

Guatemala y los retos de las elecciones 2015*

Carmen Ortiz**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 21 de noviembre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 9 de diciembre de 2014.

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo resaltar los retos que a criterio de su autora, son especialmente relevantes de cara al proceso electoral 2015 en Guatemala, en el cual se elegirán presidente, diputados y autoridades municipales. Se valoran las experiencias de 2007 y 2011, sus avances y dificultades con la finalidad de llamar la atención de los nuevos magistrados electos, sobre aquellos aspectos que requieren mayor atención en aras de salvaguardar la integridad del proceso, así como de mejorar la imagen del Tribunal Supremo Electoral.

Palabras clave: Proceso electoral / Organismos electorales / Elecciones presidenciales / Elecciones de diputados / Elecciones municipales / Organismos electorales / Desarrollo de la democracia / Participación ciudadana / Guatemala.

Abstract: This article intends to highlight the challenges that, according to the author, are especially relevant in light of the 2015 electoral process in Guatemala in which the president, the congress members and municipal authorities will be elected. It presents a review of the 2007 and 2011 experiences, breakthroughs and difficulties with the aim pointing out to the new magistrates the aspects that demand more attention in order to safeguard the integrity of the process as well as improve the image of the Electoral Tribunal.

Key Words: Electoral process / Electoral bodies / Presidential elections / Election of Congress members / Municipal elections / Electoral bodies / Development of democracy / Citizen participation / Guatemala.

* Ponencia presentada en el Seminario "Elecciones en América Central y República Dominicana", celebrado del 12 al 14 de agosto de 2014 en San José, Costa Rica.

** Guatemalteca, politóloga, correo carmenlorenaortiz1968@gmail.com. Posee estudios de maestría en ciencia política, así como en resolución alternativa de conflictos. Actualmente, consultora y vicepresidenta de la junta directiva de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales-ASIES. Coordinadora del Programa de Opinión Pública de la Universidad Rafael Landívar y docente universitaria.

1. INTRODUCCIÓN

Guatemala celebrará elecciones generales en 2015 estrenando magistrados ante el Tribunal Supremo Electoral, en un ambiente dominado por la campaña anticipada, las violaciones a la ley electoral, y la violencia la cual, en el proceso de 2011, afectó al 11% de los municipios.

Es innegable que el país ha registrado cambios lentos pero sostenidos en materia de régimen electoral desde que la Comisión de Régimen Electoral, conformada tras la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, elaboró una agenda mínima y no limitativa de temas sustantivos sobre los cuales debía trabajarse para lograr una democracia funcional y participativa, y que abarcaba los siguientes temas¹:

- a) Documentación;
- b) empadronamiento;
- c) votación;
- d) transparencia y publicidad;
- e) campaña de información;
- f) fortalecimiento institucional.

Sin embargo, el camino recorrido y las lecciones aprendidas evidencian que son varios los retos por resolver de cara a los próximos

¹ <http://www.quatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20reformas%20constitucionales%20y%20r%C3%A9gimen%20electoral.pdf>

comicios. El presente artículo se centra en los que, a criterio de la autora, resultan fundamentales.

2. RETOS

a. Fortalecer la confianza y autoridad del Tribunal Supremo Electoral –TSE-

La primera causal de desorden en el Tribunal Supremo Electoral, institución que debería estar blindada contra manipulaciones partidistas, tiene que ver con la forma como se eligen los magistrados del Tribunal Supremo Electoral. La Ley Electoral y de Partidos Políticos establece, en el artículo 123, que el TSE se integra por cinco magistrados titulares y cinco suplentes, electos por el Congreso de la República de una nómina de 40 candidatos propuesta por una comisión de postulación. Con el pasar de los años este proceso se ha politizado a tal punto que destaca la percepción de que hoy en día se cuenta con magistrados “electorales” que defienden los intereses de los partidos políticos que representan, más que con árbitros imparciales garantes de la democracia electoral. Tal situación ha conducido a que el TSE pierda autoridad y confianza, y con ello se desfavorecen las condiciones necesarias para hacer cumplir sus disposiciones. Este es un problema central, dado que aún cuando hoy se contara con una legislación más avanzada en materia electoral, sin la seguridad de un arbitraje imparcial, todas las acciones quedarían en entre dicho y serían fuente permanente de conflictos.

En las elecciones de 2007, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea daba cuenta de “cierto deterioro de la tradicionalmente

excelente imagen pública del Tribunal, al que se acusó de debilidad en relación con la tramitación del registro de algunas candidaturas y de falta de iniciativa a la hora de imponer el cumplimiento de los límites temporales de la campaña electoral y del gasto de los partidos”².

En el 2011, el Mirador Electoral, instancia integrada por centros académicos y organizaciones sociales de reconocida credibilidad en el país indicó que *el 2011 se recordará como el año de la impunidad de los partidos*³.

Si bien es cierto que algunas limitaciones tienen que ver con la insuficiencia de herramientas legales y procedimientos sancionatorios que coadyuvan a garantizar una competencia equitativa, emergen dudas en cuanto a que si tal permisividad es el producto de una actitud deliberada. De ahí la necesidad de promover cambios en el procedimiento de elección de los magistrados que, entre otras cosas, consideren lo relativo a los perfiles, incorporando profesionales de otras disciplinas como politólogos, por ejemplo, y no solamente abogados, de manera de complementar la visión legal, con la que devienen los principios y objetivos políticos de la democracia representativa.

b. Participación y sistema electoral

Las acciones implementadas por el TSE para descentralizar las juntas receptoras de votos en 2007 y así acercar el voto a las áreas

² file:///C:/Users/carmen/Downloads/EU%20EOM%20final%20report%20Guatemala-%202007.ES.pdf

³ http://miradorelectoralguatemala.org/pdf/Los_grandes_desafios.pdf

rurales (pasándose de 8 885 en 2003, a aproximadamente 13 000 en 2007) permitieron que el porcentaje de participación se elevara en aproximadamente 2,6% ese año, pasando de 57,9% en 2003 a 60,5% en 2007; y luego, en las elecciones de 2011, aumentara a 69,34%. En términos porcentuales, esta fue la mayor afluencia a las urnas desde 1985 cuando participó el 69,28% de empadronados⁴.

La accesibilidad a los centros de votación también estuvo dada por un proceso de actualización de datos que permitió a los ciudadanos votar en su lugar de residencia.

Vale la pena destacar que en 2011 el número de empadronados se elevó en más del 20% respecto al 2007, pasándose de 5,9 a 7,3 millones. Este aumento se dio mayormente en mujeres y algunos municipios de elevada población indígena.

Los avances citados deben reforzarse con reformas al sistema electoral de manera que se mejore la proporcionalidad y representatividad del sistema. Esta proporcionalidad se ha ido ajustando “naturalmente” con el crecimiento de la población. Guatemala es el único país de Centroamérica que no cuenta con un número fijo de diputados y se rige por el criterio poblacional para la distribución de escaños en el Congreso de la República, equivalente a un diputado por cada 80 000 habitantes. Ello quiere decir que ante el crecimiento de la población de determinados distritos, la proporcionalidad del sistema ha aumentado.

⁴ http://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/informe_analitico_del_proceso_electoral_guatemala_2011.pdf

No obstante, la desigualdad interdistrital es considerable, dado que se cuenta con distritos que eligen más de 40 diputados, mientras otros solamente eligen uno. Los remanentes de población que quedan sin representación sumaron, hasta 2007, más de un millón de habitantes⁵.

Actualmente se encuentra pendiente de conocer por el organismo legislativo un nuevo paquete de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual incluye, entre otras medidas, fijar el número de diputados. Aunque las posibilidades de que sea incluido en la agenda legislativa de 2015 son escasas, vale la pena indicar que una eventual aprobación demanda el rediseño de las circunscripciones electorales, orientado a corregir las desigualdades descritas y asegurar la legitimidad a las autoridades electas.

Una vez realizado el rediseño de distritos es recomendable revisar lo relativo al tipo de listas para la elección de funcionarios, la fórmula y el umbral electoral, de manera de que se consiga tratar de estrechar vínculos entre representantes y electores, asegurar mejores controles del electorado respecto a sus representantes, y contar con herramientas eficaces que controlen el multipartidismo existente.

c. Financiamiento y representatividad

En un ambiente de intensa competencia, aumenta la propensión a violar las normas para tomar ventaja respecto a los contendientes electorales, por lo que hay que imponer límites a los actores políticos.

⁵ [s://www.ndi.org/files/Siete_Claves_para_el_Cambio.pdf](http://www.ndi.org/files/Siete_Claves_para_el_Cambio.pdf)

Uno de los mayores desafíos en las elecciones de 2011 fue la dificultad para controlar el uso y el gasto en publicidad de los partidos. La propaganda solamente puede realizarse después de la convocatoria a elecciones (2 de mayo), hasta 36 horas antes del momento de votación. El TSE en esa oportunidad emitió un acuerdo que clarificaba la diferencia entre propaganda y proselitismo. Sin embargo, esta disposición no fue acatada; en consecuencia se emitió un total de 112 sanciones a los partidos por campaña anticipada, las cuales fueron en su mayoría apeladas, de esas, la multa máxima impuesta es irrisoria, pues asciende a US\$ 125.

En este sentido, y en un esfuerzo por recuperar la confianza perdida, los magistrados electos en 2014 suspendieron a once partidos políticos por no acatar la prohibición de realizar campaña antes de la convocatoria. Esta fue bien recibida por organizaciones sociales y académicas quienes ven en este hecho un indicador positivo y han apoyado abiertamente la posición del TSE. Así, los mayores desafíos tienen que ver con la necesidad de corregir los vacíos legales existentes y mejorar el sistema de sanciones a los partidos, para evitar la práctica sistemática de comisión de abusos.

De forma similar, otra gran dificultad y a la vez desafío es la contención del gasto de campaña. Este no debería exceder el límite máximo de gastos establecido por la ley, a razón de un dólar de los Estados Unidos de América por ciudadano empadronado (US\$ 7,3 millones). Además, los aportes privados no deben sobrepasar el 10% del citado límite. Sin embargo, de acuerdo con un informe elaborado por el

Mirador Electoral, los partidos políticos gastaron en 2011 un total de US\$ 89,5 millones, cifra muy superior al techo impuesto⁶.

En este sentido, es preciso indicar que las medidas tendentes a promover la participación electoral deben complementarse con controles al financiamiento privado de las campañas para fortalecer efectivamente la legitimidad de las autoridades electas. La falta de controles es una de las principales amenazas a la democracia funcional, pues los compromisos derivados de esos controles, y que incluyen tanto a poderes legales como ilícitos, introducen grandes distorsiones a la gestión gubernamental y son tierra fértil para que la corrupción se enraíce y expanda. Esto a su vez está relacionado con la necesidad de apuntalar medidas para la distribución igualitaria de tiempos y espacios en medios de comunicación, algo que torna especialmente onerosas las campañas electorales.

En este sentido, me permito comentar la realidad de algunos departamentos o municipios del país, donde redes criminales imponen alcaldes y concejales haciendo uso de la violencia. En un viaje de trabajo al departamento de Jutiapa un vecino comentaba el reciente asesinato del alcalde de esa localidad: "Aquí quien decide quién manda, es el narco. Ellos ponen y quitan alcaldes. Ahora que mataron al alcalde no sabemos a quién ellos nos van poner (refiriéndose a los narcotraficantes de la zona). Luego agrega, Aquí, hasta las encuestas son peligrosas, si el que va ganando no es del agrado de ellos, lo más seguro es que lo

⁶ http://miradorelectoralguatemala.org/wordpress/?page_id=79

maten, lo metan preso o lo amenacen para que no compita, por eso es que la gente cuando le preguntan ¿por quién va a votar?, miente”.

Esta situación es común en otros lugares, de ahí el sentimiento generalizado de que los ciudadanos votan, pero no eligen.

En una reciente ronda de visitas a los campus regionales de la Universidad Rafael Landívar, indagué sobre las principales preocupaciones en relación a las elecciones de 2015. La mayor parte de entrevistados coincidió en señalar a la violencia política. En las elecciones de 2011, al menos siete candidatos a alcaldías y concejalías fueron asesinados y otros fueron víctimas de amenazas y agresiones.

A lo anterior hay que sumar los conflictos electorales que, para el citado proceso, se presentaron en el 11% de los municipios por las siguientes razones:

- Manipulación del voto (compra de votos, coacción, acarreo de votantes de un municipio a otro para favorecer determinadas candidaturas).
- Inconformidad con los resultados.
- Falta de confianza en la conformación de las juntas electorales.
- Enfrentamiento entre activistas o miembros de partidos políticos.
- Inconformidad con la postulación a reelección de determinados alcaldes.
- Las cédulas de identidad anómalas.
- Propaganda fuera de tiempo.

- Violación al secreto del voto.

Los niveles de insatisfacción provocaron quema de boletas, amenazas, bloqueos de carreteras, quemas de las instalaciones del TSE y enfrentamientos. No se realizaron investigaciones para identificar a los incitadores y en algunos lugares fue necesario repetir la elección de corporaciones municipales.

El TSE fue sujeto de reclamos por parte de los partidos políticos por conteos erróneos y acusaciones de boletas suplantadas; sin embargo, el hecho que más causó tensión fue la tardanza en la transmisión de resultados preliminares, algo que sirvió de detonante en algunas localidades.

Esta situación ha tenido otro efecto colateral importante, y tiene que ver con el temor de los ciudadanos a integrar las juntas receptoras de votos. La falta de garantías sobre su integridad amenaza con constituirse en causa de alejamiento, algo que pone en riesgo la vigilancia y adecuada salvaguarda del proceso.

En virtud de lo anterior, el reto de los nuevos magistrados es conocer, comprender y aprender de estas experiencias para evitar la comisión de errores, prevenir situaciones indeseables y adoptar medidas que corrijan las vulnerabilidades identificadas.

d. Documentación confiable

La sustitución de la anterior cédula de vecindad por el nuevo documento de identificación es aún un proceso inconcluso. Ante la

imposibilidad de llevar a cabo las elecciones de 2011 con el nuevo documento -dados los errores en muchas inscripciones y problemas administrativos, entre otros-, se optó por permitir el uso de ambos documentos. Para el proceso de 2015 las autoridades han anticipado que, en virtud de que muchos problemas relativos a inscripciones persisten, se expedirán permisos especiales con el fin de no afectar el derecho al voto. Ello ha motivado suspicacias en algunos partidos que sugieren la posibilidad de fraude. Tales dudas podrán ser despejadas en la medida que el TSE depure y haga público el padrón con suficiente antelación a la celebración de los comicios.

Finalmente, al momento de escribir el presente artículo, el TSE, esperaba la aprobación del presupuesto 2015 por parte del Congreso. Los problemas de liquidez del Gobierno amenazan con denegar la ampliación requerida para sufragar los gastos del proceso electoral, con lo cual las autoridades tendrían que recurrir a préstamos con los bancos del sistema o solicitar apoyos externos que no comprometan su independencia, para cubrir los costos sin arriesgar la integridad del proceso. Como puede apreciarse los retos son considerables y podrán ser superados en la medida en que tanto políticos como ciudadanos apeguen, valoren y ajusten su comportamiento a las reglas de la democracia.

3. CONCLUSIONES

- La democracia en Guatemala está enfrentando nuevos problemas que amenazan la representatividad y legitimidad de las autoridades

electas y, por ende, los adecuados niveles de afección y apoyo ciudadano al sistema. El procedimiento para elegir a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral amerita ser revisado para garantizar, en la medida de lo posible, su independencia de intereses partidarios que continúen deteriorando su imagen y confianza.

- El control sobre el origen y montos del financiamiento privado es un tema impostergable, dado que los índices de corrupción gubernamental denotan cada vez más la cooptación de las instituciones públicas, afectándose la efectividad del sistema republicano de gobierno.
- Las reformas a la Ley Electoral deben abordar los problemas de fondo del sistema, más allá de centrarse en los procesos eminentemente electorales. En este sentido, debe insistirse en los cambios que favorezcan la proporcionalidad, la igualdad del voto y la representatividad de las autoridades electas.
- Es necesario profundizar en los nuevos riesgos y amenazas de los regímenes democráticos de sociedades que padecen altos índices de violencia, y son especialmente afectados por el narcotráfico y otras redes criminales.