría sumamente extenso.

aparentemente más aceptables que otras para los ciudadanos; 3) En términos generales, las diferencias entre la cantidad de votos por el "Si" y por el "No" no son extremadamente amplias. Esto mostraría que la población estuvo marcadamente dividida en torno a las reformas y que un número significativo de votantes --aunque no suficientes-- optaron por reformar la Constitución.

En este artículo se hace un análisis del voto general por el "Si". Para este fin, se utiliza como variable dependiente un promedio de los votos obtenidos por el "Si" en las cuatro preguntas, en cada uno de los 22 departamentos de Guatemala. Como fue señalado, la unidad de análisis utilizada es la región. Sin embargo, es importante analizar la división del voto por departamento, lo cual puede observarse en la Gráfica 2¹⁶.

GRAFICA 2



Como se indicó, las regiones de Guatemala tienen distintas características culturales y geográficas que las diferencian entre sí. Es particularmente interesante observar el patrón del voto en los departamentos incluidos en la región del Altiplano del país. Esta región mayoritariamente rural no sólo fue la más afectada por el conflicto armado a finales de los años

¹⁶ En la mayoría de departamentos el Si o el No prevaleció en todas las preguntas. Las únicas excepciones fueron Totonicapán y Jalapa, donde el Si triunfó en las preguntas #1 y #4 y el No en las preguntas #2 y #3.

70 y principios de los 80, sino que también tiene los niveles más altos de analfabetismo y necesidades básicas insatisfechas en el país. El Cuadro 5 muestra la asociación individual entre el voto por el "Si" y las distintas variables que reflejan algunas características ecológicas de las regiones del país. Es importante notar que el voto por el "Si" está estadísticamente relacionado con todas las variables.

CUADRO 5
CORRELACIONES ENTRE EL VOTO POR EL SI Y
OTROS FACTORES EN LA CONSULTA POPULAR

INDICE DE POBLACION INDIGENA	.727**
INDICE DE RURALIDAD	.520*
INDICE DE NECESIDADES INSATISFECHAS	.814**
INDICE DE ALFABETISMO	-.840**

* Sig. al nivel .05

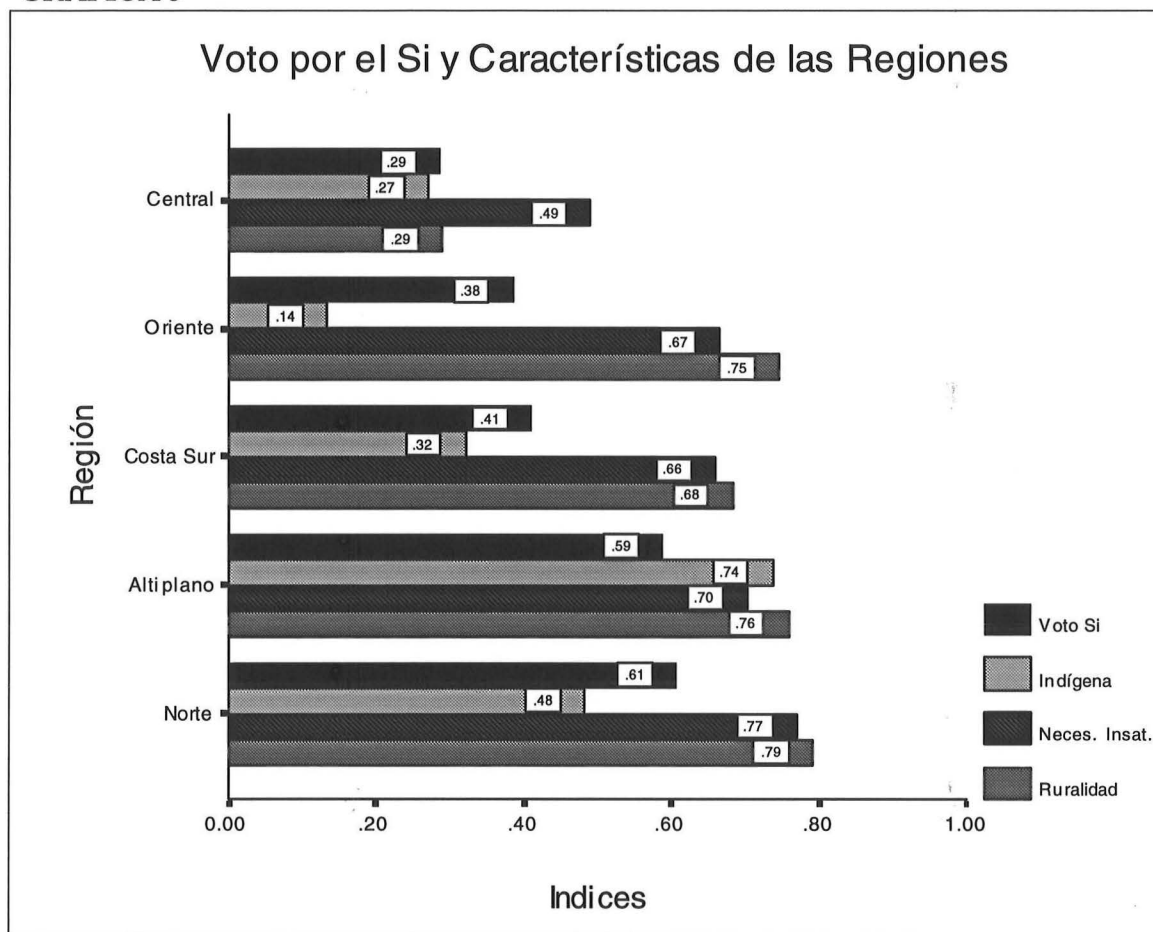
** Sig. al nivel .01

El análisis de regresión o análisis multivariable confirma que los índices de concentración de población indígena y de necesidades insatisfechas están significativamente asociados con el voto por el "Si" en la Consulta.¹⁷

La Gráfica 3 clarifica aún más el patrón de votación que tuvo lugar en las distintas regiones del país. Muestra dos cosas diferentes. Por un lado, resalta las características de las regiones del país en términos de sus índices de población indígena, ruralidad y necesidades insatisfechas. Mediante esta gráfica se confirma la alta asociación estadística existente entre los índices de ruralidad y necesidades insatisfechas, pero no necesariamente entre dichas variables y el índice de población indígena. Esto significa que otras regiones del país que no son predominantemente indígenas (el Oriente, el Norte y la Costa Sur), también muestran altos niveles de ruralidad y necesidades insatisfechas. Por otro lado, la Gráfica 3 permite observar la asociación que existe entre el voto por el "Si" y las otras variables.

¹⁷ En otras palabras, cuando todas las variables se incluyen al mismo tiempo en una ecuación (y no individualmente como en el caso del análisis bivariable), la importancia de estos factores se mantiene. Debe resaltarse que las variables incluidas en esta regresión pueden duplicarse una con otra y esto puede causar un problema de multicolinealidad en esta ecuación.

GRAFICA 3

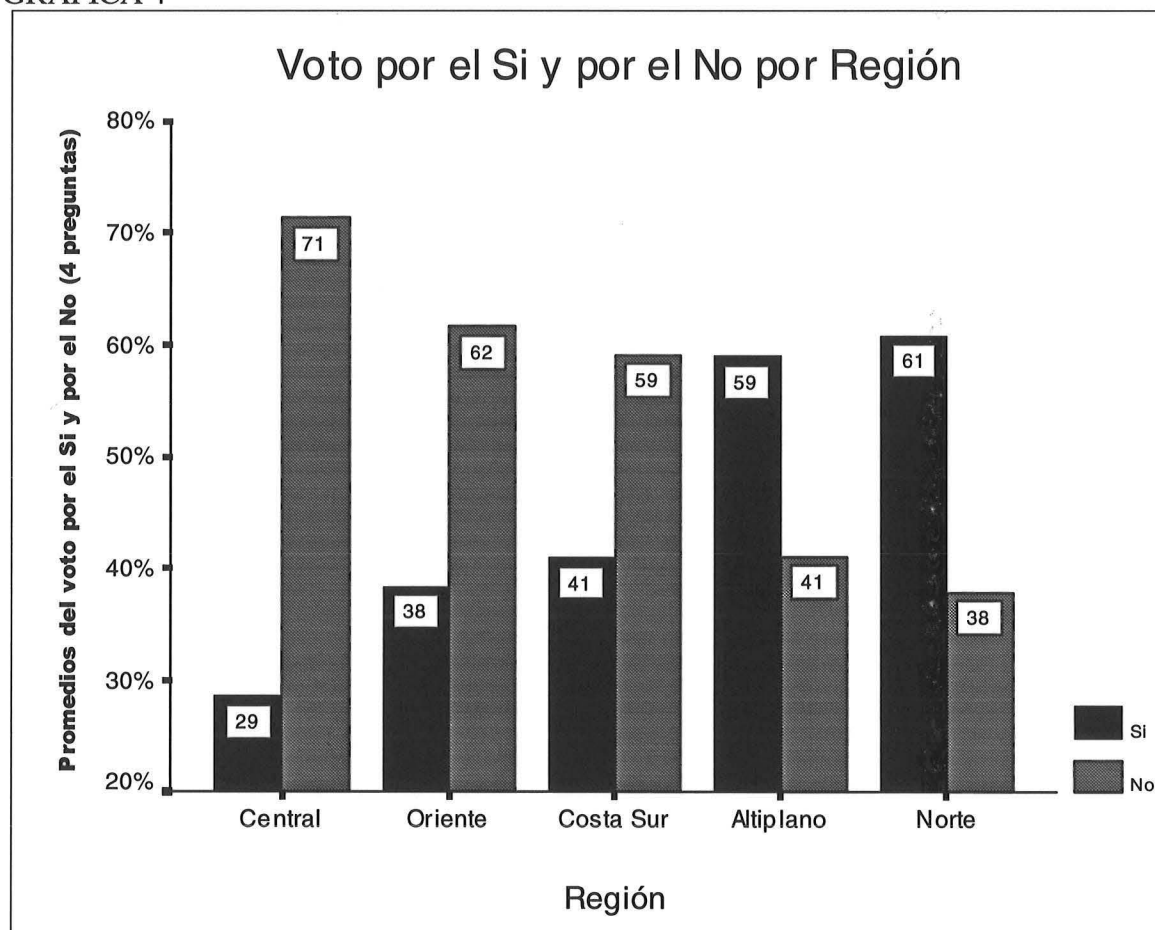


A continuación se hace una comparación entre las regiones del país con relación a su preferencia por el "Si" y por el "No". La Gráfica 4 muestra las marcadas diferencias en el voto por región; es claro que en las regiones Central, Oriente y la Costa Sur el "No" fue predominante, en tanto el "Si" prevaleció en el Altiplano y en el Norte del país. Se han dado diversas interpretaciones acerca de las causas que produjeron los resultados obtenidos en la Consulta Popular y acerca de las razones que hicieron que el "No" triunfara en las áreas urbanas y en las áreas habitadas predominantemente por población ladina. La discusión de dichos factores va más allá del propósito de este artículo pero vale la pena mencionar algunas explicaciones dadas por académicos y columnistas de la prensa escrita en torno a las causas que provocaron el "No".¹⁸

¹⁸ No existen muchas publicaciones relacionadas con los resultados de la Consulta. Estos elementos se derivan de algunas fuentes disponibles, incluyendo las siguientes: Jonas, Susanne. "The Hijacking of the Constitutional Reforms", en *Centaurus and Doves: Guatemala's Peace Process* (Boulder, CO: Westview, forthcoming 2000); Baviskar, Siddharta. "A long and winding road", *Frontline*, Vol. 16, Issue 20 (September 25-October 8, 1999); *Prensa Libre*, Guatemala, columnas editoriales y entrevistas publicadas luego de la Consulta Popular con René Poitevin, Mario Antonio Sandoval, Dina Fernández García y otros; discurso de la Secretaria de la Paz, Raquel Zelaya ante el Grupo Consultivo en Estocolmo, mayo 1999

Entre dichos factores pueden mencionarse los siguientes: la confusión y la falta de transparencia del proceso político que precedió a la Consulta; la falta de legitimidad --o al menos el poco apoyo-- generado por los partidos políticos que aprobaron las reformas a ser presentadas a la población; la desconfianza hacia el gobierno; la débil campaña por el "Si" en comparación con la agresiva campaña por el "No"; la influencia de algunas iglesias que se opusieron a que se aceptaran ciertas creencias indígenas; las limitaciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos; el temor al cambio de parte de los ciudadanos y el prejuicio étnico. El análisis ecológico no permite explorar empíricamente la influencia de las variables antes señaladas u otras de naturaleza similar. Sin embargo, si ayuda a comprender el impacto o la influencia que en el triunfo del "No" pudieron haber tenido diversas variables de naturaleza demográfica o geográfica.

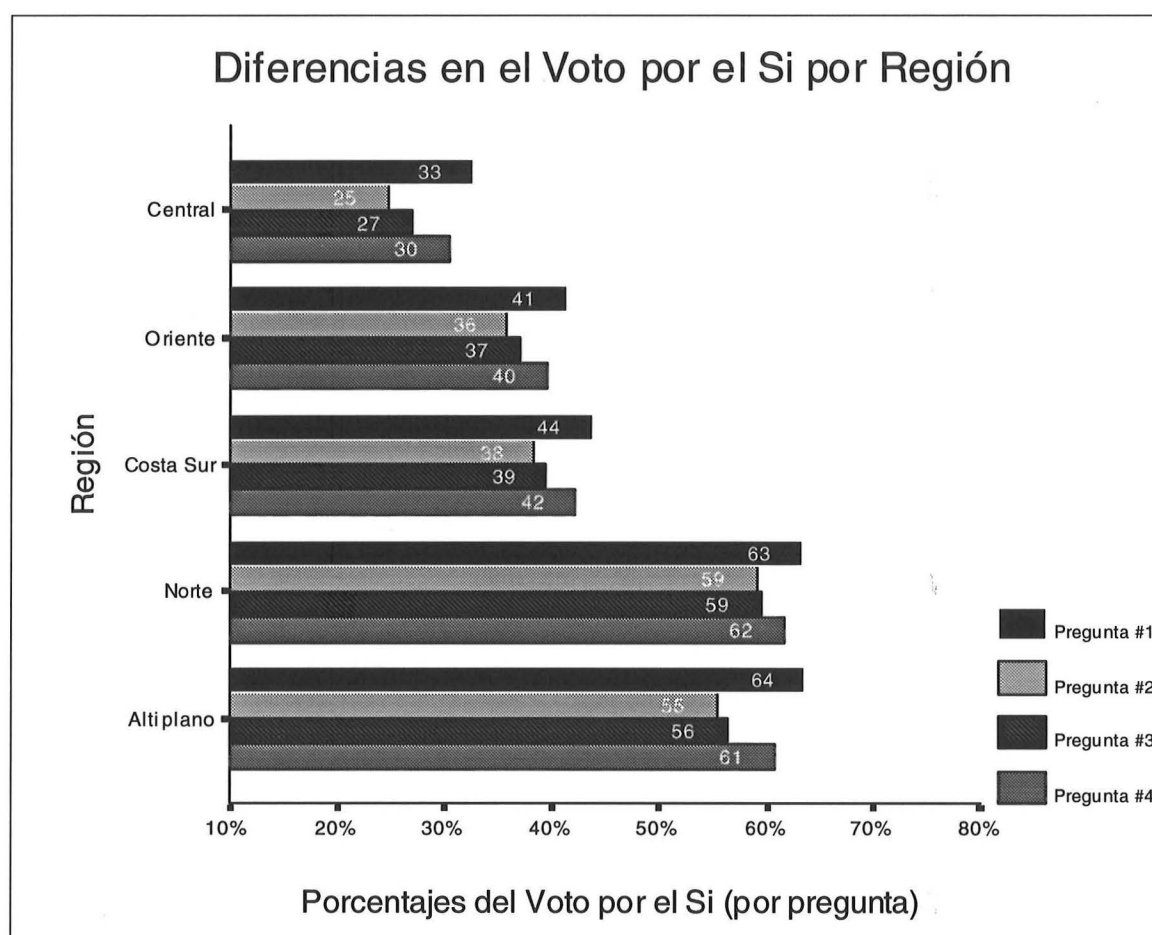
GRAFICA 4



Finalmente, vale la pena resaltar el comportamiento del electorado con relación a las diferentes preguntas que les fueron presentadas. La Gráfica 5 muestra el patrón del voto por el "Si", esta vez dividido por pregunta, en las diversas regiones de Guatemala. A pesar de que el

voto por el "Si" tuvo poco apoyo general en la región Central, el Oriente y la Costa Sur, el electorado expresó diversos grados de preferencia en las preguntas específicas. Puede verse que la pregunta #1 tuvo los mayores niveles de apoyo en la región Central del país en comparación con las otras tres. Un patrón similar se dió en las otras regiones que en términos generales favorecieron el "No". A pesar de que muchos atribuyen el rechazo a las reformas consitutionales a un alto grado de prejuicio étnico (o racismo), la pregunta #1, relacionada con los derechos indígenas, obtuvo mayores niveles de apoyo que las otras preguntas aún en las regiones habitadas predominantemente por población ladina. Este hallazgo no excluye la posibilidad de que el prejuicio étnico haya sido un factor influyente en el resultado¹⁹, pero este análisis muestra que quizás fue un factor menos determinante de lo que se supone.

GRAFICA 5



Algunas publicaciones señalan que la diferencia entre áreas urbanas y rurales fue uno de los factores principales que explican el triunfo del "No". Por ejemplo, hacen ver que en la mayoría de municipalidades que no son cabeceras departamentales prevaleció el "Si". También

¹⁹ Ver artículo de Demetrio Cojtí Cuxil en esta misma publicación.

indican que sin el voto de la Ciudad de Guatemala, el "Si" habría triunfado en las preguntas #1 y #4.²⁰ En términos generales, dichas opiniones coinciden con el análisis estadístico desarrollado en este artículo: la etnicidad, las necesidades básicas insatisfechas y la ruralidad tuvieron importante influencia en el resultado de la Consulta.

Después de los hechos: la opinión pública y la Consulta

El análisis ecológico presentado con anterioridad permite observar muchos aspectos del comportamiento de los votantes guatemaltecos durante la Consulta Popular. Sin embargo, lo que realmente estaba en la mente de los ciudadanos que fueron a las urnas (o de los que se abstuvieron de votar) o las razones por las cuales votaron por una u otra opción son todavía inciertas. Es aquí donde los estudios de opinión pública llevados a cabo luego el referendun pueden ayudar a comprender los resultados, a través de la medición de datos de nivel individual. En esta sección final se presentan resultados de algunos estudios de opinión pública. Entre éstos están las encuestas preelectorales²¹ realizadas por la firma costarricense Borge & Asociados, que aunque sólo trataron superficialmente el tema de la Consulta y la paz, pueden dar una idea inicial de las percepciones de los guatemaltecos acerca de estos temas. El Cuadro 6 presenta un resumen de algunos hallazgos derivados de dichas encuestas.

²⁰ Ver Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), "La Consulta Popular y el Futuro de la Democracia en Guatemala", *Revista Momento* (Guatemala, julio 1999)

²¹ Se trata de una serie de encuestas a nivel nacional realizadas por Borge y Asociados con el patrocinio del periódico guatemalteco Prensa Libre antes de las elecciones presidenciales del 7 de noviembre de 1999.

CUADRO 6

PREGUNTA	RESULTADOS
LA CONSULTA POPULAR	
Por qué ganó el No en la Consulta? (encuesta de mayo 1999) <ul style="list-style-type: none"> • Falta de información..... 30.3% • El pueblo no quiere un cambio..... 9.2% • La decisión del pueblo..... 7.5% • Falta de credibilidad..... 7.1% • Las leyes son a favor del gobierno..... 4.5% • Abstencionismo..... 2.6% • El pueblo no quiere más diputados..... 1.7% • Discriminación..... 0.6% • Para no pagar más impuestos..... 0.6% • No sabe-no responde..... 35.9% 	
Para qué fueron las elecciones del 16 de mayo? (encuesta de mayo, 1999) <ul style="list-style-type: none"> • Para reformar la constitución..... 76.2% • Para aumentar el número de diputados..... 3.7% • Para aumentar impuestos..... 2.4% • Para elegir diputados..... 1.2% • Para elegir presidente y alcaldes..... 1.1% • Para apoyar al gobierno y a los diputados..... 0.1% • Para apoyar al No..... 0.2% • Para mejorar el país..... 0.2% • No sabe-no responde..... 15.0% 	
EL PROCESO DE PAZ	
Cree ud. que el próximo gobierno debe continuar con el proceso de paz? (encuesta de mayo 1999) <ul style="list-style-type: none"> • Si..... 83.9% • No..... 6.4% • No sabe-no responde..... 9.7% 	
Qué beneficio personal le ha traído o qué ha ganado ud. de la firma de la paz entre el gobierno y la URNG? (encuesta de julio 1999) <ul style="list-style-type: none"> • Ninguno..... 71.7% • Paz..... 7.0% • Menos problemas en general..... 2.2% • Empleo..... 0.7% • Igualdad..... 0.4% • Educación..... 0.2% • Carreteras..... 0.2% • No sabe-no responde..... 18.3% 	

Como puede observarse en el Cuadro 6, un tercio de los guatemaltecos entrevistados consideran que la falta de información fue una de las razones principales de la derrota del "Si" en la Consulta Popular. Menos del 10% de los guatemaltecos creen que la resistencia al cambio sea la causa de dicha derrota. Más del 13% de los entrevistados consideran que el problema tiene que ver con las instituciones políticas o los políticos (por ejemplo quienes señalaron que el "No" ganó porque el "Si" beneficiaba al gobierno). También debe notarse que más del 35% de los entrevistados no supieron responder a la pregunta.

Con respecto a la segunda pregunta, más de tres cuartas partes de los guatemaltecos entrevistados respondieron correctamente que el referendun tenía por propósito reformar la Constitución. Este resultado es sorprendentemente alto si se tiene en cuenta el ambiente confuso existente y la falta de información. No obstante, también hubo malentendidos con relación al contenido de la Consulta: 6.1% de los entrevistados indicó que la Consulta era para aumentar el número de diputados en el Congreso o para aumentar impuestos.

Los resultados también permiten evaluar algunas actitudes generales con respecto a la continuación del proceso de paz luego de la Consulta. Más del 83% de los entrevistados opinó que el nuevo gobierno (que toma posesión en enero del año 2000) debe continuar con el proceso de paz. Este es un hallazgo importante en términos de la legitimación del proceso de paz en la mente y en los corazones de los guatemaltecos. No obstante, todavía un 10% de los entrevistados no pudo responder la pregunta y un 6% se mostró opuesto a que el gobierno continúe con el proceso de paz. El Cuadro 7 también muestra que más del 70% de los guatemaltecos no han percibido beneficios directos como resultado de la nueva era de paz en Guatemala. Este es un hecho preocupante dado que los Acuerdos de Paz fueron suscritos hace más de dos años.

La Influencia de Otros Factores

Se incluye a continuación el análisis de un estudio de opinión pública realizado en la última semana de septiembre de 1999, el cual contiene preguntas relacionadas con la Consulta Popular y la percepción de los guatemaltecos acerca de los Acuerdos de Paz. El estudio referido está basado en una encuesta de nivel nacional, con una muestra representativa de 1,200 entrevistados²². Dadas las limitaciones de espacio, no se presenta un análisis exhaustivo de este cuestionario y de todas las posibles variables que pudiesen estar relacionadas con el apoyo al proceso de paz o el voto en la Consulta. Sin embargo, se seleccionaron algunas variables clave que permiten explorar perspectivas muy importantes que no son posibles de examinar a través del análisis ecológico antes presentado.

²² Dicho estudio fue realizado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) en conjunto con la Universidad de Pittsburgh y Development Associates, Inc. Es el cuarto de una serie de estudios acerca de la Cultura Democrática de los Guatemaltecos, el primero de los cuales se realizó en 1993. La muestra del estudio es representativa de todo el país y a diferencia de la mayoría de encuestas preelectorales, el cuestionario fue traducido a los cuatro idiomas Mayas principales del país. Las entrevistas por lo tanto, fueron conducidas tanto en español como en kiché, mam, kakchiquél y kekchí, permitiendo mayor comunicación con el entrevistado o entrevistada.

Para las gráficas que se presentan en esta sección del análisis se utilizan dos distintas variables dependientes: en primer lugar el voto (por el "Si" o por el "No") emitido en la Consulta y en segundo lugar la opinión (favorable o desfavorable) acerca de los Acuerdos de Paz. Además de tratar de explicar las variables más importantes que influyeron en el voto en la Consulta, se tratará de descubrir si existe o no similitud en los patrones de apoyo al "Si" en la Consulta y el apoyo a los Acuerdos de Paz.

En el primer caso (análisis del voto) se preguntó a los entrevistados si habían asistido a las urnas electorales el 16 de mayo y a quienes contestaron afirmativamente se les preguntó si su voto había sido en términos generales por el Si o por el No²³. Un 36.46% de los entrevistados indicó haber votado por el "Si" en la Consulta, mientras que un 63.53% indicó haber votado por el "No". Dichos porcentajes son estadísticamente cercanos a los porcentajes reales de votación (44.3% por el Si y 55.6% por el No) a nivel nacional, lo cual permite mayor certeza de que esta pregunta sí refleja lo que aconteció en la práctica. Lo que no es posible efectuar a través de este estudio, es un análisis detallado por departamento o por región, ya que la muestra subdividida resultaría en márgenes de confiabilidad demasiado estrechos²⁴.

El análisis estadístico²⁵, permitió detectar aquellos factores que están asociados con el voto por el "Si" o por el "No". Los factores o variables más importantes relacionados con el voto en la Consulta resultaron ser: la educación del votante, el sexo, la creencia en la posibilidad de un conflicto étnico en Guatemala y sobre todo, la opinión del entrevistado acerca del trabajo del gobierno del presidente Alvaro Arzú. Otras variables que también resultaron asociadas al voto en la Consulta, aunque con menor significación estadística, son la etnicidad (medida por autoidentificación étnica) y el nivel socioeconómico y la residencia (urbana-rural) del entrevistado. En algunas ecuaciones resultó significativa la religión, pero el tamaño de la muestra en cada categoría es demasiado pequeño para ser confiable, por lo cual se excluyó esta variable²⁶. Sorpresivamente, la edad y la frecuencia de utilización de los medios de comunicación (radio, televisión y prensa escrita) no resultaron ser estadísticamente significativos.

²³ Del total de la muestra, 373 entrevistados (31.08%) reportaron haber asistido a las urnas. Este porcentaje es superior al 18.55% de los ciudadanos que asistieron a votar en la Consulta. Es común en estudios de opinión pública que exista una sobrestimación de los votantes entrevistados en comparación con los votantes reales, por diversas razones, entre ellas que los entrevistados sobreportan haber votado.

²⁴ Por un lado, el total de la muestra es de sólo 1200 guatemaltecos y más aún, solamente una parte de los entrevistados indicó haber emitido un voto en la Consulta, lo cual hace las muestras a nivel departamental o aún regional, demasiado pequeñas para tener márgenes o intervalos de confianza suficientes para propósitos analíticos.

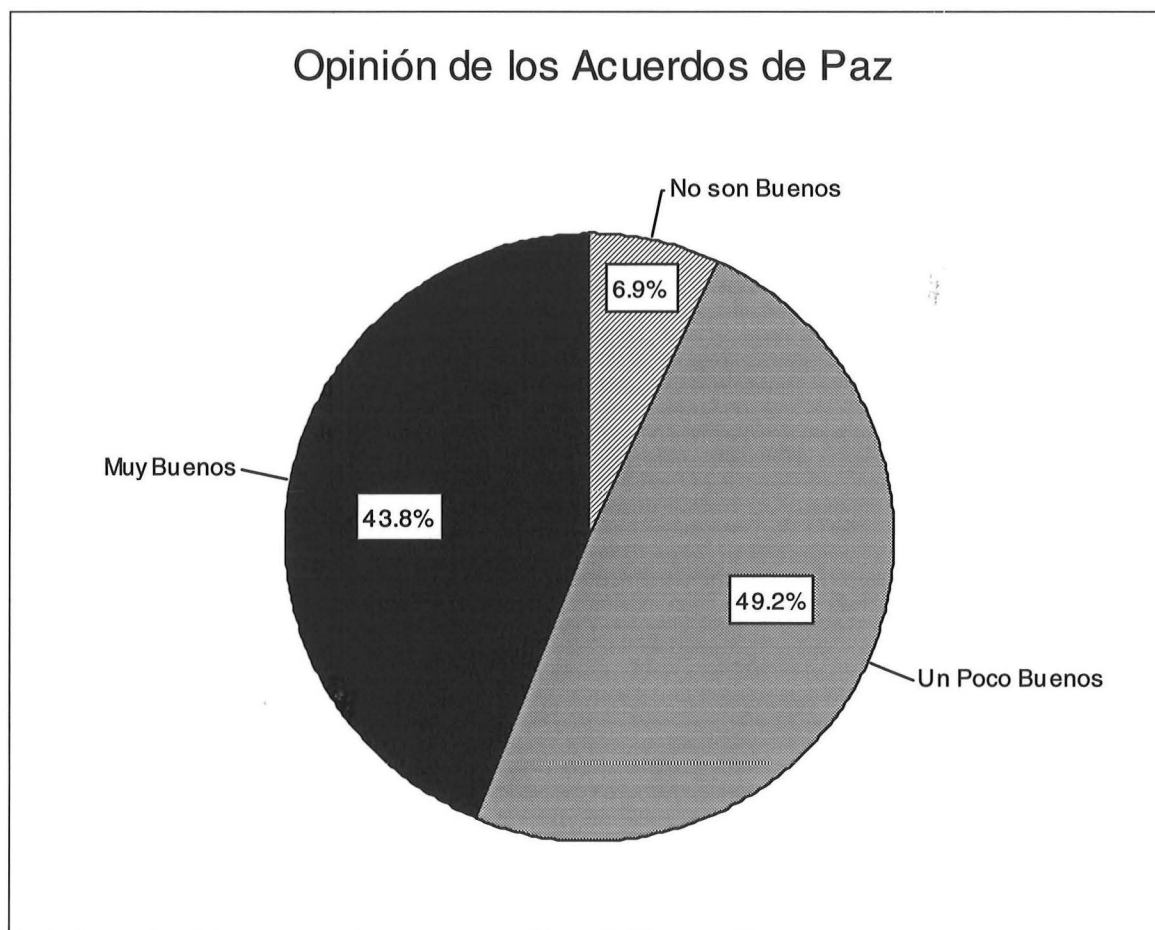
²⁵ El análisis realizado en esta sección incluye la regresión lineal y logística, la comparación de medias y en algunos casos las tablas de contingencia.

²⁶ En cuanto a la religión, una tabla de contingencia permitió observar que las diferencias no estriban entre las distintas religiones a las que pertenecen los entrevistados (católicos, evangélicos, otros), sino entre aquellos que indicaron profesar una religión y los que indicaron no tener ninguna. Estos últimos tendieron más a apoyar el Si en la Consulta que aquellos que profesan una religión.

En relación con la segunda variable dependiente, al igual que en el caso anterior, el análisis estadístico permitió encontrar aquellos factores que están asociados con una evaluación favorable o desfavorable de los Acuerdos de Paz. Los factores más importantes relacionados la opinión del entrevistado sobre los Acuerdos resultaron ser: el sexo del votante, la etnicidad (medida de nuevo por autoidentificación étnica), la residencia urbana o rural y nuevamente, la opinión del entrevistado acerca del trabajo del gobierno del presidente Alvaro Arzú. La educación también resultó ser estadísticamente significativa, pero en menor medida que las variables anteriores. Entre los factores que de conformidad con este análisis no se asocian significativamente con la opinión acerca de los Acuerdos de Paz están el nivel socioeconómico, la edad, el uso de los medios de comunicación, la religión y la creencia en la posibilidad de un conflicto étnico en el país.

Primeramente se presenta una gráfica que muestra la distribución de la opinión pública acerca de los Acuerdos de Paz.

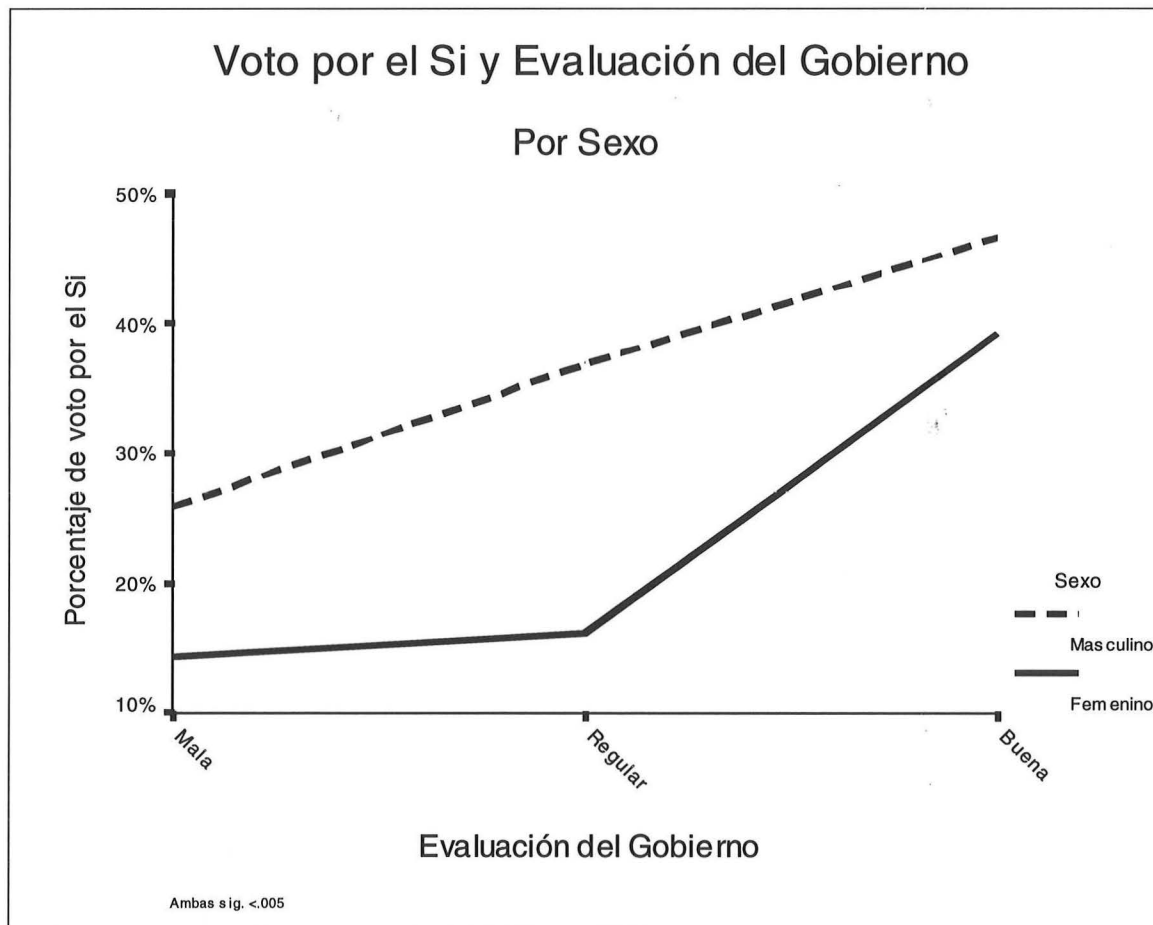
GRAFICA 6



Como puede observarse en la Gráfica 6, una gran mayoría de los entrevistados opinó favorablemente acerca de los Acuerdos de Paz. Cabe recordar que en Guatemala la frase "un poco favorable" tiende a tener una connotación positiva. Únicamente un seis por ciento de los entrevistados indicó tener una opinión abiertamente negativa acerca de los Acuerdos.

Se presenta ahora un análisis que muestran que la percepción acerca del trabajo del gobierno del presidente Alvaro Arzú resulta ser una de las variables más importante asociadas tanto con la decisión del elector en la Consulta Popular como con la percepción pública acerca de los Acuerdos de Paz. La Gráfica 7 muestra que aquellos entrevistados que manifestaron tener una opinión positiva del trabajo del gobierno, tanto hombres como mujeres, tendieron a votar por el "Sí" en la Consulta, y por el contrario, aquellos cuya opinión del trabajo gubernamental es más bien desfavorable, tendieron a apoyar el "No". Esta hallazgo puede tener implicaciones importantes para el futuro del proceso de paz. Al parecer --con base en estos resultados preliminares-- parte del rechazo hacia las reformas constitucionales provino de un rechazo hacia el gobierno. Ello es preocupante si se tiene en cuenta que los Acuerdos de Paz, si bien suscritos por el gobierno de Alvaro Arzú, deben trascender la política partidaria y deben ser legitimados ante la población como un grupo de consensos de beneficio común para todos y no sólo para el grupo gobernante. Estos resultados indicarían que no se ha tenido total éxito en desvincular los Acuerdos de Paz del gobierno de turno.

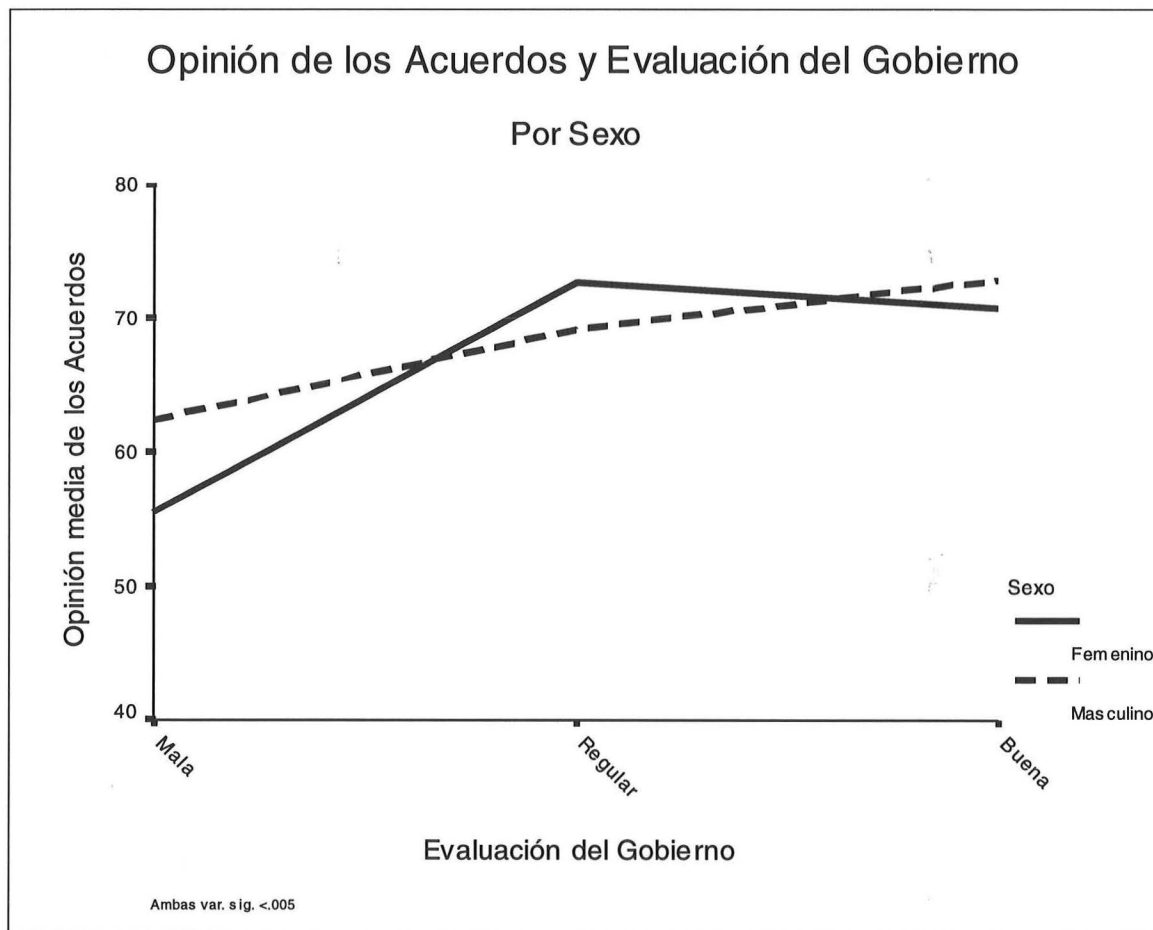
GRAFICA 7



Otro aspecto que puede observarse en la Gráfica 7, es que las mujeres denotan menor apoyo que los hombres hacia el "Si" en la Consulta Popular, tanto aquellas con una opinión favorable del gobierno como aquellas con una opinión desfavorable acerca del mismo. Además --a diferencia de los hombres, quien muestran una línea continua de apoyo conforme se mejora su opinión del gobierno-- las mujeres siguen un patrón de incremento en su apoyo al "Si" únicamente cuando su opinión del gobierno es buena (y no regular como en el caso de los hombres). Las diferencias entre ambos sexos pueden deberse en parte al diferente acceso (o uso) de los medios de comunicación por parte de las mujeres o a una posición más crítica hacia el gobierno y la mayor vinculación que éstas pueden haber hecho entre el desempeño gubernamental y la Consulta.

Como fue señalado, no sólo el resultado de la Consulta Popular parece haberse visto influenciado por la opinión de la población acerca del gobierno de Alvaro Arzú. En la Gráfica 8 se muestra la asociación existente entre la evaluación acerca del trabajo del gobierno y la percepción acerca de los Acuerdos de Paz. De nuevo, aquellos entrevistados con una pobre imagen del gobierno tienden a tener una opinión menos favorable acerca de los Acuerdos de Paz, en tanto que aquellos con una imagen positiva del gobierno, tienden a tener una imagen positiva de los Acuerdos. Este patrón se denota tanto entre los hombres como entre las mujeres.

GRAFICA 8



En la Gráfica 8 se observa que las diferencias generales entre hombres y mujeres no son en este caso tan amplias como en el caso del voto por el "Si" en la Consulta. Sin embargo, las diferencias son estadísticamente significativas. En todo caso, como ya se mencionó, el peligro con la asociación entre el desempeño gubernamental y los Acuerdos de Paz en la mente de muchos guatemaltecos, es que los Acuerdos sean vistos como un instrumento partidario y no un conjunto de consensos de beneficio colectivo. Por tanto, uno de los retos del nuevo gobierno que asumirá el cargo en enero del año 2000 --ya sea el Frente Republicano Guatemalteco o el Partido de Avanzada Nacional-- será impulsar los Acuerdos de Paz como un proyecto colectivo de nación.

A continuación, se analiza si existió diferencia entre grupos étnicos en el voto en la Consulta y si existe diferencia en su percepción de los Acuerdos de Paz. El Cuadro 7 ofrece una perspectiva general que posteriormente será analizada en mayor detalle.

CUADRO 7
COMPARACION DE PROMEDIOS POR GRUPO ETNICO

VARIABLES	APOYO AL SI EN LA CONSULTA		OPINION DE LOS ACUERDOS DE PAZ	
PROMEDIO GENERAL	37		69	
PROMEDIO POR GRUPO	32 (sig.)		43 (sig.)	
GRUPO ETNICO	LADINO	INDIGENA	LADINO	INDIGENA
<u>SEXO</u>				
HOMBRES.....	35	36	72	63
MUJERES.....	28	47	71	68 (dif. Sig. <.005)
<u>EDUCACION</u>				
NINGUNA.....	40	50	68	56
PRIMARIA.....	41	45	71	67
BASICA.....	22	21	74	75
SECUNDARIA.....	27	33	74	66
UNIVERSITARIA.....	25	44	70	75 (dif. Sig. <.005)
<u>NIVEL SOCIOECONOMICO</u>				
BAJO.....	49	44	68	63
MEDIO.....	29	43	73	68
ALTO.....	25 (dif. Sig. <.005)	20	71	70
<u>RESIDENCIA</u>				
URBANA.....	27	37	73	68
RURAL.....	45 (dif. Sig. <.005)	50	69 (dif. Sig. <.005)	64
<u>EDAD</u>				
18-25.....	31	36	72	71
26-35.....	26	46	69	59
36-45.....	40	39	72	65
46-55.....	14	54	73	65
+ 56.....	45 (dif. Sig. <.005)	43	72	69
<u>EVALUACION DEL GOBIERNO</u>				
MALA.....	25	23	61	58
REGULAR.....	22	35	75	65
BUENA.....	38	51 (dif. Sign. <.005)	74 (dif. Sig. <.001)	70 (dif. Sig. <.001)
<u>PROBABILIDAD DE CONFLICTO ETNICO</u>				
NO ES PROBABLE.....	39	49	76	65
POCO PROBABLE.....	35	49	70	69
MUY PROBABLE.....	24	44	69 (dif. Sig. <.005)	68
<u>VICTIMA DE LA DELINCUENCIA</u>				
SI.....	23	42	72	65
NO.....	38 (dif. Sig. <.005)	43	71	66

El Cuadro 7 muestra múltiples aspectos interesantes. El lector más acucioso puede derivar sus propias conclusiones del Cuadro anterior, basándose tanto en un análisis horizontal (comparando entre categorías, es decir indígenas vis-à-vis ladinos) o vertical (para una comparación dentro de la misma categoría, ya sea ladina o indígena).²⁷ A continuación se ahonda en la descripción de algunos elementos que resultan relevantes.

Por un lado, a nivel de la comparación entre el grupo indígena y el ladino, resalta que en el caso del voto por el "Si" en la Consulta, el promedio de la población indígena está por arriba del promedio de la población ladina. Por el contrario, el promedio de la opinión favorable de los Acuerdos de Paz es superior entre la población ladina. En otras palabras, si bien la población indígena apoyó en mayor medida las reformas constitucionales, en términos generales muestra niveles menores de apoyo hacia los Acuerdos de Paz en relación con la población ladina.

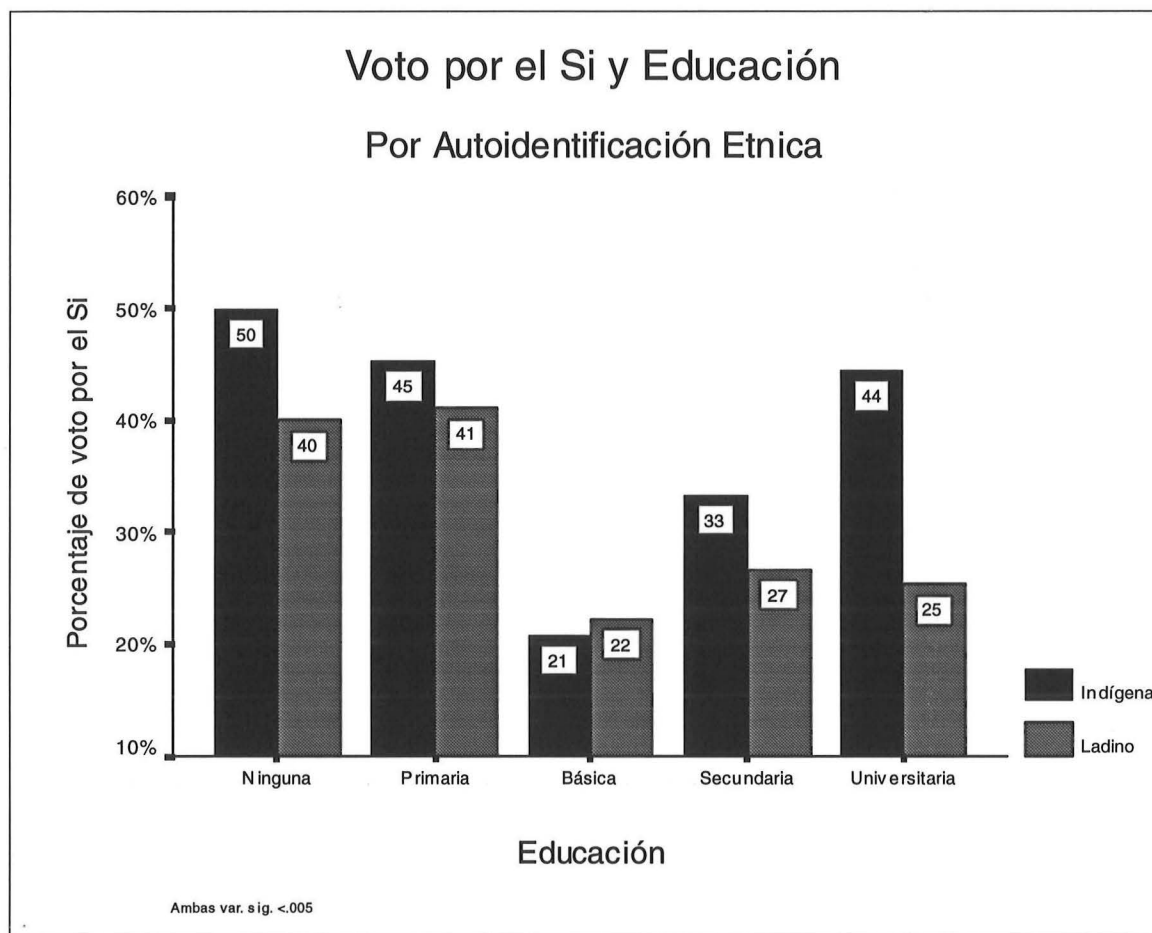
En el análisis **por sexo** resalta que las mujeres indígenas muestran niveles superiores de apoyo hacia las reformas constitucionales en comparación con las mujeres ladinas; no obstante, casi no existe diferencia entre la media de los hombres indígenas y ladinos, lo cual resulta sorprendente. En otras palabras, según los datos provenientes de este estudio de opinión pública, los hombres indígenas tuvieron un nivel relativamente bajo de apoyo hacia las reformas, al igual que los hombres ladinos. Anteriormente en este análisis se había encontrado que en términos generales las mujeres presentaron menor apoyo hacia las reformas constitucionales; este desglose por grupo étnico permite aclarar que fueron las mujeres ladinas quienes aparentemente inclinaron la balanza por el "No" en la Consulta, y que por el contrario, las mujeres indígenas se inclinaron por el "Si". Siempre con relación al sexo, también es notable que el promedio más bajo de opinión favorable hacia los Acuerdos de Paz se da entre los hombres indígenas, los cuales difieren de la opinión de las mujeres indígenas significativamente. En el caso de la población ladina no se da diferencia entre sexos.

En cuanto al análisis en términos de **educación**, las gráficas que se presentan a continuación permiten ver con mayor claridad las diferencias existentes entre grupos.

En la Gráfica 9 puede observarse en primer lugar la asociación que existe entre el apoyo al "Si" en la Consulta y el grupo étnico y la educación del entrevistado.

²⁷ El promedio, también conocido como media, es una medida estadística de tendencia central que en este caso, permite ubicar la posición intermedia obtenida por un grupo determinado con relación al total de la muestra.

GRAFICA 9



Puede verse que entre los entrevistados autoidentificados como ladinos, existe una clara declinación del apoyo por el "Si" conforme se avanza en el nivel de educación.²⁸ En otras palabras, a partir de aquellos con educación básica, los ladinos apoyaron en menor medida las reformas constitucionales. Ello contrasta con el voto de la población indígena: en aquellos con ninguna educación o con educación primaria, hubo mayor apoyo hacia el "Si" --en forma similar al patrón seguido por la población ladina. No obstante, entre los entrevistados autoidentificados como indígenas se evidencia un claro incremento en el apoyo al "Si" una vez éstos cuentan con educación secundaria. El apoyo al "Si" es especialmente claro entre aquellos con alguna educación universitaria.

Es interesante notar dos aspectos. Por un lado, los guatemaltecos con menores niveles educativos, tanto indígenas como ladinos, fueron quienes demostraron mayor apoyo para el "Si" en la Consulta. Por otro lado, los guatemaltecos con educación básica (media) fueron los que menos apoyaron el "Si", esto último también independientemente del grupo étnico. Diversos

²⁸ En Guatemala, la educación primaria incluye los grados del 1 al 6, la educación media del 7 al 9 (también conocida como educación básica) y la educación secundaria incluye los grados del 10 al 12, incluyendo algunas carreras pre vocacionales.

estudios han encontrado consistentemente que la educación está asociada positivamente con los valores democráticos favorables. Esta tendencia no ocurre solamente en Guatemala sino en todos los países del mundo. Es por ello que resulta extraño que a primera vista, en la Consulta, los ladinos con mayores niveles de educación tendieron a rechazar las reformas constitucionales, las que según muchos sectores viabilizarían una mayor democratización del país.

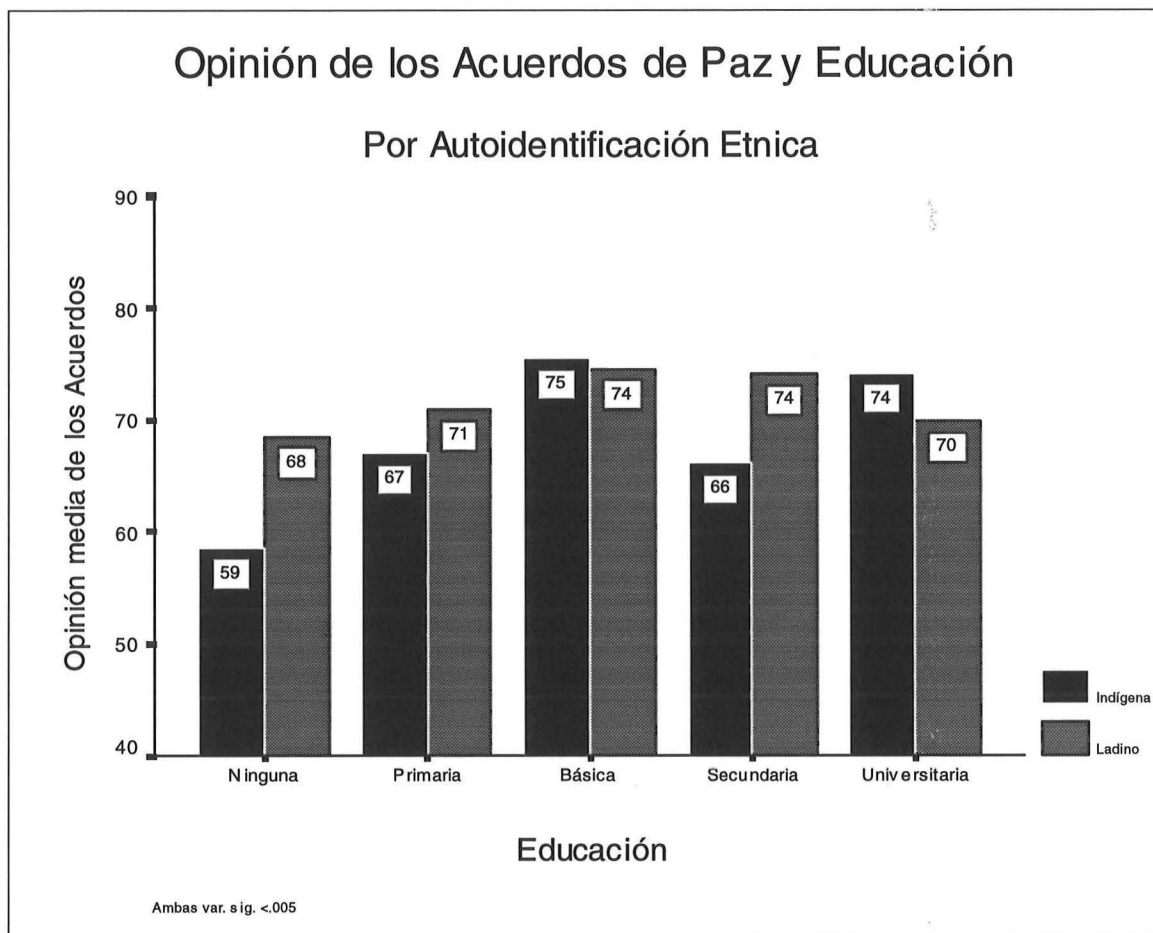
Estos resultados demuestran la complejidad del proceso electoral que tuvo lugar en mayo y la influencia de otros factores en la decisión final de los electores guatemaltecos con mayores niveles educativos. En este sentido, el análisis de regresión múltiple parecería indicar que la opinión desfavorable del trabajo del gobierno y el temor a una confrontación étnica en el país pueden haber sido factores que asociados al nivel educativo alto produjeron un rechazo a las reformas constitucionales entre los ladinos con educación secundaria o superior.

En contraste, el hecho de que los guatemaltecos indígenas con educación secundaria o superior hayan favorecido el "Si", denota la importancia de la educación en la formación de opinión pública y la toma de conciencia de sectores generalmente desfavorecidos. En relación con el apoyo al "Si" por parte de la población con ningún o con bajo nivel educativo (en especial la población indígena) pueden conjeturarse diversas razones. Por un lado, que el complejo debate que tuvo lugar en las áreas urbanas respecto a las reformas, no llegó hasta aquellos que por su bajo nivel educativo no tienen acceso a prensa escrita y por tanto, éstos tendieron a favorecer las opiniones de sus líderes locales, quienes probablemente apoyaron las reformas como una posibilidad de abrir mayores espacios para los sectores más desfavorecidos del país. El hecho de que entre aquellos con poca o ninguna educación hayan sido los indígenas los que con mayor fuerza apoyaron el "Si", denotaría por otro lado que al margen del nivel educativo, puede darse una toma de conciencia acerca de los derechos y obligaciones requeridas de un ciudadano en un régimen democrático.

Los bajos niveles de apoyo a las reformas por parte de la población con educación básica (tanto indígenas y ladinos) es difícil de explicar; quizás puede asociarse en parte a su mayor permeabilidad al debate crítico que en los medios de comunicación se dió acerca de las reformas.

A efecto de contrastar los resultados anteriores, en la Gráfica 10 se presenta la asociación existente entre las mismas variables, educación y autoidentificación étnica, pero a diferencia de la Gráfica 9, en ésta nueva gráfica se evalúa la opinión del entrevistado acerca de los Acuerdos de Paz y no su voto en la Consulta.

GRAFICA 10



Es interesante notar que a diferencia de lo acontecido en la Consulta, en términos generales son los ladinos los que tienden a mostrar mayores niveles de opinión favorable acerca de los Acuerdos de Paz, aunque en general la opinión tanto de la población ladina como de la indígena, tiende a ser favorable. Otro aspecto interesante a resaltar en la Gráfica 10, es que la fluctuación entre la población ladina es menor que la fluctuación en la opinión de la población indígena. Entre la población indígena, aquellos con poca o ninguna educación tienden a tener una visión más negativa de los Acuerdos, mientras que ésta se incrementa significativamente con la educación básica y luego declina ligeramente con la educación secundaria. La opinión de los universitarios indígenas contrasta con la de los universitarios ladinos, quienes tienen una opinión menos favorable de los Acuerdos. Esto de nuevo puede ser parte de la toma de conciencia que la población indígena puede adquirir, en especial conforme avanza en su nivel educativo. En términos generales, las diferencias entre las gráficas 9 y 10, podrían interpretarse como una confirmación más de que aquellos que votaron en contra de las reformas constitucionales no necesariamente lo hicieron porque rechazan el proceso o los Acuerdos de Paz.

En términos del **nivel socioeconómico** del entrevistado²⁹ el Cuadro 7 antes presentado, permite observar que la población con mayor nivel socioeconómico, tanto la ladina como la indígena, fue la que mostró menos apoyo hacia las reformas constitucionales. En contraste, la opinión favorable de los Acuerdos de Paz entre los entrevistados de la categoría socioeconómica alta es superior al promedio general. En otras palabras, si bien los guatemaltecos de mayores ingresos apoyaron el "No" en la Consulta, ésto no quiere decir que apoyen en menor medida que el resto de la población los Acuerdos de Paz.

En contraste, la población de menor nivel socioeconómico es la que denota menores niveles de apoyo hacia los Acuerdos, aunque la diferencia con el resto de la muestra no es estadísticamente significativa. Por otro lado, fue precisamente la población de menores ingresos, tanto ladina como indígena, la que apoyo en mayor medida el "Si" en la Consulta. Estas aparentes contradicciones parecen apuntar de nuevo hacia la confirmación de que el voto en la Consulta no estuvo relacionado con la opinión acerca de la paz. También es importante notar que entre la población de nivel socioeconómico medio, los indígenas denotaron un nivel de apoyo a las reformas mucho mayor que el de los ladinos de esa categoría.

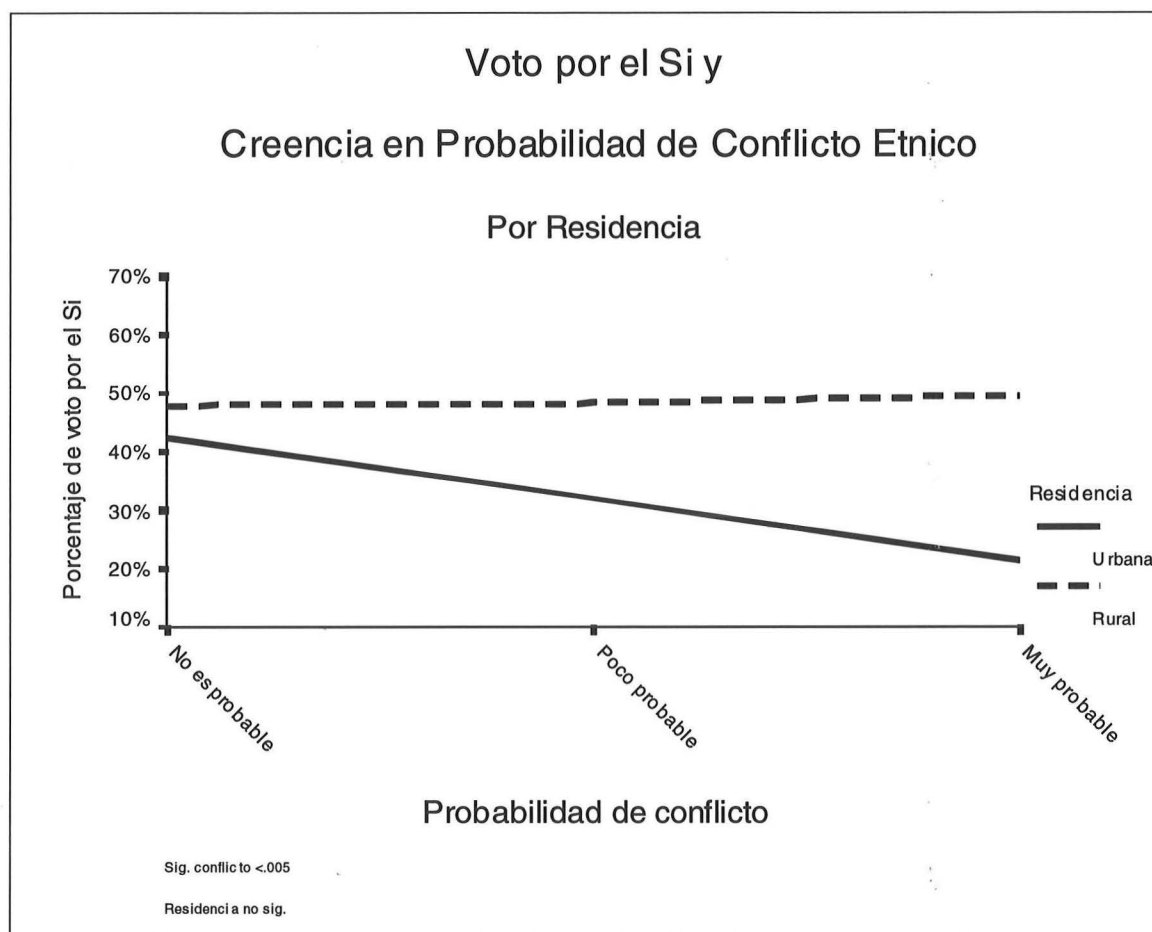
Se pasa ahora al análisis de dos variables independientes importantes: **la residencia del entrevistado y la creencia en la probabilidad de un conflicto étnico** en el futuro en Guatemala. La Gráfica 11 muestra con claridad que en el área urbana de Guatemala la creencia en la posibilidad de un conflicto étnico en el país (que aquí se considera también como temor a un conflicto étnico) resulta estar altamente asociada con un menor apoyo hacia el "Si" en la Consulta Popular (y en consecuencia asociada con un mayor apoyo hacia el "No"). En otras palabras, los habitantes de las áreas urbanas que no creen que en Guatemala exista el potencial para un conflicto étnico en el futuro tendieron a apoyar en mayor medida el voto por el "Si" en la Consulta de mayo de 1999. Por el contrario, en el área rural de Guatemala la situación es totalmente distinta: en las áreas rurales no se hizo una asociación mental entre el temor (o creencia) en un conflicto étnico futuro y el voto en la Consulta Popular.

Un análisis de contingencia³⁰ permite observar que de hecho, en el área rural, el temor a un conflicto étnico futuro es menor (43% de los entrevistados no creen que ésto sea probable) que en el área urbana (sólo 35% de los entrevistados considera que un conflicto futuro no es probable). La diferencia es estadísticamente significativa. Ello no significa que no existan quienes teman dicho conflicto, pero en términos generales, ello no influenció el voto que los habitantes rurales emitieron en la Consulta, sino que fueron otros factores los que intervinieron.

²⁹ Cabe aclarar que para medir el nivel socioeconómico éste, así como diversos estudios de opinión pública, utilizan como medida el número de aparatos eléctricos existentes en la casa del entrevistado. Las mediciones directas de ingreso resultan desorientadoras por diversas razones, incluyendo la naturaleza de las economías en los países en desarrollo.

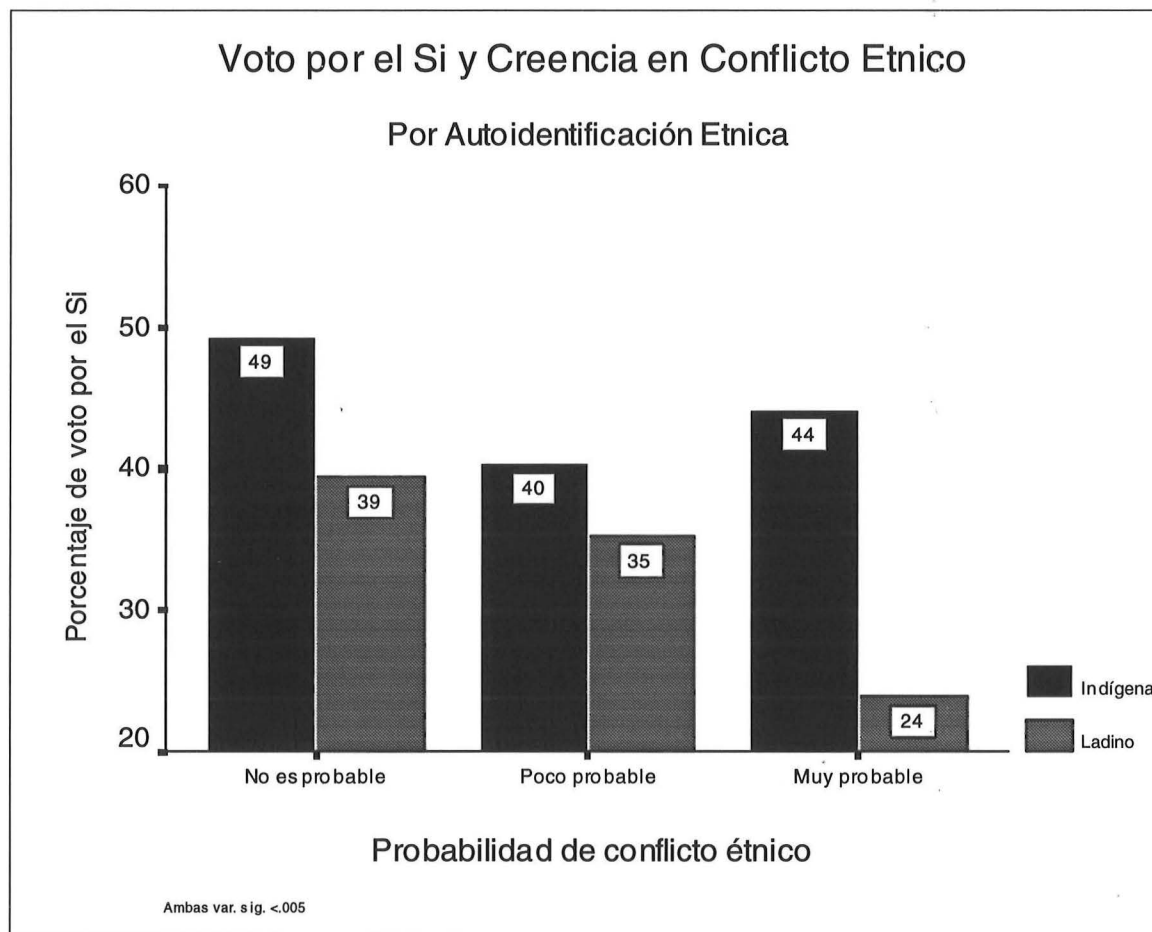
³⁰ También denominado tabulación cruzada. Se refiere a la comparación del número o porcentaje de casos que caen en cada categoría.

GRAFICA 11



Dada la relevancia de este tema en el contexto guatemalteco, la Gráfica 12 presenta el desglose de la media de apoyo a las reformas constitucionales por grupo étnico y con relación al temor de un conflicto étnico en el país en el futuro. Puede notarse que el temor a un conflicto étnico no sólo es mayor entre la población ladina del país, sino que dicho temor influyó en forma importante su voto por el "No" en la Consulta. Esto fue probablemente exacerbado por el manejo político que del tema hicieron algunos grupos conservadores opuestos a las reformas durante la época previa a la Consulta Popular. Por el contrario, la población indígena muestra niveles menores de temor a un conflicto étnico y en contraste con la población ladina, no asoció mentalmente el temor a un conflicto con su voto en la Consulta.

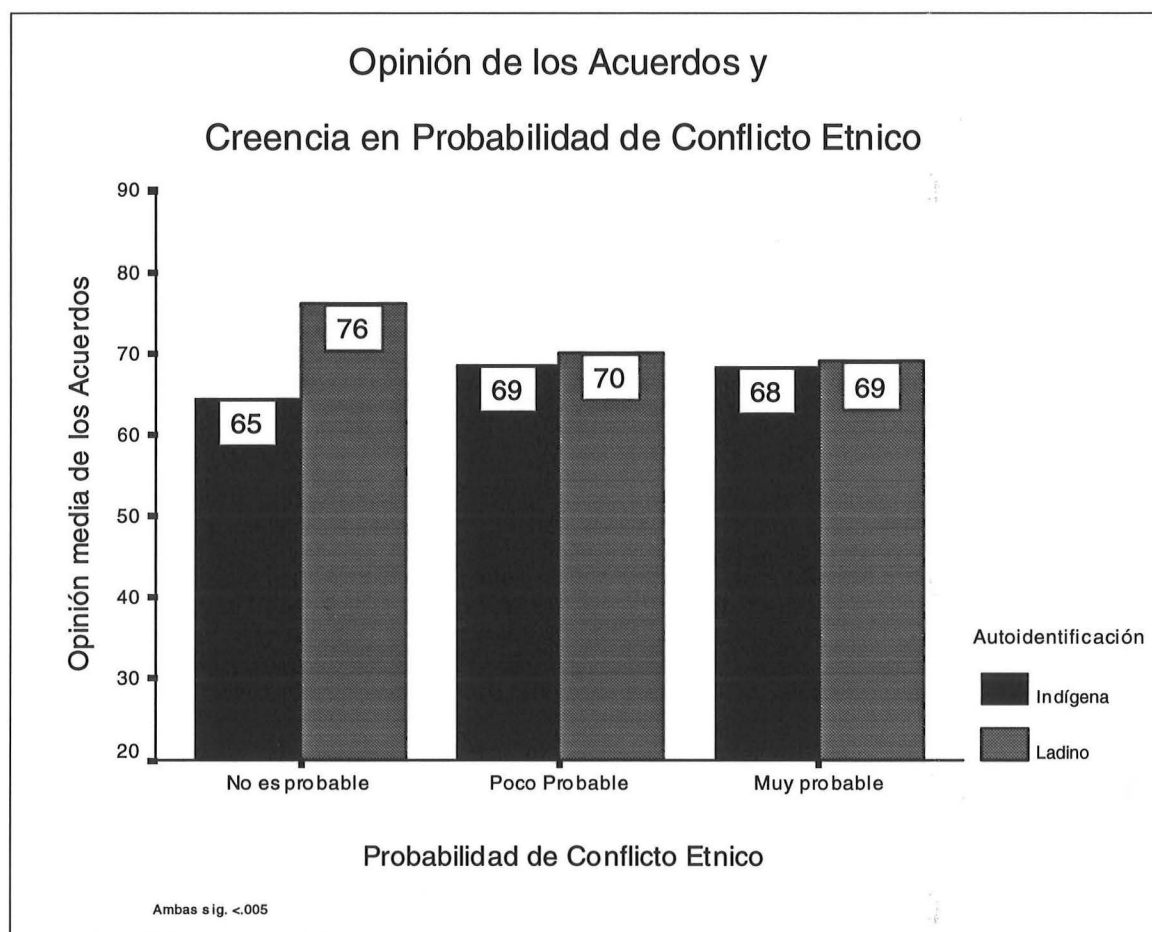
GRAFICA 12



El papel que el temor a un conflicto étnico juega en la percepción de los guatemaltecos acerca de los Acuerdos de Paz puede verse en la Gráfica 13. Como puede observarse, el impacto es casi nulo entre la población indígena y relativamente bajo entre la población ladina. En otras palabras, aquellos ladinos que se muestran preocupados por la probabilidad de un conflicto étnico en Guatemala en el futuro sí tienden a ver menos positivamente los Acuerdos de Paz, pero la diferencia con el resto de la población ladina ---que no considera que existe potencial para un conflicto étnico-- no es abismal como en el caso de la Consulta³¹. Cabe resaltar, como puede verse en la Gráfica 13, que aún entre aquellos que manifiestan una creencia en un probable conflicto étnico, el apoyo a los Acuerdos de Paz es relativamente alto (media de 69).

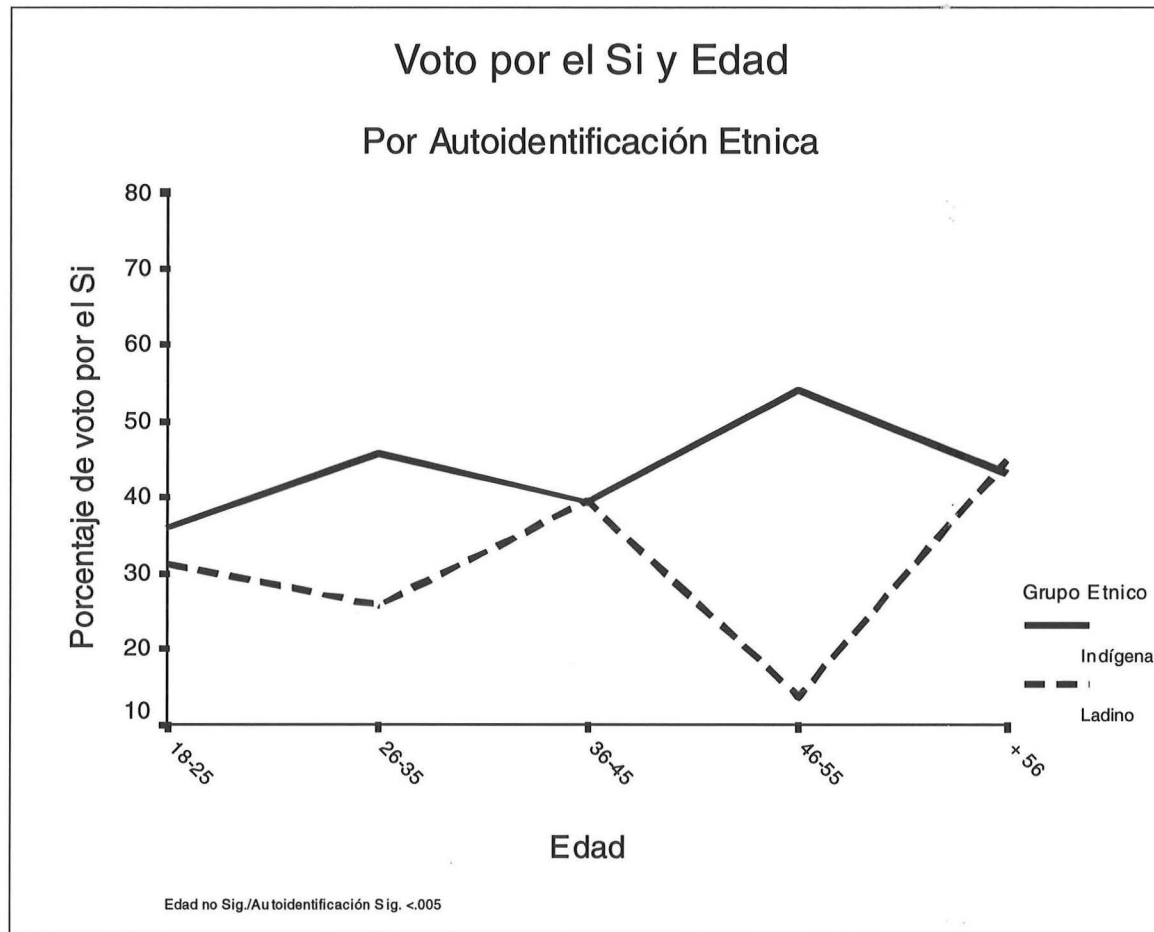
³¹ El análisis estadístico indica que la diferencia entre los ladinos que creen en un conflicto y los que no creen, es estadísticamente significativa.

GRAFICA 13



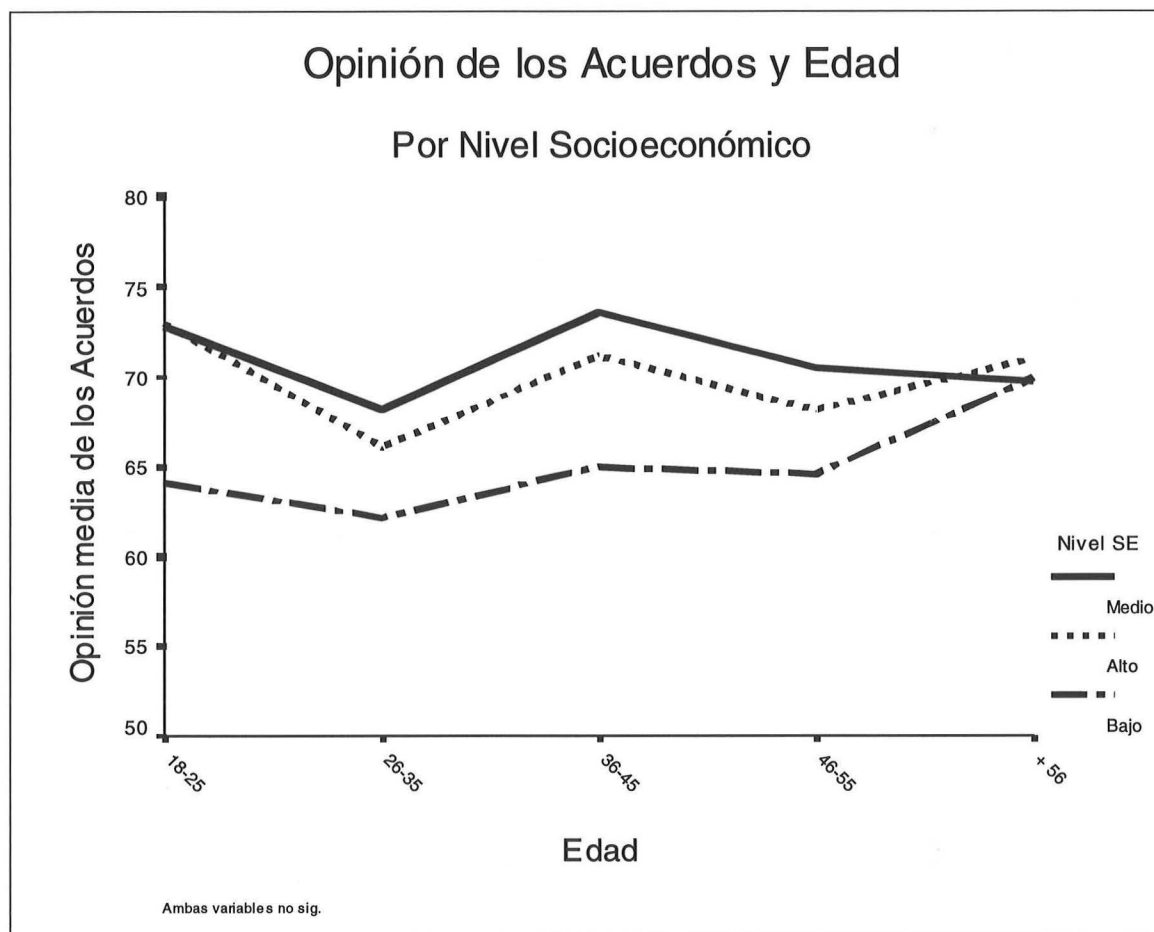
Finalmente se explora un aspecto importante relacionado con el futuro del proceso de paz en Guatemala: el papel de la edad del entrevistado. En la Gráfica 14 se observa las diferencias entre el voto emitido en la Consulta por los guatemaltecos de distintas edades por grupo étnico. Como es claro, y consistentemente con los resultados anteriores, la población indígena tuvo mayores niveles de apoyo hacia el "Si"; cabe resaltar que fueron los indígenas comprendidos entre 46 y 55 años quienes mostraron mayor apoyo hacia las reformas constitucionales. Esto contrasta evidentemente con el grupo ladino comprendido en esa categoría etaria: los ladinos entre 46 y 55 años fueron quienes más se opusieron a las reformas constitucionales. Es interesante notar que la diferencia se diluye totalmente entre el grupo mayor de 56 años de edad. En cuanto a la población joven, no existió mayor diferencia entre el voto de los jóvenes indígenas y los jóvenes ladinos (aquellos entre 18 y 25 años de edad); sin embargo, ninguno de los dos grupos mostró un alto apoyo por el "Si" en la Consulta.

GRAFICA 14



La Gráfica 15 presenta la opinión de los guatemaltecos divididos por categorías de edad y por nivel socioeconómico. Como es claro, en términos generales existe una opinión favorable acerca de los Acuerdos de Paz entre todos los grupos de edad (estando la media arriba de 65 para todas las categorías etarias). No obstante, las diferencias más notables se dan entre los niveles socioeconómicos. Se observa que los entrevistados de nivel socioeconómico bajo muestran menores niveles de positivismo hacia los Acuerdos, en contraste con una opinión más favorable de los grupos de ingreso medio y alto. Entre los tres grupos de ingresos en que fue dividida la muestra, son los guatemaltecos de nivel socioeconómico medio quienes denotan más apoyo a los Acuerdos de Paz.

GRAFICA 15



En razón de limitación de espacio este análisis no se extiende en la consideración de otras variables relacionadas. Es importante mencionar sin embargo, que el análisis inicial descubrió otras variables asociadas al voto por el "Si". Por ejemplo, aquellos guatemaltecos ladinos que manifestaron haber sido víctimas de la delincuencia en los últimos 12 meses tuvieron mayor oposición al "Si" en la Consulta, significativamente más que los que no han sido víctimas. Ello puede asociarse quizás a la mala evaluación del gobierno, que como se vió antes es una de las variables o factores que mejor explican el voto en la Consulta. Por otro lado, aquellos con una opinión negativa (falta de confianza) acerca del Congreso de la República también tendieron significativamente a apoyar el "No" en la Consulta.

Con relación a la percepción de los Acuerdos de Paz, cabe mencionar que aquellos guatemaltecos que denotan mayor apoyo hacia la democracia (en comparación con aquellos que prefieren un gobierno autoritario), tienen una opinión significativamente más favorable hacia los Acuerdos de Paz. En forma similar a la Consulta, también aquellos con una opinión desfavorable del Congreso tienden a ver los Acuerdos más negativamente. Estas últimas asociaciones requerirían de un análisis más exhaustivo y preciso, el cual va más allá del propósito de este artículo.

El análisis presentado en esta sección ha permitido observar más a fondo algunas de las características y factores que estuvieron asociados tanto con el voto por el "Si" en la Consulta Popular así como con la percepción actual acerca de los Acuerdos de Paz. Una de las principales conclusiones de este análisis es que efectivamente, las variables que explican el voto por "No" en la Consulta no son necesariamente las mismas que explican la percepción acerca de los Acuerdos de Paz. De hecho, se dan marcadas contradicciones entre uno y otro análisis, así por ejemplo: los indígenas tendieron a apoyar el "Si" en la Consulta pero son los ladinos los que muestran una opinión más favorable de los Acuerdos de Paz. Similarmente, los habitantes del área rural tendieron a apoyar el "Si", el 16 de mayo, pero son los habitantes del área urbana quienes muestran una opinión más positiva acerca de los Acuerdos. En todo caso ello revelaría que en términos generales, aquellos que votaron por el "No", no lo hicieron como una muestra de oposición al proceso o a los Acuerdos de Paz.

Otros tres hallazgos encontrados en la última sección de este artículo llaman la atención. Diversos académicos han catalogado por siempre a Guatemala como un país de contrastes; se hace generalmente referencia particular a tres marcadas diferencias existentes en el país: rural-urbana, ricos-pobres y ladinos-indígenas. A través de este análisis se han podido confirmar algunos de dichos contrastes. Por un lado, existen diferencias entre los grupos étnicos, por ejemplo, la opinión de los Acuerdos de Paz tiende a ser más favorable entre la población ladina que entre la población indígena. Esta diferencia es estadísticamente significativa, aunque ambos grupos étnicos presentan en general una opinión favorable acerca de los Acuerdos. En un país pluricultural como Guatemala, uno de los mayores retos del próximo siglo será precisamente lograr que todos los guatemaltecos se sientan identificados con la paz y la democracia.

Se comprobó también que las diferencias entre las áreas urbanas y rurales del país son marcadas: los habitantes del área rural tienden a tener una percepción menos positiva de los Acuerdos de Paz. En la última gráfica también se muestra el contraste entre los distintos niveles socioeconómicos y su opinión hacia los Acuerdos de Paz, siendo los guatemaltecos de menor nivel socioeconómico quienes muestran menor identificación con los Acuerdos.

En todo caso, para su plena implementación y la consecuente democratización plena del país, los Acuerdos de Paz requieren de su legitimación a todo nivel, entre hombres y mujeres, entre jóvenes y ancianos, entre residentes del área rural y residentes de las áreas urbanas, entre alfabetas y analfabetas, entre ricos y pobres, pero quizás más que nada, entre indígenas y ladinos. Allí estriba gran parte de su potencial y de la posibilidad de un futuro más estable y próspero para el país.

Conclusiones Generales

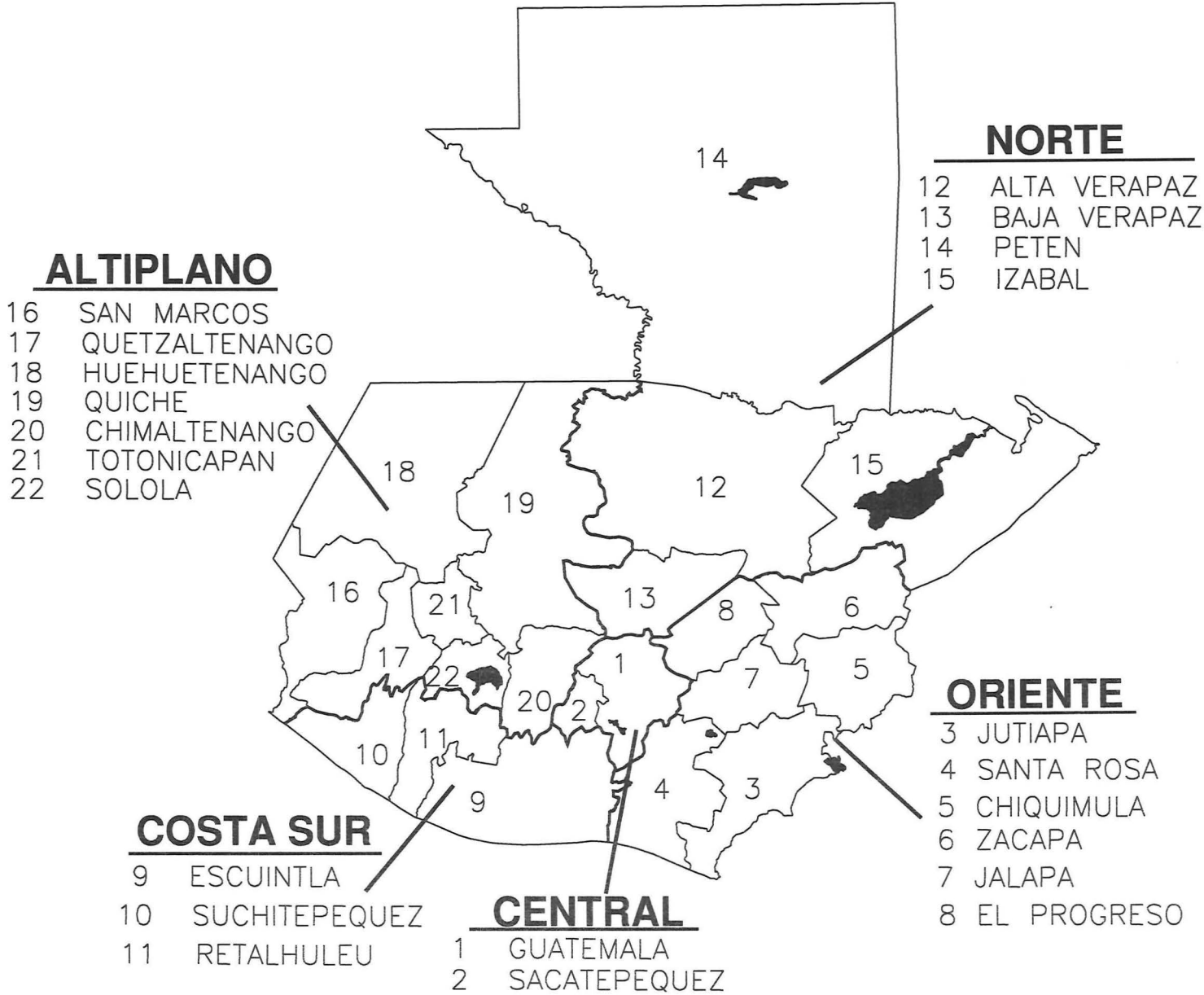
La Consulta Popular fue un proceso complejo y muchos factores intervinieron en el resultado final de la misma. El análisis presentado en este artículo permite confirmar la polarización entre los sectores nacionales y entre las regiones geográficas del país en torno a este tema. Sin embargo, la división y la polarización entre los sectores nacionales no es nueva: el conflicto armado dejó una secuela política y social lamentable, no sólo en términos de pérdida de vidas humanas, sino en términos de una sociedad dividida por posiciones sectoriales extremas que dificultan la posibilidad de lograr consensos que ayuden a profundizar la democracia en el país. Es evidente que la construcción de una democracia más participativa y el mantenimiento de una paz firme y duradera a largo plazo requieren de un consenso social mínimo que todos los sectores deben luchar por alcanzar.

La derrota del "Si" en la Consulta Popular de mayo de 1999 fue desesperanzadora para muchos. No obstante cuando se hace un análisis más detallado de lo que aconteció, pueden también encontrarse algunos signos positivos:

- Si existe motivación, la población indígena --incluyendo a la mujer indígena-- puede ser movilizadada para participar en los procesos electorales y más aún, si existe un trabajo previo de concientización, la población puede tomar las decisiones más adecuadas de acuerdo a sus intereses;
- En términos del número total de votantes empadronados, no debe darse por descontado que los guatemaltecos urbanos o los residentes en la ciudad capital van a ser los que definan el futuro político del país. El potencial existe, en especial en el Altiplano, para balancear los resultados obtenidos en la capital;
- Los guatemaltecos, a pesar de no contar con suficiente información antes de la Consulta, fueron capaces de diferenciar entre las distintas preguntas y en general, tendieron a favorecer la pregunta #1 más que las otras;
- La derrota de las reformas constitucionales no debe verse necesariamente como un rechazo al proceso de paz por parte de los guatemaltecos. Los ciudadanos tienen en general una opinión favorable acerca de los Acuerdos de Paz y más aún, una amplia mayoría considera que el próximo gobierno debe continuar con el proceso de paz.

Si bien los resultados de la Consulta retrasaron la implementación de muchos de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, también dejaron detrás una serie de lecciones para el futuro. Como ha sido evidente en los meses posteriores a la Consulta, el proceso de paz ha adquirido una vida propia y ha permeado y modificado el tejido social de Guatemala en formas que pueden ser imperceptibles en el corto plazo. Los avances logrados a través de varios años de negociaciones de paz y luego de más de dos años de haber entrado en vigencia los Acuerdos de Paz, trascienden sin duda los compromisos allí plasmados.

REGIONES DE GUATEMALA



El Impacto de la Consulta Popular en el Cumplimiento del Acuerdo Indígena y en la Democratización de Guatemala

Demetrio Cojtí Cuxil

Los Hechos en la Consulta Popular

Las negociaciones de paz desembocaron en varios Acuerdos en los que el gobierno de Guatemala adquirió varios compromisos, y cuyo cumplimiento requería de modificaciones a la Constitución de la República. El Congreso acordó dichas reformas las que debieron ser sometidas a consulta popular, según lo establece la misma Constitución. El 16 de mayo del 99, se realizó la Consulta Popular para ratificar la cincuentena de reformas. Para facilitar la comprensión de los mismos, y tras un dictamen de la Corte de Constitucionalidad, estas reformas se agruparon en cuatro bloques, y fueron presentados en cuatro preguntas a los ciudadanos: Nación y Derechos Sociales, Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo y Organismo Judicial y Administración de Justicia.

El resultado de la Consulta fue negativo, y con ello Guatemala perdió la oportunidad de avanzar hacia una mayor democratización y un mayor pluralismo cultural. Los indígenas y los sectores tradicionalmente marginados y discriminados, no pudieron ser reconocidos desde la Constitución, por lo que continúan invisibilizados y descalificados, como lo han estado desde la fundación de la República de Guatemala.

Los Mayas Ante la Consulta Popular

En el sector público, los diputados indígenas, entre quienes siempre se verificó una conducta fragmentada, actuaron de manera unitaria para obtener una respuesta positiva en la Consulta Popular. Por ello, tras la opinión de la Corte de Constitucionalidad de que el Congreso debía presentar las reformas constitucionales en varias preguntas, consideraron la necesidad de no presentar aisladamente las referentes al tema indígena pues el grado de racismo existente en el país contra los indígenas, garantizaba su repudio o rechazo. Era necesario diluirlas o esconderlas entre otros artículos de naturaleza similar.

Los diputados indígenas y congresistas de otros partidos, sobre todo los del FDNG, impulsaron la idea de que los artículos pro indígenas fueran integrados en el grupo relativo a “Nación y Derechos Sociales”, idea que fue aceptada por el resto de diputados del Congreso. En este grupo estuvieron las reformas relativas al tema indígena: el reconocimiento de la nación guatemalteca como una y solidaria, multiétnica, pluricultural y multilingüe (artículo 1); el derecho a la identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca a sus distintas formas de espiritualidad (artículo 66); la necesidad de consultar a los pueblos indígenas en todas las medidas administrativas y leyes específicas que les afecten directamente (artículo 70), la oficialización regional de todos los idiomas indígenas (artículo 143), y el reconocimiento y jurisdicción de sus autoridades y formas tradicionales de impartir justicia (artículo 203).

Por el contrario, la sociedad civil indígena no tuvo una postura unívoca ante las reformas constitucionales. En el sector indígena consciente y organizado, faltó unidad de concepciones y

de posturas. Un pequeño grupo conformado por indígenas poco vinculados a organizaciones indígenas estuvo en contra de las reformas, por razones opuestas. Los unos, más anticolonialistas, por que las reformas eran una bicoca, es decir, constituían concesiones mínimas, por lo que, por dignidad, no debían aceptarse. Constituían una humillación para los pueblos indígenas. Los otros, más neoliberales y repetidores del discurso conservador ladino, porque no debía discriminarse a los ladinos otorgando privilegios a los indígenas. El reconocimiento de derechos específicos a los indígenas en razón de sus particularidades culturales era una violación al principio de “igualdad ante la ley”. A este círculo reducido de indígenas modernizados y urbanos, se debe agregar el público constituido por los indígenas de confesión evangélica, quienes fueron amonestados a votar contra las reformas, bajo la amenaza de que se retornaría a los ídolos indígenas.

Otro pequeño grupo tuvo una postura y conducta ambigua ya que tenían tantas razones para rechazarlos como para aceptarlos. En efecto, por la adjunción de reformas no vinculadas directamente a los Acuerdos de Paz, habían reformas que significaban un progreso para la sociedad y para los indígenas, pero a la vez, habían otras que significaban retroceso, como la del artículo 225 que atentaba contra la autonomía municipal, al supeditar a las municipalidades a los Consejos de Desarrollo, los que eran y son controlados por el gobierno central. Por esta razón, el Comité Cívico Xel-Jú, en funciones de gobierno en la municipalidad de Quetzaltenango, abogó por votar contra las reformas. La municipalidad y el municipio, son las instancias que los Acuerdos de Paz designan como lugares donde los indígenas pueden concretar, de manera mayoritaria, sus aspiraciones de autogestión.

Y finalmente, el grueso del movimiento indígena sí apoyó las reformas constitucionales, conscientes de que lo que se iba a lograr, no satisfacía sus aspiraciones, pero, en el marco de una estrategia reformista, éstas constituían eslabones progresivos que los conducían hacia el logro de sus derechos colectivos. Estos ciudadanos eran los vinculados orgánicamente a la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala – COPMAGUA, y a las organizaciones indígenas de izquierda y culturales. Consideraron que, en total, las reformas constitucionales favorecían poco al indígena pero sí favorecían al país, sobre todo en temas claves de interés general como la función del ejército en la sociedad democrática, el aumento de recursos para el Organismo Judicial, etc. COPMAGUA, por su mandato, fue uno de los actores sociales que convocó abiertamente a favor del “sí” a las reformas constitucionales.

Pero el grueso de la población indígena guatemalteca, es decir, la población rural predominantemente, por analfabetismo electoral y por no haber sido informada del contenido, no se dio cuenta de la trascendencia de las reformas constitucionales y no pudo informarse al respecto. Por ello, su tendencia mayoritaria fue no votar, por ignorancia o en venganza a la ceguera y analfabetismo a que fueron sometidos. Otro sector, más informado o más partidario del voto intuitivo, sí votó por la ratificación de las reformas, y fueron los causantes de que el voto favorable ganara en distritos electorales indígenas. Entre estos votantes, conviene destacar a los sectores directamente movilizados o afectados por la violencia, tales como las comunidades de retornados y las asentadas en áreas de conflicto, en los últimos años. Ellos consideraron que era su responsabilidad el votar en favor del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Sin embargo, las circunstancias no siempre fueron favorables para algunas de éstas comunidades. Así, para algunas comunidades residentes en Ixcán (Franja Transversal del Norte), el costo del desplazamiento para poder llegar a la mesa de voto, les representó los ingresos de dos días de trabajo, y la pérdida de uno o dos días enteros. De ahí que muy pocos hombres pudieron votar. Así, hay casos de comunidades donde de 200 electores potenciales, sólo 50 pudieron votar, a pesar que contaron el apoyo de fondos provenientes de colectas locales. Otras comunidades, seleccionaron a sus representantes y les costearon el desplazamiento hacia la mesa electoral, ignorando que el voto era individual y no en representación de colectividades. De ahí su desilusión por los resultados y por el espacio que les brinda la democracia guatemalteca.

Al final, el resultado de la consulta fue desfavorable a las reformas constitucionales, y por ende, a los indígenas y a todos los guatemaltecos interesados en un cumplimiento aceptable de los Acuerdos de Paz. Del total de ciudadanos registrados, pocos fueron los que votaron pues el abstencionismo fue altísimo (81.45%). Del total de votantes (18.55% del electorado, hubo un triunfo de los votos desfavorables sobre los favorables a las reformas. La causa principal del abstencionismo quizás no haya sido el rechazo al reconocimiento constitucional de los indígenas, sino el rechazo a la clase política por el manejo inadecuado que hizo de las reformas.

Pero entre los votos desfavorables, principalmente en los medios urbanos, sí hubo un porcentaje que fue motivado por argumentación racista, la que corrió por la vía del rumor y que explotó el racismo latente y el imaginario colectivo de un grueso sector de criollos y ladinos contra los indígenas (guerra étnica impulsada por indígenas, posibles revanchas indígenas contra los mestizos, seguridad en la violencia inherente a los indígenas, el rechazo a la tenencia de gobernantes indígenas, etc.). En cambio, en los medios de comunicación se difundieron predominantemente ideas contra el reconocimiento de los indígenas, pero recurriendo a argumentación aceptable en democracias subdesarrolladas: el resquebrajamiento de la unidad nacional, la de Guatemala, el reconocimiento de privilegios a los indígenas y por ende, la discriminación de los ladinos, la institucionalización de la confrontación étnica, etc.

Implicaciones de la Consulta Popular en el Proceso de Paz y para el País

El resultado negativo de la Consulta Popular se hizo sentir de inmediato, para toda la población indígena, sobre todo en los medios urbanos. El racismo y la discriminación contra los indígenas fué legitimado, y por ende fortalecido, lo que ha agudizado el tratamiento negativo y la descalificación de los indígenas. Así, varios indígenas han manifestado que la desatención hacia ellos, en los servicios públicos y privados, ha aumentado considerablemente.

Ciertamente, entre los "no indígenas", hubieron sectores y círculos que se sintieron avergonzados por el resultado obtenido, y sobre todo por los móviles racistas que estimularon una parte del voto negativo. También hay sectores que reconocieron que fueron manipulados y confundidos por la propaganda contraria, por lo que han confirmado que no fue su intención ni interés el mantener la exclusión y la discriminación de los indígenas. Estos son los sectores que constituyen una esperanza y la base de la construcción de la Guatemala multiétnica.

Otro efecto es que el tema indígena como punto de la agenda nacional ha sido relegado a posiciones secundarias o bien ha sido postergado, o bien simplemente olvidado. Gran parte de los sectores públicos y privados que simpatizaban con el reconocimiento positivo de los indígenas, les disminuyeron su apoyo por temor a represalias de los mismos ladinos, o de las entidades ladinas que fomentaron el voto desfavorable. Estas últimas generalmente eran entidades vinculadas con las clases pudientes, receptoras de sus donaciones, o bien personalidades asociadas al fundamentalismo evangélico. Asimismo, algunos sectores sociales, muy reaccionarios o por conveniencia, aprovecharon y están aprovechando los resultados negativos de la Consulta para desaprobar todos los Acuerdos de Paz, y evitar así, los cambios que les afecten. Entre estos puede mencionarse a algunos sindicatos magisteriales que se oponen a la incipiente reforma educativa.

En el movimiento maya, los efectos se hicieron sentir en varios campos. En primer lugar, las instituciones y organizaciones indígenas de desarrollo aprendieron a no focalizar únicamente la solución de problemas locales y regionales, sino a considerar también temas nacionales. Gran parte de los problemas locales tienen solución a nivel nacional y no sólo a nivel local. Por no considerar esta variable, la mayoría de instituciones indígenas no activaron a favor del voto favorable con los sectores indígenas que atendían. Otros, al igual que muchos progresistas, daban por hecho que el resultado sería positivo. Otro aprendizaje fue la necesidad de integrarse y de hacer un frente común, ya que los adversarios de los derechos específicos de los pueblos indígenas, eran y son mucho más poderosos de lo supuesto. Todo el mundo se sorprendió por la vitalidad y la intensidad del racismo contra los indígenas, sobre todo en los medios urbanos. Es necesario entonces desarrollar amplias alianzas entre indígenas y con los actores sociales pluralistas no indígenas.

En el movimiento maya, en general, la reacción fue la toma de conciencia de que la aceptación de los indígenas por la mayoría de los no indígenas no era fácil. Prometieron redoblar y articular esfuerzos, y sobre todo, explotar al máximo la legislación nacional e internacional favorable a los indígenas y que ya esta aprobada y ratificada por el país: el Convenio 169 sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, le Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación, los pocos artículos constitucionales ya existentes, y el contenido de la legislación menor. Toda esta batería legal, en la medida en que indica hasta donde deben avanzar los indígenas, debería ser utilizada para seguir creciendo en espacios y protagonismo. Una manifestación del redoblamiento de esfuerzos indígenas tras la Consulta Popular es la efervescencia que hay para mantener vigente los derechos indígenas en la agenda nacional. Han proliferado los talleres de elaboración y los eventos de presentación pública de planes estratégicos y propuestas de desarrollo del pueblo maya. Todavía existe cierta dispersión y duplicación de esfuerzos en esta materia, lo que debilita la incidencia de las entidades indígenas.

Finalmente, hay una corriente en el movimiento maya que considera que Acuerdos de Paz tienen un error de fábrica, en cuanto al reconocimiento positivo de los pueblos indígenas de parte de la sociedad ladina. Tal como lo demuestra la reciente consulta sobre la independencia de Timor ante Indonesia, nunca se pregunta a un pueblo dominante o hegemónico si quiere dar o no derechos a sus pueblos colonizados. La respuesta siempre será negativa. La pregunta se hace solamente a los miembros de pueblos avasallados, es decir a los interesados, por lo que los resultados de la Consulta Popular no eran pues de extrañarse.

En cuanto a los Acuerdos de Paz, las implicaciones fueron y son el debilitamiento o la suspensión de diversos procesos en marcha. Por ejemplo, las propuestas de la Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas, no tuvieron seguimiento ya que, por no haberse ratificado dicha medida, el Estado no puede proceder a su cumplimiento. Y esta falta de aprobación también tuvo efectos en otras comisiones como en la de Reforma Educativa, donde ya no puede impulsarse la enseñanza y uso de idiomas indígenas en las escuelas por razones legales, sino sólo por razones pedagógicas. En las comisiones paritarias o especializadas donde no se había terminado de negociar el cumplimiento de tal o cual compromiso gubernamental, los representantes gubernamentales están utilizando dichos resultados para tornarse duros y “no hacer concesiones” a los indígenas, ni siquiera las concesiones conceptuales ya aceptadas por otras delegaciones gubernamentales.

En el gobierno, los resultados de la Consulta Popular tuvieron efecto diferente según el sector considerado. Para el sector vinculado a la Secretaría de la Paz y a Relaciones Exteriores, fue también un revés el resultado desfavorable de la Consulta Popular. Su cometido era precisamente impulsar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. En cambio, para el Partido de Avanza Nacional – PAN- el partido gobernante, el resultado negativo de la Consulta fue un alivio, ya que nunca estuvieron plenamente en consonancia con todos los Acuerdos. En los hechos, eran más partidarios de un cese de hostilidades bélicas y de una incorporación de los alzados, pero no con la solución de las causas del conflicto, y con las transformaciones consecuentes. De allí que casi no activaron en favor de las reformas constitucionales. A esta postura, coadyuvó una discutible decisión del Tribunal Supremo Electoral que prohibió al gobierno y a los tres organismos del Estado, hacer campaña en favor de la ratificación de las reformas. ¿Cómo no hacer campaña si su ratificación era un compromiso del gobierno?. Y como partido, el PAN apenas realizó algunas actividades simbólicas y de fachada, pero no hizo un esfuerzo sostenido y visible pro reformas constitucionales. Lo mismo hicieron casi todos los partidos políticos.

Ante un Estado que, cuando no es parcial es espectador, a los indígenas sólo les queda dos opciones: soportar las políticas públicas de asimilación y subordinación, o bien, mirar hacia la escisión y el separatismo. Por eso, el Estado enfrenta ahora desafíos más graves: ¿continuará gobernando en favor de los ladinos y contra los indígenas?. ¿Dejará siempre que sea el "proceso político" (las relaciones de fuerza entre pueblos y estratos sociales) el que decida el destino de los indígenas?

Y como consecuencia del resultado negativo, varias entidades públicas han cerrado espacios para los pueblos indígenas, y han bloqueado o se ha desinteresado en dar seguimiento sostenido a las negociaciones sobre el cumplimiento de los Acuerdos, en las comisiones paritarias y especializadas del Acuerdo Indígena. Esto podría conducir a un colapso de las comisiones paritarias, ya sea por no desembocar en propuestas de ejecución, ya sea por falta de voluntad política para tornar sus propuestas en políticas y programas concretos. Otra prueba de la pérdida de perfil que han sufrido los Acuerdos de Paz en la agenda nacional es la conducta de los partidos políticos en la contienda electoral cuyo desenlace se verificó el 7 de noviembre.

Casi todos los partidos dieron un tratamiento privilegiado a los movimientos religiosos, principalmente al sector evangélico, y dejaron en segundo plano a los Acuerdos de Paz y a los derechos indígenas.

Pero hay sectores que consideran que los Acuerdos de Paz son la única agenda nacional, mayoritariamente consensuada entre sectores organizados del país, por lo que deben ser retomados y puestos en práctica. Entre ellos están los sectores que participaron y participan en el proceso de negociación y cumplimiento de los Acuerdos de Paz, cerca o dentro de la Asamblea de la Sociedad Civil: las iglesias, los indígenas organizados, los sindicatos, los académicos, etc. Luego, hay sectores nuevos que se han involucrado en la democratización y en la modernización del país. De allí que se sostiene de más en más que, hay ahora un avance en la conciencia criolla y ladina en la aceptación de la situación de multiétnicidad del país, el que se logró gracias al agrio debate y a los resultados negativos de la Consulta Popular.

Es en estas fuerzas sociales democráticas y progresistas que existe predisposición para actuar contra el racismo, y que se generan alianzas y coaliciones entre sectores y actores de la sociedad civil en favor del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. El 12 de octubre de 1999, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, organizó el Tercer Encuentro Nacional por la Paz, el que incluyó la participación del liderazgo nacional por la paz y los candidatos presidenciales con mas probabilidades de obtener mayoría de votos. El resultado fue satisfactorio. Ante el pronunciamiento de las organizaciones de la sociedad civil, los presidenciables presentes, con diferencias de grados y de énfasis, se comprometieron a dar seguimiento y profundización al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Esto evidencia quizás un repunte y una retoma de los Acuerdos de Paz en la conciencia nacional, y que se refleja en las promesas de los candidatos y en sus planes de gobierno para el período 2000 - 2004.

En conclusión, los Acuerdos de Paz y el tema indígena pasan por una crisis de vigencia pública derivado tanto de los efectos generalizadores de la Consulta Popular como del momento electoral. Pero tras el accionar de la sociedad civil, hay fuertes posibilidades que vuelvan a ser el eje principal de la agenda del país, lo que se verificará a principios del 2000, tras asumir el nuevo gobierno electo, y tras configurarse el perfil de las autoridades públicas y sus relaciones con las fuerzas de la sociedad civil.

El Sector Productivo Organizado y la Consulta Popular

Carroll Ríos de Rodríguez

Introducción

¿Porqué la mayoría de votantes rechazó las cincuenta enmiendas a la *Constitución Política de Guatemala*, propuestas en la Consulta Popular? Un análisis de la posición del sector productivo¹ organizado puede brindar algunas respuestas. En el lapso de tiempo que transcurrió entre la firma del último Acuerdo de Paz (29 de diciembre de 1996), y la Consulta Popular (16 de mayo de 1999)², el sector productivo organizado (SPO) modificó su postura de una favorable a las enmiendas propuestas, a una de franca oposición, actitud que fue revelada escasamente dos días antes del voto. Los líderes del SPO dieron tres razones para su cambio de postura: 1) el procedimiento secreto e irregular seguido por el Congreso de la República al aprobar la propuesta de enmienda, 2) la forma en que se diseñó la Consulta Popular, y 3) la fuerte presión ejercida por la comunidad internacional.

¿Qué es el Sector Productivo Organizado (SPO)?

Una parte significativa del sector productivo organizado (SPO) es representado por el gremio empresarial paraguas, conocido como CACIF, es decir, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.³

¹ El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) ha optado por utilizar el término productivo, en vez de sector privado, para referirse a su membresía de personas de negocios, empresarios, inversionistas y similares. La palabra privado tendería a incluir todas las actividades que no son de naturaleza pública o gubernamental, e incluye a profesionales, maestros, artistas y otros miembros de la sociedad que no son representados por CACIF.

² La Consulta Popular no fue un asunto repentino, sino que se inició con el proceso de paz. El principio del proceso de paz usualmente se fija en 1994, cuando, con mediación de las Naciones Unidas se concretó la firma del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, y el final se identifica con el Acuerdo de Cronología para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, suscrito por la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y el gobierno de Guatemala el 29 de diciembre de 1996. Este artículo hace referencia a un solo Acuerdo de Paz, que abarca a todos los acuerdos individuales. Diferentes fuentes mencionan 10, 11 o 12 acuerdos separados, dependiendo de si se toman como acuerdos independientes del acuerdo final, o no, el acuerdo de julio de 1991, que trataba sobre la estructura democrática y el inicio de las negociaciones, y el acuerdo de enero de 1994, que se firmó para reiniciar las negociaciones de paz. "El primer año en tiempos de paz," Hacia la paz y el desarrollo (Guatemala: CIEN-CIPE, Año 1, edición 1, 1998.) Existe un debate respecto a cuantas enmiendas eran requeridas por el Acuerdo de Paz, porque éstos acuerdos algunas veces son vagos. La mayoría de analistas opinan que se requieren entre 10 y 12.

³ Más de 75 por ciento de los miembros de CACIF son pequeños empresarios. Casi dos terceras partes trabajan en actividades agrícolas, 6,000 son comerciantes, 2,000 industriales, 1,200 son exportadores de productos no tradicionales y el resto trabajan en construcción, turismo y finanzas. CACIF tiene una organización hermana que se llama Cámara Empresarial (CAEM), la cuál fue fundada en 1981 con la ayuda y el financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID). CAEM no jugó un papel importante antes de ó durante la gestión de la Consulta Popular.

Por lo tanto, este artículo se enfoca en el papel que desempeñó el CACIF durante la Consulta Popular. A través de sus asociaciones afiliadas, CACIF representa a 80,000 negocios o individuos. Debido a que sus miembros conforman una organización diversa⁴ desde el punto de vista económico, ocupacional y étnico, a veces sus intereses suelen chocar.⁵ Es por ello que CACIF es cauteloso al operar sobre la base del consenso.⁶

Alcanzar el consenso es una tarea ardua, por lo general, más aún cuando el tema es político, como en el caso de la Consulta Popular. El proceso queda en manos de un comité especial, creado en 1985 e integrado por antiguos presidentes del CACIF y otros miembros con experiencia política, quienes analizan los eventos políticos inminentes, esculpen una opinión, y proponen un posicionamiento o acciones específicas a la junta directiva. Luego, la posición del CACIF sobre cualquier tema público se publica en los medios de comunicación por medio de un comunicado oficial.

Opinión del CACIF respecto de las enmiendas constitucionales propuestas (1996-1999)

En favor de los Acuerdos de Paz

Nada contribuye más al crecimiento económico que la estabilidad política y la paz. Numerosos empresarios, incluyendo a los líderes de las asociaciones miembros del CACIF, fueron víctimas de la extorsión, el secuestro y el asesinato durante la guerra civil. Puentes, carreteras, estaciones de electricidad, fábricas, tiendas y fincas fueron destruidas. Es por ello que los directores del CACIF fueron muy receptivos a los procesos de paz entre 1994 y 1996. Un comunicado de CACIF apoyó y aprobó el Acuerdo de Paz como un marco mínimo para la democracia y la paz.⁷

Varias versiones de la propuesta de doce enmiendas a la Constitución requeridas por el Acuerdo de Paz estaban circulando para finales del año 1996, las cuales abordaban

⁴ Entrevista con el Director Ejecutivo de CACIF, Licenciado Roberto Ardón, Guatemala, 1 de septiembre de 1999. Confirmado por datos recabados por Rachel M. McCleary, *Imponiendo la Democracia: Las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado* (Guatemala: Artemis Edinter, 1999.)

⁵ Por ejemplo, ha existido una tensión histórica entre los comerciantes, quienes prefieren impuestos de importación bajos, y algunos industriales, quienes prefieren que sus productos sean protegidos a través de diversas medidas gubernamentales.

⁶ Entrevista con Roberto Ardón, op. cit.; y McCleary, op.cit. Debido a su naturaleza, CACIF no encaja nítidamente en la categoría tradicional de *clase* de las ciencias políticas. Una clase es un grupo considerado como una unidad por su estado económico, ocupacional, étnico o social. Lo que es más, CACIF no representa a todos los miembros del sector privado o productivo de Guatemala. No hay estimados sobre cuántos guatemaltecos productivos no son miembros del CACIF, ni las razones por su independencia. Sin duda, un porcentaje alto de los no-miembros pertenecen a la pujante economía informal, la cuál genera alrededor de un tercio del Producto Interno Bruto (PIB).

⁷ Entrevista con Roberto Ardón, op.cit. La postura de CACIF contrasta con la de algunos académicos y empresarios independientes que vieron los Acuerdos de Paz como un pacto secreto e ilegítimo con una organización ilegal y armada.

particularmente aspectos como la naturaleza multiétnica de la nación y el papel de las fuerzas armadas en una democracia.⁸ En ese entonces, el CACIF opinaba que la reforma constitucional era una necesidad política.

El Congreso abusa el proceso de enmienda constitucional

En ejercicio de su poder legal para presentar enmiendas constitucionales, la Presidencia de la República, o el Organismo Ejecutivo, mandó al Congreso un documento que contenía doce cambios y un artículo transitorio. (Ver el Cuadro 1).⁹ El objetivo de esta acción fue cumplir con el compromiso de proponer unas cuantas enmiendas constitucionales, adquirido por el gobierno a través del Acuerdo de Paz;¹⁰ el mensaje claro era que sólo estas enmiendas eran necesarias.

Además de las enmiendas presentadas por el Organismo Ejecutivo, unos grupos cívicos y partidos políticos le pidieron al Congreso considerar otros 10 temas de enmienda.¹¹ El Congreso tenía la obligación de “atender sin demora los asuntos sometidos”.¹² El Cuadro 2 detalla el procedimiento que el Congreso debió haber seguido (y no siguió) para aprobar las enmiendas constitucionales.

Es significativo el hecho de que las propuestas de enmienda debieron haber sido discutidas por los mismos representantes electos, en el pleno, en forma abierta y transparente. La Constitución requiere que las propuestas de ley ordinarias sean aprobadas en tres lecturas distintas, precisamente para evitar que el Congreso precipite la aprobación de leyes sin dar oportunidad a que se debatan públicamente. En vez de ello, y desilusionando a los directores del CACIF, el Congreso delegó la deliberación de los méritos de las propuestas de enmienda a un cuerpo extra-parlamentario que se denominó la Instancia Multipartidaria (IM)--sólo algunos diputados asistieron a sus reuniones. Integrada por miembros de los partidos políticos

⁸ Entrevista con el Lic. Hugo Maúl, Presidente del Centro de la Defensa de la Constitución (CEDECON), 6 de septiembre de 1999, corroborado por CEDECON, “Opinión: Acuerdos de Paz suscritos por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca,” sin fecha.

⁹ Hay varias versiones en circulación. Además, ver artículo 277 de la *Constitución Política de la República de Guatemala*, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1995. (Guatemala: Publicaciones del Ministerio de Gobernación, 1987). Las enmiendas también pueden ser propuestas por diez o más miembros del Congreso, la Corte de Constitucionalidad y por iniciativa popular, por medio de una petición sometida al Congreso por no menos de 5,000 votantes empadronados.

¹⁰ El Congreso es la única entidad que puede legalmente suscribir acuerdos, según el artículo 157 de la Constitución. (El Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) pueden proponer pero no aprobar leyes, artículo 174.) Aunque el Congreso no dotó al Acuerdo de Paz de esta categoría, la administración del Presidente Alvaro Arzú hizo de los acuerdos el pilar de su programa de gobierno por medio de la Secretaría de la Paz, parte integral del gabinete de ministros.

¹¹ Estas incluyen, entre otros temas, la elección de gobernadores y un sistema para privatizar los activos nacionales. “La Constitución de la paz,” *Hacia la paz y el desarrollo*, op. cit.

¹² Artículos 277-281 de la Constitución. Los artículos que no pueden ser modificados por el Congreso son el número 278 y aquellos incluidos bajo el Capítulo 1, Título II de la Carta Magna, que tratan sobre los derechos individuales.

representados en el Congreso, incluyendo a varios secretarios generales y sus consejeros, la IM dejó inconclusa su tarea debido a diferencias de opinión irreconciliables.¹³ La IM no emitió un documento oficial con sus recomendaciones previo a su cierre definitivo en mayo de 1998. Tanto las sesiones en el Congreso como las deliberaciones dentro de la IM fueron nebulosas y secretas.

Es difícil reconstruir lo que ocurrió en los meses siguientes, a excepción del largo receso que tomaron los miembros del Congreso. Las labores en el Congreso se reiniciaron en agosto, pero en lugar de recibir las doce enmiendas que fueron presentadas por el Ejecutivo y aprobadas por la Comisión de Legislación del Congreso en mayo, los diputados se encontraron frente a un pliego *cuadruplicado* de 50 enmiendas. Inexplicablemente, los diputados aprobaron las 50 enmiendas en una sola sesión el 16 de octubre de 1998.¹⁴ Lo que es más, las enmiendas aprobadas no tomaban en cuenta algunos de los diez tópicos adicionales que habían sido sometidos a consideración del Congreso por las organizaciones cívicas.¹⁵

A estas alturas, los líderes del CACIF sentían que “el manejo del proceso de las enmiendas constitucionales estaba perdido.”¹⁶ No sólo deploraban el procedimiento precipitado empleado por el Congreso, sino que también sentían que la explosión en el número de enmiendas y su redacción ambigua conducirían a futuros entrapamientos legales serios e insuperables.¹⁷

El CACIF externó sus preocupaciones por primera vez en 1998, pero fue ignorado. Luego, sin embargo, la Consulta Popular fue postergada a raíz del Estado de Emergencia decretado en noviembre de 1998, motivado por la destrucción causada por el huracán Mitch. Vislumbrando una oportunidad para generar un nuevo debate público, CACIF publicó un comunicado que llamaba a una reconsideración pública de las enmiendas. Esta llamada también fue ignorada.¹⁸

¹³ Se llegó a un impasse cuando el partido oficial, el Partido de Avanzada Nacional (PAN), se retiró de la mesa de discusión. Entrevista, Lic. Hugo Maúl, op. cit.

¹⁴ En el caso de las propuestas de ley ordinarias, el Congreso puede obviar las tres lecturas en caso de emergencia o urgencia, según el artículo 176. No se dió una explicación substancial respecto a porqué este tema delicado debía decidirse con urgencia, según el CEDECON. Lo que es más, porqué el Congreso tenía que dar a las enmiendas un trato de propuesta de ley ordinaria? Si hubiesen recibido un trato distinto, entonces se pudieran haber aprobado en una sesión con 2/3 de los votos favorables.

¹⁵ *Análisis del Centro para la Defensa de la Constitución en torno a las Reformas a la Constitución Aprobadas por el Congreso de la República* (Guatemala: CEDECON, febrero de 1999.)

¹⁶ Entrevista con Roberto Ardón, op. cit.

¹⁷ Ronald Robles Bautista “Entrevista con Ricardo Villanueva, Presidente del CACIF,” *el Periódico*, Guatemala, 6 de mayo de 1999.

¹⁸ Entrevista con Roberto Ardón, op. cit.

¿Bastan una ó cuatro preguntas para aprobar 50 enmiendas?

El CACIF también objetó la forma en que se diseñó la Consulta Popular, considerándola absurda. Es difícil comprender porqué el Congreso buscó la aprobación de 50 enmiendas distintas a través de una sola respuesta de “Sí” o “No”. Fue el Centro para la Defensa de la Constitución (CEDECON), un grupo privado no lucrativo, el que elevó la conciencia pública sobre este formato para someter a votación ciudadana las enmiendas propuestas,¹⁹ ya que planteó un amparo en contra del diseño de la Consulta Popular ante la Corte de Constitucionalidad. La Corte juzgó que era inconstitucional empacar 50 enmiendas en una sola pregunta.²⁰

En consecuencia, el Congreso agrupó las 50 enmiendas bajo cuatro amplios rubros, elaborando cuatro preguntas. Estas fueron publicadas oficialmente el 22 de febrero de 1999 (ver el Cuadro 3). A pesar de ello, los empresarios y los ciudadanos seguían preocupados por el esquema. Cada pregunta aún abarcaba varios cambios distintos y complejos que eran o no preferidos por el votante al considerarlos individualmente. Por ejemplo, la Pregunta 1 era un *pot-pourrí* que incluía desde la naturaleza multiétnica de la nación, hasta las pensiones a los funcionarios públicos, el servicio militar o social, y más. O, en el caso de la Pregunta 3, un guatemalteco podría haber favorecido los cambios que se pretendía efectuar a las fuerzas armadas pero, si votaba a favor de estos cambios, tendría que también avalar la creación de un nivel burocrático adicional, el local, para la ya fallida pirámide de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.²¹ Un tema podía tener poco en común con otros temas incluidos dentro de la misma pregunta. La objeción a uno u otro cambio inducía a algunos votantes a rechazar toda la pregunta, aún si ésta contenía enmiendas que les agradaban.

El CACIF opinó que cuatro preguntas para 50 enmiendas eran insuficientes, era una pobre mejora en relación con la pregunta única planteada originalmente. El comunicado del 14 de mayo de dicha organización explica su postura respecto a la Consulta Popular (ver anexo 1). En lo que su diseño respecta, el CACIF sostuvo que “presentar 50 reformas en sólo 4 preguntas es restringir a los ciudadanos su derecho a ratificar aquellas que considere convenientes, por lo que no se respeta con ello la voluntad popular.”²²

¹⁹ CEDECON fue fundado en 1993 para defender al orden constitucional frente a las acciones del ex-presidente Jorge Serrano. La mayoría de sus miembros son abogados, pero algunos son maestros, economistas, reporteros, políticos, doctores y otros profesionales.

²⁰ La acción de CEDECON, por supuesto, retrasó la Consulta Popular, como también lo hicieron el huracán Mitch y otros factores, por varios meses.

²¹ Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural fueron creados en 1985 por la Constituyente, y regulados por la Ley Preliminar de Regionalización y Consejos de Desarrollo. Desde el inicio, los redactores quisieron crear una pirámide con niveles: consejos locales, 330 municipales, 22 departamentales, 8 regionales y 1 nacional. Sin embargo, no se autorizó la creación de los consejos locales en esa oportunidad. Se quería hacerlo con estas modificaciones. Los Consejos de Desarrollo han tenido una trayectoria poco exitosa. Muchas personas, principalmente los promotores de la descentralización en el interior del país, las ven como obstáculos.

²² Comunicado de CACIF publicado en *Siglo Veintiuno*, Guatemala, 14 de mayo de 1999. Los artículos 30 y 35 de la Constitución garantizan la libertad de expresión, que según el CACIF era comprometida por el formato escogido para la Consulta Popular.

Presión Extranjera

Conforme se aproximaba la fecha en que se realizaría la Consulta Popular, los líderes del CACIF empezaron a notar con preocupación la evidente presión extranjera en favor de la aprobación de los cuatro paquetes de enmiendas. Guatemaltecos influyentes, incluyendo a líderes sindicales, políticos y abogados, admitían en privado que la redacción de las enmiendas era sumamente deficiente y que crearía problemas legales serios en el futuro.²³ Sin embargo, promovían un “Sí” general, para las cuatro preguntas, con el fin de asegurar la continuidad de la ayuda monetaria extranjera y la buena reputación internacional de Guatemala, de la que depende dicha asistencia.

A criterio de CACIF, eran ilegítimas las presentaciones, los foros, las publicaciones y las campañas en los medios de comunicación que patrocinaron la Misión de Verificación del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz de la Organización de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), la Unión Europea y otras entidades internacionales.²⁴ En su comunicado, CACIF declara que “las presiones ejercidas por organismos internacionales, constituyen una injerencia en asuntos políticos que sólo corresponden a los guatemaltecos, así como un intento por impedir una libre escogencia por parte de los ciudadanos.”²⁵

La comunidad internacional estaba abiertamente en favor del voto por el “Sí”. Después de que se dieron a conocer los resultados de la Consulta Popular, el vocero del Departamento de Estado de los Estados Unidos, James Foley, afirmó que Washington estaba decepcionado por la victoria del “No”. La Unión Europea afirmó que tendría que reconsiderar su oferta de U.S.\$30 millones para el organismo judicial de Guatemala, oferta que se había hecho pensando que la victoria del “Sí” era casi segura.²⁶

²³ Este argumento fue utilizado por varias personas que se reunieron con los líderes del CACIF previo a la Consulta Popular.

²⁴ MINUGUA publicó documentos y panfletos y produjo CD-ROMs y videos que señalaban las virtudes (y ningún defecto) de las enmiendas. Los oficiales de MINUGUA y los miembros de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) recorrieron el país dando presentaciones en las que promovían las enmiendas, según personas entrevistadas en 23 municipalidades por la Asociación por el Poder Local (APOLO) entre junio y julio de 1999. La Unión Europea y el Comité Coordinador de Europeos gastó por lo menos Q.503,249.25 en anuncios por el “Sí” en el radio, la televisión y la prensa. Algunas organizaciones internacionales patrocinaron la campaña por el “Sí” de la Comisión de Acompañamiento y otras, aunque no se tienen datos confiables al respecto. Un estudio de la facturación en la prensa, el radio y la televisión entre marzo y mayo demuestra que el 81 por ciento de toda la inversión en los medios de comunicación fue hecha por promotores del “Sí”. Asociación por el Poder Local, “Estudio de Resultados en la Consulta Popular,” documento no publicado, agosto de 1999.

²⁵ Comunicado del CACIF, op. cit.

²⁶ “EU: Es paso atrás,” y “Europa hará análisis,” *Prensa Libre*, 19 de mayo de 1999.

Un tardío pero decidido “NO”

La desilusión del CACIF con el proceso de enmienda constitucional fue gradual. La organización tuvo la precaución de no rechazar las enmiendas públicamente, convencida de que su oposición sería rápidamente rotulada como racista, en un ambiente altamente politizado. Aún durante los primeros meses de 1999, no contaban con un consenso interno en favor de una posición por el “No”.

Los costos políticos de oponerse a los cuatro paquetes de enmiendas eran altos.²⁷ El CACIF no quería ganarse la enemistad de los promotores nacionales y extranjeros del “Sí”. El partido gobernante y otros partidos políticos de peso públicamente apoyaron una posición en favor del “Sí” en las cuatro preguntas. Al tildar a la Consulta Popular de ser la *Consulta de la Paz*, el gobierno de Arzú igualó a las 50 enmiendas con el Acuerdo de Paz: un voto en contra de las enmiendas, era sinónimo a un voto en contra de la paz. Esto colocó al CACIF, cuyos miembros estaban a favor del Acuerdo de Paz, en una posición difícil. A tan avanzada fecha como lo era el 6 de mayo de 1999, a escasos 10 días antes de la Consulta Popular, el presidente de CACIF dijo que “no nos inclinamos por ninguna postura, ya que consideramos que cada persona debe formar su propia opinión.”²⁸

Por meses, el comité del CACIF encargado de efectuar el análisis político encuestó en forma discreta a los miembros, para entender sus preferencias. Cuando un consenso en favor del “No” eventualmente empezó a cuajar, el comité redactó el comunicado del 14 de mayo, el cual fue revisado y aprobado por la Junta Directiva.²⁹

El comunicado no fue publicado hasta dos días antes del voto por dos razones. Primero, porque conseguir el consenso fue difícil. Segundo, el CACIF no quería abrir un debate políticamente cargado sobre sus intenciones y, de esa forma, desviar la atención de las propuestas de enmienda.³⁰

El comunicado del CACIF no hace alusión a intereses económicos. La Constitución no favorece en forma especial al sector productivo organizado, ni las enmiendas propuestas representaban una amenaza directa a los intereses de sus miembros. Sin embargo, el sentir de los líderes del CACIF es que, en última instancia, una ley defectuosa a nivel constitucional atropellaría los derechos de todos los ciudadanos, fueran éstos chicleros o industriales.³¹ Están

²⁷ Entrevista con el Lic. Roberto Ardón, op. cit.

²⁸ Ronald Robles Bautista “Entrevista con Ricardo Villanueva, Presidente del CACIF,” op. cit.

²⁹ Entrevista con el Lic. Roberto Ardón, op. cit.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

conscientes de que una *Carta Magna* altamente detallada y desarrollada tiende a provocar dudas de interpretación y a abrigar contradicciones, y que la incertidumbre legal retrasa el progreso económico.³²

Promotores del “No” más agresivos

Es difícil catalogar las acciones del CACIF en pro del “No” en la Consulta Popular como “promoción”, especialmente si se compara con la postura más agresiva y el alto perfil público de CEDECON, la Liga Pro Patria, la Asociación de Amigos del País y otras organizaciones privadas.³³ CACIF no desarrolló una campaña agresiva. Una vez que se estableció que existía un consenso entre sus miembros, CACIF los instó a acudir a las urnas y votar “No”.³⁴

Las tres entidades que se listan arriba probablemente influyeron sobre la postura del CACIF, induciéndolo a cambiarse al bando por el “No”. CEDECON tuvo una influencia nacional tanto por su imagen pública de ser un grupo de experimentados y respetables juristas, como por su batalla exitosa ante la Corte de Constitucionalidad en contra del formato de la pregunta única. CEDECON no hizo un llamado público por el “No”. En cambio, analizó las repercusiones constitucionales de cada uno de los acuerdos de paz y de las enmiendas aprobadas por el Congreso.³⁵ El grupo consideró que el Congreso había ignorado los procedimientos legales básicos al redactar las enmiendas. Argumentó que 40 de los artículos modificados no sólo eran “defectuosos y deficientes”, sino que la mayoría de los cambios que requería el Acuerdo de Paz podían lograrse modificando la legislación ordinaria existente.³⁶

La Asociación de Amigos del País es una institución bicentenaria, muy respetada, que promueve la democracia, la educación, la libertad individual y el Estado de Derecho. Se toman en serio sus pronunciamientos públicos respecto a temas políticos.³⁷ Así como el CACIF, esta

³² El macroeconomista de Harvard, Robert Barro, encontró una correlación directa entre el crecimiento económico y el estado de derecho, derechos de propiedad sólidos y regulaciones claras respecto al mercado laboral, financiero y otros. Ver *Determinants of Economic Growth* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1997).

³³ Estos grupos podrían, en cierto sentido, ser parte del sector privado, aunque su membresía es principalmente profesional, no empresarial. La Asociación de Amigos del País es la más próxima al CACIF. Otros grupos que promovieron el “No” incluyen al nuevo (y recién desarticulado) partido político ARDE; Asociación por el Poder Local; Ciudadanos por la Libertad y la Democracia; *el Periódico*; Cruzada Cívica por el NO; una bufete de abogados jóvenes y otras organizaciones pequeñas.

³⁴ Se utilizó una metodología de boca en boca, por medio de llamadas telefónicas. No se recurrió a grandes publicaciones ni a medios impresos.

³⁵ “Opinión: Acuerdos de Paz suscritos por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca” and CEDECON, *Análisis del Centro para la Defensa de la Constitución*, op. cit.

³⁶ Vinicio Pacheco, “Cuestionan inconsistencias en reformas constitucionales,” *Siglo Veintiuno*, Guatemala, 9 de marzo de 1999.

³⁷ Entrevista con el Lic. Roberto Ardón, op. cit.

organización se pronunció en contra de las enmiendas poco tiempo antes de la votación, objetando la redacción descuidada de los paquetes del Congreso y reiterando su apoyo al proceso de paz y la democracia.

La organización cívica Liga Pro Patria es un jugador más joven e impetuoso, percibido como el vigilante de la libertad personal.³⁸ Hizo olas la semana antes de la Consulta Popular al cuestionar la constitucionalidad de varias de las enmiendas, presentando una acción de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad. La Corte decretó que, en efecto, una de las enmiendas propuestas era inconstitucional y la eliminó.³⁹

Conclusión

Mientras que el trabajo de estas organizaciones privadas probablemente influyó sobre las opiniones de los líderes del CACIF, los columnistas y otras personas que afectaron el debate público, es imposible establecer si el CACIF tuvo un impacto sobre los resultados de la Consulta Popular. De hecho, el CACIF se sumó al debate público ya tarde. Es más probable que el CACIF fue susceptible a la postura agresiva de los grupos que cuestionaron algunos aspectos legales del proceso y de las enmiendas, así como a la cobertura de prensa extensa que recibieron estas acciones. Cuando los líderes del CACIF percibieron un abrumador sentir en contra de las enmiendas entre sus miembros, finalmente tuvieron la valentía de posicionarse públicamente. Tres ex-presidentes de CACIF no están de acuerdo respecto a la razón principal por la cual ganó el “No”; no señalaron el papel que jugó su organización como un factor decisivo.⁴⁰

Los estudios de campo desarrollados después de la Consulta Popular revelan que el voto por el “No” fue, en gran parte, producto de tres factores. Primero, la ciudadanía experimentó confusión ante la complejidad y lo numeroso de las enmiendas. Las personas sentían que no podían avalar un cambio que no entendían; no fue producto tanto de la ignorancia ni de la falta de información, como de una incapacidad para calcular el efecto probable de las enmiendas sobre las vidas ordinarias.⁴¹ Segundo, los guatemaltecos sospechan, generalmente, de cualquier cosa

³⁸ Ibid.

³⁹ La enmienda propuesta para el artículo 171 (n) hubiese permitido al Estado intervenir todos los medios de comunicación, en violación de la parte sustantiva de la Constitución. Si la enmienda se hubiese aprobado, este artículo en particular no hubiera entrado en efecto. “Acción de inconstitucionalidad contra consulta,” *El Gráfico*, 7 de mayo de 1999; “CC dictamina a favor de la Liga pro Patria,” *elPeriodico*, 11 de mayo de 1999.

⁴⁰ Consulta informal con Carlos Vielman, Edgar Heinemann y Alvaro Castillo, ex-presidentes de CACIF, 28 de agosto de 1999. Cuando se les pidió identificar el factor más importante que influyó en el voto favorable al “No”, uno dijo que hubo confusión debido a la naturaleza compleja de las enmiendas, otro lo atribuyó a las campañas exitosas de algunas organizaciones, y otro al repudio entre los ciudadanos a los políticos.

⁴¹ Descontando algunos pueblos remotos, los guatemaltecos sí tuvieron acceso a información respecto a las enmiendas propuestas pero carecían de habilidades para interpretar las propuestas. Menos de 15% de los entrevistados mencionaron estar confundidos entre la elección general y la Consulta Popular, o ignorancia absoluta respecto al proceso. Es interesante el hecho de que el voto por el “No” ganó en los municipios con menores índices de analfabetismo. Asociación por el Poder Local, “Estudio de Resultados en la Consulta Popular,” documento no publicado, agosto de 1999.

que emana del Congreso.⁴² Un último factor fue el rechazo al involucramiento de algunos extranjeros. El activismo de algunas organizaciones extranjeras sobre este tema incluso pudo inducir a algunos votantes a oponerse a las enmiendas, porque se llegó a considerar que los extranjeros estaban interfiriendo en un asunto local.⁴³

En las elecciones generales del 7 de noviembre de 1999, ganó el candidato presidencial Alfonso Portillo del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), pero no obtuvo una mayoría absoluta, por lo que el 26 de diciembre de 1999 habrá una segunda vuelta entre él y el segundo lugar, Oscar Berger del Partido de Avanzada Nacional (PAN). Después de efectuada la Consulta Popular, el FRG y otros partidos políticos ofrecieron la posibilidad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, la cual tendría a su cargo redactar una nueva Constitución. Si éste fuera el caso, el CACIF probablemente se opondría. Dadas las presiones y los juegos políticos que esto involucra, los integrantes de una Asamblea tenderían a ser tan incapaces de redactar una *Carta Magna* general y abstracta, como han demostrado ser los diputados al Congreso. Idealmente, una Constitución que contiene sólo normas generales y abstractas es el sustento para un Estado de Derecho duradero, la libertad, el progreso económico y la paz. Aunque la Constitución de 1985 no es perfecta, los líderes del CACIF consideran que es poco probable que un grupo de ciudadanos talentoso pueda ser electo para redactar una constitución mejor.

Las elecciones generales de noviembre configuraron un Congreso que será dominado por el FRG, seguido por una bancada de considerable tamaño del PAN, y una mínima participación por otros partidos políticos más pequeños. Esta estructura hace poco probable que el nuevo Congreso, que asume funciones en enero del 2000, convoque a una nueva Consulta Popular o promueva un nuevo conjunto de enmiendas constitucionales.⁴⁴ Aún si los diputados decidieran absorber el costo político de dicha iniciativa, los representantes del FRG necesitarían el apoyo de algunos diputados del PAN para aprobar las enmiendas con 2/3 partes del voto favorable, lo cual podría ser difícil debido a la rivalidad que prevalece entre ambos partidos.

⁴² Esto se ilustra por el hecho de que las dos preguntas que contenían enmiendas respecto al Organismo Ejecutivo y el Organismo Legislativo consistentemente recibieron más votos "No" que las otras dos preguntas. Esto contrasta con los resultados obtenidos en la Consulta Popular de 1994, en la cual los ciudadanos votaron en favor de las enmiendas constitucionales porque, en esa oportunidad, se percibió que el paquete de enmiendas iba encaminado a depurar el Congreso. (El abstencionismo fue alto tanto en la consulta de 1994 como en la de 1999.)

⁴³ Por ejemplo, el presidente del Congreso, Leonel López, advirtió que "nos debemos preocupar más por lo que piensan los guatemaltecos que por lo que se dirá en el extranjero"; el candidato a presidente Francisco Bianchi, que hizo campaña abierta por el "No", dijo que "Guatemala es un país soberano, y uno tiene que respetar esa soberanía." La frase más radical fue publicada en un comunicado de la Liga pro Patria: "Vote 'No', evite que el complot entre la guerrilla y los extranjeros destruya Guatemala." La idea se repitió con tanta frecuencia que la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz publicó una aclaración: "Esta enmienda no refleja, ni ha sido impuesta por, los intereses extranjeros." En Totonicapán, Totonicapán, los maestros públicamente apoyaron el "No", a pesar de haber sido buscados por MINUGUA y la PDH para servir como multiplicadores en favor del "Sí". Asociación por el Poder Local, "Estudio de Resultados en la Consulta Popular," op. cit.

⁴⁴ El partido oficial, el Partido de Avanzada Nacional (PAN), tuvo mayoría simple entre 1996 y 1999 y pudo pasar los proyectos de ley que quisieron. Pero cuando se requería de 2/3 partes del voto, el PAN cabildeaba a otros miembros del Congreso para que votaran conforme a su posición.

No sabemos qué actitud tomará el nuevo presidente respecto a las enmiendas constitucionales, salvo que los dos partidos que se disputan la presidencia en la segunda vuelta han apoyado públicamente el Acuerdo de Paz y lo que éste requiere del gobierno. Lo que sí es predecible es que, debido a la postura pública del CACIF en favor del Acuerdo de Paz, es muy probable que esta organización acepte iniciativas tendientes a modificar leyes ordinarias con el objetivo de cumplir con los compromisos de paz.⁴⁵

⁴⁵ Aunque es difícil de predecir, porque depende mucho de la redacción exacta de las futuras propuestas de ley ordinarias, CACIF probablemente aceptaría la modernización de las fuerzas armadas y del Organismo Judicial, la carrera judicial, la eliminación del reclutamiento forzoso al ejército y la re-estructuración de los tribunales militares, el debate público de las propuestas de ley, un mayor énfasis en la naturaleza multilingüe, multiétnica y pluricultural de la Nación (siempre y cuando no conduzca a privilegios o discriminaciones), y otros.

Cuadro 1: Enmiendas Propuestas por el Organismo Ejecutivo

Propuesta de Enmienda	Artículo de la Constitución a enmendar	Materia
1	66	El Estado reconoce y respeta, no sólo protege, a los grupos étnicos.
2	142	Afirma soberanía nacional sobre suelo, subsuelo, recursos naturales e hídricos.
3	143	Reconoce lenguas indígenas, adicionales al español.
4	157	Establece nuevo método para decidir número de diputados electos por distrito al Congreso.
5	183	Tareas presidenciales: no puede exonerar a contribuyentes del pago de multas.
6	202 (bis)	Crea la Policía Nacional Civil como única fuerza policíaca.
7	203	Agrega disposiciones respecto al funcionamiento del Organismo Judicial.
8	209	Describe contenido de nueva ley para la carrera judicial, pendiente de crearse.
9	210	Fija nuevas reglas para servicios públicos en el Organismo Judicial.
10	219	Re-estructura los tribunales militares.
11	244	Prohíbe a las Fuerzas Armadas velar por la seguridad interna.
12	246	Prohíbe al Presidente otorgar pensiones especiales a miembros de las Fuerzas Armadas.
Artículo transitorio	28	Estipula que el Congreso creará una Comisión para la Oficialización de las Lenguas Mayas.

Fuente: "La Constitución de la paz", *Hacia la Paz y el Desarrollo* (Guatemala: CIEN-CIPE), Año 1, edición 3.

Cuadro 2: Comparación entre el procedimiento que siguió el Congreso y el procedimiento requerido para la aprobación de las enmiendas constitucionales

Procedimiento Seguido	Procedimiento Requerido
Organismo Ejecutivo envía propuesta de enmienda a la Comisión de Legislación del Congreso (22 de mayo de 1997.)	Organismo Ejecutivo envía propuesta de enmienda a la Comisión de Legislación del Congreso (22 de mayo de 1997.)
Diez o más miembros del Congreso, la Corte de Constitucionalidad, o 5,000 votantes empadronados podían someter propuestas de enmienda para ser analizadas por el Congreso. Algunos grupos presentaron 10 temas de enmienda adicionales para su discusión.	Diez o más miembros del Congreso, la Corte de Constitucionalidad, o 5,000 votantes empadronados podían someter propuestas de enmienda para ser analizadas por el Congreso.
	<p>El Congreso debe analizar todas y cada una de las propuestas de enmienda sin tardanza.</p> <p>Una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) debe convocarse para enmendar el artículo 278 o cualquier artículo incluido en el Capítulo 1, Título II de la Constitución (llamada la parte substantiva de la Constitución). El Congreso convoca la creación de una ANC con 2/3 partes del voto, lista las enmiendas a revisar y notifica al Tribunal Supremo Electoral para que éste pueda fijar una fecha para las votaciones 120 días después de su convocatoria.</p> <p>Los artículos 140, 141, 165(g), 186 y 187 no pueden ser enmendados, ni se puede modificar el régimen republicano del Gobierno.</p>
<p>La Instancia Multipartidaria (IM) es creada en octubre de 1997 para discutir las propuestas de enmienda. Se forma con miembros de los partidos políticos representados en el Congreso, los directores ejecutivos de los partidos y sus asesores.</p> <p>Las deliberaciones de la IM no fueron públicas.</p>	<p>El Congreso puede crear comisiones extraordinarias para discutir temas legales, pero es poco ortodoxo crear una comisión, no con representantes electos, sino con miembros no-electos de los partidos políticos y sus asesores.</p> <p>Las discusiones en el pleno del Congreso tienden a estar abiertas al público.</p>
La Comisión de Legislación aprueba las propuestas de enmienda enviadas al Congreso por el Organismo Ejecutivo y las envía al pleno. (7 de mayo de 1998.)	La Comisión de Legislación aprueba las propuestas de enmienda enviadas al Congreso por el Organismo Ejecutivo y las envía al pleno. (7 de mayo de 1998.)
La IM fue desmantelada en mayo de 1998, después de que la Comisión de Legislación aprobó las enmiendas enviadas por el Ejecutivo. No hay documento oficial que explique lo que se discutió o aprobó al seno de la IM.	
<p>El Congreso toma un receso a mediados de 1998.</p> <p>50 enmiendas constitucionales son presentadas en el pleno en agosto de 1998.</p> <p>El 16 de octubre de 1998, 2/3 partes del Congreso</p>	<p>Sólo el Congreso puede aprobar leyes. Hay dos procedimientos alternativos:</p> <p>-Propuestas de ley ordinaria: se aprueban en 3 lecturas separadas en el Congreso y obtienen un voto favorable en la tercera sesión sólo si ya se han discutido lo suficiente. Las tres lecturas se pueden</p>

votan a favor de las 50 enmiendas en una sola lectura, argumentando que es de urgencia nacional, lo que implica que se les dió un trato de propuesta de ley ordinaria.	obviar si es un caso de urgencia nacional. -Una propuesta de enmienda constitucional puede aprobarse en una sola sesión. * En ambos casos, y cuando se enfrenta un caso de emergencia nacional, un voto favorable por 2/3 partes del Congreso es necesario.
El huracán Mitch afecta a Guatemala el 1 de noviembre de 1999. El Presidente decreta un Estado de Emergencia y suspende los derechos cívicos, por lo que el Tribunal Supremo Electoral no puede convocar a la votación para la Consulta Popular.	El Tribunal Supremo Electoral no puede convocar a ningún tipo de plebiscito si está vigente un Estado de Emergencia.
El Congreso redacta una pregunta para aprobar 50 enmiendas y la envía al Tribunal Supremo Electoral para que éste convoque a la Consulta Popular.	El Congreso notifica al Tribunal Supremo Electoral y le envía el formato preferido para hacer la pregunta, para que el tribunal pueda convocar a la Consulta Popular, a través de la cual se establece la voluntad del pueblo respecto a las enmiendas.
El 8 de febrero de 1999 la Corte de Constitucionalidad declaró que una sola pregunta era inconstitucional. El Congreso aprueba 4 preguntas el 22 de febrero y las envía al Tribunal Supremo Electoral.	Los ciudadanos pueden apelar el proceso en cualquier momento.
El Tribunal Supremo Electoral convoca a la Consulta Popular para que se realice el 16 de mayo de 1999. (Esta fecha es 83 días después del 22 de febrero pero 211 días después del 16 de octubre de 1998.)	El Tribunal Supremo Electoral convoca a la Consulta Popular a 120 días plazo.
El 10 de mayo, la Corte de Constitucionalidad dictamina que la enmienda al artículo 171(n) es inconstitucional y la elimina, pero no afecta los términos bajo los cuales se realizará la Consulta Popular.	
Consulta Popular se lleva a cabo el 16 de mayo de 1999. El Tribunal Supremo Electoral imprime los resultados oficiales el 21 de mayo de 1999: la mayoría de los 18.55% de votantes empadronados que acudieron a las urnas favorecieron el “No” en las cuatro preguntas.	Si la Consulta Popular hubiera ratificado las 50 enmiendas, éstas hubieran entrado en vigor 60 días después de que el Tribunal Supremo Electoral anunciara los resultados.

*Antes de realizarse la Consulta Popular de 1994, el entonces presidente Ramiro De León Carpio preguntó a ex-miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1984 cuál era la mejor forma de proceder. Ellos emitieron un comunicado en el que decían que las enmiendas que no modifican la parte substantiva de la Constitución deben aprobarse en una sola sesión con 2/3 partes del voto del Congreso, y no recibir el trato de una propuesta de ley ordinaria.

Fuente: *La Constitución Política de la República*, comunicados del Tribunal Supremo Electoral, entrevistas con el Licenciado Hugo Maúl, Presidente de CEDECON, Guatemala: 6 de septiembre de 1999; Licenciado Ricardo Castillo, Guatemala: 30 de septiembre de 1999; Licenciada María Isabel Bonilla del CIEN, Guatemala: 30 de septiembre de 1999.

Cuadro 3: El Formato en Cuatro Preguntas de la Consulta Popular

Pregunta	1	2	3	4
Título de Papeleta	“Nación y Derechos Sociales”	“Organismo Legislativo”	“Organismo Ejecutivo”	“Organismo Judicial y Administración de Justicia”
Color de Papeleta	Blanca	Celeste	Verde	Rosada
Número de enmiendas incluidas	10	10	11	19
% de enmiendas que cambian forma y no substancia	0%	70%	36%	69%
Principales enmiendas	<ul style="list-style-type: none"> -Nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. -Acceso a sitios sagrados a descendientes Mayas. -Consulta a pueblos indígenas cuando leyes los afectan. -Servicios de salud gratuitos. -Indemnización universal a empleados públicos. -Servicio social o militar obligatorio. -Estado reconoce 25 idiomas. -Congreso crea Comisión para la Oficialización de las Lenguas Mayas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Juez puede autorizar intervención de “las comunicaciones realizadas por cualquier medio de transmisión.” -Se debe consultar a ciudadanos respecto a proyectos de ley antes de aprobarlos. -1 miembro del Congreso por cada 100,000 ciudadanos, 2 representantes mínimo por distrito.* 	<ul style="list-style-type: none"> -Regula la seguridad presidencial y vicepresidencial. -Presidente no puede exonerar a contribuyentes. -Crea Consejos de Desarrollo Urbano y Rural locales -Ejército ya no vela por seguridad interna. -Ministro de la Defensa puede ser un civil. -Gabinete aprueba acción militar y da una notificación al Congreso a las 24 horas. -Militares podrían llegar a votar. -Detalla creación de Policía Nacional Civil. 	<ul style="list-style-type: none"> -Derecho consuetudinario voluntario para indígenas. -Carrera judicial más específica. -Requisitos de más largo plazo para ser juez, servir en la Corte Suprema, etc. -Crea Consejo de Carrera Judicial. -Incrementa el presupuesto a 6% del total de ingresos del Estado. -Tribunales militares son parte del Organismo Judicial. -Congreso puede despedir a Procurador General.

* Un cambio similar se operó mediante ley ordinaria, sin necesidad de modificar la Constitución, y con base en datos generados por el nuevo Censo; el año entrante habrán 116 en vez de 80 diputados. Esta propuesta de enmienda generó confusión. Algunos guatemaltecos pensaron que el tamaño del Congreso se mantendría estable si rechazaban esta enmienda; se planteaba como indeseable aumentar el tamaño del Congreso, falto de credibilidad.

Anexo 1: Comunicado del CACIF del 14 de mayo de 1999

El Sector Productivo Organizado

-CACIF-

Con motivo de la Consulta Popular sobre las Reformas Constitucionales, que se llevará a cabo el 16 de mayo en toda la República,

Comparte con todos los guatemaltecos las siguientes consideraciones:

- El sector empresarial ha apoyado y continuará apoyando el proceso de paz en Guatemala como instrumento fundamental para la construcción de nuestro sistema democrático y el marco de legalidad en el país. Las Reformas Constitucionales son consecuencia de un compromiso político derivado de los acuerdos de paz.
- Durante el proceso de discusión de dichas reformas, los Diputados comprometieron gravemente este esfuerzo al desvirtuar la naturaleza de las reformas contenidas en los acuerdos y al haber aprobado una serie de reformas innecesarias.
- Presentar 50 reformas en sólo 4 preguntas es restringir a los ciudadanos su derecho a ratificar aquellas que considere convenientes, por lo que no se respeta con ello la voluntad popular.
- Afirmamos que las presiones ejercidas por organismos internacionales, constituyen una injerencia en asuntos políticos que sólo corresponden a los guatemaltecos, así como un intento por impedir una libre escogencia por parte de los ciudadanos.

Por lo tanto:

Con el consenso y el apoyo de nuestros afiliados, nos pronunciamos a favor del “NO”, y exhortamos a los ciudadanos a que acudan a votar, ejerzan libremente su derecho a decir que “NO” y a respetar la decisión que al final sea la expresión de la mayoría de los guatemaltecos.

“Unidos generamos el desarrollo de nuestra Nación.”
Guatemala de la Asunción, 14 de mayo de 1999.

Reconversión Militar y Democracia: Implicaciones de la Consulta Popular sobre las Reformas Constitucionales para el Acuerdo de fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una Democracia

Bernardo Arévalo de León

A varios meses del resultado que sepultó la posibilidad de efectuar en el corto plazo reformas a la Constitución Política de la República según lo establecido en los Acuerdos de Paz, la distancia permite evaluar más fría y calculadamente los efectos reales que este hecho ha tenido dentro del escenario político del país y, de manera más concreta, para lo que se ha dado en llamar “la Agenda de la Paz”, o la serie de temas puntuales que derivan de los Acuerdos de Paz y que se considera hitos clave para el proceso de democratización del país.

Innecesario es decir que, dentro de esta Agenda, los puntos relativos a la redefinición de ámbitos y funciones de las fuerzas armadas ocupan un lugar prominente. Uno de los rasgos más evidentes del Estado Contrainsurgente que se estableció en Guatemala a partir de los años sesenta fue el desborde de la institución militar dentro de la estructura del Estado y de la sociedad, que lo llevó de manera paulatina a constituirse en el actor político más importante – aunque nunca el único – dentro de la configuración del poder autoritario, y al desempeño de funciones públicas ajenas totalmente a la temática militar. Es evidente que el proceso inverso – el de control y reversión del desborde institucional del Ejército dentro del estado y de la sociedad, conocido también como proceso de desmilitarización o, más técnicamente, como de reconversión militar – es uno de los elementos clave del proceso de democratización de las estructuras políticas y sociales de Guatemala. Y como tal, ha recibido atención especial en el proceso de negociaciones de paz, alcanzándose la firma de un Acuerdo específico en el que se incluyó el compromiso de introducir en el texto constitucional reformas que contribuyeran a acotar clara y efectivamente la función de las fuerzas armadas en la democracia¹.

La reconversión militar en Guatemala nace de la mano de un proceso de democratización del sistema político que es iniciativa de las propias fuerzas armadas. En efecto, la decisión de iniciar una apertura destinada a trasladar a civiles electos en procesos electorales la función de gobierno hasta entonces ejercida directamente por la institución armada, es el resultado de una discusión interna dentro de las filas castrenses en torno a la crisis del Estado Contrainsurgente y cómo resolverla, y a la decisión de un grupo de oficiales de asaltar en 1982 el poder – en manos de otro grupo de altos oficiales militares – para desde allí promover las reformas políticas que consideraban necesarias.

¹ Para una discusión de la naturaleza del régimen autoritario que se estableció en Guatemala a partir de 1960, y el proceso de transición a la democracia ver: Edelberto Torres-Rivas, y Gabriel Aguilera, *Del Autoritarismo a la Paz* (Guatemala: FLACSO, 1998); Héctor Rosada Granados, *Soldados en el poder: proyecto militar en Guatemala 1944-1990* (Guatemala: Thela-Thesis, 1998); Jennifer Schirmer, *Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala* (Guatemala: FLACSO, 1999); y Bernardo Arévalo de León, *Sobre Arenas Movedizas: sociedad, estado y ejército en Guatemala 1997* (Guatemala: FLACSO, 1998).

En el marco de la debilidad de los sectores civiles – clase política y sociedad civil – en aquel momento, que era el efecto perverso de la aplicación arbitraria y sistemática de la violencia estatal y de la corrupción del sistema político característicos del poder contrainsurgente, esta decisión prefiguraba la figura modélica de “desmilitarización del gobierno sin desmilitarizar el poder”: un repliegue a posiciones menos visibles sin renunciar al control político del Estado. En efecto, más que la transformación sustantiva de las relaciones de poder dentro de la sociedad mediante la aplicación de nuevas reglas democráticas, esta “apertura militar”, que se concretó en la celebración de elecciones generales en 1985 y en la transmisión de mando en 1986, lo que buscaba era la relegitimación del Estado con el objetivo de permitirle mayor eficiencia y efectividad en lo que continuaba siendo, a ojos militares, su orientación estratégica fundamental: la lucha contrainsurgente. Se trataba de una democracia cuyos alcances estaban limitados por la concepción instrumental y antojadiza que de democracia privaba entre las elites militares, y por la intencionalidad instrumental con que nacía.

Pero no obstante las intenciones limitadas de la apertura, éstas fueron superadas por las dinámicas políticas y sociales que se desataron como efecto acumulado de una conjunción de factores exógenos y endógenos, expresados en las acciones de actores nacionales y extranjeros, que impulsaron al país a un proceso efectivo de transición política del autoritarismo a la democracia. El inicio de las negociaciones de paz en 1991 constituyó una expresión concreta del desplazamiento de poder que, por efecto de la transición, estaba teniendo lugar al interior del aparato del Estado: era la manifestación de una reconversión que ya había trascendido al control de sus iniciadores. Al mismo tiempo, y dada la naturaleza sustantiva de la agenda de las negociaciones, éstas se convirtieron en uno de los motores centrales de la reconversión: la problemática del desborde militar se reflejaba en el proceso mismo de la negociación, y en cada uno de los temas a abordar.

Si bien es cierto que una vez abierto el dique de la transición las fuerzas armadas no pudieron contener su flujo, su peso político relativo al interior del Estado les permitió “administrar” su avance. Los espacios de maniobra obtenidos mediante su incidencia en las posiciones gubernamentales fueron utilizados para desarrollar estrategias de adaptación a las transformaciones que ya se perfilaban como inevitables: desmovilización de las patrullas de autodefensa civil, cambios en el fuero militar, etc. Esto les permitió reducir el impacto de las transformaciones institucionales, pero al mismo tiempo gestó un proceso interno de adaptación, en el que los oficiales que participaron en las negociaciones de paz jugaron un rol determinante al promover posiciones institucionales compatibles con los objetivos políticos de las autoridades civiles. A las presiones extra-institucionales para la reconversión, pasaban a sumarse nuevas motivaciones intra-institucionales que, aunque evidentemente distintas en interés, orientación y alcance, convergían en el sentido general del proceso.

El *Acuerdo de fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática* (AFPC), firmado en 1996, es resultado de este proceso de desplazamiento institucional. Surge como la cristalización de una compleja dinámica de transformación iniciada diez años antes, y que finalmente queda plasmada en lineamientos básicos y claros

sobre el sentido y orientación que anima a la reconversión militar. En este sentido, su implementación se convierte en uno de los parámetros básicos para medir el avance del proceso de reconversión del estamento militar del Estado; pero de ninguna manera es el único eje de esta transformación.

Para 1996 la transición política, como fenómeno de desplazamiento del control político efectivo del Estado de las fuerzas armadas a manos civiles, estaba finalizando. La decisión de abrir un canal de comunicación directo con la insurgencia, paralelo a la mesa de negociaciones, establecía una clara distancia con las posiciones que la institución armada favorecía hasta hacía pocas semanas, y evidenciaba nuevas condiciones para el ejercicio del poder por parte de autoridades civiles que descubrían, al mismo tiempo, voluntad de afirmar su autoridad frente al Ejército. Finalmente, con el fin de la insurgencia tras la firma de los Acuerdos de Paz, desaparecía la última excusa para justificar un rol político para las fuerzas armadas.

En el período inmediatamente posterior a la firma de los Acuerdos de Paz existían, como nunca antes en la historia del país, condiciones propicias para avanzar en la redefinición de la relación entre sociedad, Estado, y fuerzas armadas. Por una parte, un gobierno con amplia base de legitimidad, cuyos vínculos directos con el sector privado le brindaban un amplio margen de maniobra, sumado a un claro dominio político en el Congreso de la República. Adicionalmente, un inequívoco respaldo internacional a la agenda de transformaciones derivada de los Acuerdos de Paz, expresada en apoyo político y financiero. Finalmente, un texto que, aunque de manera general y sin agotar la temática, sentaba las bases para la continuación del proceso de reconversión militar, y un liderazgo militar consciente de la necesidad de continuar con el proceso de transformación institucional.

Resultaba evidente que, en la medida en que la redefinición de la función del Ejército constituye un objetivo estratégico para la construcción de un verdadero estado democrático de derecho, el paso a seguir era el establecimiento, por parte de las autoridades de gobierno, de una clara estrategia política destinada a profundizar el proceso de reconversión militar que utilizara como medio privilegiado el AFPC: el desarrollo de la capacidad institucional para ejercer control objetivo desde los órganos del Estado responsables; el establecimiento de un proceso de involucramiento progresivo de los distintos sectores políticos y sociales en la problemática; la creación de una política de recursos humanos destinada a proporcionar la capacidad profesional civil imprescindible .

Los hechos, sin embargo, apuntan a la ausencia de una estrategia de esta naturaleza. El efecto acumulado de los avances en el cumplimiento del AFPC - demorado, parcial, con mayor énfasis a la letra que al espíritu del texto - y las decisiones gubernamentales en torno a una serie de temas puntuales - la crisis de seguridad pública, el caso Gerardi, el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico y sus recomendaciones, el relevo de mandos militares, etc. - ha sido, precisamente, el de frenar el impulso de transformación - reconversión militar y fortalecimiento del poder civil - que estaba construido en el proceso mismo de transición y que parecía fortalecerse con la firma de los Acuerdos de Paz. Esta

situación sólo puede explicarse por la ausencia de un marco que diera coherencia y direccionalidad a la acción de un poder ejecutivo que, por otra parte, dió muestras claras de estar en capacidad de ejercer su autoridad sobre el Ejército: no es una situación derivada de la debilidad de las autoridades civiles, sino de su indefinición e inoperancia en el tema.

Eso explicaría otra de las características de la textura de las relaciones entre sociedad, estado y Ejército en Guatemala tras la firma de los Acuerdos de Paz: el bajo nivel de resistencia militar. En el caso guatemalteco el Ejército, cuyo hábil manejo del proceso de reconversión en el contexto de una larga negociación política le permitió reducir los costos institucionales de la firma de la Paz, no se ha visto en la necesidad de montar campañas destinadas a contener los impulsos transformadores de las autoridades civiles. Evidentemente, porque la institución misma, como resultado de su estrategia de adaptación al escenario político, había asimilado la necesidad de realizar algunas transformaciones. Pero también porque no ha existido presión por parte de las autoridades civiles para profundizar los cambios mas allá de lo que los militares mismos están dispuestos a ceder².

Es en este marco que la Consulta Popular sobre las reformas constitucionales tiene lugar: con un proceso de reconversión que ya acusaba, a inicios de 1999, rasgos de debilitamiento y desorientación. ¿Cuál era, entonces, la significación de las reformas constitucionales propuestas?

Derivadas del AFPC, dos reformas centrales se planteaban en las reformas constitucionales relativas al rol de las fuerzas armadas dentro del Estado: en primer lugar, la eliminación de la seguridad interior como función permanente del Ejército³, y la regulación de su utilización para situaciones de excepción a esta norma. En segundo lugar, eliminar la determinación de que sólo un militar puede ocupar el cargo de Ministro de la Defensa, abriendo la puerta para la designación de un civil al cargo.

Si bien ambas reformas son importantes, la circunscripción de la función militar a la seguridad externa – con la complementaria designación de responsabilidad sobre la seguridad interna y el orden público a la nueva Policía Nacional Civil – posee un carácter estratégico en el desarrollo de una institucionalidad democrática en el país. Resultado de la confluencia de tendencias propias del autoritarismo militarista criollo con el marco doctrinario de la guerra fría, la consignación de la función militar a la seguridad interna en la Constitución Política revelaba la visualización de un “enemigo interno” que era objeto de la acción militar del Estado. En la práctica, esta responsabilidad dio lugar no sólo a las violaciones masivas de derechos humanos que fueron tristemente típicas de los regímenes

² Para una discusión del marco conceptual para el análisis de los procesos de redefinición de las relaciones entre sociedad, estado y fuerzas armadas, ver: Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988); Paul W. Zagorsky, *Democracy vs. National Security: Civil-Military Relations in Latin America* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1992); Rut Diamint, ed., *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999).

³ Y ligado a ésta, la consignación constitucional de la responsabilidad de la PNC en el área de “orden público y seguridad interna”.

autoritarios latinoamericanos y que en Guatemala llegaron a expresiones paroxísticas, sino servía de asidero para el desborde militar dentro de la institucionalidad política de estados débiles que, como el guatemalteco, se veían condenados a recurrir al poder coercitivo como único recurso a la gobernabilidad ante las crisis de legitimidad que su propia configuración autoritaria - y su incapacidad política - les acarrea⁴. La intención de la reforma propuesta en el AFPC no era solamente corregir expresiones de un modelo de seguridad autoritario desfasado con relación al nuevo marco político, sino eliminar el riesgo de futuras incursiones militares en la política al amparo de interpretaciones antojadizas sobre su responsabilidad tutelar sobre el Estado.

La designación de un civil como Ministro de la Defensa buscaba afirmar el principio de subordinación de la institución militar a las autoridades civiles del Estado, eliminando la presencia de un oficial de un ejército supuestamente apolítico y neutral, en un cuerpo eminentemente político como lo es el gabinete de gobierno. En el marco de un Estado que desarrolla adecuadamente el entramado legal e institucional que permite a las autoridades civiles ejercer control y supervisión sobre las fuerzas armadas como sobre cualquier otro cuerpo estatal, un ministro civil se constituye en el ejecutor de las políticas de gobierno - que a su vez derivan de políticas de estado - sobre los aspectos militares de la problemática de la defensa nacional.

Consideradas en abstracción de la coyuntura política y de las dinámicas históricas que marcan las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas en Guatemala, estas reformas parecerían a primera vista ser determinantes y suficientes para la gestación de nuevos patrones institucionales compatibles con la democracia. En la realidad, su alcance era más limitado. En primer lugar, la regulación para la utilización excepcional de las fuerzas armadas para problemas de seguridad interna dificultaba, más no precluía, la utilización del Ejército como recurso para la gobernabilidad. En el marco de un país en el que la brecha entre el país legal y el país real sigue siendo abismal; en el contexto de una sociedad permeada aún por valores autoritarios que favorecen soluciones coercitivas, las previsiones de las reformas constitucionales no constituían un obstáculo insalvable ni una garantía firme de que, sea por iniciativa propia o por invitación civil, las fuerzas armadas no incursionarían nuevamente en la política.

La posibilidad de designar a un civil como Ministro de la Defensa acusaba limitaciones más agudas. En primer lugar, aunque el compromiso contraído en el AFPC establecía que un civil debía ser el Ministro, la negociación realizada en el Congreso de la República diluyó el compromiso original a una posibilidad librada a la voluntad y la habilidad política del gobernante de turno: elementos que han sido relativamente escasos en nuestra experiencia política reciente. Pero suponiendo un civil como titular de la cartera: ¿Con quién ejercería sus funciones de conducto y conductor de la política del Gobierno hacia la institución militar? ¿Quiénes serían los funcionarios expertos en distintos aspectos de la problemática de la seguridad externa y la defensa, que lo acompañarían en el diseño e

⁴ Para un análisis de la problemática de seguridad de estados débiles, ver Brian Job, ed., *The Insecurity Dilemma* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1992).

implementación de un marco conceptual y operativo para el funcionamiento del aparato militar del Estado, y que complementarían su autoridad política frente al Ejército con la autoridad técnica correspondiente? La escasez crónica de recurso humano civil capacitado, con posibilidad de constituirse en un funcionariado capaz de asumir las responsabilidades relacionadas a la conducción civil de la problemática de la seguridad y la defensa, sugieren que un civil que asumiera el cargo de Ministro de la Defensa con el próximo gobierno hubiera sido un impotente prisionero en una jaula de oro, o un testaferrero consciente de un estamento militar que, por diseño o por casualidad, continuaría siendo el poder real dentro del Ministerio.

Estas consideraciones no cuestionan la necesidad de las reformas que se proponían, que eran indudablemente positivas, sino evidencian que su significación y alcance real dependían de la medida en que ambas se encontraran inscritas en una estrategia integral que, desglosada en acciones puntuales realizadas en los distintos niveles legales, políticos y administrativos del país, coordinara los diversos esfuerzos dentro de un marco conceptual y operativo común. Pero la ausencia de ese marco, que hubiera diluido su impacto político en caso de aprobación, relativiza también la importancia de su rechazo: no se trata de la derrota de una batalla clave, o del descalabro de una estrategia maestra.

El triunfalismo de ciertos sectores militares, que han interpretado en el rechazo a las reformas constitucionales una vindicación de su papel histórico al haber obtenido “el respaldo del pueblo”, no es sino un intento de obtener el máximo provecho de una situación que, bien saben, responde a otras motivaciones. Las reformas propuestas a los temas militares sufrieron la misma suerte del resto de reformas sustantivas: cayeron víctimas, en primer lugar, de la indiferencia de un electorado que se demostró ajeno a los procesos políticos cupulares y de quienes en su voto expresaron un rechazo mas al procedimiento que al fondo de la consulta, y en segundo lugar, de la explotación de temores atávicos vinculados al racismo de cierto sector de la población⁵.

Eso explicaría otro de los datos paradójales del escenario post-consulta: no obstante el rechazo a las reformas propuestas, y el éxito relativo de los sectores que se oponían a las mismas en movilizar al voto negativo, la agenda de la paz continúa vigente. Encuestas de

⁵ En realidad, aunque es evidente que el hábil blitzkrieg periodístico desatado por sectores opuestos a las reformas logró azuzar el innegable racismo que permea a muchos sectores de nuestra sociedad, no es posible establecer la medida en que ha sido elemento central en la motivación de quienes votaron No: sectores indígenas en el Altiplano Occidental votaron en contra de las reformas relacionadas al tema étnico, y sectores ladinos de Oriente votaron a favor de las reformas. En cuanto a la pregunta específica sobre el tema militar, si se quisiera especular en torno a las motivaciones que se encontraban detrás del sí y del no, podríamos utilizar una figura retórica y decir que, para las primeras, era determinante el fantasma de la violencia contrainsurgente, y que para las segundas, lo fue el fantasma de la violencia criminal. Quienes apoyaron las reformas, lo habrían hecho buscando eliminar la posibilidad de nuevos desbordes militares y de la violencia política que los caracterizó en el pasado. Quienes las rechazaron, habrían buscado - a partir de una muy común confusión entre seguridad interna y seguridad pública - mecanismos de defensa contra lo que se percibe como un auge criminal que las autoridades civiles responsables no están en condiciones de enfrentar. Sin embargo, el análisis detallado de los resultados del evento demuestra que la respuesta a la pregunta 3, que contenía las propuestas sobre el tema militar, mantiene el mismo comportamiento que las demás preguntas en relación a las demás, en todos los departamentos del país: aquellos que fueron asolados por la violencia estatal, y aquellos que están mas afectados por la violencia criminal. Es decir, no se evidencia un patrón de votación que evidenciara motivaciones diferenciadas en torno a esta pregunta.

opinión realizadas tras la consulta evidenciaron que el voto negativo no podía interpretarse como un rechazo a los Acuerdos de Paz o a la agenda que se deriva de ellos, ni que pensaban que el rechazo a las reformas propuestas tuviera ese significado. Casi todos los candidatos presidenciales han recogido en sus propuestas mención explícita a los Acuerdos de Paz como parte integral de sus planes. El tema de la reconversión militar continúa sobre la mesa: los principales contendientes se sienten en la necesidad de manifestarse - sea por convicción o interés - sobre el tema de la transformación institucional del Ejército, y de hacerlo en sentido de continuar los cambios.

De hecho, el camino para la redefinición de la función militar dentro del Estado no se cierra por el rechazo a las reformas propuestas. Incluso en lo relativo a la asignación de responsabilidad sobre seguridad interna a las fuerzas armadas, un trabajo serio a otros niveles legislativos permitiría calificar el mandato constitucional. La modificación de las leyes que regulan a la institución militar, de la ley de orden público, de la Policía Nacional Civil, etc. permitiría acotar la significación del término “seguridad interna” – que no es sinónimo de seguridad pública – de acuerdo a los requerimientos de un Estado democrático de derecho y diseñar una estructura operativa que asigne responsabilidades claramente diferenciadas a los distintos órganos de seguridad del Estado. De hecho, vale la pena recordar la ausencia de un mandato constitucional no ha impedido el funcionamiento de la Policía Nacional Civil ahora, y de la Policía Nacional anteriormente. Como también es ilustrativo el hecho de que el significado del término “seguridad interna” que puede deducirse de la legislación vigente actualmente, no incluye lo relacionado a la seguridad pública o ciudadana que, en un equívoco común, se le atribuye⁶.

De manera similar pueden abordarse los demás temas relacionados a la reconversión militar y al fortalecimiento del poder civil⁷. En el marco de una estrategia claramente definida, sería posible identificar los mecanismos jurídicos y políticos que hicieran posible avanzar por rutas alternativas, sin violentar el marco constitucional. El problema es la ausencia de un marco conceptual claro sobre el tema, y de una estrategia derivada del mismo. Y sin estos elementos que le den sentido de política (coherencia, intencionalidad, efectividad) a las diversas medidas propuestas, el efecto que podrán tener será errático: positivo, banal, o peligroso.

⁶ La Ley de Orden Público asigna responsabilidad a las fuerzas armadas en casos de calamidad pública o de subversión armada, sin incluir la función policial. De hecho, así como la seguridad externa incluye ámbitos militares y ámbitos no militares (políticos, económicos, etc.) la seguridad interna incluye diversos ámbitos. No todos los ámbitos de la seguridad externa le corresponden al Ejército: otras dependencias del estado, como el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Ministerio de Economía, para citar los más evidentes, poseen también responsabilidad en la materia. De igual manera, los distintos ámbitos de la seguridad interna deben ser definidos, estableciendo la responsabilidad institucional adecuada.

⁷ De hecho, muchas de las reformas propuestas no eran estrictamente necesarias desde un punto de vista práctico. Un claro ejemplo se encuentra en lo relativo a la seguridad presidencial: la inclusión de la mención de que deberá estar en manos de personal civil, responde más a una necesidad política que jurídica. El funcionamiento del Estado Mayor Presidencial, como cuerpo militar responsable de la seguridad presidencial, no derivaba de un mandato constitucional. De la misma manera, su disolución no requería de una reforma constitucional. La decisión del presidente Arzú de posponer su disolución se debió a consideraciones de otra índole.

Más importante que el replanteamiento de las reformas constitucionales, en términos de oportunidad o de contenido, es la necesidad de diseñar un marco conceptual y una estrategia política, de la que se pueda derivar una estructura operativa coherente y efectiva para la reconversión militar y el fortalecimiento de la capacidad del poder civil de cumplir con sus funciones en el área de seguridad del Estado. En su ausencia, cualquier eventual reforma del texto constitucional no servirá sino para agrandar la brecha abismal que existe entre el país que dibujan las leyes y el que existe en los hechos.

En el fondo, el efecto del rechazo a las reformas constitucionales sobre el tema militar confirma un estancamiento del proceso de reconversión cuyos signos ya eran evidentes desde mucho antes, y la configuración de un modelo de relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas que más corresponde a una autonomía relativa que a una subordinación efectiva del estamento militar al poder civil. Una situación que es el resultado más del abandono conceptual y operativo de la problemática por parte de las autoridades civiles, que de una resistencia efectiva y consciente de las fuerzas armadas⁸. Le corresponderá a las próximas autoridades políticas del país enfrentar el reto de rescatar el proceso de readecuación de la función militar a los requerimientos de seguridad de un Estado democrático de derecho, y demostrar que poseen claridad conceptual, voluntad política y habilidad política para hacerlo.

⁸ Las razones que han llevado a esta situación de desaprovechamiento de una oportunidad histórica escapan a los objetivos de este artículo, pero evidentemente corresponden a la medida en que se ha dado una trilogía básica para toda transformación de fondo: Claridad conceptual, voluntad política, y habilidad política.

La Paz y la Democracia: Un Futuro Impredecible

Edelberto Torres-Rivas

La vida política de Guatemala está llena de paradojas. Hay dos que constituyen además rasgos originales de este proceso que ya cubre los últimos quince años. Por un lado, que el desarrollo democrático que se inicia a partir de la crisis del modelo del poder contrainsurgente, en 1982, fue una iniciativa militar. Se originó en la descomposición de la alianza militares-empresarios-Iglesia-intereses norteamericanos. Los primeros, dejaron de ser importantes como factor de poder aunque siguieron siendo decisivos en el mantenimiento de la estabilidad política y actores decisivos en el conflicto armado. Por el otro, los procesos democráticos se adelantan a la obtención de la paz, justamente lo contrario de lo que ocurrió en otras sociedades como las asiáticas y africanas. Ahí, la pacificación del país es la condición inicial de los procesos democráticos.

Estas características son importantes porque condicionan de múltiple manera el doble proceso de la transición democrática y de la consolidación de la paz. Ambos podrían reforzarse mutuamente, hasta el punto en que siendo uno garantía del otro, tendieran a confundirse en un solo resultado histórico: la construcción de una nueva sociedad.

La democracia electoral

Sin embargo, esos desarrollos no han caminado bien en el sentido de su consolidación. La dinámica del desarrollo democrático pareciera quedar satisfecha con el sólo cumplimiento del requisito electoral. Nadie pone en duda que las tres elecciones presidenciales, las cinco elecciones municipales y parlamentarias y las dos consultas realizadas entre marzo de 1984 y mayo de 1999 han sido abiertas, libres y competitivas. Satisfacen sin duda los requisitos de la definición instrumental de la democracia liberal. Las elecciones constituyeron, en el inicio, la posibilidad de un necesario reacomodo de intereses político/ideológicos que el período contrainsurgente no permitía. Con posterioridad, el sufragio va siendo un ejercicio de competencia política cada vez mas vaciado de contenidos programáticos y, sobre todo, con un alarmante crecimiento de la abstención electoral, la más alta de América Latina.

Se corre el riesgo de quedarnos estacionados en el camino de la construcción democrática, cumpliendo honestamente la condición de realizar elecciones sin fraude. *La falacia electoralista* puede ciertamente satisfacer a algunos intereses políticos. Sectores de derecha en el pasado opuestos a este ejercicio, aceptan ahora esta modalidad mínima de la democracia porque ella se apoya tanto en formas elementales de participación ciudadana, como en la segura victoria de sus partidos. ¿Qué pasaría con el éxito electoral de la URNG, improbable hasta el día de hoy? En el horizonte inmediato, visible, nada amenaza este orden social postbélico, sin graves conflictos sociales.

Es evidente que el desarrollo democrático requiere de nuevas experiencias en dirección de su gradual consolidación. Por ejemplo, la productividad del sistema democrático se establece a través de la seguridad que el sistema otorga a sus habitantes. Y esa seguridad se ve ahora amenazada por el desborde criminal grave e insoportable que ocurre en todo el país, siendo menor

en las zonas indígenas y alarmante en la ciudad capital. Hay también inseguridad jurídica, que afecta sobre todo a decenas de miles de campesinos, con títulos de propiedad precarios. O la que subyace en las conductas discriminatorias del sistema judicial, que juzga y condena en español a potenciales delincuentes mayas que no lo entienden.

Se discurre con cierta frecuencia acerca de la necesidad de una democracia intercultural, como un objetivo inmediato de quienes aceptan el carácter pluriétnico de esta sociedad. Se trata de un reconocimiento factual que es necesario y justo pero que constituye un objetivo que sólo en el largo plazo podrá ser satisfecho. La incorporación efectiva de la población indígena no depende ni del reconocimiento constitucional ni de la buena fe de los intelectuales mayófilos y sus ONGs. Requiere, entre otras condiciones, mejorar visiblemente sus actuales niveles de sobrevivencia pues los peores indicadores de la pobreza se encuentran en la población indígena; también un perfil más acabado de sus identidades, condiciones materiales para el ejercicio ciudadano. Y sobre todo una intensa labor educativa entre mayas, ladinos y blancos para debilitar las vigorosas raíces del racismo guatemalteco. Pero un predicamento que resume lo anterior, es cierto: *sin la efectiva participación de la población maya en la política nacional, la democracia guatemalteca será siempre débil e inestable.*

La agenda de la paz

La negociación para poner fin al conflicto fue prolongada y compleja y, en esa medida, estableció las condiciones de un difícil cumplimiento de la docena de acuerdos alcanzados. No se ha intentado un balance de su cumplimiento porque resulta problemático el establecimiento de los parámetros para medirlo. La certeza existe en aquellos aspectos más prácticos vinculados al cese de fuego, la desmovilización de la insurgencia, su incorporación a la vida civil; así como el retorno de los grupos refugiados y su reubicación. En este último aspecto hay notorias debilidades tanto con algunos que regresaron de México de manera menos organizada, como con la población desplazada que se escondió en zonas remotas de la montaña (las llamadas Comunidades de Población en Resistencia) que fueron las más golpeadas por el abandono en que quedaron.

Hay otras dimensiones en donde los retrasos no sólo son evidentes sino que el incumplimiento afecta directamente el proceso de consolidación democrática. Ha faltado voluntad del grupo gobernante para aprovechar la coyuntura inicial y avanzar estableciendo una Agenda Nacional con amplio apoyo social; o por ejemplo, en el combate contra la impunidad. Es del dominio público que algunos sectores civil/militares forman parte de la estructura del crimen organizado. Son poderosos e intocables, pero la sociedad nacional se habría satisfecho si se les identifica, juzga y condena. Sin duda, habría crecido el apoyo popular a la construcción de la paz, pero sobre todo, se habría fortalecido la confianza ciudadana en las posibilidades democráticas.

Otro aspecto se refiere al tema militar, en donde el *espíritu del Acuerdo* correspondiente ha sido parcialmente escamoteado: la reducción del 33% de los efectivos se logró a través de la no incorporación de soldados a partir de una planilla que lo preveía. Ningún oficial fue dado de baja; 6 zonas militares, ya sin importancia, fueron desmontadas; la Policía Militar Ambulante se disolvió. Pero el Estado Mayor Presidencial no sólo todavía existe sino que su presencia se ha fortalecido en ámbitos de la seguridad interna. En general la fuerza de los militares, alimentada por la inercia de la cultura autoritaria, es ubicua y decisiva sobre todo en el interior del país. Así, hay regiones donde

las ex-Patrullas de Autodefensa Civil, desmovilizadas formal y gradualmente en 1996, constituyen un poderoso factor de poder local. Los pocos juicios penales contra militares no progresan, salvo cuando se trata de soldados, por lo general, indígenas.

Otra dimensión se refiere a cambios recomendados por los Acuerdos para hacerlos en ciertas instituciones del Estado. Mencionemos el retraso en las reformas del sistema judicial porque ahí encontramos el mas grave, sin duda porque fue el poder mas comprometido con las dictaduras militares. La corrupción y la incompetencia vuelven difícil la función de juzgar y castigar, que se convierte en un problema inmanejable por el aumento de la criminalidad que el ambiente de paz, indirectamente, ha estimulado. Importantes recursos financieros e iniciativas técnicas se han planteado y/o están en camino para fortalecer el papel del Ministerio Público, de la investigación criminal y de los jueces en sus diversos niveles, de la estructura carcelaria. En este sentido, debe mencionarse la creación de la Policía Nacional Civil, desmilitarizada. Del total previsto de 20,000 plazas activas hacia fines del año 2,000, más del 50% han sido ya creadas y cubren 11 departamentos. La elección de una nueva Corte Suprema de Justicia (octubre, 1999) y de la de Constitucionalidad constituye un paso adelante en el adcentamiento del poder judicial.

En la dimensión socioeconómica la agenda es difícil y su satisfacción sólo se comprende en una perspectiva de mediano plazo. El crecimiento económico en un 6% mínimo no ha sido posible porque depende, en gran medida, del comportamiento de variables externas. La renovación de la estructura fiscal no se ha logrado y está lejos de satisfacerse el 12% de la carga tributaria en relación al PIB a finales de 1999. Los intentos de cambio se han frustrados ahora y en el pasado, lo que revela la fuerza de la tradición cultural de evasión en el pago de impuestos. El gasto público en educación y salud se acerca a los porcentajes previstos. Algunos proyectos (no de descentralización) de desconcentración de servicios han caminado exitosamente. Se ha fortalecido financieramente el poder del municipio y crece la participación local, especialmente por parte de grupos indígenas. La democracia participativa tiene en este aspecto su mejor oportunidad.

Las reformas constitucionales y la Consulta Popular

Las reformas constitucionales estaban previstos en el Acuerdo de Oslo del 7 de diciembre de 1996. Ellas se referían a aspectos de los derechos de los pueblos indígenas, al fortalecimiento del poder civil y la función del Ejército, el régimen electoral y otras disposiciones. Era un total de 12 reformas que luego el Congreso Nacional, en el interior de un debate politiquero y prolongado, aumentó a 50. En general, las reformas a la Constitución tienen que ser aprobadas por el Congreso y ratificadas por una Consulta Popular. Esta fue finalmente convocada para el 16 de mayo de 1999, un año después de lo previsto. Su aprobación era importante porque elevaba al rango constitucional recomendaciones que el Gobierno y la URNG habían pactado.

El debate que desencadenó este referendun exhibió de manera elocuente la calidad de las fuerzas políticas que apoyaban la paz. Fue evidente, desde el mismo 29 de diciembre de 1996 - fecha de la firma del Acuerdo final- que el apoyo popular era débil. Son varias las causas. En parte por la naturaleza de la fase final del conflicto armado, prácticamente inexistente y localizado en zonas remotas del país. La firma de la paz, a su vez, fue presentada como una victoria del gobierno, que no hizo nada por convertirlo en un hecho de significación nacional. Además, algunos sectores conservadores lo vieron siempre como una concertación entre delincuentes y el gobierno, sin que se

consultara a la sociedad. Por ello, sin efectos vinculantes, sin fuerza legal. De hecho, sólo el gobierno y la URNG, más algunas organizaciones sociales se comprometieron en el cumplimiento de los acuerdos. No ha habido fuerzas políticas mayoritarias respaldándolos.

La derrota en la Consulta constituye un serio golpe al proceso de paz. Obliga a trazar nuevas estrategias de apoyo y cumplimiento. En la deplorable victoria del NO hubo otros factores propios de la historia nacional. Básicamente, un temor al cambio, a todo lo que supone alterar el status quo, donde ocupaba un lugar central el reconocimiento a los derechos indígenas. Este temor llegó a movilizar diversas expresiones ancestrales del racismo guatemalteco, hipócrita pero perverso, en las zonas urbano/ladinas. Pero hubo también mucho desconocimiento y confusión sobre los alcances de las reformas resultado de la redacción defectuosa de muchos artículos. La apatía política alcanzó su índice más bajo: una participación reducida del 18.5% de los inscritos.

Los Acuerdos de Paz se mantienen y la campaña electoral en curso ha dado oportunidad para que los partidos y los candidatos se manifiesten en su apoyo. Continúa siendo un objetivo importante y bien valorado, lo que deja de lado el tema de las reformas constitucionales. Por ejemplo, en lo relativo al Ejército, todos los candidatos han hecho suya la propuesta de una reconversión militar, prueba de que aún sin cambiar la Constitución se puede avanzar. Como en todos los aspectos de la política, lo que cuenta es la voluntad para ir hacia adelante. La presencia de la comunidad internacional, de la que todos son sensibles, es una garantía de que su apoyo puede contribuir a consolidar la democracia y la reconciliación nacional. Es cuestión de trazar nuevas estrategias de cara al cumplimiento sustantivo de los Acuerdos. Hay una dinámica que no puede detenerse, que sufrió un traspies con el NO pero que puede encontrar nuevos caminos: leyes ordinarias, decretos del poder ejecutivo, etc.

Por ejemplo lo relativo al Pacto Fiscal, que ha permitido crear un grupo de alto nivel por parte de la Comisión de Acompañamiento ante los problemas de incumplimiento y recalendarización. La Comisión del Pacto se propone cubrir todo lo fiscal: gasto, deuda, patrimonio público, administración tributaria, balance fiscal, etc. Hasta el momento han hecho consultas exitosas con empresarios, universidades, sindicatos, cooperativas y partidos políticos. Se propone hacer recomendaciones para una nueva política fiscal del Estado y una metodología de negociaciones.

Un futuro incierto

Como es sabido, en democracias nuevas, la transición puede terminar cuando las reglas del juego electoral han sido reconocidas y aceptadas por los actores políticos. Pero la consolidación puede demorarse, porque ella depende del grado de legitimidad y eficacia que las instituciones democráticas vayan alcanzando y de la ampliación de la participación ciudadana. Las elecciones del 7 de noviembre de 1999 fueron importantes en ese sentido, porque constituyeron las primeras elecciones del período postbélico. Por primera vez en muchos años se logró una participación electoral superior al 50%. En estas elecciones, participaron por vez primera las organizaciones guerrilleras convertidas en partido político y los resultados fueron más favorables de lo esperado. La democracia requiere de una izquierda política cuya debilidad en el caso de Guatemala no es electoral sino programática y de liderazgo nacional.

Los desafíos que enfrentará el nuevo gobierno, a partir del 15 de enero del 2000, son varios y complejos. La paz y la democracia sólo podrían continuar consolidándose si en el cumplimiento de sus metas coinciden todas las fuerzas sociales y políticas más importantes del país. Empieza a hablarse desde distintos ángulos de la sociedad de la conveniencia de una Asamblea Constituyente, para alcanzar un cuerpo constitucional realmente moderno, a todo con los desafíos de la época. Una Agenda Nacional básica, una agenda de Estado de carácter multipartidario -- el FRG, el PAN y la ANN -- tendría que incluir la reforma electoral y de partidos políticos, los aspectos concernientes al reconocimiento pleno de la identidad y derechos de los pueblos indígenas, la reforma fiscal que sugiere el Pacto Fiscal, completar la reforma del sector justicia en el marco del Estado de Derecho, la reconversión militar dictada desde el poder civil, el diseño de políticas sociales y de desarrollo rural que promuevan el desarrollo humano con equidad. Estos temas, por sí mismos, justificarían la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Todo dependerá, entre otras razones, de la modalidad de la victoria electoral de las fuerzas en pugna.

BIOGRAFÍAS DE LOS PARTICIPANTES EN ESTA PUBLICACIÓN

Bernardo Arévalo de León es Sociólogo de profesión y actualmente se desempeña como Investigador de estudios políticos en FLACSO-Guatemala. Fue Viceministro de Relaciones Exteriores y Embajador de Guatemala en España. Ha escrito ampliamente sobre relaciones civiles-militares y política de seguridad en los Estados democráticos; fue asesor especial sobre Guatemala en el Proyecto sobre Sociedades Desgarradas por la Guerra del Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD).

Cynthia J. Arnson es Directora Adjunta del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y Coordinadora del estudio comparativo de resolución de conflictos y procesos de paz en Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú. Además de haber publicado diversos trabajos sobre política exterior de Estados Unidos y otros temas relacionados, es Editora del libro *Comparative Peace Processes in Latin America* (Stanford, CA: Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press, 1999).

Dinorah Azpuru está de licencia como Coordinadora del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas en la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) con el fin de obtener su Doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Pittsburgh en Estados Unidos. Ha sido Catedrática y Vicedecana de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Landívar. Ha publicado diversos trabajos sobre democratización. Fue nombrada Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Reforma Electoral derivada de los Acuerdos de Paz.

Demetrio Cojtí Cuxil ha sido durante varios años Oficial de Programas del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en Guatemala. También se ha desempeñado como investigador y catedrático en la Universidad Rafael Landívar y en otras universidades del país. Ha escrito ampliamente sobre temas relacionados con la etnicidad en Guatemala. Recibió su Doctorado de la Universidad de Lovaina en Bélgica.

Carroll Ríos de Rodríguez es miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES). Es además Fiduciaria y Catedrática de Economía y Política Pública en la Universidad Francisco Marroquín. Es columnista regular del periódico guatemalteco *Siglo Veintiuno* y ha escrito ampliamente sobre cuestiones de descentralización y economía informal. Anteriormente se desempeñó como Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).

Edelberto Torres-Rivas es actualmente Director del Programa de Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad Rafael Landívar y Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha sido Catedrático en diversas universidades en Guatemala, América Latina, Estados Unidos y Europa. Ha publicado innumerables trabajos sobre historia y política de Centroamérica. Su libro más reciente, con Gabriel Aguilera, es *Del autoritarismo a la paz: un estudio sobre el Estado contrainsurgente en Guatemala* (Guatemala: FLACSO, 1998).

This publication is one of a series of Working Papers of the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars. The series includes papers in the humanities and social sciences from Program fellows, guest scholars, workshops, colloquia, and conferences. The series aims to extend the Program's discussions to a wider community throughout the Americas, to help authors obtain timely criticism of work in progress, and to provide, directly or indirectly, scholarly and intellectual context for contemporary policy concerns.

Single copies of Working Papers may be obtained without charge by writing to:

Latin American Program Working Papers
The Woodrow Wilson Center
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20523
202-691-4030
202-691-4076 (fax)
e-mail: lap@wwic.si.edu

The Woodrow Wilson International Center for Scholars was created by Congress in 1968 as a "living institution expressing the ideals and concerns of Woodrow Wilson, symbolizing and strengthening the fruitful relations between the world of learning and the world of public affairs." The Center's Latin American Program was established in 1977.

LATIN AMERICAN PROGRAM STAFF

Joseph S. Tulchin, Director
Cynthia J. Arnson, Assistant Director
Allison M. Garland, Senior Program Associate
Ralph H. Espach, Program Associate
Katherine Morse, Program Assistant
Heather Golding, Program Aide

Woodrow Wilson International Center for Scholars
Lee H. Hamilton, Director

Board of Trustees

Joseph A. Cari, Jr., Chair; Steven Alan Bennett, Vice Chair. Public Members: Madeleine K. Albright, Secretary, U.S. Department of State; James H. Billington, Librarian of Congress; John W. Carlin, Archivist of the United States; Penn Kemble, Acting Director, U.S. Information Agency; William R. Ferris, Chair, National Endowment for Humanities; I. Michael Heyman, Secretary, Smithsonian Institution; Richard W. Riley, Secretary, U.S. Department of Education; Donna E. Shalala, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services. *Private Citizen Members:* Dr. Carol Cartwright, Daniel L. Doctoroff, Jean L. Hennessey, Daniel L. Lamaute, Paul Hae Park, Thomas R. Reedy, S. Dillon Ripley, Nancy M. Zirkin. *Designated Appointee of the President from within the Federal Government:* Samuel R. Berger, Assistant to the President for National Security Affairs.

Wilson Council

Albert Abramson, Cyrus A. Ansary, J. Burchenal Ault, Charles F. Barber, Theodore C. Barreaux, Joseph C. Bell, John L. Bryant, Jr., Conrad Cafritz, Nicola L. Caiola, Raoul L. Carroll, Albert V. Casey, Peter B. Clark, William T. Coleman, Jr., Michael D. DiGiacomo, Frank P. Doyle, Donald G. Drapkin, F. Samuel Eberts III, I. Steven Edelson, John H. Foster, Barbara Hackman Franklin, The Honorable Bruce S. Gelb, The Honorable Jerry P. Genova, Alma Gildenhorn, Joseph B. Gildenhorn, David F. GirardiCarlo, Michael B. Goldberg, William E. Grayson, Raymond A. Guenter, Robert R. Harlin, Verna R. Harrah, Eric Hotung, Frances Humphrey Howard, John L. Howard, Darrell E. Issa, Jerry Jasinowski, Brenda LaGrange Johnson, Dennis D. Jorgensen, Shelley Kamins, Anastasia Kelly, Christopher Kennan, Steven Kotler, William H. Kremer, Kathleen D. Lacey, Donald S. Lamm, Harold Levy, David Link, David S. Mandel, Edwin S. Marks, Robert McCarthy, Esq., C. Peter McColough, James D. McDonald, Philip Merrill, Jeremiah L. Murphy, Martha T. Muse, Gerald L. Parsky, L. Richardson Preyer, The Honorable Robert Quartel, Jr., Edward V. Regan, J. Steven Rhodes, Edwin Robbins, Philip E. Rollhaus, Jr., George P. Shultz, Raja W. Sidawi, Ron Silver, William A. Slaughter, Timothy E. Stapleford, Linda Bryant Valentine, Deborah Wince-Smith, Herbert S. Winokur, Jr.

The Woodrow Wilson International Center for Scholars is the nation's living memorial to Woodrow Wilson, president of the United States from 1913 to 1921. Created by law in 1968, the Center is Washington's only independent, wide-ranging, and nonpartisan institute for advanced study where vital current issues and their deep historical background are explored through research and dialogue. The American public is informed by the Center through broadcast, open meetings, print publication, and electronic outreach. The Center is supported by both public and private funds.

Views expressed in Center publications are not necessarily those of the Center's staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

To receive Center publications regularly or to request change of address, please write to Public Affairs, Woodrow Wilson Center, One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue, N.W., Washington, D.C. 20523, or send e-mail to obriench@wwic.si.edu. Visit the Center on the World Wide Web at <http://wwics.si.edu>.