



*C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ZDA - Zentrum für Demokratie Aarau
University of Zurich*

C2D Working Paper Series

Guatemala:

Experiencias de democracia directa

Julio DONIS

Julio DONIS

**Guatemala:
Experiencias de democracia directa**

**C2D Working Paper Series
18/2008**

C2D – Centre for Research on Direct Democracy

DONIS, Julio

Guatemala:
Experiencias de democracia directa

C2D Working Paper Series
18/2008

C2D – Centre for Research on Direct Democracy
ISSN 1662-8152

<http://www.c2d.ch>

ABSTRACT

La utilización de mecanismos de la democracia directa ha tenido una incidencia relativa en el desarrollo de la democracia, o de manera específica en el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político. Su efecto en la gobernabilidad también es de un peso poco sostenido y no se podría adjudicar a uno de estos ejercicios como los únicos para desarrollar estabilidad en las relaciones de poder a nivel nacional.

El balance de las experiencias de orden nacional en Guatemala, basándose en las cantidades, especialmente en lo que remite al abstencionismo, permite concluir que no ha significado un elemento diferenciador o motivador de la participación del ciudadano en el ejercicio de la democracia.

Un balance más justo permite informar que en Guatemala, los mecanismos de la democracia directa han tenido efectos mixtos, fluctuando entre los esfuerzos por legitimar iniciativas reformas constitucionales cuando se ha tratado de consultas de orden nacional por una parte, y entre los esfuerzos para defender derechos culturales y relativos a importantes recursos naturales, cuando se ha tratado de las consultas de vecinos de naturaleza local o regional

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. Contexto Histórico.....	1
2. Marco Constitucional y Legal en Guatemala.....	4
3. Experiencias de Consultas en Guatemala. Actores Involucrados y su Dimensión Regional.....	8
4. Perspectivas de democracia -e en un país con pobreza -e (extrema).....	14
5. Efectos Políticos	15
6. Quiénes, Dónde y Cómo.	17
7. Resumen analítico a manera de conclusión.....	19
8. Bibliografía	21

*“La democracia y sus valores sólo se realizan si se
asegura el compromiso permanente e intenso del ciudadano
en la vida política”
(Boneo y Torres)*

1. Contexto Histórico

El presente año implica para Guatemala haber recorrido diez años de vida institucional de post guerra, luego de haberse suscrito en diciembre de 1996 los Acuerdos de Paz entre representantes del movimiento guerrillero y Gobierno. El hecho de marcar este evento desde el inicio, es para relacionar su relevancia a la hora de intentar describir un contexto histórico de este país. Si se quiere comprender el desarrollo del sistema político democrático, indudablemente que hay que analizar en retrospectiva elementos como, la guerra interna de tres décadas, y sus profundas secuelas en los guatemaltecos; el proceso de negociación de la paz que concluyó con una agenda de país; así como un razonamiento sobre las dos décadas de gobiernos civiles que subsiguieron a muchas más de regímenes dictatoriales de corte militar.

Dicho lo anterior, es importante comprender qué ha sucedido en Guatemala en clave de desarrollo político. En general, este país ha tenido que sobrellevar el peso de lo que ha significado transitar de tiempos de guerra a tiempos de paz; en la misma línea por tanto, las relaciones sociales y políticas han tenido que pasar de un carácter autoritario a relaciones en las cuales se aspira a un sentido participativo y democrático. En otro ámbito, en lo económico, Guatemala ha enfrentado los dilemas de transformar su economía centralizada a una más abierta y dinámica en el contexto de los mercados abiertos de la globalización¹.

Para dejar indicado evidencias que constatan los retos que ha enfrentado este país, que son más bien contradicciones, se describen lo siguientes: el conflicto armado redujo de hecho a la sociedad guatemalteca, tanto en cantidad pero también en dignidad; las Naciones Unidas clasificaron lo ocurrido durante la guerra como *genocidio*. Producto de los Acuerdos de Paz², se creó la Comisión del Esclarecimiento Histórico que documentó 42,275 muertes. Casi tres cuartas partes de tales fueron ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas. La población indígena³ sufrió el 83 por ciento de las muertes. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Naciones Unidas -UN-⁴ estimó en su informe final que el número total de

¹ Internacional IDEA. *Democracia en Guatemala. La Misión de un Pueblo Entero*. Guatemala. 1999.

² Los Acuerdos de Paz representaron más de 300 disposiciones distribuidos en 13 Acuerdos. Para un análisis más completo ver: Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. *Acuerdos de Paz*. Guatemala 1997.

³ Los indígenas representan más de la mitad de la población de Guatemala, es decir alrededor de 6 millones, aunque las estimaciones varían pues no hay cifras exactas. (el último Informe de Desarrollo Humano indica el 40% de la población)

⁴ Naciones Unidas, Comisión para el Esclarecimiento Histórico. *Guatemala, Memoria del Silencio*. 1999

muerter fue de 200,000, lo que representó casi cuatro veces el número total de víctimas estadounidenses en el conflicto de Vietnam⁵.

Ante ese panorama y adentrado Guatemala en los noventa, se concretaron los Acuerdos de Paz que dieron fin a una guerra interna de largos años. La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG y el Gobierno suscribieron Acuerdos que serían para mucho tiempo y para muchos actores, el eje central de la política así como de iniciativas de cooperación internacional, todo ello pese a los desequilibrios de poder entre las partes. Con los años, se ha interpretado y analizado, así como debatido ampliamente sobre lo ambicioso que pudieron haber sido los Acuerdos, en tanto agenda de desarrollo del país, y sobre la representatividad de *las partes*.⁶ Lo cierto es que como se decía líneas arriba, los Acuerdos de Paz se transformaron en un pivote de oportunidad para girar del autoritarismo a la participación y de la guerra a la paz.

Décadas de conflicto en todos los niveles de la sociedad guatemalteca, atenuaron la dinámica de la sociedad civil y debilitaron al Estado y sus instituciones casi a su mínima expresión. A partir del inicio de los gobiernos civiles y de la suscripción de los Acuerdos de Paz, la sociedad y el Estado empezaron la tarea de reconstruir el sistema político y democrático en todas sus dimensiones, sin embargo la tarea no ha sido fácil o exitosa para todos. Por un lado, representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) han encontrado un desencanto en la lucha por sus demandas, sin encontrar eco en un Estado que no necesariamente ha sido interlocutor porque precisamente, también ha estado en la tarea de reconstituirse o se debería decir refuncionalizarse.

Es importante indicar que a partir de la apertura democrática, viejos actores se han mantenido con vigencia y recordando las contradicciones estructurales, sobre todo en el orden económico. Pero también han hecho su aparición una nueva gama de actores civiles con diferentes expectativas, demandas y estrategias. Este fenómeno responde en criterio del autor, a una desarticulación de movimientos sociales en un efecto fragmentador que aísla en compartimientos estanco, una serie de nuevas demandas que corresponden a identidades. La presión social que significaba en otros tiempos la lucha de grupos agremiados tradicionales como los sindicatos, ahora parece haberse dispersado en muchas iniciativas. Hay más demandas pero menos presión absoluta. A lo mejor la estrategia, de una naturaleza casi perversa ha sido potenciar la fragmentación, poner en relieve las diferencias y crear guetos, tengan o no base en la realidad⁷.

En general se puede decir para Guatemala que han sido protagonistas en los últimos tiempos, en el marco de lo que antes se anotaba, el movimiento de mujeres, el movimiento indígena, el movimiento entorno a los derechos humanos y la organización social alrededor del tema de la tierra. Especial mención tienen el papel que han jugado una infinidad de organizaciones no gubernamentales ONG's,

⁵ Sieder, Thomas, Vickers, Spence. *Quién Governa Guatemala*. Hemisphere Initiatives. Guatemala 2002

⁶ Para muchos representantes de la sociedad civil, los acuerdos fueron un pacto entre el partido gobernante (Partido de Avanzada Nacional PAN), la URNG y las Naciones Unidas.

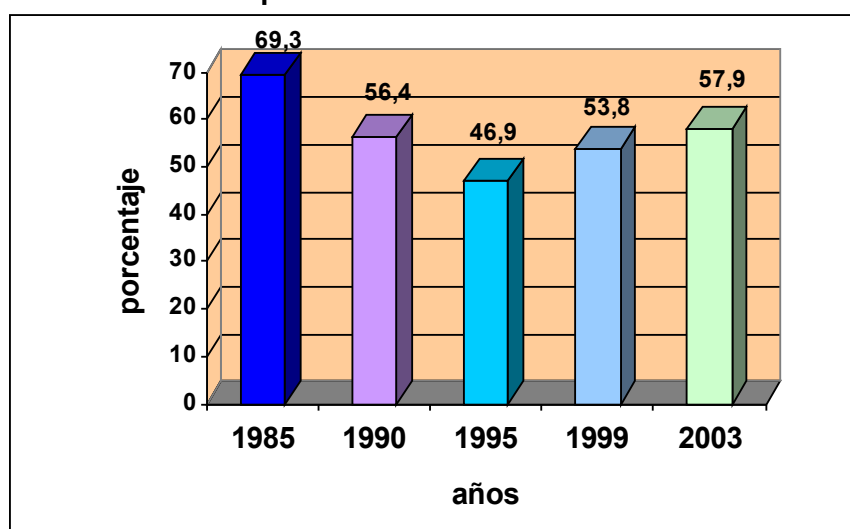
⁷ George, Susan. *Informe Lugano*. Editorial Icaria. España 2005

quienes alimentadas por flujos importantes de la cooperación internacional, han apoyado programas y proyectos para desarrollar la capacidad técnica de la OSC, la cual no necesariamente se ha transformado en efectividad política.

En este marco y a sabiendas que la participación es uno de los factores claves en la construcción de una democracia, también es importante señalar que en Guatemala, en términos generales, pocos han votado a lo largo de la vida electoral. El acto del voto connota un acto especial de participación; dicho esto y a pesar de que hay muchas formas diferentes de participación en un contexto democrático⁸. Votar y hacerlo además de forma masiva es de alta relevancia en la constitución de un régimen democrático. El desarrollo de la democracia política en la mayoría de sociedades, como por ejemplo en las latinoamericanas, con una larga tradición de autoritarismo, ha yacido precisamente en promover procesos electorales abiertos y libres⁹.

Para el caso de Guatemala, la experiencia ha sido de débil tradición electoral y con el rasgo fundamental: la legitimidad hacia el proceso no ha sido producto de movilización partidaria. Hasta antes de 1984, la tradición de los eventos electorales en este país, podía considerarse como irrelevante y más bien caracterizada como fraudulenta en medio de ambiente de temor y represión¹⁰.

Gráfica 1. Comparación de la participación ciudadana en la primera vuelta de cinco procesos electorales 1985-2003



⁸ Boneo y Torres. *Por Qué no Votan los Guatemaltecos*. PNUD, IDEA, TSE. Guatemala 2000.

⁹ Ídem.

¹⁰ IDEM.

Fuente: Pulso Electoral No. 6, Programa de Análisis Electoral PAE

Para los efectos de este reporte, es de gran importancia aportar elementos en el contexto histórico que muestren, cómo ha sido la construcción de la noción de democracia de los guatemaltecos. Para fines prácticos eso quiere decir el derecho de ciudadanos de participar de manera equitativa en la selección de sus dirigentes y sobre los problemas torales de la sociedad. Para resumir, en el caso del sistema de partidos políticos de Guatemala, parece haber una tendencia al multipartidismo basado en partidos casi inexistentes o muy desestructurados, que padecen de una alta volatilidad electoral¹¹. Además y como una paradoja, un número alto de instituciones partidarias combinado con un muy bajo índice de pluralismo político, ha traído como consecuencia una tasa de mortalidad prematura de los partidos, es decir dichas instituciones nacen crecen y mueren en poco tiempo¹².

Finalmente y a manera de síntesis de este apartado, hay que decir que existen suficientes evidencias del proceso histórico, para asumir que la cultura democrática de los guatemaltecos tiene un bajo nivel de participación y de apoyo al sistema político¹³. Los guatemaltecos muestran un *bajo apoyo extendido* al sistema y sus instituciones (tribunales, el Congreso, el Tribunal Electoral, las oficinas públicas y los partidos políticos)¹⁴. Los partidos políticos representan a las instituciones con el más bajo nivel de apoyo (29 puntos de 100). Los guatemaltecos tienen una baja tolerancia hacia el derecho de otros a votar, a manifestarse, a postularse a un cargo a elección y a expresarse libremente en los medios de comunicación. Un dato más, los guatemaltecos tienen los niveles de tolerancia más bajos de Latinoamérica¹⁵.

El proceso de constitución del sistema político y de la institucionalidad democrática en su conjunto, es en Guatemala una tarea inconclusa y revestida de una alta complejidad, en virtud de factores como la multiculturalidad; la contradicción del modelo de desarrollo económico en un escenario de mercados abiertos; una historia de muerte y temor irresuelto que se hace presente en la memoria histórica de los guatemaltecos; y un Estado que se refuncionaliza ante el reto de la ola globalizadora.

2. Marco Constitucional y Legal en Guatemala

Desde 1985 han transcurrido a la fecha cinco elecciones generales que han dado paso a igual número de gobiernos electos democráticamente, luego de treinta años

¹¹ Mack y Erazo. *El Desempeño Institucional de los Partidos Políticos en Guatemala*. FLACSO. Cuaderno de Información Política No. 4. Guatemala 2006

¹² 59 desde 1989, más 12 coaliciones partidarias que se comportan en la práctica como un partido diferente a quienes lo conforman, lo que elevaría la cifra a 71 agrupaciones políticas en 20 años, los cuales representan a muy pocos sectores de la sociedad guatemalteca.

¹³ Azpurhu, Dinorah. *El Apoyo a la Democracia en Guatemala*, ASIES. Guatemala 2002..

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Para un análisis detallado de datos cuantitativos leer la investigación *El Apoyo a la Democracia*. ... op. cit.

de gobiernos militares que iniciaron con el golpe de Estado organizado por la CIA en 1954 que dio término al régimen del presidente electo Jacobo Arbenz.

A partir de la fecha indicada, en Guatemala se vienen gestando formas de ciudadanía que apuntan al fortalecimiento de un sistema democrático y participativo que busca en todo caso revertir la lógica de las prácticas autoritarias del pasado. Superando lo electoral o por lo menos teniéndolo a la vista como el mecanismo característico de la democracia, otros mecanismos más *directos* han sido implementados en Guatemala como una expresión del sentir popular sobre decisiones de relevancia con afección directa para la sociedad. Además hay que acotar que dichas experiencias han tenido una naturaleza más “pura” en los ámbitos locales y rurales que en los urbanos¹⁶. Como se verá más adelante, la intención en este informe en todo caso, es presentar una aproximación de la pertinencia y efectividad política de dichas experiencias.

A manera de conceptualización previa, es importante recordar que la figura de *referendo* o *consulta popular* es el procedimiento de sufragio que consiste en la acción por medio de la cual los ciudadanos con derecho a voto, aprueban o desaprueban una disposición constitucional o legal¹⁷. La consulta popular es obligatoria cuando la expresión afirmativa de los ciudadanos se ha previsto como condición necesaria para la promulgación de una ley; y es facultativo cuando dicha consulta no depende de la entrada en vigencia de dicha norma jurídica¹⁸. En lo que respecta al marco legal de Guatemala, la forma de consulta popular está considerada en las siguientes instancias mostradas en el cuadro 1.

En lo que respecta al carácter obligatorio o indicativo de las consultas, la Constitución de Guatemala ampara 2 casos específicos en que el resultado de la misma sea obligatorio, a decir i) la ratificación de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso; y ii) la aprobación del acuerdo definitivo que resuelva la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice¹⁹.

La Constitución también determina que las decisiones políticas de trascendencia relevante deben ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. En este caso, el resultado de la consulta es puramente indicativo, es decir que debe servir a los representantes políticos como un termómetro ciudadano en el proceso de toma de decisiones, incluso cuando aquellas son de carácter legislativo trascendental.

El Código Municipal contempla la figura de *consulta de vecinos* (entendidos estos no como residentes) para adoptar decisiones de “carácter general”. Hay que hacer un alto aquí, y remarcar la contradicción que deberá ser sujeta de aclaración en el futuro por el Congreso; y se refiere al artículo 64 del Código que indica la obligatoriedad de la decisión, *si votan el 20% de los vecinos empadronados* y si una *mayoría favorece dicha disposición*; a la vez que en el artículo 66 se establece que

¹⁶ Cuellar, Raúl. *Ejercicios políticos en el marco de una nueva ciudadanía*. El Observador No. 2 Guatemala 2006.

¹⁷ Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica.

¹⁸ Rial, Juan. *Instituciones de la Democracia Directa en América Latina*. 2000.

¹⁹ En relación al diferendo histórico territorial entre Guatemala y Belice.

será vinculante siempre y cuando voten el 50% de los vecinos empadronados y la mayoría favorezca la decisión.

Superando dicha contradicción, también el mencionado Código Municipal como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT establecen el sometimiento a consulta, distintos aspectos que afecten los intereses de las comunidades indígenas.

Hay que hacer notar que en el Código Municipal no se consigna en qué casos (claro está de orden municipal) el resultado favorable para una decisión sometida a consulta, sería de cumplimiento obligatorio. Esto se señala como una laguna legal a repararse, lo cual se puede hacer a través de una reforma o por medio de una interpretación pertinente por parte del Tribunal de lo Constitucional. Finalmente, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, amparan el mecanismo de las consultas de vecinos cuando se establezca afección a los intereses de los pueblos indígenas, como producto de las políticas públicas impulsadas por el Poder Ejecutivo.

Cuadro 1. Fuentes jurídicas que establecen mecanismos de participación ciudadana en Guatemala

Fuentes	Mecanismos
Constitución Política de la República ²⁰ 1985	<p>“Artículo 173. Procedimiento Consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos. La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta institución”</p> <p>“Artículo 280. Reformas pro el Congreso y consulta popular. ...Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular...”</p>
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales ²¹ en 1996	<p>“Artículo 6. consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”</p>
Código Municipal de Guatemala ²²	<p>“Artículo 64. Consultas a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Consejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afecten a todos los vecinos del Municipio”.</p> <p>“Artículo 65. Consulta a las comunidades o autoridades indígenas del municipio”.</p> <p>“Artículo 66. Modalidades de esas Consultas.”</p>

²⁰ Para mayor detalle ver texto completo de *Constitución Política de la República de Guatemala 1985*.

²¹ Para mayor detalle ver texto completo de *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*.

²² Para mayor detalle ver texto completo del *Código Municipal de Guatemala*.

<p>Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural²³</p>	<p>“Artículo 26. Consultas a los Pueblos Indígenas. En tanto se emite la ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, las consultas a los pueblos maya, xinca y garífuna sobre medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que afecten directamente a estos pueblos, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo”.</p>
-------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Hasta el último párrafo, se ha presentado el marco jurídico y normativo que ampara el ejercicio de aplicación de mecanismos directos de la democracia en Guatemala. Sin embargo, con sus vacíos y contradicciones es preciso argumentar que estos instrumentos jurídicos tienen utilidad sobre un escenario de desarrollo político como el que se pintaba en las primeras líneas de este informe. Más claramente, el avance del andamiaje de las instituciones de la democracia ha tenido un desarrollo constante, pero la noción o el conjunto de valores que hacen el imaginario democrático de los ciudadanos, no ha avanzado al mismo ritmo de lo primero; y es que resulta obvio la disparidad de ese avance en un campo de precario tejido social, destruido por un pasado de guerra y conflicto.

Dicho lo anterior, la utilización de mecanismos de consulta ciudadana implica para un país como el de Guatemala, un reto de contribuir a una democracia precaria y un reto para el ciudadano en su ejercicio de construcción de un sistema de valores. Esto sucede a través del acto de la participación como mecanismo que legitima la democracia, en tanto sistema axiológico de vida. Para los efectos del marco democrático que se asume en este análisis, la participación resulta fundamental sobre una dimensión sistémica²⁴.

Una determinada concepción sobre la participación, derivará en la calidad y el efecto sociopolítico que requieren tanto el Estado como la sociedad en determinados ejercicios de consulta. De forma más concreta, si la participación responde a una concepción sobre la cual se le considera nada más como un medio para dirimir la competencia entre élites²⁵, en esa medida un liderazgo oculto con su propia agenda de trasfondo y acceso a información privilegiada hará valer sus propios intereses de *élite*²⁶. Y, si la participación es concebida como mecanismo fundamental de la democracia, de tal forma será una opción para canalizar demandas populares en función de mayorías y en nombre del *bien común*.

En tal sentido, los ejercicios de consulta ciudadana que se han desarrollado en Guatemala, así como seguramente en distintas latitudes de Latinoamérica, habrán tenido subyacentemente el dilema de intereses que una vez son de mayorías y

²³ Para mayor detalle ver texto completo de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

²⁴ Boneo y Torres. *Por Qué no Votan los Guatemaltecos*. PNUD, IDEA, TSE. Guatemala 2000

²⁵ IDEM.

²⁶ Fonseca, Mario. *Consultas de Vecinos. Transición Democrática y Estado de Derecho*. El Observador No. 2 Guatemala 2006

otras veces son de grupos específicos. Esto por supuesto, en el escenario de la aspiración democrática como sistema político.

3. Experiencias de Consultas en Guatemala. Actores Involucrados y su Dimensión Regional.

Superando las consideraciones normativas y jurídicas, que para nada son temas menores, hay ejemplos concretos que son precisos exponer. Para describir de forma general las experiencias de consulta ciudadana que han sucedido en Guatemala, se las puede clasificar según la naturaleza de lo que se consulta y sobre la dimensión regional de la misma.

Cuadro 2. Consultas Ciudadanas según su naturaleza

Consultas Populares de Orden Nacional	Consultas de Vecinos Regionales o Locales
Consulta Popular de 1994	Consulta de vecinos sobre Minería en 2005 en el municipio de Sipacapa, San Marcos ²⁷ .
Consulta Popular de 1999	Consulta de vecinos sobre Hidroeléctricas en 2005 en Río Hondo, Zacapa ²⁸

Estas experiencias, como se verá en la descripción de cada grupo, revelan una gran cantidad de información que suma al análisis de la construcción de la institucionalidad democrática en sociedades post-conflicto; pero también plantean profundos desafíos sobre “*la información neutral*” o la generación democrática de la opinión y la voluntad política²⁹.

Como se ve en el cuadro 2, y más allá de lo electoral y de las formas más características de participación y organización, se han originado recientes experiencias con el objetivo de incidir políticamente sobre decisiones que ponen en juego, desde la concesión de importantes recursos naturales hasta derechos de pueblos indígenas.

A continuación se analizará en mayor detalle cada una de las experiencias, destacando los factores políticos que fueron determinantes, así como el papel de actores importantes involucrados en cada caso, empezando por las consultas de orden nacional y luego las realizadas en ámbitos locales y relativas al manejo de recursos naturales.

La Consulta Popular de 1994

Disección³⁰

Fecha	mecanismo	tema	resultado	efecto
-------	-----------	------	-----------	--------

²⁷ Ver mapa anexo sobre la distribución geográfico administrativa de Guatemala

²⁸ IDEM.

²⁹ Fonseca, Mario. *Consultas de Vecinos. Transición Democrática y Estado de Derecho*. El Observador No. 2 Guatemala 2006.

³⁰ Con datos de Rial, Juan. *Instituciones de la Democracia Directa en América Latina*. 2000.

Enero 1994	Referéndum	Reformas constitucionales	Aprobada 85/12* (solo participó el 16% de los registrados y hay que agregar un 30% de subregistro.	Aprobación de reformas constitucionales, como resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracaso del autogolpe del Presidente Jorge Serrano.
------------	------------	---------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

* Porcentajes de aprobación o rechazo. La primera cifra es sobre votantes y la segunda sobre el total de ciudadanos habilitados para votar

Detalle

Luego de que asumiera el Poder Ejecutivo, el Presidente Ramiro de León Carpio, éste hizo de la propuesta de consulta de una extensa reforma constitucional, como su herramienta política fundamental. Dicha reforma habría de ser aprobada por el Congreso de la República el 17 de noviembre de 1993 y por la sociedad en una Consulta Popular llevada a cabo el 23 de enero de 1994.

La Consulta tuvo un carácter de Referéndum Constitucional, en torno a 43 cambios que habrían de hacerse a la Constitución Política de 1985 a través de una sola pregunta. Al día de hoy es de saber generalizado, que del total de la población inscrita para votar, solamente el 16% lo hizo. Es claramente evidente que el ganador fue el "abstencionismo" que alcanzó el 85%. La aprobación de las reformas se hizo sobre dicho fenómeno, y eso bien se puede interpretar como un rechazo pero no con un carácter político sino con causal de falta de cultura democrática y capacidad política de la gente, aunado a mala preparación y logística de las autoridades electorales³¹.

Vale la pena destacar que el impulsor de la consulta fue el Poder Ejecutivo, y que a pesar de que la iniciativa estaba claramente enfocada a reconstituir la institucionalidad democrática, bastante dañada con el autogolpe del presidente Serrano pocos meses antes de realizada la consulta, la forma en que se acudió al acto no representaría en todo caso ese sentir social, que sí era patente sobre el liderazgo de la Instancia Nacional de Consenso, INC³², espacio de la sociedad civil que buscaba reestablecer y salvaguardar el sistema democrático.

La Consulta Popular de 1999

Disección³³

Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Mayo 1999	Referéndum	Reformas constitucionales para implementar los Acuerdos de Paz.	Rechazada 57/10.51*	Plebiscito contra otros actores y posiciones ideológicas importantes y no

³¹ Tómese en cuenta que al momento de dicha experiencia, solo habían transcurrido ocho años de la apertura democrática con el primer gobierno civil, es decir dos ejercicios de elecciones generales luego de años de dictaduras.

³² International IDEA. La Democracia en Guatemala, la Misión de un Pueblo Guatemala 1999

³³ Con datos de Rial, Juan. *Instituciones de la Democracia Directa en América Latina*. 2000.

				centrado en el tema constitucional.
--	--	--	--	-------------------------------------

* Porcentajes de aprobación o rechazo. La primera cifra es sobre votantes y la segunda sobre el total de ciudadanos habilitados para votar.

Detalle

Este ejemplo constituye un caso especial por la particularidad, el contexto y el contenido a consulta. El 16 de mayo de 1999 se llevó a cabo la llamada “Consulta Nacional por la Paz”. Con el precedente de la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, el gobierno civil de Álvaro Arzú inició la promoción desde los albores de 1997 del proyecto de reforma constitucional, que buscaba darle la institucionalidad a los Acuerdos. A ese momento se podían identificar ya complicaciones importantes por el proceso que se propuso (el acto coincidió con el mismo año de las Elecciones Generales 1999), y se reflejaban además negociaciones de élites ya formadas o en proceso de nacimiento. Las dos anteriores variables terminaron, como se verá adelante, diluyendo la verdadera intención de dotar de un marco institucional a los Acuerdos de Paz.

Menos de uno de cada cinco inscritos en el padrón electoral acudió a las urnas. El 18.5% fue el dato de asistencia, es decir alrededor de 758 mil personas sobre un padrón de cerca de 4.5 millones. Nuevamente, fue evidente que el ganador fue el abstencionismo.

Luego de amplios reparos ante la Corte de Constitucionalidad, por el procedimiento de SI y NO como la forma de dirimir la Consulta, se llegó al acuerdo en el Congreso de que los ciudadanos deberían responder a cuatro preguntas³⁴:

- i) La primera sobre Nación y derechos sociales, que abarcó 7 artículos constitucionales y 3 transitorios³⁵. Se incluyó la definición de la nación guatemalteca como una y a la vez multicultural, plurilingüe y multiétnica.
- ii) La segunda sobre el Organismo Legislativo, 7 artículos constitucionales y 1 transitorio³⁶. Temas relacionados con atribuciones y el número diputados al Congreso, se relacionaron sobre la vigilancia de los sistemas de inteligencia nacional por dicho organismo.
- iii) La tercera sobre el Organismo Ejecutivo, 9 artículos constitucionales y uno transitorio³⁷. Se incluyó temas relacionados con la reducción del presupuesto del Ejército y la posibilidad de que un civil ocupara e cargo de Ministro de dicha institución.
- iv) Sobre el Organismo Judicial y la administración de Justicia, 16 artículos constitucionales y 3 transitorios³⁸. Referida al aumento de fondos para la Corte Suprema de Justicia y la profesionalización de la carrera judicial.

³⁴ Para detalle, véase la *Constitución Política de la República de Guatemala 1985* en ediciones posteriores a 1999.

³⁵ Idem.

³⁶ Idem.

³⁷ Idem.

³⁸ Idem.

En las cuatro preguntas el NO resultó mayoritario aunque no en iguales proporciones³⁹, y aunque el rechazo de la consulta resultó legal, tuvo la característica de poco representativo al igual que si hubiera ganado el SI. Es importante en el análisis político que se hace de esta experiencia de democracia directa, y en virtud de la particularidad de lo que se puso en juego, varios hechos contundentes y que hablaron por si mismos. Los resultados puestos en el mapa de Guatemala, partieron por la mitad al mismo. En trece departamentos del norte, oriente, sur y centro ganó el NO. La mayoría de ellos con predominio de población ladina (mestizo) y en nueve departamentos ganó el SI, con fuerte predominio indígena y justamente en lugares donde la guerra estuvo más presente en los años 80 y 90.

Tratando de identificar razones para el comportamiento y los resultados, también se puede señalar el procedimiento para definir el contenido, fue largo y confuso. Para poder entrar en un proceso de cumplimiento, los Acuerdos de Paz requerían de un determinado número de reformas electorales, las cuales podían definirse modificando de 10 a 13 artículos constitucionales, y en cualquier caso nunca más de 20. El proyecto que el Poder Ejecutivo presentó al Congreso para su aprobación pedía la modificación de 13 artículos constitucionales.

Un par de elementos más, los partidos políticos no ofrecieron a las a las mayorías pobres tanto rurales como urbanas, el transporte y alimentación para acercarse a los lejanos centro de votación. Estos esfuerzos los hacen los partidos solo en elecciones generales, cuando lo que está en juego son cargos. Y finalmente se expone el elemento del racismo como una connotación que subyació al resultado así como al proceso previo a la Consulta⁴⁰. *“El temor de un sector importante de la población ladina era que las reformas constitucionales alteraran la balanza de poder e Guatemala, iniciándose un peligroso movimiento al reconocer el peso mayoritario de la población maya con sus valores culturales, su espiritualidad, su derecho consuetudinario y sus lenguas. Debajo de ese temor se oculta el racismo que siempre ha prevalecido en la cultura de los ladinos y los criollos guatemaltecos.”*⁴¹

Las Consultas de vecinos sobre Minería e Hidroeléctricas en 2005

Estas dos expresiones sistematizadas para el presente Informe, tienen a criterio del autor, especial relevancia y sentido complementario para con la temática general, en tanto que representan iniciativas que dentro del sistema, buscan encontrar vías de solución democrática. La consulta de vecinos es una figura que tiende a confundirse con la del plebiscito o el referéndum. En todo caso esas se usan cuando se trata de reformas constitucionales de orden nacional. También hay cierta confusión con figuras de expresión ciudadana en el nivel local que tienen como intención la validación o invalidación de decisiones populares como los *Cabildos Abiertos*.

“El cabildo abierto es para un tema municipal, y se recoge una tradición de los pueblos indígenas. Además viene de la Colonia. Fue una válvula de escape que

³⁹ Para mayor detalle ver la *Memoria 1999* del Tribunal Supremo Electoral TSE.

⁴⁰ Hernández, Juan. *Por Qué el NO en la Consulta Popular 1999*. Revista Envío No. 208

⁴¹ IDEM.

*dejó el imperio español; fue una forma autogobernada. Eso se utiliza en la actualidad. Los cabildos son de temas múltiples, no son cuestiones muy puntuales como las consultas. Las consultas son reacciones a temas específicos*⁴².

En el año 2004 empezaron a desarrollarse en Guatemala este tipo de mecanismos ciudadanos de participación, que solicitaron la intervención de la autoridad del gobierno municipal con el objetivo de convocar a la población para consultar su aprobación o desaprobación, sobre temas específicos relativos a la exploración y explotación minera, en el municipio de Sipacapa, departamento de San Marcos; y de la instalación de hidroeléctricas en el municipio de Río Hondo, departamento de Zacapa.

*“Se puede decir que las consultas a vecinos son derechos establecidos en el Código Municipal, es decir, es parte de la autonomía que tienen las autoridades, lo que les permite, si es a iniciativa de la Municipalidad hacerlas y convocarlas. Pero las consultas generalmente son procesos que solicitan las comunidades; le solicitan a la municipalidad que convoque a un porcentaje de la población organizadas; le solicitan a la municipalidad que convoque a una consulta por determinada cuestión”*⁴³.

Es decir que las consultas de vecinos, a diferencia de los mecanismos tradicionales de la democracia directa, se refieren a espacios de participación sobre temas específicos, generalmente de locaciones determinadas; además son convocados a petición ciudadana, por el gobierno municipal⁴⁴. Para los efectos de este Informe, las dos experiencias en cuestión estuvieron ambas ligadas a dirimir problemáticas que parten de la intención del Estado de Guatemala, de concesionar importantes recursos naturales. La relevancia radica entonces en la posibilidad de institucionalizar mecanismos que contribuyan a ensanchar la democracia⁴⁵ o que funcionen de forma complementaria a toda la maquinaria del sistema, pero en el nivel local, donde a lo mejor la democracia toma más trabajo en observar esas dinámicas regionales y locales pero no por ello de menor relevancia.

Caracterización de la Consulta sobre Minería

Las experiencias de consultas de vecinos que se explican en este apartado, tienen varios elementos políticos, económicos y sociales que les dieron origen. En el primer caso, el de minería en el municipio de Sipacapa, departamento de San Marcos, un grupo de la población hizo una solicitud a las autoridades del Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODES)⁴⁶, con la motivación de consultar un pronunciamiento de

⁴² Entrevista a María Eugenia Solís op. cit. en *El Observador* No. 2 Guatemala 2006

⁴³ Entrevista a Manuel Chacón op. cit. en *El Observador* No. 2 Guatemala 2006

⁴⁴ La Corte de Constitucionalidad emitió una resolución en abril del 2005 en la que declaró legales las consultas d vecinos realizadas en ese año, en los municipios de Sipacapa y Río Hondo. La resolución rechaza respectivamente los dos amparos interpuestos, el primero por la empresa minera Montana Exploradora de Guatemala, Sociedad Anónima; y el segundo por las empresas Hidroeléctricas de Río Hondo Sociedad Anónima y Electroriente, Sociedad Anónima.

⁴⁵ Solís, María Eugenia, op. cit.

⁴⁶ COCODES, Consejo Comunitario de Desarrollo, figura descentralizadora de la gestión municipal. Está compuesta por representantes de sociedad civil y del gobierno local

la población a favor o en contra de la actividad minera a cielo abierto, determinando así la afición a sus intereses por dicha actividad⁴⁷. Ante dicha petición y movilización ciudadana, se resolvió por parte de las autoridades municipales convocar a las autoridades indígenas, a la población indígena de Sipacapa y a los vecinos mayores de 18 años a una consulta que determinara si sus intereses eran dañados⁴⁸.

Se decidió elaborar una normativa para la realización de la consulta que implicó un Consejo Político, integrado por representantes honorables y con participación activa en el Consejo Municipal de Desarrollo, así como el nombramiento de un Consejo Técnico integrado por representantes de organizaciones con presencia en la localidad. El reglamento definió la consulta de esta forma: *“es el espacio de participación comunitaria y democrática que permite a los consultados expresar en forma libre y en igualdad de condiciones y oportunidades, su voluntad soberana en torno a la actividad minera de reconocimiento, exploración y explotación de minerales metálicos que se pretende efectuar en el municipio de Sipacapa, departamento de San Marcos”*.

El reglamento también estableció los lugares y la forma (NO de rechazo y SI de aceptación). El ejercicio de conteo de resultados fue a través del Consejo Municipal de Desarrollo y se permitió e invitó a observadores externos. Se utilizó el padrón para la votación que fue proporcionado por el Tribunal Supremo Electoral. Los resultados finales fueron de 11 comunidades que votaron por el NO; 1 comunidad se manifestó por el SI; y 1 comunicad que se abstuvo, para un total de 13 aldeas que componen el municipio.

A partir de los resultados, la Corporación Municipal emitió el acta No. 26-2005 que en resumen indica:

- Acatar el resultado de la consulta comunitaria efectuada el 18 de junio del dos mil cinco en todas las aldeas del municipio.
- Compromiso de la Corporación Municipal de trasladar la documentación respectiva a las instancias correspondientes para los efectos que se deriven.
- Compulsar copia del acta municipal a donde corresponda para los efectos legales.

Caracterización de la Consulta sobre Hidroeléctricas.

⁴⁷ Acuerdo de la Corporación Municipal de Sipacapa, San Marcos, contenida en al Acta No. 04-2005 del 24 de enero de 2005 que literalmente dice: *“Consultar de buena fe, conforme a los usos y costumbre del pueblo sipacapense, a las autoridades indígenas, a la población indígena de ascendencia maya sipacapense del municipio de Sipacapa, departamento de San Marcos, para que se pronuncien en contra o a favor de la actividad minera de reconocimiento, exploración y explotación de minerales metálicos a cielo abierto, que se pretende efectuar dentro del municipio de Sipacapa, y determinar con ello de qué manera sus intereses son perjudicados por dicha actividad”*

⁴⁸ Acta No. 6 -2005 de la Corporación Municipal de Sipacapa.

Este caso tuvo lugar en el municipio de Río Hondo, Zacapa. La experiencia parte de la petición ciudadana sobre la posibilidad de construir una hidroeléctrica en tierras del municipio. Esta consulta tuvo lugar el 3 de julio del año 2005 y como la consulta sobre minería, se contó con el apoyo del Tribunal Supremo Electoral quien dio el visto bueno al reglamento; las papeletas utilizaron el NO para rechazo y el SI para aceptación del proyecto en consulta, y al final ganó de forma mayoritaria el rechazo.

Se creó para tal efecto, una Comisión Específica integrada por miembros del Consejo Municipal y vecinos con honorabilidad, quienes se encargaron de la verificación del evento. Y se creó una Junta Coordinadora de la Consulta.

Hay que hacer notar que ambas experiencias estuvieron fuertemente debatidas en los medios de comunicación y fueron sujeto de críticas así como de defensa por instituciones ambientalistas. Las mismas en general estaban dirigidas hacia el gobierno central y su afán por concesionar bienes naturales como parte de la “agenda del desarrollo” que forma parte de proyectos como el Plan Puebla-Panamá. Además hay que hacer notar que la parte concesionaria era de origen extranjero. También hay que resaltar la opinión y crítica de la iglesia católica que se manifestó en contra dichas experiencias de explotación de recursos naturales.

Finalmente es importante para los casos que se exponen, ver el papel del Estado de Guatemala, en contraposición con la de los ciudadanos y que se dejó entrever a través de la gestión de los Ministerios de Energía y Minas y del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Hay que agregar que la intención de la convocatoria surge desde “abajo”, canalizada por la autoridad del Gobierno Municipal y amparado por la Corte de Constitucionalidad.

4. Perspectivas de democracia -e en un país con pobreza -e (extrema)

La perspectiva de impulsar experiencias de democracia, utilizando los nuevos recursos tecnológicos de la comunicación es para un país como Guatemala una expectativa compleja que supone dimensionar el drama de variables como la pobreza, la equidad, el analfabetismo, la infraestructura en comunicaciones y la desigualdad en el acceso a la información. Evidentemente es necesario reducir la llamada brecha digital entre Guatemala y los demás países, sin embargo también hay que reducir los grandes vacíos de pobreza (el 70% de la población vive en condiciones de pobreza)⁴⁹ y analfabetismo (35% de la población)⁵⁰. Un ingrediente más, conviven en este país como se vió antes, una diversidad multicultural que hace el reto aún más interesante, en términos de lenguaje y códigos culturales a la hora de impulsar una iniciativa de democracia e-.

Desde finales de la década de los noventa Guatemala empezó a abrirse al mercado de las telecomunicaciones y como consecuencia hoy día hay una diversificación de servicios en esta rama, esto incluye el servicio a Internet. Sin embargo se estima que 70,000 personas son usuarias a este servicio⁵¹, lo que equivale a 0.7% de la población. Esto es una cantidad pequeña que connota la realidad de un país donde

⁴⁹ Banco Mundial 2003.

⁵⁰ Idem.

la población no cuenta con educación informática, lo que a su vez hace más difícil la implementación de nuevas tecnologías de información. Se estima también que no más del 20% del total de la población del país estaría en condiciones de obtener servicios de Internet a través de los servicios del mercado, esta medida por supuesto, casi desaparece en el ámbito rural. Solamente un 40% de la población podría tener condiciones de acceso de Internet a partir de acciones de índole público y solamente el 0.80 de la población tiene en computador personal⁵².

Dicho todo esto, la intención es presentar datos y referencias sobre las condiciones objetivas que permiten indicar que Guatemala no ha desarrollado experiencias significativas sobre ejercicios de la democracia con la utilización de recursos tecnológicos de comunicación e información, que tuvieran como rédito un mejor acceso del ciudadano al ejercicio democrático.

A manera de excepción se pueden mencionar algunas iniciativas de muy poca envergadura pero que probablemente apuntan hacia un mejor desarrollo en el futuro inmediato. Tal es el esfuerzo que planificó el Foro Permanente de Partidos Políticos⁵³ en el marco de las Elecciones del año 2003 llamado *Cuenta Votos Virtual*, Este proyecto tuvo por objetivo facilitar el acceso a una fuente paralela de información, de resultados no oficiales confiables e inmediatos de la Elección General; el proyecto implicaba el compromiso de cada partido, especialmente de sus aparatos informáticos quienes alimentarían una base de datos virtual de acceso público. Esta experiencia fue impulsada por los partidos políticos como un acto que trataba de generar motivación a la participación electoral, transparencia y generación de confianza hacia dichas entidades. Al final dicho proyecto no llegó a nacer puesto que representaba altos riesgos políticos.

Más allá de esto, en el espacio tradicional del ejercicio del voto, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala aún no cuenta con una infraestructura que le permita informatizar el ejercicio individual de voto. Y finalmente en el ámbito público, hay esfuerzos importantes para poner a disposición de los ciudadanos de portales de Internet y páginas Web específicas de orden informativo. Se señala el caso del Congreso de la República que cuenta con una herramienta virtual⁵⁴ que se construyó con el ánimo de llevar al ciudadano al debate parlamentario y de esta forma acercar al diputado con su comunidad. Todas las instancias estatales, entre Ministerio y Secretarías cuentan con una página Web; en el ámbito Municipal muchos servicios son accesibles vía electrónica, aunque como se describió arriba, con las limitaciones del caso y aún muy centralizado al espacio urbano de la capital.

5. Efectos Políticos

⁵¹ En www.monografias.com ver Flores, Eddie. *Los Sistemas y Tecnologías de Información en Guatemala, como Medios para el Desarrollo*. Instituto Tecnológico de Monterrey ITESM.

⁵² Idem.

⁵³ Instancia de naturaleza permanente y multipartidaria que tiene como objetivo facilitar el diálogo y debate entre la dirigencia de los partidos políticos de Guatemala, a efectos de proponer soluciones a los problemas de la sociedad.

⁵⁴ www.congreso.gob.gt

En general y sobre la experiencia de Guatemala, no puede decirse tajantemente, en base a las experiencias sistematizadas, que los ejercicios de democracia directa tengan un beneficio o afección sobre el sistema político. El escenario de la constitución de la institucionalidad democrática en Guatemala tiene muchas variables y la utilización de mecanismos como las consultas populares, puede haber contribuido a la cultura política de los guatemaltecos, o por lo menos a la noción de un sistema de valores, pero no de forma estructural al sistema político que en todo caso se construye a través de otro tipo de certezas institucionales.

Sobre los datos que se recaban⁵⁵ también se deduce que los mecanismos de democracia directa no han tenido un efecto importante en la movilización ciudadana en general. No ha habido una motivación de la participación, relevante en la aprobación o rechazo de determinados asuntos, por lo menos en lo que respecta a las consultas populares de orden nacional. Véase los casos del 1994 y 1999 en los cuales la abstención tuvo un resultado alto.

Ahora bien, en el caso de las consultas de vecinos en la dimensión local, parece haber habido un efecto positivo en la representatividad y participación, especialmente en el caso de pueblos indígenas (véase el caso de la Consulta en la localidad de Sipacapa). Sobre el análisis de dichas experiencias, un acto de dicha naturaleza en la que se aborda directamente temas de relevancia a una población específica, parece tener un efecto movilizador e integrador. Esto tiene especial notabilidad en el escenario de un país en el que mayorías poblacionales como indígenas, jóvenes y mujeres, aún están subrepresentadas en distintas instancias; y donde aún hace falta una efectiva ciudadanización de dichos grupos de la sociedad.

Derivado de lo anterior, se puede que estas experiencias parecen indicar que desde la dimensión local y regional, puede haber un efecto movilizador, especialmente cuando se trata de resolver o de consultar⁵⁶ sobre temas que atañen a los derechos de pueblos indígenas, y donde incluso el derecho internacional ampara y respalda dichos actos de participación.

Tratando de derivar otra incidencia del uso de los mecanismos de la democracia directa, tampoco se puede indicar que la estabilidad del sistema político de Guatemala o de su gobernabilidad haya estado determinada como efecto de la puesta en marcha de esos ejercicios. En todo caso la experiencia de la Consulta Popular del año 1994, que sirvió para devolverle certeza a la institucionalidad democrática dañada por el autogolpe del expresidente Serrano, así como la experiencia del año 99 que tenía el objetivo de fortalecer los Acuerdos de Paz, sirvieron para legitimar acuerdos de élites, y no para promoverlos, lo que fue evidente sobre el hecho de que en ambos casos la abstención fue la gran ganadora.

Cosa contraria debe decirse de las experiencias locales, en las cuales el ejercicio ciudadano ha sido un importante canalizador de las demandas locales sobre el riesgo de la utilización de otros medios de orden violento y anárquico, como

⁵⁵ ver apartado específico 3 sobre “Experiencias de Consultas en Guatemala” del presente Informe

⁵⁶ La Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso de la República prepara actualmente, un anteproyecto para una Ley de Consulta a Pueblos Indígenas.

efectivamente se empezaba a suscitar en la población de Sipacapa, alrededor de los recursos naturales. En la dimensión local, el debate popular no está enfocado en complejidades económicas o ecológicas, sino de manera simbólica en percepciones como por ejemplo del “*envenenamiento del agua*” como producto de la actividad minera, o la “*escasez del recurso hídrico*”, como efecto de una privatización indirecta de recursos naturales.

En general, los cambios que se proponen en las consultas relativas al sistema político reciben una respuesta cautelosa o de rechazo por temor al cambio. No es fácil para los ciudadanos aceptar cambios, y menos cuando están ligados al orden ideológico o cultural como pasó en el contenido de la consulta del 99, más allá de la manipulación aprovechada por distintos sectores o de los vicios de su planificación. El hecho de que los guatemaltecos desconfíen de los partidos políticos o de que apoyen pobremente la democracia, supone desconfianza en procesos electorales.

Para terminar este apartado, la satisfacción de la ciudadanía sobre los atributos de la democracia no la obtiene de forma directa a través de mecanismos como las consultas, puesto que la gente no tiene certeza que se avance en temas como un acceso equitativo a la salud, a la educación, el ingreso, al empleo o una mayor seguridad ciudadana.

6. Quiénes, Dónde y Cómo.

Este apartado tiene como empeño dejar expuestas consideraciones sobre actores implicados en los ejercicios ciudadanos, además sobre el nivel geográfico administrativo en que se han desarrollado, y finalmente sobre factores que han influido en el mecanismo propio de las consultas.

Sobre lo primero, la orientación apunta a comprender la intencionalidad de la puesta en marcha de los mecanismos de la democracia directa, y derivado de esto, la voluntad política de quiénes han sido los actores para desarrollar tales ejercicios ciudadanos. Como se leía en el apartado anterior, en general para las experiencias del 94 y del 99 en Guatemala, las iniciativas han devenido a convocatoria del Poder Ejecutivo o del Congreso y han supuesto previamente acuerdos de la clase política para luego buscar la legitimidad de la ciudadanía.

Lo que se plantea de forma más clara en esta primera consideración, es que los ejercicios de democracia directa corren el riesgo de tener una debilidad de origen relacionada con la intencionalidad de quien los convoca, sobre la tentación de ejercer una democracia que obtiene legitimidad en base a plesbicitos o referéndum en una suerte de democracia totalitaria⁵⁷. Para el caso de Guatemala son evidentes los datos analizados en detalle sobre gran abstencionismo; aparente manipulación de la intención de los contenidos; poca claridad en el proceso previo a los ejercicios ciudadanos; y otros como para valorar que dichos ejercicios de la democracia han tenido poca efectividad política e términos absolutos.

⁵⁷ Ver Talmon, Jacob. *The Origins of Totalitarian Democracy*. Seen & Warburg, 1952.

Naturalmente analizar estos efectos de forma aislada, nos dan un panorama incompleto, pero en general los límites políticos e incluso éticos con que se lleva a cabo una consulta ciudadana consideran los ejercicios de consulta como mecanismos legitimadores de acuerdos alcanzados previamente por élites políticas. En el caso de distintos actores de la sociedad civil, su accionar queda relegado a aprobar o rechazar lo que se somete a consulta.

Para la experiencia guatemalteca, la sociedad civil ha ejercido un papel de control más que de liderazgo efectivo en la determinación de la Consulta. Formas reactivas y elitistas son las que han tenido un protagonismo (especialmente de organizaciones no gubernamentales) y se han dejado escuchar más que expresiones masivas de un movimiento popular. En la Consulta del 99 fue claro el papel de las iglesias evangélicas y católicas, unos orientando al rechazo y otros a la aprobación; algunos partidos políticos de derecha aludiendo al NO; los medios de comunicación en general llamando al rechazo. En la consulta de Sipacapa tuvo protagonismo especial alguna organización ecológica⁵⁸.

Como se ve, el comportamiento ha sido diverso y no necesariamente efectivo, y con una gama que va desde la sutileza del mensaje de los que claramente han llamado al rechazo por ejemplo, hasta los que sutilmente sugieren una tendencia específica. Además de control ciudadano, también se puede constatar para la experiencia de Guatemala el rechazo o descontento del planteamiento, como respuesta de desaprobación al gobierno de turno⁵⁹.

Así mismo es importante hacer una segunda consideración sobre los niveles de cobertura geográfica administrativa en los cuales se han desarrollado experiencias de consulta, es decir el dónde. Guatemala ha desarrollado dos experiencias de orden nacional en las cuales se han puesto a consulta, propuestas de orden constitucional. Además en el año 2005 se llevaron a cabo dos experiencias en el nivel local que llamamos "consultas de vecinos". La mayoría de consideraciones que se hacen en este informe tienen una aplicación general a las primeras puesto que han sido las de un carácter tradicional. En general se puede observar mayores beneficios en torno a la movilización, participación y efectividad política de los ejercicios de naturaleza local y quizá en esto radique su diferencia.

Finalmente una tercera idea en torno al cómo. Estas experiencias directas de democracia han tenido en Guatemala un andamiaje tradicional, que en general es apoyado normativamente por el Tribunal Supremo Electoral y de convocatoria por uno de los poderes del Estado. Salvo en el caso de la Consulta del año 1999, en la cual la campaña mediática así como informativa tuvo un peso significativo, no ha habido uso de nuevos medios tecnológicos ni para efectos de motivación a la campaña, ni para la deliberación como motivación o información al votante, ni para el ejercicio específico del voto, que se sigue haciendo de manera tradicional. Es importante anotar que Guatemala es un país con una situación importante de analfabetismo y por otro lado es una realidad multicultural diversa.

⁵⁸ Específicamente el Colectivo Madre Selva.

⁵⁹ Las Reformas Constitucionales que debían confirmar los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra interna de más de tres décadas, en general no mostraron interés en la sociedad, quienes se ausentaron en mayoría.

7. Resumen analítico a manera de conclusión.

- En general se puede decir que para el caso de Guatemala, la utilización de mecanismos de la democracia directa ha tenido una incidencia relativa en el desarrollo de la democracia, o de manera específica en el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político. Su efecto en la gobernabilidad también es de un peso poco sostenido y no se podría adjudicar a uno de estos ejercicios como los únicos para desarrollar estabilidad en las relaciones de poder a nivel nacional.
- Los mecanismos directos de la democracia deben ser considerados como medios alternativos, de apoyo, puesto que su beneficio para el sistema depende en mucho de coyunturas políticas especiales que determinan su desarrollo, aún su resultado.
- La utilidad de consultar temas legislativos o constitucionales de alta relevancia para el país, como en el caso de la Consulta Popular del año 99, llamada también la Consulta de la Paz en Guatemala, deben suponer amplios debates con suficiente información previa sobre todos los contenidos, los cuales deben tener la posibilidad de desarrollarse abiertamente, pues los mismos requieren de alta legitimidad para que el acto tenga efectividad política.
- El balance de las experiencias de orden nacional en Guatemala, basándose en las cantidades, especialmente en lo que remite al abstencionismo, permite concluir que no ha significado un elemento diferenciador o motivador de la participación del ciudadano en el ejercicio de la democracia.
- Un balance más justo permite informar que en Guatemala, los mecanismos de la democracia directa han tenido efectos mixtos, fluctuando entre los esfuerzos por legitimar iniciativas reformas constitucionales cuando se ha tratado de consultas de orden nacional por una parte, y entre los esfuerzos para defender derechos culturales y relativos a importantes recursos naturales, cuando se ha tratado de las consultas de vecinos de naturaleza local o regional.
- La lección derivada de la anterior conclusión estriba en que para realidades como la de Guatemala, por decir tres cosas, con un panorama de pobreza o exclusión aún por superar; con un pasado de guerra y represión que destruyeron el tejido social; y con un sistema democrático aún en consolidación; la utilización de alternativas como este tipo de mecanismos, bien pueden contribuir a disminuir la deslegitimidad de lo que se concibe en la esfera de lo político y la política, concretamente en sus instituciones.
- Por la forma del diseño del sistema democrático, la aspiración a que las instituciones de la democracia directa sean mecanismos para cogobernar es muy lejana, sin embargo bajo una buena conducción, estos instrumentos pueden

consolidarse en formas ciudadanas bien orientadas de canalizar el rechazo o la protesta como forma de participación.

- Guatemala es uno de los países en Latinoamérica con una evidente realidad multicultural⁶⁰. Esto impone la necesidad de ser creativo con este tipo de mecanismos mecanismos directos de la democracia en el sentido de considerar justamente variables sobre derechos específicos de los pueblos indígenas, la utilización de importantes recursos naturales y temas relativos a la propiedad de la tierra como temas para dilucidar problemáticas locales.

⁶⁰ Hay 23 grupos étnicos con idioma y cultura diferente, que juntos hacen casi la mayoría de la población del país.

Mack, Donis, Castillo *“Redes de Inclusión: Entendiendo la Verdadera Fortaleza Partidaria.”* Cuaderno de Información Política No. 10 FLACSO-OEA. Guatemala 2006.

8. Bibliografía

CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE PANAMÁ, NICARAGUA, HONDURAS Y EL SALVADOR

LEY 331 – LEY ELECTORAL DE NICARAGUA

LEY 475 – LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE NICARAGUA

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2003) Ver para creer. La información pública ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil. Disponible en http://www.acceso.or.cr/media_files/download/Libro.pdf

PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. http://www.undp.org.ni/files/Contribuciones_Debate_Completo.pdf (10/10/2006)

REILLY, Katherine (2002) *Gobierno, TICs y Sociedad Civil en América Central: El uso de TICs por parte del gobierno nacional ¿Contribuye a una mayor democratización del estado.* Disponible en <http://www.katherine.reilly.net/docs/versioncorta.pdf>

KATZ, Jorge y HILBERT, Martin (2003) *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. CEPAL nº 72. Disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/12899/lcg2195e2.pdf> (03/09/2006)

UNDPEPA/ASPA (División de Economía y Administración del Sector Público/American Society for Public Administration) (2002), “Benchmarking e-government: A Global Perspective, Assessing the Progress of the UN Member States”,

ZOVATTO, DANIEL. “La evolución político-electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000”. Sitio Web: <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=3&page=4> (ultima visita 15/10/2006)

DIARIO “EL PAIS”. “Panamá, su cita con la historia”. Por José María Sanguinetti. Madrid, España. 10 de Octubre de 2006.