

Guatemala. El problema democrático*

Jonas, Susanne

Susanne Jonas: Cientista social estadounidense, profesora de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de California, Santa Cruz. Autora de diversos trabajos sobre América Latina. La edición en español de su reciente libro *The Battle for Guatemala* será publicada por Nueva Sociedad y FLACSO a principios de 1994.

Desde la perspectiva del sentido común, ¿qué significa hablar de «democratización» en Guatemala, donde para muchas personas la vida diaria continúa totalmente militarizada y represiva? ¿Y por qué concentrarse en las elecciones en un ambiente donde la democracia electoral ha sido severamente restringida y muchos consideran que desacreditó al régimen civil? Estas preguntas parecen especialmente pertinentes en un momento en que el vecino El Salvador, en contraste, se está preparando para «la elección del siglo», con total participación del FMLN.

En el mundo real de Guatemala, las últimas elecciones (desde mediados de los 80) sólo han sido significativas como un elemento - de ningún modo el principal - de un proyecto democratizador de largo alcance. Su legado debe interpretarse en conjunción con iniciativas de otros actores en las arenas políticas «informales», no electorales; iniciativas dirigidas a hacer accesible un sistema excluyente y volver realidad las garantías constitucionales que sólo existen en el papel. Aquí voy a sostener que una de las iniciativas más importantes es el proceso de pacificación para poner fin a una guerra civil de 33 años. De hecho, las últimas experiencias a lo largo de Centroamérica sugieren que en países que están saliendo de décadas de luchas revolucionarias la «democratización» entraña una compleja interacción de esas luchas y su solución, con la institucionalización de la democracia representativa. Desde esa perspectiva propongo una reformulación que va más allá de la crítica de las recientes elecciones «de arriba abajo» (verticales), conducidas en un marco de guerra y de violencia auspiciada por el Estado, para sugerir las condiciones bajo las cuales los esfuerzos electorales futuros podrían contribuir más significativamente a la democratización de Guatemala.

Las crisis crónicas

El pasado mixto de Serrano (jefe del Consejo de Estado cuando la dictadura militar de Ríos Montt, pero después miembro destacado de la Comisión de Reconciliación Nacional que ha llevado los diálogos de paz preliminares) condujo a expectativas variadas sobre su gobierno. Dado las características de las elecciones de 1990, llegó

al poder con un mandato mucho más débil que el que disfrutó Vinicio Cerezo al principio (y que después malgastó). Inicialmente Serrano se esforzó por dar la impresión de que estaba estableciendo un control civil sobre el ejército, en parte para hacer frente a las constantes críticas internacionales por violaciones de los derechos humanos. Entendió también que tomar iniciativas para negociar con la URNG era una de las pocas esperanzas de ganar legitimidad para su gobierno.

Pero muy pronto las contradicciones acumuladas de la transición vertical comenzaron a plagar el gobierno de Serrano. Para mediados de 1992 todas las ramas del gobierno mostraban signos de una grave crisis institucional - el desenlace lógico de la participación ciudadana declinante y de la ausencia de canales su manifestación -. Las instituciones civiles establecidas estaban tan desacreditadas que hasta la clase política hablaba de una crisis de «ingobernabilidad»¹. Para mencionar sólo algunas de las principales manifestaciones (ampliamente documentadas en la prensa guatemalteca, en numerosos análisis y en entrevistas realizadas en amplias esferas durante 1992 y 1993): a) en la rama ejecutiva, el nepotismo, la corrupción y los escándalos relacionados con drogas convirtieron al gabinete en una virtual puerta giratoria. Para 1993 el Presidente mismo se vio directamente involucrado en un escándalo, cuando se dijo que su fortuna personal provenía de la privatización de la industria eléctrica. Al mismo tiempo, de acuerdo con informes publicados en la prensa guatemalteca, sólo entre el 20 y el 30% de la población creía en la eficacia del sistema judicial, pues lo percibía (incluyéndola Corte Suprema de Justicia) como politizado y corrupto, e incapaz de procesar adecuadamente los delitos contra los derechos humanos u otros crímenes; b) entretanto el Congreso degeneró en un miasma de tráfico de influencias y corrupción, incluyendo varios escándalos graves por narcotráfico. En el fondo de la crisis parlamentaria había una crisis más profunda entre los partidos políticos tradicionales, que sólo habían logrado reunir una militancia correspondiente al 4,34% de la población adulta². Esos partidos se interesaban exclusivamente por ganar las elecciones, en lugar de canalizar las demandas populares o generar el consenso. Por añadidura, ninguno de ellos tuvo la visión necesaria para expandir su base uniéndose con organizaciones populares, indígenas o de defensa de los derechos humanos - en gran parte porque tales organizaciones eran calificadas de «subversivas» por el ejército, y los partidos no se atrevían a desafiar el anatema de facto de la milicia -. Como lo expresó el analista René Poitevín³, la falta de representatividad de los partidos estaba directamente re-

¹Entrevistas personales; Dinorah Azpuru de Cuestas: «Gobernabilidad e ingobernabilidad» en Gobernabilidad y democracia, ASIES N° 3, Guatemala, 1992.

²D. A. de Cuestas: El sistema político guatemalteco, ASIES N° 5, Guatemala, 1991, p. 32.

³René Poitevín: «Los problemas de la democracia» en Los problemas de la democracia, FLACSO, Guatemala, 1992, pp. 28-9.

lacionada con el bajo nivel de organización permitido en toda la sociedad civil guatemalteca; c) una amenaza más grave para la democracia y la legitimidad era la perpetua impunidad del ejército en las violaciones de los derechos humanos, un problema que no se había resuelto con el regreso al régimen civil nominal. La capacidad de Serrano para mantener el control civil sobre los militares disminuyó, y sus decisiones en materia de políticas reflejaron crecientemente las prioridades del ejército.

Por consiguiente, persistió una percepción generalizada de que seguían existiendo las prácticas de las dictaduras militares del pasado ⁴, y de que Guatemala todavía no disfrutaba efectivamente del imperio de la ley; d) bajo presión desde varios frentes, Serrano tomó iniciativas para entablar conversaciones de paz con la insurgente URNG. En abril de 1991 inició negociaciones formales, despertando esperanzas de un proceso de pacificación serio. Pero después de algunos avances iniciales en 1991-92 (acuerdos en teoría sobre la democratización y acuerdos parciales sobre derechos humanos), Serrano trató de dictar unilateralmente los términos de la paz y de imponer plazos definitivos para el cese al fuego, sin resolver muchos de los asuntos esenciales. Para mayo de 1993, las conversaciones de paz habían fracasado; e) como un indicador del continuo deterioro social, según la información de 1991 de la CEPAL, la UNICEF y de la propia oficina de planificación del gobierno, la porción de la renta nacional que recibía el 10% más pobre de la población guatemalteca bajó del 2,4% en 1980 a un casi inimaginable 0,5% en 1991. Las políticas de ajuste neoliberal de Serrano penalizaron todavía más a los pobres; no es sorprendente, pues, que la protesta social se volviera crónica, manteniendo al gobierno y a la sociedad en una crisis permanente.

Acumulativamente la crisis reveló la fragilidad de la «apertura» vertical, controlada por el ejército e iniciada en 1982, en la cual la coalición gobernante cedió espacios muy limitados (y los políticos los aceptaron). Para llevar adelante una política seria los partidos habrían tenido que poner en tela de juicio la impunidad del ejército y abrir el proceso político. Al no hacerlo, la clase política centroderechista contribuyó a la polarización política, y volvió inconcebible una consolidación democrática duradera en el futuro inmediato. En resumen, la debilidad básica del Estado contrainsurgente - su carencia de una base social amplia y la relación coercitiva del ejército con la sociedad civil - continuó bajo el régimen civil⁵.

⁴Cuestas, «Gobernabilidad...», p. 14.

⁵En otra parte (The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads, and U.S. Power, Westview Press, Boulder, p. 1991, pp. 1724) desarrollé más detalladamente el argumento de que el Estado contrainsurgente guatemalteco es esencialmente un Estado débil. Franz Hinkelammert («Our Project for the New Society in Latin America» en S. Jonas y E. J. McCaughan (eds.): Latin America Faces the 21 st Century, Westview, Boulder, en prensa) desarrolla un caso teórico más amplio y completo sobre la

Sin embargo, aún entre las ruinas políticas había señales de vida incipiente. El período presidencial de Serrano conoció el desempeño de varias contrainstituciones que contrastaban agudamente con las instituciones políticas tradicionales en su autonomía, transparencia y credibilidad. La más notoria fue la Oficina del Defensor de los Derechos Humanos, patrocinada por el gobierno, pero que desarrolló un grado notable de independencia en el seguimiento e investigación de las violaciones de los derechos humanos.

Pero las tendencias contrarias más significativas se estaban desarrollando en la arena política «informal» de la sociedad civil, fuera del sistema político formal - como se ve en la creciente protesta pública contra la impunidad y las violaciones de derechos humanos, en el clamor público de participación en las negociaciones de paz, y en la creciente actividad de las organizaciones indígenas en muchos niveles -. El otorgamiento del Premio Nobel de la Paz 1992 a la exilada dirigente indígena de oposición Rigoberta Menchú simbolizó el reconocimiento de la comunidad internacional a la sociedad civil guatemalteca, particularmente a la población indígena. A principios de 1993, el primer regreso colectivo y organizado de 2.500 refugiados provenientes de México enfocó nuevamente la atención mundial en la Guatemala indígena.

En el contexto del proceso de pacificación otras fuerzas no electorales comenzaron a definir las discusiones y agendas políticas. Aún siendo ilegal, la URNG entró como actor principal en el debate político. Además, como el proceso de pacificación tocó muchos asuntos que no se discutían en la arena política formal, estimuló una participación creciente de las coaliciones populares y civiles - a pesar de la gran debilidad de esos movimientos y de la fuerte oposición del gobierno de Serrano a su participación -.

Así pues, para 1993 sectores de la población antes excluidos estaban tratando de insertarse junto con sus agendas en la política guatemalteca, principalmente a través de luchas extra-electorales. A pesar de la naturaleza sumamente restringida de la política formal, el regreso a la democracia institucional realmente aumentó la capacidad de esos sectores para sostener esas luchas, porque creó cierto espacio para la discusión y por el resurgimiento, si bien lento y costoso, de organizaciones sociales. Tal como lo advirtió la revista *Envío* (9/92), «el muro de Guatemala» estaba comenzando a ser derribado, piedra tras piedra.

democracia viable, argumentando que un Estado fuerte es aquél que fomenta el desarrollo de todos los sectores de la sociedad civil (y no simplemente de la burguesía).

El «serranazo»: transición por implosión

En las tempranas horas de la mañana del 25 de mayo de 1993, Serrano - inicialmente con el apoyo de sectores de línea dura del alto mando militar - escenificó un «auto golpe», suspendiéndose acciones de la constitución, y disolviendo el Congreso y la Corte Suprema. Esta acción autocrática, desesperada, fue una respuesta a múltiples factores coyunturales: el falso triunfalismo de Serrano por el triunfo relativo de su partido en las elecciones municipales de principios de mayo (marcadas por un abstencionismo de más del 70%); el aislamiento político una vez que se rompió la alianza de su partido con los demócrata cristianos y el UNC, en el Congreso; el intento de Serrano de enriquecerse personalmente con la privatización de la industria de la energía eléctrica, lo que lo impulsó a realizar un movimiento preventivo contra el Congreso; una oleada de críticas en la prensa; el creciente descontento popular y la movilización contra las medidas neoliberales de austeridad; y el fracaso de las negociaciones de paz a principios de mayo. A un nivel más profundo, el golpe fue una respuesta a la acumulación de crisis estructurales que han vuelto a Guatemala cada vez más ingobernable. Las contradicciones de la transición vertical desde 1982 han hecho que el sistema sea demasiado frágil para soportar el ímpetu de las crecientes demandas de cambio.

Desde los primeros momentos quedó en claro la falta de apoyo popular al golpe. En los días posteriores, las múltiples formas de resistencia de las fuerzas organizadas de la sociedad civil, combinadas con fuertes presiones internacionales, hicieron que hasta los aliados de Serrano en el sector privado y en el ejército se volvieran contra él (y una semana más tarde contra su vicepresidente derechista, quien intentó tomar el poder). Como una señal de los vientos que soplaban, el ejército no salió a las calles para reprimir las protestas. Diversas corrientes de la opinión pública llegaron a un consenso en nuevos foros tales como la Instancia Nacional de Consenso (INC), una amplia alianza de sectores civiles que abarca desde la comunidad comercial hasta organizaciones populares, y el Foro Multisectorial Social, una nueva coalición de organizaciones populares. A lo largo de la crisis, la Corte Constitucional, y en menor grado el Supremo Tribunal Electoral, tuvieron un papel protagónico para definir una salida legal a la crisis y devolver el país al orden constitucional. Finalmente la sucesión del poder se resolvió el 5 de junio, cuando el Congreso eligió Presidente al antiguo enemigo de Serrano, el Defensor de los Derechos Humanos Ramiro de León Carpio.

¿Qué produjo este resultado impensable? En primer lugar, después de décadas de polarización política extrema, Guatemala vivió uno de esos raros momentos histó-

ricos en que virtualmente todos los sectores organizados de la sociedad (al menos en la capital) se ponen de acuerdo para no permitir otra violación más del régimen constitucional. Finalmente hasta la línea dura del alto mando militar tuvo que respetar ese consenso. En segundo lugar, este «movimiento de ciudadanos» - que en algunos momentos recordó la revolución democrática de 1944 - se combinó con presiones internacionales inusualmente fuertes, incluyendo amenazas por parte de Estados Unidos y de la Comunidad Europea de suspender las preferencias comerciales, la ayuda económica y el acceso a créditos internacionales. El espectro de esas sanciones convenció a los vacilantes en el sector privado de que era mejor ser «constitucionalistas». En tercer lugar, en momentos claves surgieron divisiones tácticas dentro de la oficialidad del ejército - de allí lo que Gabriel Aguiler llamó «el carrousel de golpes» -. En cierto sentido, los militares de línea dura perdieron el control del proceso y/o se convencieron de que les convenía un retorno al orden constitucional.

A nivel internacional, EE.UU., la OEA y la Comunidad Europea insistieron en una solución legal para la crisis desatada por Serrano. Después de los golpes recientes en Perú y Haití, y con Venezuela haciendo equilibrios al borde de otro, comprendieron que de consolidarse el golpe guatemalteco se vería amenazada la estabilidad a lo largo del continente. En Centroamérica sin duda podía comenzar a deshilarvanarse esa paz duramente conquistada, cuidadosamente tejida, que EE.UU. terminó por respaldar (tardíamente) en El Salvador. En la misma Guatemala, el interés principal de EEUU era restablecer y consolidar el orden constitucional.

Pero una cantidad de guatemaltecos de varias tendencias políticas consideran que la crisis de mayo podía haber tenido un resultado diferente - un ruptura semi-revolucionaria del sistema, como en 1944, antes que una simple recomposición y preservación. Uno de los actores principales en la «salvación» del sistema observó posteriormente que tal vez ellos se «entramparon» en la legalidad. En un espíritu similar, otros consideraron el resultado como una oportunidad perdida de un cambio trascendente sin derramamiento de sangre. Es posible que en medio de la presión de la crisis la búsqueda de una solución inmediata no permitiera ver los beneficios de largo alcance. Además, en momentos cruciales, la coalición improvisada de fuerzas populares, aunque más unida que nunca, no fue lo suficientemente fuerte para determinar el resultado, dejando la iniciativa en manos de actores nacionales e internacionales más conservadores.

La reaparición de la crisis

La peripecia singularmente guatemalteca de la autoinmolación de Serrano, y el resultado inimaginable de la crisis de mayo y junio, nuevamente dejaron un ambiente de esperanzas cautelosas de una apertura realmente democrática, o al menos de un «viraje humanizador»⁶. Una vez que pasó la euforia inicial, el momento en que parecía que todo era posible, Guatemala regresó a una especie de «normalidad» - esta vez, esa era la esperanza, una normalidad un poco menos represiva, pero todavía extremadamente volátil y precaria -. A principios de julio el asesinato del dirigente político y editor de un periódico Jorge Carpio - primo del nuevo presidente - fue un recordatorio estremecedor de los obstáculos para el cambio. Posteriormente aumentó el nivel de las violaciones de derechos humanos y hubo varios incidentes serios en los que estaban involucradas las PAC (patrullas de «autodefensa» civil, instituciones básicas de contra insurrección legalizadas por la constitución de 1985, en las cuales estaban obligados a servir casi un millón de campesinos indígenas de los «pueblos modelo» controlados por el ejército). El nuevo presidente defendió vigorosamente las PAC a pesar de que antes las había censurado, y pese a los llamados de la ONU, la OEA, y virtualmente todos los observadores internacionales que pedían su abolición. En septiembre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA presentó una áspera acusación por la continua militarización y violación de los derechos humanos en Guatemala.

La nueva posición del gobierno en las conversaciones de paz con la URNG, que se habían interrumpido en mayo, desencadenó críticas igualmente serias. De León Carpio llegó al poder con espacio político suficiente para tomar sus propias iniciativas; sin embargo, aparentemente optó por dejar el proceso de pacificación en manos del Ejército. Y por su parte, el ala «institucionalista» del alto mando militar, cuya alianza con el presidente se convirtió en el pilar fundamental del nuevo gobierno, estaba de acuerdo con los de la «línea dura» en cuanto a dar prioridad a la contrainsurrección por encima de la paz. La propuesta «de paz» que el gobierno presentó ante la ONU en octubre venía a ser una exigencia de que la URNG entregara las armas sin llegar a arreglos esenciales. Muy lejos de adelantar las negociaciones, la propuesta ignoraba los acuerdos anteriores y amenazaba con destruir el progreso logrado durante los años de Serrano. Esta propuesta fue rechazada no sólo por la URNG, sino casi unánimemente por la sociedad guatemalteca (exceptuando el Ejército y el sector privado), y fue considerada no viable por los actores internacionales claves.

⁶Juan Hernández Pico: «Guatemala: ¿Fructificad la democracia?» en Estudios Centroamericanos (ECA), San Salvador, 6/1993.

Contra este telón de fondo de problemas no resueltos, el proceso de depuración de las principales instituciones políticas ocupó el centro de la escena en el otoño de 1993. A finales del verano, De León Carpio lanzó una campaña para pugnar el Congreso y la Corte Suprema de Justicia de elementos corruptos y desacreditados, convocando un referéndum nacional sobre el asunto. Aunque al principio esta acción contó con un amplio respaldo popular, el distanciamiento resultante entre el Congreso y el Presidente pronto degeneró en disturbios diarios e incluso en enfrentamientos violentos entre diferentes facciones. La crisis político-institucional se volvió tan grave que nuevamente surgió el espectro de la «ingobernabilidad»; durante los meses de octubre y noviembre hubo rumores continuos de un «estado de excepción» o alternativamente de un golpe de Estado. Finalmente intervino como mediador el Consejo de Obispos de la Iglesia Católica, una de las pocas instituciones guatemaltecas dignas de crédito, y a mediados de noviembre se llegó a un compromiso.

El complejo arreglo, que debe ser aprobado o rechazado en un referéndum a celebrarse en enero de 1994, exige reformas en la elección de los miembros del Congreso y de la Corte Suprema, controles sobre la inmunidad parlamentaria y nuevas elecciones parlamentarias a mediados de 1994, períodos más cortos tanto para el presidente como para los congresantes, y la eliminación de las partidas secretas de los presupuestos ministeriales - todo lo cual está dirigido a reducir el nivel de corrupción en la esfera pública -. Más allá de solucionar la lucha política por el poder, este compromiso evitó otra ruptura del orden constitucional; obtuvo para el sistema político una segunda oportunidad, pero no la legitimidad perdurable. En verdad, si esta solución realmente «prende», sólo despeja el camino para que el resto de las múltiples crisis de Guatemala pasen a ocupar el centro de la escena**.

Cuando De León Carpio asumió la presidencia existía un abrumador respaldo público para el cambio, lo que le otorgó espacio suficiente para actuar independientemente del ejército, cuyo control se había visto restringido durante la crisis de mayo junio del 93. Pero los acontecimientos producidos desde junio sugieren que se ha perdido una oportunidad histórica de aflojar el puño de hierro con que el viejo bloque de poder maneja la política guatemalteca, y hacer accesible este sistema excluyente - lo que en este país sería un logro monumental -. Ciertamente, los sucesos de 1993 no han transformado el Estado guatemalteco o las estructuras de poder; sin embargo, como se verá a continuación, en la sociedad civil hay nuevos espacios para la acción, menos infiltrados por el miedo.

La democracia como problema y como proyecto

Para resumir, para 1994 las últimas elecciones por sí mismas no han contribuido significativamente a ensanchar la esfera, la extensión o la profundidad de la participación política. En lo que respecta a la esfera de participación, esas elecciones sólo permitieron la discusión de asuntos «aceptables» (no la reforma agraria, por ejemplo), y sólo posiciones «aceptables» en relación con esos asuntos. Con respecto a la extensión, la calidad no representativa de esas elecciones alcanzó su ápice lógico en 1990-91, cuando más de dos tercios del electorado total depositó votos no válidos. Finalmente, en lo que se refiere a la profundidad, esas elecciones no han incorporado a los excluidos sectores mayoritarios de la población al proceso de toma de decisiones. Hasta donde esos sectores están tratando de insertarse ellos mismos y sus agendas, lo hacen principalmente a través de luchas extraelectorales. No obstante, el retorno a la democracia institucional indiscutiblemente ha aumentado la capacidad de las diversas fuerzas de la sociedad civil para emprender esas luchas, creando cierto espacio para la discusión, y para el resurgimiento - si bien lento y costoso - de las organizaciones populares.

Pero pasemos ahora de la crítica del problema histórico de las elecciones (no representativas) a una proyección de las posibilidades futuras. Las crisis de 1993 dejaron en claro la fragilidad del orden civil existente, y en 1994 Guatemala sigue estando en una encrucijada. Los próximos dos o tres años podrían traer progresos significativos o graves retrocesos. En esta ecuación, las elecciones interactúan estrechamente con factores no electorales. Nuevas interrupciones del orden electivo-institucional cerrarían los espacios abiertos a la fuerza durante los últimos años. Pero las elecciones son sólo una condición necesaria, de ningún modo suficiente, para una democracia estable. Si la crisis política continúa o se profundiza, puede suceder que la arreglen para las elecciones de 1995 (como sucedió con las elecciones municipales de mayo de 1993, en un contexto general de «ingobernabilidad»). En sentido contrario, los progresos en el proceso de pacificación u otras iniciativas populares podrían tener un impacto favorable en las elecciones futuras. Como resultado de las presiones crecientes de la sociedad civil se han visto algunas tenues señales de «renovación» en algunos de los partidos políticos tradicionales.

La clave para unas elecciones genuinamente competitivas en Guatemala reside en la lucha por el pluralismo ideológico total, el cual, después de todo, no es más, ni menos, que la verificación de la «promesa democrática»⁷ - y en el contexto del sis-

⁷V. I. Wallerstein: «The Collapse of Liberalism» en Ralph Miliband y Leo Panitch (eds.): *Socialist Register*, 1992, Monthly Review Press, Nueva York, 1992; y C. Vilas: «Socialist Perspectives in Times of Cholera» en S. Jonas y E. J. McCaughan (eds.): op. cit.

tema excluyente de Guatemala, una gran batalla actual -. Como lo observara Cruz Salazar⁸, la falta de diferenciación ideológica en las elecciones ha polarizado el país. Sólo se puede poner fin a esa polarización abriendo el acceso a la política a todas las fuerzas sociales.

El pluralismo político ha tomado un significado nuevo y muy fuerte en el contexto del proceso de pacificación, donde las fuerzas no electorales han comenzado a definir los debates y programas políticos. En esa arena, la URNG ha pasado a ocupar el centro de la escena en el debate político, aunque sigue siendo ilegal. Además, como el proceso de pacificación toca muchos asuntos que no se estaban discutiendo en la arena política formal, ha estimulado una participación creciente de las fuerzas populares y de las organizaciones de la sociedad civil - a pesar de la grave debilidad persistente de esos movimientos, y de la abierta oposición del gobierno a su participación a cualquier nivel.

Bajo la superficie, hay un debate intenso dentro de la derecha sobre si se debe tolerar cualquier actor político autónomo (la URNG, una vez que deponga las armas, o cualquier otra fuerza de la izquierda). La derecha está obsesionada con el problema de la inserción de la URNG en la vida política civil - y, más fundamentalmente, de cuáles fuerzas de la sociedad civil se convertirán en bases sociales y políticas para los partidos de izquierda. (Sus temores no carecen de fundamento: encuestas presidenciales privadas mostraron que la URNG había ganado un 10% de «simpatías» en la primavera de 1992, contra un 3 o 4% un año antes. De hecho, muchos observadores están de acuerdo en que cualquier fuerza nueva no empañada por la crisis política existente tiene potencial para ganar respaldo rápidamente).

El proceso de pacificación se ha vuelto una fuente de tensiones dentro del ejército y del sector privado, porque podría abrir el sistema hasta ahora excluyente. Por consiguiente, existen presiones constantes para poner fin al proceso, y cerrar los espacios que ha comenzado a abrir. Esta es la lógica particular que subyace en las violaciones de derechos humanos del período actual: los representantes de la «línea dura» en las fuerzas de seguridad han estado lanzando ataques contra los movimientos que podrían funcionar autónomamente, para impedir una política verdaderamente pluralista.

Las negociaciones de paz son un foro crucial, porque todos los asuntos importantes de Guatemala están en la agenda. El asunto central es la desmilitarización (des-

⁸José Luis Cruz Salazar: «El Proceso Electoral Guatemalteco, 1990-91», ASIES, Guatemala, 1991, mimeo, p. 30.

mantelar el aparato de contrainsurrección) y el establecimiento de la autoridad civil sobre la militar. Esas son condiciones previas para la construcción de una política normal (voluntaria, no forzada), es especialmente en las zonas rurales, y para permitir que el imperio de la ley funcione en la práctica. Por ejemplo, la Constitución de 1985 estableció que el servicio en las PAC es supuestamente voluntario, pero de hecho éstas siguen siendo coercitivas, y una fuente de continuas violaciones de los derechos humanos. Puesto que el Ejército se ha negado vehementemente a escuchar las peticiones generalizadas de que las disuelvan, sólo un acuerdo de paz valedero a nivel internacional podría eventualmente encargarse de ellas.

En la mesa de negociación está también la cuestión de la impunidad. Al igual que en El Salvador, la discusión está centrada en el establecimiento de una Comisión de la Verdad para determinar la responsabilidad por los crímenes pasados contra los derechos humanos. Aunque es casi seguro que carecerá de poder para castigar a los violadores, esa Comisión y todo el proceso podrían servir como un freno contra la impunidad constante en el futuro. Además, los acuerdos de paz son un requisito para campañas electorales en las que los candidatos no tengan que hacer previamente tratos implícitos con el ejército. Por último, las negociaciones ponen de relieve la necesidad de reformas constitucionales⁹ - que también están exigiendo las organizaciones indígenas, entre otras - para hacer que las instituciones existentes sean más representativas, y para permitir nuevas formas de organización política.

En resumen, una paz justa es una condición previa para cambiar las reglas del juego político, terminando así la polarización de guerra fría en Guatemala, y dándole un contenido realmente democrático a las elecciones. En ese sentido, en la transición democrática de Guatemala (como en la de El Salvador), el proceso de pacificación es el complemento necesario a las elecciones. El consenso que se está construyendo en esta arena, y en articulación con otras iniciativas que están surgiendo en la sociedad civil - uno de cuyos reflejos es la creciente demanda de las organizaciones indígenas y populares de participación directa en el proceso de pacificación - es mucho más amplio y capaz de llevar una estabilidad duradera a Guatemala que el pacto puramente electoral (absolutamente excluyente) celebrado entre la élite a mediados de los 80, y que dio inicio a la transición al régimen civil¹⁰.

⁹Gaspar Ilom: «El difícil camino de la negociación» en Noticias de Guatemala N° 202, México, 8/1992, p. 7.

¹⁰Es precisamente la articulación de las negociaciones de paz y la habilitación, concurrente, de fuerzas en la sociedad civil lo que diferencia esta situación de los acuerdos interélites (o exige un interpretación más extensa de ellos); v. John Peeler: «Elites and Democracy in Central America», trabajo a presentar en el Congreso LASA.. Aun si se aplica la definición de «élites» a la URNG como una «contra-élite», tal acuerdo es una condición necesaria pero insuficiente para superar la herencia de política excluyente en Guatemala - y más aún considerando las demandas particulares de los indí-

En Guatemala, con su población mayoritariamente indígena, el pluralismo auténtico implica también la construcción de una nación multiétnica, multicultural. Diversidades justamente lo contrario de polarización; de hecho, superar la polarización histórica de la política guatemalteca requiere tolerancia para la heterogeneidad y diversidad que es Guatemala y el reconocimiento del fuerte componente indígena de su identidad. Las discusiones sobre los derechos de los indígenas, incluyendo la autonomía, no sólo están surgiendo en el proceso de pacificación, sino también en numerosas proposiciones de reformas legales y constitucionales (comenzando con la aprobación del Convenio 169 de la OIT). Los movimientos indígenas también están inventando nuevas formas de organización política; en las elecciones municipales de mayo de 1993 crearon sus propios comités cívicos en muchos pueblos, en lugar de escoger entre los partidos políticos tradicionales. Estas y otras iniciativas podrían enriquecer profundamente el contenido del proyecto democrático de Guatemala al incorporar las tradiciones indígenas de democracia comunal¹¹.

Finalmente, una palabra sobre aspectos socioeconómicos de la democracia que están estrechamente relacionados con (pero no son sinónimos de) la democracia política. Pocos guatemaltecos discuten seriamente sobre la democracia sin referirse a esos asuntos, ya que ellos piensan que mientras casi tres cuartos de la población viva en extrema pobreza, la democracia formal seguirá siendo eternamente frágil. (En el caso de Guatemala, la estructura socioeconómica es tan asimétrica que hasta el neoliberal Banco Mundial recomienda más gastos del Estado). Tal como sostienen los analistas guatemaltecos¹², las luchas sociales se han convertido en la condición para la democracia liberal: «un proceso democrático no es posible sin una base mínima para desarrollar relaciones sociales de equidad», sin una base material para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Por esas razones, creo, el concepto latinoamericano de «democracia integral» es un complemento necesario para una democracia estrictamente política, si la meta es una sociedad que sea viable y estable así como humana¹³.

genas, quienes se están aproximando a la vanguardia de la política guatemalteca -, cit.

¹¹V. Demetrio Cojtí Cuxil: La configuración del pensamiento político del pueblo maya, Asociación de Escritores Mayenses de Guatemala, Guatemala, 1991; René Poitevín: «En busca de la identidad», Cuaderno de FLACSO N°1 Guatemala, y «Los problemas de la democracia» en Los problemas de la democracia, FLACSO, Guatemala, 1992; Jorge Solares: «Guatemala: Etnicidad y democracia» en Los problemas de la democracia, cit., Santiago Bastos y Manuela Camus: Quebrando el Silencio, FLACSO, Guatemala 1993.

¹²R. Poitevín: «Los problemas...» pp. 35-7 y Edelberto Torres-Rivas: «La democracia electoral y sus dificultades en América Latina» en Memoria, CEMOS, México, 1-2/1991.

¹³Aquí quiero enfatizar dos puntos interconectados. En primer lugar, tal como se planteó al principio, la definición de democracia política subyacente en este capítulo (y en realidad en todo este volumen) es «participación popular en el poder» (John Booth: «Electivos and Democracy in Central America: A Framework for Analysis» en J. Booth y Mitcheli Seligson (eds.): Elections and Demo-

Para concluir: la experiencia guatemalteca de la última década ha demostrado los peligros de «construir la institución» sin el respaldo y la participación de la sociedad civil. Igualmente sugiere que la lucha para hacer posible la participación ciudadana universalista, que es esencial para la democracia, tuvo necesidad de la lucha revolucionaria y de la guerra civil durante los últimos treinta años, y hoy en día necesita un acuerdo político justo para terminar esa guerra. Los años 90 serán testigos de movilizaciones continuas por parte de movimientos populares y otros actores de la sociedad civil para abrirse espacios desde abajo. Si se vuelven más eficaces, si superan sus divisiones y otras debilidades, esos movimientos tienen el potencial para forzar respuestas a sus demandas de justicia. Lo que es igualmente importante, en el proceso de apertura de espacios políticos, pueden (y deben) reconstituirse a sí mismos como actores sociales¹⁴. Escribiendo sobre El Salvador, Mario Luongo analizó la invención de «nuevas prácticas políticas», que crean opciones políticas nuevas y permiten la formación de un nuevo consenso¹⁵. Ciertamente el modelo del consenso contiene un mayor potencial para estabilizarla democracia que los limitados esquemas electorales que imponen las decisiones políticas en amplios sectores de la población. Incluso después de que el sistema electoral sea más influyente (asumiendo que eso ocurrirá eventualmente en Guatemala), esas nuevas prácticas políticas seguirán siendo un complemento necesario de las elecciones.

En resumen, la transformación del proceso electoral es parte del proyecto democrático que está surgiendo en Guatemala. Abrigamos la esperanza de que esas experiencias de Guatemala y Centro América, forjadas en décadas de lucha dolorosa, serán también relevantes para los esfuerzos de democratización en otras partes de continente.

Santa Cruz, diciembre de 1993.

*Nota: El presente trabajo es una versión parcial de «Electoral problems and the Democratic Project in Guatemala», basado en extensas entrevistas realizadas en Guatemala en los últimos años. La autora agradece especialmente a John Booth, Gabriel Aguilera, René Poitevín y los colegas de la U. C. Santa Cruz por sus comentarios a los borradores del texto.

cracy in Central America, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1989, p. 13); eso va más allá de una definición estrictamente electoral de democracia, y también más allá de formulaciones en donde la participación no es básica para la definición. En segundo lugar, sin confundir definicionalmente la democracia política con la igualdad social, podemos citar una experiencia concreta de toda la década pasada, como demostración de la necesidad de la última para consolidar la primera de una manera estable, duradera. Si hiciera falta un recordatorio, lo podemos encontrar en los recientes intentos de golpe de Estado (dirigidos principalmente contra las políticas de austeridad) ocurridos en Venezuela, país que se tenía por una democracia totalmente estable y consolidada.

¹⁴Joan Font: «Actores políticos en cambio», trabajo presentado para el congreso LASA 1992; S. Jonas: «Text and Subtext of the Guatemalan political Drama», trabajo presentado al Congreso LASA 1994.

¹⁵Mario Lungo: «Redefining Democracy in El Salvador» en Jonas y McCaughan (eds.)

****Una vez realizada la consulta, el voto tan sólo subrayó la continua y extendida crisis del poder político, ya que un 84% de posibles votantes se abstuvo de votar en el referéndum. Aunque fue aprobada la propuesta de De León Carpio, la cuota de abstención asombrosamente alta reveló que esto de ninguna manera podría ser interpretado como un «mandato» para el gobierno.**

Referencias

- *Azpuru de Cuestas, Dinorah, GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA. 3 - Guatemala, ASIES. 1992; Jonas, S.; McCaughan, E. J. -- Gobernabilidad e ingobernabilidad.
- *Azpuru de Cuestas, Dinorah, EL SISTEMA POLITICO GUATEMALTECO. 5. p32 - Guatemala, ASIES. 1991; Miliband, Ralph; Panitch, Leo -- Los problemas de la democracia.
- *Poitevin, René, LOS PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA. p28-29, 35-37 - Guatemala, FLACSO. 1992; Jonas, S.; McCaughan, E.J. -- Our Project for the New Society in Latin America.
- *Anónimo, THE BATTLE FOR GUATEMALA: REBELS, DEATH SQUADS, AND U.S. POWER. p172-4 - Boulder, Westview Press. 1991; Booth, J.; Seligson, Mitchell -- Guatemala: ¿Fructificará la democracia?
- *Hinkelammert, Franz, LATIN AMERICA FACES THE 21 ST CENTURY. - Boulder, Westview; The Collapse of Liberalism.
- *Hernández-Pico, Juan, ESTUDIOS CENTROAMERICANOS (ECA). - San Salvador, El Salvador. 1993; Socialist Perspectives in Times of Cholera.
- *Wallerstein, V. I., SOCIALIST REGISTER, 1992. - Nueva York, EEUU, Monthly Review Press. 1992; El difícil camino de la negociación.
- *Vilas, C., LATIN AMERICA FACES THE 21 ST CENTURY. - Boulder, Westview; En busca de la identidad.
- *Cruz-Salazar, José L., EL PROCESO ELECTORAL GUATEMALTECO, 1990-91. p30 - Guatemala, ASIES. 1991; Los problemas de la democracia.
- *Ilom, Gaspar, NOTICIAS DE GUATEMALA. 202. p7 - México. 1992; Guatemala: Etnicidad y democracia.
- *Cojtí-Cuxil, V. Demetrio, LA CONFIGURACION DEL PENSAMIENTO POLITICO DEL PUEBLO MAYA. - Guatemala, Asociación de Escritores Mayenses de Guatemala. 1991; La democracia electoral y sus dificultades en América Latina.
- *Poitevin, René, CUADERNO DE FLACSO. 1 - Guatemala, FLACSO. 1992; Electivos and Democracy in Central America: A Framework for Analysis.
- *Poitevin, René, LOS PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA. p35-7 - Guatemala, FLACSO. 1992;
- *Solares, Jorge, LOS PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA. - Guatemala, FLACSO. 1993;
- *Bastos, Santiago; Camus, Manuela, QUEBRANDO EL SILENCIO. - México, CEMOS. 1991;
- *Torres-Rivas, Edelberto, MEMORIA. 01/02 - EEUU, University of North Carolina Press. 1989;
- *Booth, John, ELECTIONS AND DEMOCRACY IN CENTRAL AMERICA. p13 - Congreso LASA. 1992;

*Font, Joan, ACTORES POLITICOS EN CAMBIO. - Congreso LASA. 1994;

*Jonas, S., TEXT AND SUBTEXT OF THE GUATEMALAN POLITICAL DRAMA. -