

El Rol de las legislaturas en las crisis de gobernabilidad Guatemala: el autogolpe de 1993

1. Introducción

El presente estudio de caso tiene como objetivo contribuir al análisis de cómo los actores externos pueden apoyar el rol de los parlamentos en organizar y promover el diálogo pacífico y la resolución de diferendos, así como a incrementar su rol como mecanismos institucionalizados de manejo y resolución de conflictos.

El eje central fue el conflicto o crisis presidencial del año 1993 en Guatemala, conocida como “el Serranazo”, que se enmarca en un contexto de estabilidad precaria; una democracia que comienza a construirse mediante la llegada de un primer gobierno electo popularmente en 1985 fuera del esquema de los fraudes y la democracia de fachada, pero lo hace en un contexto de un conflicto armado interno de larga data aún sin resolver, en una situación de crisis económica creciente, con un Estado débil y una ingerencia desproporcionada del ejército y del “gran” sector empresarial en el ejercicio del poder público.

Se ha argumentado que las crisis muchas veces son la chispa para hacer avanzar procesos que de otro modo permanecerían estancados o serían inviables. El caso del conflicto o crisis presidencial de 1993 produjo procesos sociales y políticos interesantes que contribuyeron al fortalecimiento del régimen democrático. El análisis de las relaciones de poder y de las interrelaciones entre actores nacionales antes y después del conflicto del 93, permiten tener una visión más completa de sus consecuencias en el entorno político y social del país.

Partiendo de lo anterior y tomando en cuenta que el poder legislativo, conjuntamente con el Ejecutivo y el Judicial conforman la trilogía institucional del sistema político, este trabajo explora el desempeño de la Asamblea Legislativa en un contexto que pasa del autoritarismo a la democracia, tratando de sobrellevar una etapa de transición en un ambiente de gran incertidumbre que adquiere mayores proporciones en el año 93.

Dentro de la complejidad que caracterizó esta etapa política de transición, así como en la etapa post conflicto que se inició con la firma de los Acuerdos de paz, el legislativo ha jugado un papel crucial, sobre todo en lo que se refiere al establecimiento de nuevas reglas del juego para la sostenibilidad de la democracia, fundamentalmente en aquellos momentos en que la conflictividad puso a prueba la propia existencia del nuevo régimen político. En tal sentido, la Asamblea Legislativa ha mostrado ser una arena de lucha, donde se evidencian las debilidades y fortalezas del régimen político, sobre todo de los partidos políticos, así como los conflictos entre los sectores y actores estratégicos. De ahí la importancia de identificar aquellos elementos que son claves y que pueden permitir diseñar estrategias de acción más efectivas para dar paso más certeros y avanzar en su fortalecimiento.

El documento inicia con una caracterización del régimen político guatemalteco partiendo de realidades y sus transformaciones en el devenir histórico, hasta el momento de la crisis política del año 93, resaltando aspectos que contribuyeron a la conformación de una cultura autoritaria tanto en autoridades como en la propia ciudadanía.

Posteriormente se entra a la presentación del estudio de caso sobre el autogolpe de 1993 en Guatemala, con una caracterización del régimen político. En el origen de la crisis puede observarse como las debilidades que caracterizaban al régimen político repercutieron en la propia estabilidad del sistema y en la confrontación que se produce entre los tres poderes del Estado.

La crónica del autogolpe resalta el papel de los actores estratégicos nacionales y externos en el manejo y resolución de la crisis política favorable a la democracia. Sobre todo en cuanto a la importancia de la existencia de redes de relacionamiento entre los actores estratégicos de los diferentes sectores sociales, económicos y culturales, para construir confianza y consensuar los grandes objetivos políticos y más adelante, posiblemente los de desarrollo.

Finalmente se presentan las consiguientes recomendaciones que emanan de los principales hallazgos del estudio, las cuales se orientan a rescatar esfuerzos ya existentes impulsados por actores locales y la cooperación internacional, encaminados a fortalecer a los parlamentos en su papel de mediador de intereses de la sociedad en su conjunto.

2. Las Raíces del autoritarismo

La historia de Guatemala está plagada de gobiernos autoritarios, espacios restringidos de participación ciudadana, numerosos golpes de Estado y episodios de violencia política y social, cuyas raíces podemos ubicarlas desde el proceso de construcción y conformación del Estado guatemalteco a partir de la independencia. Proceso que pasa por un reacomodo de fuerzas políticas, en medio de grandes luchas por las riendas del poder entre conservadores y liberales, quienes mantenían marcadas diferencias en sus concepciones filosóficas y en sus alianzas políticas¹; fue una lucha ideológica entre lo viejo y lo nuevo, lo tradicional y las nuevas corrientes de pensamiento de la época, que caracterizó el período como uno de gran inestabilidad política.

A partir de esta etapa comienza a gestarse un liderazgo militar autoritario, que se nutre de la debilidad del Estado naciente y que se va fortaleciendo con la inestabilidad política reinante durante los diferentes gobiernos. Hasta llegar a la revolución liberal donde la institucionalización del ejército formó parte de las transformaciones administrativas orientadas a la construcción de un Estado moderno, y a los cambios en el modelo económico, a lo cual se llegó mediante el uso de la fuerza y la represión²; fueron acciones que favorecieron al grupo económico dominante en su conjunto³.

¹ A las fuerzas conservadoras se les vinculaba al viejo orden ideológico de origen hispánico y al poder de la Iglesia Católica. Durante los períodos en que ejercieron el poder esta última retuvo o recobró privilegios, según la coyuntura específica. Los liberales por su parte, promovían la instauración de un nuevo orden social, económico y político, con nuevos “valores morales”, donde se reducía el poder económico y político de la Iglesia Católica. El ejemplo más notable se dio durante el gobierno de Justo Rufino Barrios, conocido como “el Reformador”.

² Justo Rufino Barrios, líder de la revolución liberal, gobernó sin constitución. En García Laguardia, Jorge Mario. Política y Constitución en Guatemala: 20.

³ Por ejemplo, en el texto Historia General de Guatemala, tomo IV se señala que Justo Rufino Barrios otorgó una concesión a Rafael y Mariano Castillo y en 1886 fundaron la Cervecería Centroamericana. Según el autor, el apoyo que se les dio desde el Estado con medidas proteccionistas fue eliminando a los pequeños cerveceros.

En esta etapa cobra vigencia una “...corriente liberal respaldada por las transformaciones contemporáneas a nivel mundial y que habría de emerger como un sistema autoritario impuesto por una oligarquía político económica”(Cruz Salazar, 1985). “El estilo de gobernar que imponen los liberales, con Barrios a la cabeza, permanecerá a lo largo de todo el período de dominación oligárquica”/“...”participación política restringida y excluyente, gobiernos autoritarios y represivos, organización jurídico administrativa de carácter republicano: división de poderes, juego de partidos políticos, procesos electorales...” (Solórzano, 1987: 44). En 1878 Barrios convocó una asamblea, que promulgó una constitución que estuvo vigente hasta 1944, mediante la cual se estableció “...la división de poderes, con un legislativo unicameral, y un poder ejecutivo fuerte...” (Laguardia, Jorge Mario, 1977: 21).

La prevalencia de gobiernos autoritarios es interrumpida por un breve período de diez años, entre 1944 y 1954, con la llegada y permanencia en el poder de un gobierno revolucionario; gobierno que adopta como estrategia, en lo político, un sistema más participativo basado en la apertura del sistema de partidos y en elecciones libres y en lo económico, quebrar el poder de la oligarquía y su papel hegemónico. En consecuencia, el régimen político⁴ adquiere una nueva fisonomía y se abre a la participación y a la organización política; por primera vez se reconoce a los ciudadanos “...el derecho a organizarse en partidos políticos...” (García Laguardia, 1977: 27) y aparecen en la vida pública un gran número de organizaciones, sindicales, campesinas y nuevos partidos políticos con nuevas corrientes ideológicas. Así también la Constitución del 1945 establece un control sobre el poder Ejecutivo por medio de la interpelación.⁵

El proceso político que tiene lugar durante este período se convirtió prácticamente, en el único referente histórico para el inicio de la construcción de una nueva cultura democrática, contraria a los autoritarismos del pasado. Permitió el surgimiento a la vida pública de un liderazgo con orientaciones ideológicas afines a la democracia, por lo que fue una revolución que impactó en las concepciones sobre el régimen político.

Las posiciones asumidas por el gobierno revolucionario en lo político y lo económico, - que se salían del modelo tradicional de poder-, provocaron reacciones adversas en los sectores dominantes⁶. En 1954 se produce una contrarrevolución, mediante la cual retoma las riendas del poder la vieja oligarquía. No obstante en esta oportunidad, el régimen político presenta características que difieren del viejo esquema pre revolucionario; por un lado, se asumen formalmente algunos elementos de la democracia, pero estos a su vez son manipulados para restringir los alcances del sistema

⁴ Por régimen político se entiende “...el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores admitidos y excluidos con respecto a ese acceso y los recursos o estrategias que pueden emplear para ganar tal acceso”. En O’Donell y Schmitter, 1988: 118.

⁵ La interpelación es un recurso establecido en este caso en la Constitución de la República, mediante el cual los legisladores tienen la potestad de citar a los Ministros de Estado al Congreso y hacerle una serie de preguntas sobre temas establecidos, para que estos den cuenta sobre sus actos y los de su Ministerio y el proceso puede llevar a un voto de falta de confianza. La obligatoriedad de la asistencia de los funcionarios y empleados públicos a una interpelación solicitada por los diputados fue establecida durante las reformas a la Constitución de la República en noviembre de 1993 (art. 168).

⁶ Haber tocado la estructura productiva mediante el proyecto de Reforma Agraria, fue asociado por la oligarquía terrateniente y por otros actores afectados o que podrían verse afectados más adelante (Iglesia, intereses extranjeros), con los planteamientos marxistas referidos a la “abolición privada de la tierra” que era la base de su poder.

democrático. En tal sentido, el sistema busca su legitimación manteniendo una estructura democrática formal, donde se permiten los partidos políticos, aunque con características diferentes; desaparecen del escenario político las organizaciones y los partidos políticos del período revolucionario y se crean nuevos partidos que comparten una ideología anticomunista. Esta característica del sistema político correspondía al momento histórico de la posguerra: se permitía la lucha de partidos, más sin embargo, cuidándose de mantenerla dentro del marco de sus aliados. “Somos democráticos con nuestros aliados”. Los conservadores se hicieron anticomunistas “siendo en realidad antidemocráticos”. El autoritarismo y la hegemonía de los grupos oligárquicos resurgían con una fuerza ideológica nueva como respaldo, la guerra fría.

El manejo electoral fraudulento y la falta de libertades políticas colocaron esta etapa dentro de lo que se denominó como “democracia de fachada”⁷. Los partidos políticos y los procesos electorales eran parte de “rituales democráticos” para legitimar una “democracia formal”; si los resultados electorales no complacían a los grupos de poder simplemente se alteraban y se negociaban entre las fuerzas políticas⁸. “El modelo únicamente admite la presencia de los grupos tradicionales de derecha hasta la Democracia Cristiana” (Solorzano, 1987: 46). Los militares en alianza con los conservadores consolidan el poder por medio de una sucesión de gobiernos militares definidos por el alto mando. Durante el período, los grupos políticos más progresistas debieron participar en alianza con la Democracia Cristiana, ya que el sistema estaba cerrado para ellos; el Partido Revolucionario Auténtico, PRA, el Frente Unido de la Revolución, FUR, el Partido Socialista Democrático⁹, entre otros.

Las características sobresalientes de los gobiernos de fachada fueron; una Presidencia prácticamente heredada por los miembros de una élite militar de generales, los fraudes electorales para “arreglar” los resultados de conformidad con la decisión de la cúpula militar y un involucramiento cada vez mayor de los militares en las decisiones económicas. La Asamblea Legislativa, formaba parte del mismo modelo de poder y se regía por la misma lógica. Era un secreto a voces los niveles de corrupción y la compra de voluntades durante la “discusión” (negociación) de los proyectos de Ley.

El régimen de democracias de fachada y de la era de la elite de generales, entra en una crisis profunda de legitimidad¹⁰ en medio de una lucha entre grupos de poder, de un conflicto armado interno creciente y de la necesidad del propio régimen de recurrir a una represión sin precedentes para aplacar el disenso. Este régimen de democracia de fachada es interrumpido abruptamente con un golpe de Estado en 1982, al que le siguió un contragolpe en 1983. En 1984 se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente que elabora una nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos y una nueva Constitución de la República en el marco de un régimen democrático. La llegada al poder en enero de 1986 de un nuevo gobierno electo por voto popular mediante elecciones libres, fue la principal señal de apertura del régimen político y el inicio palpable de la transición a la democracia.

⁷ Solórzano Martínez, Mario. Guatemala, autoritarismo y democracia. San José: EDUCA-FLACSO, 1987: 47.

⁸ Según Catalina Soberanis, en las elecciones de 1978 “fueron sustituidos 85 libros que alteraron completamente la votación de la ciudad capital de Guatemala...” Soberanis, Catalina

⁹ Cuando intentan formalizar a estos grupos políticos y convertirlos en partidos políticos sus líderes fueron eliminados físicamente.

¹⁰ Se produce una pugna de poder entre los generales de la élite militar y el viejo liderazgo anticomunista que es marginado del esquema de “traspaso” de poder (que se refleja a partir de las elecciones de 1978).

Guatemala finalmente se había subido a la ola democrática, pero le esperaba un largo camino¹¹ por recorrer para la construcción de la paz. Aún quedaba pendiente la resolución del conflicto armado, la construcción de un nuevo modelo político y económico incluyente y participativo y el fortalecimiento de las instituciones de la democracia. Instituciones, -cosa que vale la pena recalcar-, que nacieron dentro del viejo modelo de democracias de fachada, que hizo uso y abuso de las prácticas democráticas para la manipulación del poder político¹².

Es en este aspecto donde se ubica la herencia más nefasta de la “democracia de fachada” al sistema político guatemalteco; la manipulación de la estructura formal de la democracia representativa, al permitir el juego, aunque restringido, de partidos políticos, el funcionamiento de un legislativo, así como un “traspaso” de poderes mediante el uso del fraude y la represión. La democracia de fachada desnaturalizó¹³ el papel de los partidos y los sumó a su estrategia política. Es así como, aún después de la puesta en vigor de una nueva constitución de corte democrático en 1986, el régimen no puede liberarse de los viejos estilos autoritarios del ejercicio del poder. Es de destacar que muchos de los líderes políticos que integraron los nuevos partidos en la nueva era democrática, en algún momento participaron en los partidos políticos de viejo cuño durante la etapa de democracia de fachada y para bien o para mal, influenciaron las prácticas políticas de la naciente democracia.

En general, la herencia autoritaria de “prácticas político culturales basadas en el autoritarismo” y la democracia de fachada habían generado un régimen político con características muy particulares; relaciones confrontadas entre Estado y Sociedad, un estilo de gobernar autoritario y un traslape de poderes entre el legislativo, ejecutivo y judicial, con fuerte ingerencia del Ejecutivo en los otros dos poderes. El estilo autoritario se manifiesta en los tres poderes del Estado.

En el caso del legislativo, durante el período presidencial de la Democracia Cristina entra en vigor la Ley de Régimen Interior, para regular el funcionamiento del Congreso de la República; no obstante, adolecía de debilidades profundas y no fue suficiente para fortalecer las prácticas democráticas a lo interno del legislativo. La principal era la centralización del poder en la figura del Presidente de la Junta Directiva¹⁴ y por ende la

¹¹ Durante el gobierno de Vinicio Cerezo se produjeron 28 intentos de golpe de Estado.

¹² A diferencia de los regímenes del cono sur donde los regímenes militares asumieron todo el poder, haciendo uso de una estructura autoritaria.

¹³ Los partidos políticos eran simples instrumentos del régimen anticomunista. Eran controlados por un conturbenio entre élites militares y civiles que definían quien tenía el derecho a participar y quien no, quienes serían declarados ganadores de las contiendas electorales, entre otras. Sus candidatos presidenciales emanaban sobre todo de la cúpula de generales. Inclusive, existió un partido político el cual podría considerarse como un partido consolidado en su momento histórico, al cual se le catalogó como el partido de la violencia organizada, el de “la daga ensangrentada” (por su símbolo y sus acciones represivas). Se le atribuyó la participación en graves acciones de represión durante la etapa de la democracia de fachada. Sus miembros desfilaban armados durante las manifestaciones públicas haciendo a alarde de sus capacidades de movilización violenta.

¹⁴ La elección de la Junta Directiva del Congreso, incluyendo su Presidente, está normada por el artículo 163 de la Constitución de la República. En consecuencia según lo estipulado en dicho artículo, sus miembros son elegidos (as) cada año por el propio Congreso, después de un intenso cabildeo y negociaciones. El poder del Presidente del Congreso se extiende incluso fuera del período de sesiones ordinarias del Congreso, ya que preside la Comisión Permanente que eligen los diputados al finalizar su período de sesiones ordinarias la cual funciona mientras el Congreso no está reunido. Las atribuciones

ingerencia y control de su partido sobre las actuaciones del Congreso, así como la ausencia de controles sobre el manejo del presupuesto del Congreso por parte del Pleno de asambleístas, situación que coadyuvó a la corrupción y al fortalecimiento de grupos de poder dentro del Congreso, que manejaban a su antojo los recursos asignados a este órgano.¹⁵ En consecuencia, la imagen del Congreso se deteriora y crea anticuerpos frente a la población que tenía grandes expectativas con la democracia. Comienza a gestarse una posición “anti política” y “anti Congreso”, que marca el período posterior al gobierno de la democracia, desde la llegada de Jorge Serrano Elías, su autogolpe en 1993 y las presiones por la depuración del Congreso.

3. El Autogolpe de 1993

La instauración del régimen democrático en 1985 no significó el traslado total del poder político a manos civiles, ni tampoco la finalización del estilo “presidencialista” del ejercicio del poder político. Durante el Gobierno de la Democracia Cristiana se dieron varios intentos de golpes de Estado por parte de la institución armada. El período de gobierno posterior que inició en enero de 1991 tampoco escapó de la inestabilidad política, pero esta vez ya no fueron los militares, sino los propios civiles quienes se involucraron en este intento fallido. En 1993 se produce un autogolpe que casi termina con la naciente democracia; no obstante, en esta oportunidad “...*no era una acción militar para quitar a un presidente civil, sino era un civil que sintiéndose general, rompía el mandato legal que lo había investido como Presidente de la República, para convertirse en dictador*” (Solórzano, 1999: 65).

3.1 Características del Régimen Político

Durante la etapa de transición, período en que se inscribe el autogolpe de Jorge Serrano Elías, estaban presentes una serie de factores que coadyuvaron a la inestabilidad política y a la crisis de gobernabilidad que se produjo en mayo de 1993..

Debilidad del Legislativo. a) **Legisladores emanados de un sistema de partidos débiles no democráticos.** En primer lugar, el estilo del legislativo era un producto heredado de la democracia de fachada; había un sistema de partidos con un nuevo marco legal, pero que en su seno permanecían muchos líderes que hicieron política en un entorno corrupto, donde las negociaciones de la política se reducían a negociaciones “comerciales”. Ello impactaba en el alejamiento entre los legisladores y la sociedad. La falta de democracia a lo interno de los partidos es un elemento que afectaba y sigue afectando la imagen de los legisladores a los que no se considera ser representativos de la ciudadanía. Los partidos tienen la obligación de convocar a asambleas para la

tanto de la Junta Directiva como de la Comisión Permanente, están establecidas por la Ley de Régimen Interior del Congreso, elaborada y aprobada por los propios legisladores.

¹⁵ En el Presupuesto General de la Nación se asignan recursos al Congreso de la República. Lo que ha ido variando es el manejo de estos recursos a lo interno de este órgano, en gran medida, debido a los cambios administrativos y a las reformas del marco legal del Congreso, que ha ido incorporando controles orientados a la transparencia en el manejo del Presupuesto interno. Los recursos asignados al Congreso de la República en el año 1993 fueron Q. Para este año 2005, le fueron asignados Q 315,792,546.00 quetzales. Fuente: Congreso de la República, Presupuesto 2005.

elección de candidatos, únicamente donde hay estructura partidaria¹⁶, pero esto no garantiza que la elección sea democrática, ya que se controla desde la cúpula. Los demás candidatos, de conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos son designados por el Comité Ejecutivo del Partido (artículo 29).

Por lo general los partidos son creados para impulsar la candidatura de líderes que se erigen como sus dueños absolutos, cuando desaparece el líder el partido se desinfla. En consecuencia para la ciudadanía, los legisladores llegan a luchar por los intereses del partido y por sus propios intereses y a negociar muchas veces acuerdos que les son perjudiciales. Esta era la imagen que proyectaban los legisladores, juntamente con el Ejecutivo y el poder Judicial al momento del autogolpe.

b) Débil capacidad del legislativo para ejercer su papel de contrapeso al Ejecutivo.

El papel de control del Legislativo sobre las acciones del Ejecutivo, está sustentado en la potestad que le otorga la Constitución de la República para interpelar a los Ministros y la obligatoriedad del Ejecutivo de rendir informes sobre la ejecución presupuestaria. El Congreso puede emitir un voto de falta de confianza a un Ministro, con la mayoría absoluta del total de diputados, pudiendo “desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo” (art. 167). El problema surge cuando esta potestad es utilizada como chantaje hacia el Ejecutivo. A pesar de las reformas que se han realizado, el problema sigue vigente, llegándose a interpellaciones extensas que finalmente no conducen a nada. Este fue un instrumento utilizado por el legislativo durante el período de Serrano para presionarlo.

c) Falta de mecanismos y procedimientos para manejar el tema de las minorías en el Legislativo, sobre todo en cuanto a equilibrar la debilidad de un gobierno con minoría en el legislativo. En este entorno contaminado en que llega Serrano al poder, se da una situación “sui generis”. Un partido que llega al poder, sin poder en el legislativo, situación que lo lleva a caer en el juego de la compra de voluntades del pasado.

En parte, la fragmentación a lo interno del legislativo, es generada a su vez por un sistema de partidos fragmentado; por lo general participan entre 10 y veinte partidos en el proceso electoral, aunque la mayoría de votos se inclina generalmente por cinco o seis partidos, donde se concentran las diputaciones. En estos casos se requiere de intensos cabildos y negociaciones para alcanzar acuerdos y llegar al número de votos necesarios para la aprobación de los proyectos de ley. Este fue el caso de las elecciones de 1990 en las cuales participaron más de 14 partidos¹⁷. Pero, en el caso contrario, cuando el partido de gobierno lograba una mayoría amplia, el Ejecutivo imponía sus proyectos. En general, no había mecanismos incluyentes que facilitaran el equilibrio de fuerzas y el debate democrático. Las agendas no eran discutidas y consensuadas entre las diferentes bancadas y los procedimientos existentes permitían la improvisación y presentación para su aprobación, de temas que estaban engavetados a veces por largo tiempo, cuando el quórum los favorecía.

¹⁶ De conformidad con el artículo 50 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (decreto 1-85) , se prohíbe a los partidos políticos celebrar asambleas departamentales y municipales “...en los departamentos donde no haya organización partidaria y en los municipios donde la organización partidaria no tenga más de quince afiliados”. La misma Ley en su artículo 49 especifica los requisitos en cuanto a la organización partidaria requerida para constituirse como Partidos Políticos; que cuente con organización partidaria como mínimo en 50 municipios y doce Departamentos de la República. Las normativas del Partido varían, si hay o no estructura partidaria en el municipio y el Departamento.

¹⁷ En las elecciones siguientes, en 1995, participaron más de 20 partidos en lo individual y en coaliciones

La estructura organizativa y la Ley de Régimen Interior del Congreso, no facilitaba el interrelacionamiento entre los legisladores de diferentes bancadas para la búsqueda de consensos, ya que no existían espacios formales para el cabildeo, la negociación y la toma de decisiones interpartidaria¹⁸, ni existían tampoco espacios formales para recibir insumos de los representados, fuera del tradicional clientelismo. No estaba integrado en la Ley de Régimen interior el procedimiento para cumplir con las funciones fiscalizadoras de las acciones de las demás ramas que atribuye la Constitución de la República al Congreso. La relación tirante entre el Ejecutivo y el Legislativo disminuyó la capacidad de ambos poderes, para alcanzar un equilibrio en el ejercicio del poder político.

Relación entre los tres poderes. a) Preeminencia del Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado. Durante el gobierno de Serrano se mantuvo la intromisión del Ejecutivo en los otros poderes del Estado. No había una firme separación de poderes entre las tres ramas del Estado y en su lugar había una confrontación entre el Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, sobre todo durante el período que antecedió al autogolpe. Durante el gobierno de Cerezo, de enero 1986 a enero 1991, se mantuvo el mismo control, con la diferencia que el partido de gobierno tenía una mayoría en el legislativo; la DC había obtenido un 38.65% de los votos en la primera vuelta lo que le permitió una mayoría parlamentaria (51 diputados de un total de 100). Esa misma mayoría fue un factor decisivo que permitió al gobierno y a la democracia sobrevivir los intentos de golpes de Estado.

En el caso de Serrano, con sus escasos dieciocho diputados de un total de 116, la imposición del Ejecutivo en el Legislativo ya no era posible y debió recurrir a la negociación que llegó a su límite con el rompimiento de la alianza. Las negociaciones se redujeron a la compra de voluntades, para lo cual fueron de suma utilidad los gastos confidenciales del Presidente. El autogolpe Serrano fue un intento por concentrar todos los poderes, para controlar el poder que no podía ejercer por la vía de la negociación.

b) Debilidad del marco legal que regula los organismos del Estado, en términos de transparencia y de mecanismos efectivos para sancionar las acciones de corrupción. Ello se evidenciaba, entre otras cosas, en los amplios poderes que la Ley de Régimen confería al Presidente del Congreso. La Ley de Régimen Interior de 1986 centralizaba el poder en el Presidente del Congreso, lo que le permitió manejar a su discreción la administración tanto de los recursos presupuestarios como de los humanos del Organismo Legislativo; "...el Presidente del Congreso hacia cualquier cosa y nadie se enteraba" (Entrevista a Arturo Soto, 1994). En el tercer año de gobierno de Serrano asume la Junta Directiva José Lobo Dubón, de la Democracia Cristiana, quien formó parte del grupo de los legisladores catalogados como "depurables" por los grupos que conformaron la Instancia Nacional de Consenso. "En lugar de una firme separación de poderes entre las tres ramas del Estado, había una evidente indiferencia por los procedimientos institucionales y el estado de derecho, una abierta forma corrupta de negociación tanto dentro como entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y una resistencia abierta por parte de los funcionarios a reformarse. (Mc Cleary, 1997: 134).

¹⁸ En la instancia de jefes de bloques legislativos es donde se concreta la intervención de los Partidos Políticos y por tanto es el espacio que facilita los consensos entre las fuerzas políticas.

El presidencialismo. Concentración de poder en el Ejecutivo. En tal sentido, el Presidencialismo se considera como una deformación del régimen presidencial, ya que el régimen político otorga amplios poderes al Presidente. En el caso de Guatemala, su referente principal y cimiento legal había quedado expresado en el artículo 182 de la Constitución de la República, el cual estipulaba que “El Presidente de la República es el Jefe del Estado, representa la unidad nacional y los intereses del pueblo de Guatemala”¹⁹. Para algunos autores este contenido marginaba “...la representatividad de los otros organismos” ya que “presume una preeminencia presidencial” (Salazar, 1989: 5). El artículo 182 sufrió una modificación con las reformas constitucionales que tuvieron lugar con posterioridad al autogolpe, quedando entonces que “El Presidente de la República es el Jefe de Estado de Guatemala, y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo”.

Serrano fue un producto del presidencialismo en el pleno sentido del concepto; como Presidente, abusó del poder que le confería el cargo, porque era un civil con corazón militar que se sentía jefe de Estado y Comandante de las Fuerzas Armadas. Al iniciar su mandato se le catalogaba como “...tímido en la intimidad, cálido con los amigos, el Presidente es un hombre grandote, pero en modo alguno amenazador. Más que escuchar, parece ingerir cuanto se le dice” (Crónica, marzo 1991: 16).

Su gestión lo proyectó como un civil con fuerte personalidad; colocó a los militares como sub alternos y reafirmó su autoridad sobre ellos haciendo valer su papel como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas²⁰, iniciando un cambio en el papel de las fuerzas armadas como subordinados del poder civil.

La parte negativa de esta característica de su personalidad autoritaria y su estilo de gobernar fue la generación de un sentimiento de rechazo y animadversión generalizado, que afectó sus relaciones con los diferentes sectores sociales e inclusive con la prensa. Tanto el Procurador de los Derechos Humanos, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y Siglo XXI, se convirtieron en férreos opositores del Gobierno y desde sus tribunas levantaban la opinión pública en contra de un Presidente con un estilo de gobernar prepotente y autoritario.

Una democracia con un conflicto armado sin resolver: La presencia de un conflicto armado a la par de un proceso de transición democrática ocasionaba fisuras a la democracia recién iniciada. Los dos actores del conflicto estaban aún activos. Por un lado, este contexto daba al Ejército una gran autonomía y dominios reservados de poder. Pero también, en cuanto a la dinámica de la sociedad civil organizada, existía un movimiento popular cuyos líderes habían estado participando en la lucha contra la represión desde los años setenta y tenían capacidad de aglutinar fuerzas y movilizarlas. Esta confrontación perenne mantenía una inestabilidad política y por ende, un contexto no propicio para la democracia. En cuanto al sector privado organizado, el **CACIF**, las medidas de su modelo económico habían sido aplicadas durante el gobierno de Serrano, pero necesitaban de un ambiente de paz para continuar impulsando sus políticas económicas y su modelo neoliberal, impulsado desde el sector privado.

¹⁹ Guatemala. Constitución de la República 1985. Artículo 182.

²⁰ Despedía militares, incluyendo al Ministro de la Defensa y les daba órdenes tratándolos como empleados subordinados a su mando.

3.2 Contexto político en que se produce la crisis de gobernabilidad o crisis presidencial²¹

El contexto en que se produce el autogolpe manifiesta características muy peculiares: La direccionalidad de la política económica dada por el gobierno de Serrano coincidía con los planteamientos del sector privado; en 1991 el gobierno de Serrano implementó un nuevo programa de estabilización con el cual “...redujo la inflación de 60 a 10 por ciento, elevó las reservas monetarias, estabilizó el tipo de cambio, redujo el déficit fiscal a costa de la austeridad en el manejo de fondos públicos” (Arriola Avendaño: 9). No obstante, se produjo una crítica generalizada, sobre todo del sector privado, por los efectos en el crecimiento económico del país, ocasionados por las medidas económicas aplicadas para controlar la inflación; criticaban los controles desde el encaje bancario, el alza de intereses bancarios, entre otras, así como la falta de inversión en el país.

Por otra parte, en el Ejecutivo, Serrano contaba con un buen Gabinete de gobierno²², y el régimen presidencialista le permitía un gran poder de decisión. Había impulsado un Pacto Social que produjo un acercamiento entre Gobierno, Sector privado organizado y líderes sindicales, pero por otro lado, convocó a la Consulta del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, sobre pueblos indígenas y tribales (como iniciativa del Partido Socialista Democrático), que le ganó algunos enemigos en el sector privado, por ser un tema tabú en ese momento. Por otra parte, algunos consideran que durante su mandato, “...los militares habían retomado parte del control del Estado, las corrientes de las mafias” (Entrevista a Herrera, Jorge). El gobierno en su conjunto, -incluyendo los tres poderes del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial-, sufrió un rápido desgaste dando lugar a un sentimiento de rechazo de la población a la “clase política”. El Congreso era considerado un reducto de delincuentes, y era un “rumor a voces” que “...en el Congreso se habían entronizado verdaderas mafias, vinculadas a todo tipo de acciones delictivas desde el narcotráfico hasta el contrabando de vehículos, actuando con toda impunidad.

Los viejos partidos de la democracia de fachada ya en decadencia, seguían siendo utilizados como vehículo para ascender al poder, por líderes negativos y corruptos que actuaban al margen de la ley, algunos de los cuales llegaron a convertirse en verdaderos “capos” de la mafia a lo interno del Congreso²³. En consecuencia, las cúpulas políticas que manejaban el congreso se fueron enriqueciendo por la vía del chantaje, del cual era objeto el ejecutivo, como condición para la aprobación de leyes” (Arriola: 40). “Más

²¹ Se define el concepto de “crisis presidencial” como una crisis de gobernabilidad que involucra un conflicto extremo entre los dos poderes. Partiendo del estudio de Pérez Liñán, (ver en bibliografía) por “crisis presidencial” se entiende “...toda forma de conflicto constitucional en el cual uno de los dos poderes electivos del presidencialismo (ejecutivo o congreso) promueve o acepta la disolución del otro. De acuerdo con esta definición operativa, constituye una crisis presidencial todo aquel episodio en el cual: i) el presidente amenaza con disolver el congreso, ii) el congreso pide la renuncia del presidente, o iii) uno de los poderes apoya una intervención militar para clausurar al otro. El adjetivo “presidencial” en este caso describe el marco constitucional en el cual se genera la crisis política”.

²² En el Gabinete contaba con un Ministro de Finanzas afín al sector privado y un Ministro de Trabajo socialista que le facilitaba el relacionamiento con los líderes del movimiento popular.

²³ El principal líder del grupo de legisladores corruptos fue Obdulio Chinchilla, que llegó al legislativo por medio del Partido Revolucionario, a quien se le vinculaba con el narcotráfico, el robo de vehículos, entre otras cosas. El y otros legisladores tenían varios procesos judiciales pendientes, pero este grupo hizo de la inmunidad una forma de impunidad; el control del Congreso los protegía de los procesos judiciales porque evitaba que se les despojara de la inmunidad.

que una lucha por política en el sentido del ejercicio del poder político, fue una lucha por el reparto del presupuesto” (Solórzano, Mario, en Arriola: 40).

3.2.1 El origen de la crisis política

Después de un gobierno demócrata cristiano que subió al poder con un amplio margen de apoyo²⁴, Jorge Serrano Elías, con “su partido” Movimiento de Acción Solidaria, MAS, obtiene el triunfo en la segunda vuelta electoral, con un 64.6% del total de votos emitidos, después de haber quedado segundo en las elecciones generales (primera vuelta)²⁵. Durante la primera vuelta electoral ninguno de los partidos políticos logró unificar a las fuerzas políticas; el MAS obtuvo el 20.8% de los votos, frente al 22.0% de la Unión del Centro Nacional, UCN. El triunfo de la segunda vuelta era por sobre todo un triunfo anti Jorge Carpio²⁶, anti Vinicio Cerezo²⁷, pero no un triunfo de un voto duro a favor del Presidente. Parte de su caudal electoral lo obtuvo del apoyo solapado del FRG quienes no habían podido colocar al General Efraín Ríos Montt, como candidato presidencial²⁸. En consecuencia, con un caudal electoral fundamentalmente volátil, su gobierno descansaba en un Partido sin bases sólidas y en una alianza precaria a nivel del legislativo²⁹. La llegada al poder de Serrano constituye un hecho extraordinario dentro de las tendencias, ya que el vencedor de la segunda vuelta ha sido el candidato más votado en las elecciones generales.

El escaso porcentaje de votos obtenidos por Serrano durante la primera vuelta, lo puso en desventaja desde ese primer momento, ya es en esa fase donde se definen los escaños legislativos. La abrumadora desventaja del MAS en el Legislativo, obligó al gobierno de Serrano a recurrir a las alianzas tanto a nivel del Ejecutivo como del Legislativo; de un total de 116 legisladores, el Movimiento de Acción Solidaria obtuvo únicamente 18; la Unión del Centro Nacional, 41, la Democracia Cristiana, 27 y el Partido de Avanzada Nacional, 12 diputados; el FRG obtuvo 3 escaños a nivel individual pero también participó en la alianza FRG-PID-FUN, con dos partidos decadentes, la cual logró 12 escaños. Los resultados indicaban que Serrano debía realizar acuerdos que llevaran a alianzas políticas de largo plazo, para impulsar sus proyectos de ley a nivel del legislativo y que estas alianzas debían contemplar a estos partidos.

²⁴ El gobierno demócrata cristiano finalizó con serias denuncias de corrupción y un fuerte enfrentamiento con el sector privado organizado (CACIF).

²⁵ El artículo 184 de la Constitución de la República estipula que “...si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta se procederá a segunda elección/.../entre los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas”.

²⁶ Jorge Carpio fue candidato a la Presidencia por la Unión del Centro Nacional, partido que fundó y del cual fue su Secretario General y candidato presidencial “vitalicio”. A pesar de quedar en primer lugar en la primera vuelta electoral perdió la segunda vuelta, pues no logró o no quiso efectuar alianzas con otras fuerzas políticas para no compartir el poder de ganar la presidencia.

²⁷ Presidente saliente, el cual llegó al poder con el Partido Democracia Cristiana. Fue el primer Presidente electo democráticamente después de superado el régimen de Democracia de Fachada y de ser aprobada e instaurada una nueva Constitución de la República en 1985.

²⁸ Jorge Serrano había presidido el Consejo de Estado durante el Gobierno de Ríos Montt, líder principal del FRG.

²⁹ La debilidad del Partido MAS que llevó a Serrano a la Presidencia de la república, se evidenció no sólo a nivel del Congreso, sino también a nivel de los gobiernos municipales; ganó únicamente 13 de los 330 municipios, una cantidad insignificante frente a la UCN que había logrado 132 alcaldías, lo que evidencia la diferencia en cuanto a bases partidarias.

El cuadro a continuación muestra la estrategia de gobierno a nivel del Ejecutivo y del Legislativo, para superar la debilidad de fuerzas que asumió el poder en 1991.

Acciones	Actores	Sectores
1. En el ámbito del Ejecutivo 1991	Primer Gabinete integrado por: <ul style="list-style-type: none"> • Partido Movimiento de Acción Solidaria • Partido de Avanzada Nacional • Partido Socialista Democrático 	Político
2. En el ámbito del Ejecutivo 1992	Segundo Gabinete, integrado por: <ul style="list-style-type: none"> • Partido Movimiento de Acción Solidaria • Partido Socialista Democrático 	Político
3. En el ámbito del Legislativo 1991	Primera alianza legislativa: <ul style="list-style-type: none"> • MAS, PAN, FRG y DC 	Político
4. En el ámbito del Legislativo 1992	Segunda alianza partidaria: <ul style="list-style-type: none"> • MAS, UCN y DC 	Político
5. Negociación de paz	Diálogo Directo: Gobierno-URNG	Político-Militar
6. Pacto Social	Gobierno, Sector Empresarial (CACIF), Sector Cooperativo (CONFECOOP-GUCONOFE) y Sector Sindical (CUSG-CCGTG)	Económico-Social
7. Consulta Nacional Convenio 169, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales.	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las etnias del país • Expresiones de la Sociedad Civil • Gobierno 	Cultural

Fuente: Solórzano Mario. "Participación y Democracia en Guatemala". **Pasos Hacia una Nueva Convivencia: Democracia y Participación en Centroamérica**. El Salvador: FundaUngo, 2001: 35

Como se observa en el cuadro anterior, la alianza del MAS con otras fuerzas políticas se da en el Legislativo y en el Ejecutivo, pero tiene sus variantes en cuanto a los partidos que integra en cada órgano de gobierno. Ello se debió a la debilidad con que nace la primera alianza que realiza el Presidente Serrano durante su primer año de Gobierno. Los enfrentamientos políticos que se produjeron durante la campaña electoral impidieron que "cuajara" una alianza con la Unión del Centro Nacional, con la cual hubiera podido contar con mayoría absoluta en el Congreso (18 + 41= 59 votos).

En lo que respecta al Ejecutivo integró a dos partidos, con lo cual podía ganar en cuanto legitimidad para la gobernabilidad; el Partido de Avanzada Nacional, un Partido joven que adquirió prestigio con el desempeño de su administración municipal en la ciudad de Guatemala y el partido Socialista Democrático, con quienes coincidía en aspectos del proceso de paz y del Pacto Social que se disponía a ejecutar.³⁰

³⁰ Aunque en sus observaciones Catalina Soberanis señaló la existencia de una alianza del MAS con el FRG también a nivel del Ejecutivo, la consulta realizada al ex diputado del FRG en aquel momento, licenciado Arturo Soto Aguirre, confirmó lo establecido en el cuadro anterior; según manifestó, no hubo alianza entre el MAS y el FRG a nivel del Ejecutivo y solamente se dio una colaboración a nivel del legislativo.

No obstante, en lo referente al legislativo, la situación era más compleja siendo allí donde se dio la alianza más precaria. La suma de los votos de estos tres partidos no era suficiente para lograr mayoría en el legislativo³¹, ya que según el artículo 159 de la Constitución de la República, las resoluciones del Congreso “...deben tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran, salvo los casos en que la ley exija un número especial”³². En consecuencia, a nivel de la alianza del Legislativo integró al Frente Republicano Guatemalteco³³, con quienes tenía afinidad política, pero que en la práctica le significaba un escaso número de votos en el Congreso, por lo que debió recurrir a la Democracia Cristiana, el Partido del gobierno saliente, cuyo gobierno finalizó con serias denuncias de corrupción y un fuerte enfrentamiento con el sector privado organizado (CACIF).

En cuanto a esto último, es importante destacar que el triunfo electoral de Serrano fue producto de una imagen de honestidad (posiblemente por sus raíces religiosas), y de una campaña centrada en evidenciar un distanciamiento y confrontación abierta con el gobierno saliente presidido por Vinicio Cerezo. Serrano había hecho suyos los temas de campaña del General Ríos Montt, que no logró participar en la contienda electoral como candidato a la Presidencia: “orden, Paz y acciones contra la corrupción” (Gramajo, Alejandro: 415) y usaba la frase “Con los mismos no”. El apoyo del FRG (que en ese momento proyectaba una imagen de honestidad) fue vital para su triunfo, aunque posteriormente el FRG no entra a formar parte de la alianza abierta a nivel del Congreso ante la decisión del partido de no permitir que algún “...dirigente del FRG participe en el Gobierno” (Reyes López, Crónica, diciembre 1990: 16). En realidad esta posición solamente se refleja en el Ejecutivo, ya que participan activamente en el Congreso y forman parte de la junta Directiva y de las Comisiones de Trabajo.

La integración a la alianza política por parte de la Democracia Cristiana, aunque solamente fue a nivel del legislativo, le permite recuperar espacios de poder; mantiene el control de la Presidencia de la Junta Directiva del Congreso, a pesar de haber perdido las elecciones de 1990. Aunque en el segundo año de esta legislatura la Presidencia del Congreso pasa a manos de la Unión del Centro Nacional, esta regresa a manos de la Democracia Cristiana en el tercer año del Gobierno de Serrano, año en que se produce el autogolpe. Con esta presidencia, mantiene prácticamente el control del Congreso, por los fuertes poderes conferidos al Presidente del Congreso por la ley de Régimen Interior del Congreso vigente al momento del autogolpe. De ahí que la población comenzó a llamar esta alianza la “trinca infernal”, refiriéndose a las tres fuerzas visibles de la alianza en 1992 a nivel del Congreso: la UCN, el MAS y la DC.

Durante el primer año de gobierno la alianza al interior del Congreso se concreta a nivel de la Junta Directiva, la cual quedó integrada de la siguiente manera: Presidencia del Congreso: Catalina Soberanis de la Democracia Cristiana, Primer Vicepresidente, Romeo Escalante, del MAS, Segundo Vicepresidente, Arturo Soto, del FRG; y Carlos

³¹ Los tres partidos apenas sumaban 31 legisladores de un total de 116 escaños.

³² El artículo 175 de la Constitución de la República estipula que “Las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen de la Corte de Constitucionalidad”.

³³ Según Arturo Soto, diputado del FRG en ese momento, la relación del FRG fue más que nada una relación de colaboración; relación que terminó el segundo año, coincidiendo con la salida del PAN de la alianza con el MAS tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo. (Soto, Arturo. Agosto 2005).

García Regás, del PAN, como Tercer Vicepresidente. En ese momento no se integró a la UCN, ya que las rencillas electorales impidieron un acercamiento político,

Durante este primer año de gobierno, los partidos de la alianza DC-PAN-MAS comenzaron a tener fricciones, sobre todo el Partido de Avanzada Nacional, cuyos diputados se separan de la alianza al finalizar este primer período legislativo, situación que se da también a nivel del Ejecutivo, con la renuncia de Alvaro Arzú como Ministro de Relaciones Exteriores. Cuando llegaba a su fin el período de la Junta Directiva 1991-1992, comenzaron los movimientos para la elección de la nueva Junta Directiva del período 1992-1993. La salida del PAN obligó a una nueva negociación y a entendimientos entre Serrano y Jorge Carpio, gestión que fructifica, de tal manera que el lugar de los partidos salientes en la alianza a nivel del legislativo es ocupado por la Unión del Centro Nacional, mediante lo cual Serrano recupera la mayoría absoluta en el Congreso. Como resultado de la negociación se cedió la Presidencia del Congreso a la UCN. Mario Taracena, líder del PAN, sentencia a la UCN con quien mantiene una confrontación, señalando que “si Edmond Mulet queda como candidato, el PAN nunca le brindará su apoyo” (Taracena, Mario en, Crónica, diciembre 1991: 27).

La UCN enfrentó también conflictos a lo interno del Partido, pues se dio una lucha por la candidatura a la Presidencia del Congreso entre dos de sus líderes, Edmond Mulet y Jorge Arenas. La selección de Edmond Mulet como candidato para el cargo de Presidente del Congreso, los llevó más adelante a una división interna, que culminó en la separación de Jorge Arenas de la agrupación política. Según opiniones vertidas por Antonio Arenales, la selección de Mulet como presidente del Congreso fue negativa para el Congreso, para Serrano y para la UCN.

Los resultados de la nueva alianza no se hicieron esperar; durante el segundo año de gobierno, la presidencia de la Junta Directiva del Congreso quedó en manos de Edmond Mulet, del Partido Unión del Centro Nacional, UCN, quien, en declaraciones al Excelsior de México en junio del 93, manifestó: “El año pasado, cuando fui presidente del Congreso, en tres ocasiones distintas (Serrano) me propuso un golpe como el que Alberto Fujimori llevó a cabo en el Perú” (En: Arriola Avendaño: 42). De conformidad con estas declaraciones, Serrano había sopesado el cierre del Congreso desde tiempo atrás, ante su debilidad política para controlarlo.

La elección de la tercera Junta Directiva tampoco estuvo libre de dificultades; daba señales de que la situación no sería fácil en este tercer año de gobierno. Las elecciones municipales de medio periodo estaban en camino y los partidos de la alianza, especialmente la DC, necesitaban tomar distancia del gobierno para hacer su propia campaña electoral.

En octubre de 1992 comienzan a presentarse serias diferencias entre la DC y el MAS, ya que este último reclamaba su derecho a la presidencia legislativa por “un derecho de orden”. La DC se enfrentaba también al FRG y al PAN, que acusaban a sus diputados de corruptos. La elección de José Lobo Dubón de la DC como Presidente del Congreso, y los demás directivos en noviembre de 1992 fue rechazada por el Partido de Avanzada Nacional por considerarla ilegal³⁴. El PAN presenta un amparo en contra de

³⁴ En esta lucha DC-PAN es importante destacar varias cosas: el PAN era un nuevo Partido que participaba por primera vez a nivel del legislativo, mientras que la DC era un partido de larga data que ya había hecho gobierno, por tanto ya había sufrido un gran desgaste político en el ejercicio del poder. La

la nueva Junta Directiva, pero finalmente la DC queda al frente del Congreso. En consecuencia, las bancadas de la UCN-DC-MAS y las del PAN y el FRG se polarizan y se enfrascan en una batalla de mutuas acusaciones de corrupción que ya había comenzado desde el primer año de gobierno. El PAN lo señalaba como uno de los diputados que se enriquecían con las finanzas del Congreso.

Tal como fue señalado por Catalina Soberanis, es importante también hacer mención de la responsabilidad del Presidente Serrano en cuanto a los niveles de corrupción que se produjeron en el legislativo. Según su opinión, fue nefasto para el Congreso el que Serrano haya recurrido al soborno para conseguir el apoyo de los legisladores al inicio del segundo año de su mandato³⁵, ya que se convirtió en una práctica común de los diputados el recibir una “comisión” para aprobar los proyectos de ley del Ejecutivo.

3.3 Crónica del AutoGolpe

Después de dos años de alianzas legislativas y de una aparente estabilidad política, se complica la situación para el gobierno de Serrano, cuando el 9 de abril de 1993 los Demócrata cristianos dan a conocer su separación de la triple alianza en el Congreso. Esta fue una situación clave en el desencadenamiento de la crisis política, ya que los diputados del partido de gobierno prácticamente pasan a ser oposición en el Congreso al estar en minoría³⁶, con lo cual el gobierno pierde su capacidad de maniobra en el legislativo. La debilidad parlamentaria de Serrano “...dificultaba el compromiso que el gobierno tenía con los sectores de poder económico, sobre todo el interesado en la privatización de las empresas estatales, para el caso inmediato, la venta de los activos del INDE y las telecomunicaciones”³⁷. De ahí en adelante el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo va cobrando cada vez mayores proporciones y no tardaron los rumores de que se venía un golpe de Estado; la historia del Fujimorazo hizo pensar a muchos que Serrano podría recurrir a un autogolpe, para sacar a flote a su gobierno que tenía entonces bajos niveles de gobernabilidad.

Serrano recibía presiones desde la presidencia del Congreso y desde el poder Judicial, el cual se manejaba con un fuerte nivel de corrupción; el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Juan José Rodil Peralta, “...amenazó con considerar cargos de corrupción contra Serrano, una vez el Congreso le quitara su inmunidad” (McCleary: 179). “Había una amenaza de una investigación sobre abuso de autoridad, soborno y malversación de fondos del Estado, que eventualmente podía desembocar en un ‘juicio político’ contra el presidente” (Urrutia, 1999: 104). Se ha señalado además que El Presidente del Congreso, José Lobo Dubón, de la Democracia Cristiana, y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Juan José Rodil Peralta, ejercían presión para que se les otorgara la concesión para los generadores en el puerto de Champerico³⁸

lucha entre ambos tenía como trasfondo el enfrentamiento que se dio entre el sector privado organizado y el gobierno demócrata cristiano durante el período 1986-1991, puesto que muchos de los miembros del PAN pertenecían al sector privado.

³⁵ Soberanis, Catalina. Entrevista julio 2005.

³⁶ Como se destacó en las características del régimen político guatemalteco, existía un problema real en cuanto a la falta de mecanismos para manejar el tema de las minorías en el legislativo.

³⁷ Arriola Avendaño, Carlos Enrique. La crisis del Estado y del poder político en Guatemala. Guatemala: USAC, Dirección General de Investigaciones Jurídicas y Sociales IIJS-DIGI, s.f.

³⁸ Mc Cleary, Rachel. Imponiendo la democracia. Artemis Edinter. 1999: 178.

Dentro de todos los problemas existentes, como detonante de la crisis se identifica el tema de la energía eléctrica³⁹. El gobierno necesitaba la aprobación de la venta de los activos del INDE, y de la eliminación de subsidios e incremento al costo del servicio antes de proceder a la venta, para que los precios reflejaran los costos reales⁴⁰ (Mc Cleary, 1999: 178; esta situación lleva al Gabinete económico de Serrano a buscar apoyo en el Congreso. José Lobo Dubón, Presidente de la junta Directiva del Congreso, en representación de la Democracia Cristiana y los otros legisladores de su partido “...amenazaban con bloquear en el congreso la propuesta de Serrano de eliminar los subsidios a la electricidad” (Mc Cleary, 1999: 179). Es frente a esto que Serrano señala como justificación del autogolpe, que “ciertos individuos en el Congreso lo estaban presionando e impidiéndole gobernar” (Mc Cleary, 1999: 193).

3.3.1 Las primeras medidas

El día 25 de mayo de 1993, el Presidente Jorge Serrano Elías dio a conocer el Decreto Gubernativo 1-93, mediante el cual decretó normas temporales de gobierno, amparándose en los artículos 183 inciso c) y el y el 21 de las disposiciones transitorias de la Constitución de la República⁴¹. Pese a que en el decreto en mención se manifiesta que “se mantiene la vigencia de la Constitución”, el Presidente Serrano procedió a ejecutar una serie de medidas que llevaban al rompimiento del orden constitucional, y amenazaban con desviar al régimen político hacia un régimen unipersonal e incluso posiblemente al retorno del autoritarismo.

El primer movimiento de Serrano fue reunir al Gabinete de Gobierno e informarles la decisión tomada como un hecho consumado. Con ello trataba de mantenerse dentro de los márgenes de la Constitución y cumplir con el artículo 138, donde se estipula que en los casos donde deba cesar la plena vigencia de los derechos constitucionales “...el Presidente hará la declaratoria correspondiente, por medio de decreto dictado en Consejo de Ministros...” Curiosamente el Decreto sólo fue firmado por el Presidente Serrano y el Ministro de Gobernación, Francisco Perdomo, a pesar de que logró el apoyo de casi todos sus Ministros; el de la cartera de Trabajo manifestó su oposición a las medidas, presentó su renuncia y participó en el movimiento contra el autogolpe, desde la Instancia Nacional de Consenso.

Las medidas ejecutadas por el Presidente Serrano en lo que respecta sobre todo a la disolución del Congreso, estaban justificadas en el “descontento generalizado” de la ciudadanía provocado por la actuación del Congreso de la República; y en un deterioro de la situación del país “como consecuencia del manifiesto abuso que grupos desestabilizadores han hecho de los derechos individuales”⁴². Todo parecía indicar que se iniciaba el retorno de las “democracias de fachada”, sólo que en esta oportunidad el régimen estaría encabezado por un Presidente con imagen de civil y “alma de general”.

³⁹ Los movimientos políticos de Serrano para incrementar la electricidad fue la causa principal de la finalización del proceso de diálogo del Pacto Social.

⁴⁰ La lucha por el control del proceso de privatización y “entrar al negocio” de la venta de activos del Estado, es considerado como uno de los factores que provocaron el enfrentamiento continuo entre los tres poderes del Estado, pues las cabezas de cada uno de ellos eran figuras corruptibles.

⁴¹ El Decreto gubernativo estaba firmado únicamente por el Presidente Jorge Serrano y el Ministro de Gobernación.

⁴² Decreto gubernativo 1-93.

Desde el punto de vista de Serrano la Constitución seguía vigente, porque su objetivo principal era depurar al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia. Su estrategia estaba en apelar a la ciudadanía aprovechando su sentir “anti diputados”, ofreciendo la destitución de los legisladores corruptos.

El proceso del autogolpe puede dividirse en tres fases: el autogolpe de Serrano (Serranazo), el intento del Vicepresidente Gustavo Espina de asumir la Presidencia y la designación de Ramiro De león Carpio como Presidente de la República y el proceso de “depuración” del Congreso.

3.3.2 Primera fase

La primera fase se centra en el intento de Serrano por concentrar el control de los tres poderes del Estado. Es por ello que las principales medidas que adopta son, la inmediata disolución del Congreso, de la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Constitucionalidad, el Ministerio Público, y la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos. Como acciones que responden al enfrentamiento con los poderes legislativo y judicial, se ordena el arresto domiciliario de José Lobo Dubón, presidente del Congreso y de Juan José Rodil, presidente de la Corte Suprema de Justicia.

El 25 de mayo la Corte de Constitucionalidad⁴³ emite una Resolución el 25 de mayo, donde cataloga las acciones de Serrano como un rompimiento del orden constitucional, procediendo a declarar que “los actos realizados por el Presidente de la República adolecen de nulidad ipso jure⁴⁴ y, por lo tanto es imperativo para este Tribunal hacer la declaratoria correspondiente y dejar sin efecto aquellas disposiciones, restableciendo el orden jurídico quebrantado”. La resolución de la Corte deja sin efecto esas disposiciones y declara inconstitucional el decreto 1-93. Esta resolución “...da elementos para ejercer presión e inclina la correlación de fuerzas para enfrentar el golpe” (Entrevista a Jorge Herrera).

El siguiente paso era constituir un Congreso con nuevas fuerzas que lo favorecieran y le permitieran un mayor control político. Para ello necesitaba una reforma constitucional, porque, como sucede en los sistemas presidenciales, no existían salidas constitucionales, para la disolución del Congreso. Es por tal razón que pidió al Tribunal Supremo Electoral convocar a elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente en 60 días; que le permitiera reformar la Constitución y realizar elecciones para diputados, que finalizarían su período legislativo en 1996 junto con el fin de su mandato presidencial. Mientras tanto, el asumiría la función legislativa y gobernaría por medio de decretos presidenciales, con lo cual tendría poderes absolutos. (Pronunciamiento del 25 de mayo de 1993).

⁴³ Tribunal permanente, de jurisdicción privativa, cuya función principal es la defensa del orden constitucional y actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado. Contra sus resoluciones no cabe recurso alguno y sus decisiones tienen plenos efectos frente a todos los órganos del Estado. En Pinto, Acevedo, Mynor. La Jurisdicción Constitucional en Guatemala, pág. 36.

⁴⁴ De conformidad con el artículo 44 de la Constitución, “Serán ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza”.

La negativa del Tribunal Supremo electoral, -basando su posición en que no era posible convocar a elecciones “...mientras estuviera parcial o totalmente suspendida la Constitución” (Mc Cleary) -, cerró las posibilidades a Serrano para una salida constitucional.

Durante los días de la crisis, Serrano no logra unificar fuerzas de apoyo frente a las medidas asumidas; sus intentos para llegar a acuerdos con representantes de partidos políticos y con el sector privado organizado resultaron infructuosos. Los sectores sociales, políticos y económicos unen esfuerzos en lo que se conoció como la Instancia Nacional de Consenso que se rechazó los ofrecimientos de Serrano para apoyar su proyecto de autogolpe. Sus pretensiones también fueron rechazadas por un sector del Ejército, la corriente institucionalista, encabezada por Otto Pérez Molina.

Las condiciones del contexto político sólo le dejaban dos alternativas a Serrano, o renunciar o transformar el autogolpe “civilizado” en un golpe “tradicional”, donde él ya no tendría posibilidades de ejercer el poder. En consecuencia, el primero de junio da a conocer públicamente su renuncia por medio de su Ministro de la Defensa, General Domingo García Samayoa.

3.3.2.1 Surgimiento de la Instancia Nacional de Consenso

Durante la primera fase de la Crisis Presidencial se crea la Instancia Nacional de Consenso, en respuesta a la crisis presidencial, la cual aglutinó al liderazgo nacional y a los diferentes esfuerzos aislados que en un inicio realizaban diversas agrupaciones, para rechazar el autogolpe de Serrano. Es así como en esta instancia se gesta un pacto de gobernabilidad entre el sector político, el sector económico y líderes de organizaciones populares. La novedad de esta instancia es, que en su interior tiene lugar una alianza coyuntural entre el sector privado organizado, la clase política, representada por los partidos políticos,⁴⁵ así como con organizaciones sindicales⁴⁶, quienes durante el inicio del gobierno de Serrano participaron en el diálogo del Pacto Social y que al momento del golpe se encontraban participando en un diálogo tripartito: Al momento del golpe, la alianza se produce entre sector privado, cooperativistas y sindicalistas; “...un hecho que favoreció la comunicación entre el movimiento sindical y el sector privado fue el de las pláticas tripartitas, que sus representantes realizaban con el entonces Ministro de Trabajo” (Crónica, 1994: 17).

La INC permite conformar un frente unificado de lucha contra el golpe, con dos objetivos comunes: a) pedir la salida del Presidente Jorge Serrano y del Vicepresidente Gustavo Espina y b) la depuración del Congreso de la República.

Acciones de la Instancia:

⁴⁵ Frente Republicano Guatemalteco, FRG, Partido de Avanzada Nacional, PAN, Partido Socialista Democrático, PSD, Unión del Centro Nacional, UCN y Democracia Cristiana Guatemalteca, DCG.

⁴⁶ Cooperativas, organizaciones sindicales como la Central General de Trabajadores de Guatemala, CGTG, la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala, CUSG y el Consejo Nacional Unitario de Trabajadores, CNUT.

- a) Acuerdo con las Fuerzas Armadas para las renunciaciones de Jorge Serrano y Gustavo Espina

Los miembros de la INC preparan un mensaje al respecto y lo llevan el 30 de mayo al encuentro con Baena Soares, miembro de la Comisión de la OEA que se hizo presente en el país a raíz del Golpe. Como resultado de esta gestión, el primero de junio fueron invitados al Palacio Nacional donde se reúnen con el Ministro de la Defensa en su despacho. Le solicitan al Ministro “que se aplicara la sentencia de la Corte de Constitucionalidad sobre el retorno al marco legal y que se promoviera un proceso de depuración de los tres organismos del Estado” (Crónica, 1994: 19).

Logran un acuerdo con las Fuerzas Armadas: se solicitaría la renuncia de Serrano y de Espina y se designaría un Nuevo Presidente. La INC quedó encargada de proponer los mecanismos para llevarlo a cabo. A partir de aquí, el Foro Multisectorial, que se había conformado con una gran diversidad de organizaciones de la sociedad civil, así como con el Rector de la Universidad de San Carlos, se une a la INC y con ello se fortalece su peso político.

3.3.3 Segunda fase

La segunda fase comienza con la salida de Serrano y la lucha del Vicepresidente Gustavo Espina Salguero, por asumir la Presidencia de la República. Amparándose en el artículo 165 de la Constitución de la República⁴⁷, el Vicepresidente Gustavo Espina reclama su derecho a asumir la Presidencia. Para este propósito busca el apoyo de Estados Unidos apelando a la legalidad, así como de sectores del Ejército y del propio Congreso.

Espina convocó a los diputados al Congreso de la República para ser investido como Presidente, sin lograr completar el quórum requerido. En ese momento era apoyado por gran parte del Gabinete de Serrano, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y algunos diputados, sobre todo los depurables. Situación que condenó Serrano, quien “...lo llama y le dice que no se atreva a negociar con nadie, pues sólo faltaría que José Lobo le ponga la banda presidencial” (Crónica marzo de 1995:18).

La salida política se hizo desde la Corte de Constitucionalidad, con el respaldo del alto mando militar; el Ministro de la Defensa sostiene una reunión con magistrados de la Corte de Constitucionalidad, y “...concluyen con el Ministro que, para encontrar una salida jurídica a la crisis, es necesaria la renuncia de espina” (Crónica: 18). La Corte de Constitucionalidad emite una resolución “...en la cual aclara la imposibilidad de Espina Salguero de ejercer el cargo de presidente; aplicándole el artículo 189 de la Constitución política, por cuanto que, como vicepresidente es responsable de los actos del presidente, en este caso el golpe de Estado, lo que le impide ejercer la presidencia” (Arriola: 52).

El Ejército se divide en dos grupos: “...los partidarios de esta variante del golpe (pese a la condena de la Corte de Constitucionalidad y los que se oponen a la ruptura”,

⁴⁷ El artículo 165 atribuye al Congreso la potestad de “dar posesión de la presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluto o temporal del Presidente”.

liderados por Otto Pérez Molina (Crónica, mayo 1995: 20)⁴⁸. Se teme una crisis de grandes proporciones al preverse un enfrentamiento entre las dos facciones del ejército; “...un grupo de oficiales de inteligencia militar “autodenominados oficiales éticos acusan a la cúpula militar de venderse con Espina Salguero para perpetuarse en el poder” (Arriola: 45)⁴⁹. En realidad lo que se estaba dando era la lucha de los militares que lógicamente saldrían del poder (en la administración del gobierno y a lo interno del Ejército) al caer el gobierno.

El Vicepresidente Espina realiza un cabildeo entre el liderazgo político, militar, así como con representantes del sector privado organizado (CACIF), pide al Presidente del Congreso de la República convocar a los diputados y se traslada al hemiciclo de este organismo para ser investido como Presidente de la República ante la renuncia de Serrano, tal como lo establece la Constitución en el artículo 165, inciso d).

El Ministro de la Defensa ofrece públicamente su apoyo al Vicepresidente Gustavo Espina para que asumiera la Presidencia. Lo que demuestra fisuras en el Ejército, ya que un sector de la institución militar había propuesto resguardar el orden durante 120 horas hasta que el Congreso designara un nuevo presidente. De esta forma el Ejército se involucraba en la crisis, cuando el acuerdo había sido que se mantendría al margen del proceso que se gestaba al interior de la sociedad civil.

Es así como, “...con el apoyo de la cúpula militar, funcionarios serranistas y diputados del MAS, Espina ha logrado reunir en el Congreso a lo más corrupto del poder legislativo, y poco después se dirige al edificio con el fin de ser investido Presidente de la República” (Crónica, 1995: 20).

No obstante, mientras Espina esperaba en el hemiciclo la llegada de los diputados para constituir el quórum y asumir la Presidencia de la República, la mayoría de ellos estaban concentrados en un hotel de la capital, para mantener un frente de unidad contrario al golpe y a la continuidad del serranismo en la figura de Espina, posición que sostuvieron a lo largo de todo el período de crisis. En un momento corrió el rumor de que llegarían por ellos y los obligarían a ir al Congreso a ratificar a Espina como Presidente de la República, por lo cual se dispersan para evitar que esto suceda. La posición consecuente asumida por estos diputados evita que Espina asuma la Presidencia y probablemente, un mayor deterioro político. El fracaso de este intento llevó a Espina a presentar su renuncia, creándose un vacío de poder, para lo cual no se encontraba una salida constitucional.

3.3.3.1 Papel de la INC durante el “Espinazo”

⁴⁸ Durante la crisis política, el Vicepresidente Espina Salguero logró el apoyo de un grupo de militares, quienes prácticamente con este apoyo, se inclinan hacia lo que fue la ruptura del orden constitucional provocado por el Gobierno de Serrano y Espina. Sin embargo durante el autogolpe, otro grupo de militares asume la posición de oponerse a esta ruptura del orden y de que se eligieran nuevas autoridades. Paradójicamente, al no haber salida constitucional para la crisis política y su resolución con un cambio de autoridades, la verdadera ruptura estuvo sobre la mesa, con el proceso de selección del Presidente Ramiro de León Carpio.

⁴⁹ Esta posición salió a relucir durante la entrevista realizada a Jorge Herrera quien al momento del golpe era asesor de inteligencia militar.

Ante la posición asumida por el Ministro de la Defensa y un grupo del Ejército, para que asumiera el poder el Vicepresidente Espina Salguero, la INC solicita una nueva reunión con el alto mando militar para plantearle el rechazo a Espina. El alto mando acepta las sugerencias y días después Espina abandona el país.

La Instancia entra en sesión para proponer al Congreso los candidatos a Presidente, elaboran un perfil, pero ante el desacuerdo y la imposibilidad de llegar a una sola candidatura consensuada por los sectores que la integraban, propuso una terna, de la cual el Congreso elige a Ramiro De León Carpio como Presidente y a Arturo Herbruger, uno de los integrantes de la terna, como Vicepresidente de la República.

3.3.4 Tercera fase

La tercera fase se produce con la llegada de Ramiro de León Carpio y la presión que ejerce desde el Ejecutivo para la depuración del Congreso.

Como algo insólito, una resolución de la Corte de Constitucionalidad dictamina que la Instancia Nacional de Consenso (integrada por sociedad civil y partidos políticos) proponga candidatos para presidente y vicepresidente y le da un plazo de 24 horas para llevarlo a cabo.

Tras un largo debate entre los sectores que la integraban, el 5 de junio la Instancia Nacional de Consenso presenta una propuesta al Congreso para elegir al nuevo Presidente de una terna consensuada entre el ejército, el sector privado y los representantes de organizaciones populares; en la terna se encontraban: a) Ramiro de León Carpio, Procurador de los Derechos Humanos, quien gozaba del apoyo de una corriente del ejército, los institucionalistas, y de los diputados del PAN. Fue propuesto por sindicalistas organizados en el Consejo Nacional Unitario de Trabajadores, CNUT. En un principio no gozaba del apoyo del CACIF; b) Arturo Herbruger, Presidente del Tribunal Supremo Electoral, cuya figura había fortalecido la imagen de transparencia de los procesos electorales y había sido defensor de la democracia cuando los intentos de golpes que se produjeron durante el período presidencial de Vinicio Cerezo. Herbruger contaba con el apoyo de la Democracia Cristiana y del Partido Unión del Centro Nacional; y c) Mario Quiñónez Amézquita, ex Ministro de Relaciones Exteriores, quien era el candidato favorito del sector privado organizado en el CACIF y del Partido de Avanzada Nacional.

La decisión fue designar como Presidente a Ramiro De León y como Vicepresidente a Arturo Herbruger, quien había estado a la cabeza del Tribunal Supremo Electoral y había coadyuvado al prestigio alcanzado por esa institución y por ende a la imagen de transparencia del sistema electoral en su conjunto. El primero, tenía como meta continuar con la depuración del Congreso, mientras que Herbruger, orientado al respeto a los procedimientos, (proyectaba una imagen legalista), difícilmente apoyaría un proceso de depuración que implicara salirse del marco legal establecido.

La Corte de Constitucionalidad confiere también atribuciones no constitucionales al Congreso de la República al responsabilizarlo de la designación del Presidente y Vicepresidente, tomando como base la propuesta de la INC y fijándole un plazo de 24 horas para cumplir con esta resolución. Queda claro que esta fue una salida política a la

crisis ante la falta de respuestas, -tal como lo señala Aníbal Pérez Liñan-, que tienen los regímenes presidencialistas para salir de este tipo de crisis, ya que no era un atributo ni una potestad de la Corte de Constitucionalidad tomar este tipo de decisiones. La salida democrática, -aunque tal vez la más peligrosa en ese momento, tomando en cuenta los niveles del conflicto armado aún sin resolver- debió haber sido la convocatoria a elecciones generales por parte del Tribunal Supremo Electoral, para la elección de nuevas autoridades y el enjuiciamiento de los legisladores salientes acusados de corrupción. Esto hubiera dado mayor legitimidad a las instituciones políticas.

La designación de Ramiro de León como Presidente como parte de una propuesta de la sociedad civil, fue claramente un rechazo a los partidos políticos como instrumentos para la elección de autoridades claves, tal como lo establece el régimen democrático. Posiblemente esto hubiera conllevado un proceso más largo, con mayores probabilidades para un golpe militar, liderado por aquellos civiles y militares opuestos a la democracia y al proceso de paz.

La llegada de Ramiro De León no significó la finalización de la crisis; aún estaba el problema de los depurables y la falta de legitimidad del Congreso. Posiblemente por las presiones que seguía recibiendo por parte de los sectores populares y el grupo de militares institucionalistas llevan a Ramiro De León a insistir en la depuración del legislativo, pero este empeño originó una crisis, que en realidad era una prolongación de la crisis presidencial. Los diputados ejercen presión amenazando con proyectos de ley que afectaban a integrantes de la Instancia Nacional de Consenso; la ley de compensación Económica y la Ley de Indemnización universal, crear un delito fiscal, liberar las importaciones de pollo y cemento “con intención de afectar al CACIF” (Alvarez, Carlos, Crónica, 25 de junio de 1993: 24).

Esta vez unificaron posiciones los diputados que durante la crisis presidencial se habían dividido en dos bandos. Los intereses del grupo de los 70, en esta fase nombrado el Gran Grupo Parlamentario y del grupo de los “depurables”⁵⁰ chocaron con las posiciones del Presidente De León Carpio, que pretendía la renuncia de los diputados con lo cual colocaba a todos los legisladores en una categoría de “depurables”. Para salir del atolladero legal, De León se vio en la necesidad de negociar con los diputados las reformas constitucionales; los diputados a su vez negociaron el cambio del legislativo por la vía constitucional, sin considerar elecciones generales, que significaba un acuerdo tácito para mantener a De León hasta el final del mandato en enero de 1996.

3.5 Papel de la Instancia Nacional de Consenso en el proceso de “depuración” del Congreso

Para lograr el segundo objetivo, la depuración del Congreso, la Instancia negoció con los Partidos Políticos un acuerdo para depurar el Organismo Legislativo, mediante la

⁵⁰ Coincidentemente con el planteamiento de Serrano, la opinión pública consideraba que el Congreso era un nido de corrupción. Sin embargo, en cuanto a la depuración del Congreso había dos posiciones en la INC; los miembros de la Multisectorial consideraban que habían que sanear el Congreso y realizar una nueva elección, pero otros miembros, sobre todo del sector privado opinaban que había que depurar a los más corruptos haciéndolos renunciar; en consecuencia, identificaron a los diputados más corruptos que sumaron un total de 16 a los cuales llamaron “los depurables” y sobre los cuales centraron la presión social, utilizando los diferentes medios para darlos a conocer.

renuncia voluntaria de los diputados. Los partidos mismos definieron quienes habrían de salir del Congreso, pero finalmente la lista que elaboraron creó una confrontación de posiciones. (Sin embargo no todos los partidos cumplieron con el acuerdo y la salida se produce por la vía constitucional, a través de una negociación política entre los legisladores y el Presidente de la República).

El éxito del cabildeo ejercido por la INC con una diversidad de actores, entre ellos los partidos políticos y el sector militar, se basó en el peso de los actores estratégicos allí incorporados. “El surgimiento de la Instancia es para mí una experiencia todavía difícil de entender, sociológicamente hablando” (Aguilera, Gabriel, Crónica, 1994: 17).

Para algunos, la INC fue un movimiento multisectorial sin precedentes inmediatos que derrocó a un “improvisado dictador” y creó expectativas de que sí era posible la depuración de las instituciones del Estado. Otros lo vieron casi como un gobierno paralelo que negoció directamente con las Fuerzas Armadas las decisiones de Estado. “Fue un movimiento cívico espontáneo y coyunturalmente eficaz, que dio a la sociedad civil el hermoso espejismo de tener un auténtico protagonismo político y también niveles de decisión nacional” (Crónica, mayo de 1994: 7).

El poder alcanzado por la Instancia Nacional de Consenso sacó a la luz algunas contradicciones del sistema. Algunos analistas vieron a la INC como “...la conformación y la defensa de los intereses de los grupos que fueron en buena medida los responsables de la crisis política. Cúpulas que manejaron, manipularon y hasta se enriquecieron, generando al final una lucha por el poder entre el sector privado, los buenos y los malos que al final de cuentas no son mas que los mismos” (Arriola: 60). Sin embargo, algunos la catalogan como una “lucha entre el poder fáctico de las mafias y el de la oligarquía” (Herrera, Jorge, entrevista 2005).

Finalmente, las contradicciones por la diversidad de intereses entre las diversas fuerzas integradas en la instancia afloraron. La lucha contra el Congreso separó estas fuerzas, pues tuvieron posiciones diferentes con relación a la depuración del Congreso. La llegada de Ramiro De León a la Presidencia fue una continuidad de la lucha contra la legislatura, donde se plantearon diferencias de enfoque en cuanto al proceso de depuración. El CACIF insistió en la depuración de 16 diputados y los integrantes del Foro Multisectorial Social⁵¹, que aglutinaba entre otras a organizaciones del movimiento popular, “...adoptó una posición contra todo el congreso, sin comprender que habían partidos políticos que estaban representados en el congreso que no querían una depuración total, el PAN, el FRG, la misma DC, por eso se habla de 16 diputados depurables” (Solorzano, Mario, en Arriola: 59).

3.6 Posición y papel de los actores estratégicos frente al autogolpe

Durante el golpe de 1993 los actores estratégicos asumen posiciones en contra del rompimiento del orden constitucional:

⁵¹ Instancia que integraba organizaciones de la sociedad civil y a la USAC, entre otras, y que durante la crisis de gobernabilidad se sumó al esfuerzo de la INC.

El Ejército. Durante el período de crisis, el Ejército, con contadas excepciones como el caso del Ministro de la Defensa, asumió un papel más neutral en comparación con otras etapas históricas. Se desprende de los acontecimientos y de sus propias declaraciones, que la decisión del golpe de 1993 fue responsabilidad de Jorge Serrano, quien simplemente informó a los altos cuadros de las Fuerzas Armadas sobre la decisión tomada⁵². Aunque tiene lógica el planteamiento de Arriola Avendaño, cuando señala que “..está claro que Serrano actuó como mínimo con consentimiento de la jerarquía militar” (Arriola: 42); uno de sus principales apoyos entre los militares fue el General García Samayoa, su Ministro de la Defensa. No obstante, se vio claro que los militares mantuvieron una actitud de “dejar hacer, dejar pasar” y quedaron a la expectativa sobre los acontecimientos; en consecuencia, no salieron a las calles a apoyar la decisión del Presidente Serrano, pero tampoco enfrentaron su decisión al momento del rompimiento del orden constitucional.

Se produce una “...alianza entre el servicio de inteligencia del Estado (donde se encontraba Otto Pérez Molina, actual secretario general del Partido Patriota) y la cúpula del sector empresarial en contra del golpe de Estado” (Solórzano, 1999: 66).

Sector Privado Organizado (CACIF). El temor a vivir un aislamiento económico como el que vivió el país durante los años de represión y recrudescimiento de las dictaduras de Lucas García y Ríos Montt y las consecuencias funestas que trajo a la economía y a los intereses del sector privado el aislamiento a que fue sometido el país, eran motivo suficiente para que el sector privado organizado no se embarcase en una aventura que podía llevar el país y a su propio sector, a la deriva. Por lo tanto su posición fue decididamente contraria al golpe. Desde un inicio mantuvieron su posición de no apoyar las acciones del gobierno de Serrano y Espina. Aprovechando la confianza ganada con el movimiento popular y su relación reciente con sindicalistas y cooperativistas durante el Pacto Social, el CACIF realiza una alianza coyuntural con las organizaciones populares, Universidades y Partidos Políticos, entre otros, para ampliar la base social del movimiento contra Serrano y presionar con mayor fuerza para la resolución constitucional de la crisis política.

Su contacto directo con el alto mando del Ejército permitió que se trasladara a estos actores estratégicos, los acuerdos de la sociedad civil organizada y los partidos integrados en la Instancia Nacional de Consenso.

Posición de los partidos políticos durante la crisis. Durante la crisis presidencial, los representantes de los partidos políticos asumieron una posición en contra del autogolpe, y se mantuvieron en gran actividad dentro de la Instancia Nacional de Consenso⁵³. Aunque algunos coincidían con la justificación del golpe, no aprobaron lo extremo de las medidas y el no haber recurrido a otros mecanismos, y haber contribuido a la situación de corrupción. En opinión de Jorge Carpio, líder máximo de la UCN, “...el

⁵² El día que antecedió al golpe, Serrano se reunió con comandantes de la ciudad de Guatemala, el Ministro de la Defensa García Samayoa, el Jefe del estado Mayor del Ejército Roberto Perusina, el Jefe del Estado Mayor Presidencial Francisco Ortega Menaldo, el Vice Ministro de la Defensa José Luis Quilo Ayuso y el Director de Inteligencia Otto Pérez Molina (McCleary: 184) para informarle sobre sus planes y su base legal para hacerlo.

⁵³ Las declaraciones de los partidos Democracia Cristiana, Partido Socialista Democrático, Partido de Avanzada Nacional, Unión del Centro Nacional y del Frente Republicano Guatemalteco, entre otros catalogaron las medidas de Serrano como ilegales y como un rompimiento del orden constitucional.

hecho de que exista profunda corrupción no justifica que el presidente tome una acción política tan extrema” (Mc Cleary, 1999: 210). Una opinión similar fue expresada por Alvaro Arzú del Partido de Avanzada Nacional, quien manifestó tener coincidencia con las razones de Serrano para justificar el golpe, sin embargo lo consideraba “...co responsable del desprestigio del pueblo hacia sus servidores públicos” (Mc Cleary). El FRG también se sumó al clamor de la necesidad de restaurar el orden constitucional y se integró al proceso anti golpe desde la INC, donde estuvieron participando activamente a la cabeza de esta instancia, Francisco Reyes López y Arturo Soto Aguirre. La DC se integró también a la INC con Alfonso Cabrera y otros miembros del Partido y la UCN con Edmond Mulet y su Secretario General, Jorge Carpio,

Posición de los actores externos. Al momento de la crisis los actores externos jugaron un papel trascendental que se sumó a las corrientes impulsadas desde adentro por los actores locales. Mediante la presión ejercida, a través de fuertes declaraciones y de acciones concretas, evitaron la consumación del autogolpe y la toma del poder por parte de los militares. Se dieron pronunciamientos contrarios al golpe para presionar por el retorno al orden constitucional y a la democracia; entre estas destacan las declaraciones de la Casa Blanca y del Departamento de Estado del 25 de mayo de 1993, donde dejan establecida la fuerte oposición al golpe “...urgíéndole (al mandatario) a revocar esas medidas...” y el inmediato retorno a la democracia constitucional” (Comunicado del Departamento de Estado, 25 de mayo, 1993). El comunicado de la Casa Blanca del 25 de mayo hace referencia indirectamente a la importancia de las acciones de los líderes locales, al señalar “ Esperamos que la dirigencia guatemalteca revocará esta acción”⁵⁴. El Departamento de Estado envió un nuevo comunicado el 27 de mayo amenazando con la suspensión de la cooperación económica al gobierno de Guatemala.

El Parlamento Europeo también se unió al rechazo, pidiendo a la Comisión de las Comunidades Europeas y a los Estados miembros suspender inmediatamente la cooperación con el gobierno de Guatemala. La OEA amenazó con la suspensión de toda ayuda internacional, invocando la Resolución AG/RES 1080, “Democracia representativa”, adoptada en 1991, donde “...los Estados miembros otorgan a la OEA el mandato para actuar en forma inmediata y colectiva cuando se produzca en un Estado Miembro una ‘interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo...” (Perina, Rubén, 1999:1).

Estos fueron parte de los temores que explican en gran medida la respuesta del empresariado en oposición al golpe; el temor al aislamiento internacional y al cierre de mercados para los productos guatemaltecos. Esta posición fue crucial para la democracia, por el peso de este actor estratégico, históricamente aliado al poder militar.

El papel de la Legislatura

Si se analizan las funciones constitucionales e institucionales del Congreso tomando como base aquellas que según Rubén Perina vienen a ser centrales en un sistema político democrático,⁵⁵ se hacen más obvias las causas de la crisis del 93; en cuanto a

⁵⁴ Despacho de la Casa Blanca, 25 de mayo de 1993.

⁵⁵ Se toman como base los elementos contenidos en el documento de: Perina, Rubén. El Papel de la OEA en el Fortalecimiento del Poder Legislativo. Unidad para la Promoción de la Democracia de OEA, julio 1999. En este documento se considera la legislatura como la institución que “...analiza y formula las

su legitimidad y credibilidad, lamentablemente el Congreso adolecía de un gran desgaste político. Prácticamente había sido tomado por los “poderes fácticos”⁵⁶, lo que se ve reflejado en lucha interna que se da durante todo ese período, entre diputados considerados depurables y las demás fuerzas políticas representadas en el Congreso. La falta de transparencia en el manejo de los recursos del Congreso, en los procedimientos en torno a la discusión y aprobación de los proyectos de ley y del interrelacionamiento entre las bancadas políticas, crearon un ambiente poco propicio para la imagen del Congreso proyectada frente a la sociedad.

Aunque la crisis de gobernabilidad se origina del rompimiento de la alianza política, ya había comenzado a gestarse con las diversas situaciones que se dieron al interior del Congreso desde el momento en que Serrano asume el poder. La elección de Junta Directiva en tres ocasiones produjo conflictos de intereses, tanto a lo interno de los partidos políticos como del Congreso de la República.

Un grupo de diputados, nominados como “depurables” mediante presiones al Ejecutivo, provoca una respuesta radical de rompimiento del orden constitucional. Una resolución del Congreso de la República posterior al golpe, declara que Serrano “...se extralimitó en sus funciones”, pero que ello respondió “al emplazamiento hecho para investigar el escandaloso enriquecimiento ilícito del Presidente, en situaciones análogas a las ocurridas en Brasil y Venezuela” (Resolución del Congreso de la República). En la resolución se acusa al Presidente Serrano de haber “violado la Constitución y el régimen de legalidad”, por lo que le atribuyen “responsabilidades legales de orden penal y civil” que sustentaban llevar a cabo “un juicio político y legal”.

Después del dictamen de la Corte de Constitucionalidad que declara la inconstitucionalidad y deja sin efecto las disposiciones del Decreto Gubernativo 1-93 “restableciendo el orden jurídico quebrantado” (Resolución de la Corte de Constitucionalidad), lo que seguía era la reapertura del Congreso. Sin embargo, durante la crisis el Congreso se divide en dos facciones; una parte de los diputados se concentra en lo que más adelante se llamó “el Grupo de los 70”, con el propósito de aislar a los depurables. Se le llamó Grupo de los 70, porque constituyó el esfuerzo por mantener un Congreso paralelo, con el quórum necesario para tomar decisiones en torno a la crisis. En el grupo estaban integrados legisladores de todas las bancadas políticas, incluyendo a la propia Democracia Cristiana, que tenía también legisladores en el grupo de los “depurables”. Este grupo de legisladores asume una posición contraria al golpe, pero toma distancia de los considerados “depurables”; apoya la salida de Serrano⁵⁷ y se

leyes o políticas públicas que guían la sociedad (incluyendo significativamente legislación sobre la carga tributaria y asignación de recursos); y es la institución que fiscaliza y equilibra particularmente el poder de la rama ejecutiva”, para lo cual “requiere desarrollar y mantener su propia credibilidad y legitimidad...” que depende a su vez, “...como mínimo, de la representatividad de sus miembros, de la eficacia y transparencia con que se comportan, y de la capacidad institucional y organizacional (política, técnica, organizativa y administrativa) con que cuenta la institución para proponer y debatir políticas públicas; para legislar con rigurosidad y transparencia; para evaluar el impacto de la legislación; para gestionar a favor de sus electores y representados ante la burocracia estatal; para fiscalizar las acciones de las demás ramas; y para mantener su peso político equilibrante vis-a-vis los otros poderes del Estado”.

⁵⁶ Entrevista a Jorge Herrera, asesor de Otto Pérez Molina en ese momento y responsable de la socialización de los temas sociales en la institución armada, con un papel de “bisagra” entre organizaciones y militares. Actualmente es asesor de la bancada del Partido Patriota en el Congreso de la República y miembro del Comité Ejecutivo del Partido Patriota.

⁵⁷ Se ha señalado que parte del problema del Grupo de los 70 fue que para lograr mantener un mayor número de diputados tuvo que incluir a diputados no tan honorables y a algunos de los que se habían

opone a la investidura del Vicepresidente Gustavo Espina como nuevo Presidente de la República. Esta acción impide a Espina lograr el quórum necesario para asumir este cargo. Así también, impide a los diputados “depurables” asumir el control del poder desde el Congreso.

La Corte de Constitucionalidad abrió una puerta para la solución política de la crisis y pone la resolución de la misma en manos del Congreso, al dictaminar que, “por la falta de presidente y vicepresidente, le corresponde al Congreso de la República, según los mecanismos establecidos, proceder a designar a la persona que desempeñe el cargo de presidente, fijando un plazo de 24 horas para que ese organismo cumpla con dicha resolución” (Arriola: 53). Es así como el Congreso de la República, acusado por el sector privado, los partidos políticos, la sociedad civil en su conjunto, como un “antro de corrupción” causante de la crisis política, es el llamado a resolver la misma crisis que provocó y a designar como Presidente de Guatemala al Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, quien mantuvo siempre una posición de depuración total del Congreso.

Ramiro De León continúa con el proceso de depuración, lo que da una continuidad a la crisis y mantiene un enfrentamiento continuo entre el poder ejecutivo y el legislativo. En noviembre de 1993 la situación había dado un giro ante la presión del Presidente Ramiro De León por la depuración del Congreso. “Al momento podemos identificar tres intenciones de reforma: la de la coalición del Gran Grupo Parlamentario, la propuesta por el Presidente y una más que comienza a impulsar un grupo de juristas independientes”. (Crónica: noviembre 1993: 7).

Comienzan los intentos por forzar la salida de Ramiro De León, reduciendo el mandato mediante la convocatoria a elecciones juntamente con las elecciones legislativas; en otras palabras, los diputados salimos pero con el presidente. “Lo que antes era una iniciativa originada en el despacho del Presidente, ha adquirido vida propia y, cual monstruo de Frankenstein, amenaza con liquidar a su creador.” (Crónica, 1993: 7)

Finalmente se da una negociación entre Alfonso Cabrera de la DC y Ramiro De León Carpio, (catalogada como componenda por algunos), así como con los demás partidos, donde se define llamar a una consulta popular y se da la renovación total del Congreso de la República. Cuando preguntan al Presidente del Congreso José Lobo Dubón, si se siente traicionado por Alfonso Cabrera por haber apoyado la salida de los diputados de la DC del Congreso, Dubón manifestó estar a favor de la consulta, pero que “el contenido de las preguntas debería ampliarse” (Crónica, octubre 1993: 12), es decir incluir no solamente lo relativo al Congreso, sino aprovechar para proponer la reducción del período presidencial para evitar el desgaste político de los partidos, entre otras cosas; manifestó coincidencias con el G-70, en algunos puntos, entre ellos esta propuesta de reducción del período presidencial a 4 años.

Resultados de la crisis presidencial

Las crisis presidenciales son consideradas como “la forma más extrema de conflicto entre el presidente y el congreso, y es la crisis que debería, según la teoría, conducir al

puesto a las órdenes de Serrano para apoyar su nuevo proyecto político. La Instancia Nacional de Consenso lo que hizo fue identificar a los más “depurables” para poder continuar sus acciones dentro del marco legal.

colapso del sistema. “Uno de los supuestos más arraigados en los estudios de América Latina sostiene que los regímenes presidencialistas son incapaces de resistir una feroz pugna de poderes” Estudios realizados sobre este tema, señalan que “el 44% de las crisis (17/39) no ha generado una ruptura del régimen, permitiendo una resolución constitucional” (Pérez Liñán, Aníbal, 2001). Guatemala es uno de los casos que confirma este resultado, al ser un régimen presidencialista que a pesar de estar iniciando un sistema democrático logró superar la crisis y retornar al orden constitucional; la resolución de la crisis se dio dentro del marco constitucional vigente y se mantuvo el respeto a las reglas del juego democrático.

La crisis política finalizó en forma similar al 80% de las crisis presidenciales⁵⁸, con la destitución del Presidente y un acuerdo entre los poderes concluyó con la resolución de la crisis presidencial y la designación por parte de la Asamblea Legislativa de un nuevo Presidente de la República en forma interina. Aunque el régimen de Serrano no sobrevivió al autogolpe, la posición de Serrano en relación al Congreso de la República era coincidente con la de la ciudadanía y la de los actores estratégicos, incluyendo a las organizaciones populares, sector privado organizado y demás fuerzas que integraron en su momento la Instancia Nacional del Consenso. Por lo tanto se continuó promoviendo la depuración del Congreso y la salida de los diputados señalados como corruptos durante la crisis presidencial.

Contradictoriamente, las propuestas de Serrano en relación a la Corte Suprema de Justicia y al Congreso, fueron utilizadas para salir de la crisis. Se realizaron reformas a la Constitución de la República y se renovó el Congreso hasta finalizar el mandato otorgado por el Congreso a Ramiro de León Carpio. Pero no se arriesgaron a convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, como debió ser el procedimiento para las reformas constitucionales, por el temor a destapar temas sensibles en medio de un conflicto armado no resuelto y de una crisis de gobernabilidad donde se activaron las fuerzas políticas y sociales..

Disolución constitucional del Congreso de la República. Se ha señalado en numerosas ocasiones que “...los regímenes puramente presidenciales típicamente carecen de mecanismos legales para disolver el congreso.” En un inicio el proceso de depuración se orientó a forzar la salida política de los integrantes del Congreso considerados como depurables, al no haber en ese momento una salida constitucional ni judicial⁵⁹; hubo una fuerte presión para lograr su renuncia voluntaria, pero no dio resultado. En consecuencia se define un proceso de depuración total fundamentado en el marco legal. Se convoca a una consulta popular para respaldar constitucionalmente la disolución del Congreso, ante la ausencia de un procedimiento de revocación de mandato en la Constitución de la República. Las reformas constitucionales permitieron dar por finalizado el período constitucional del Congreso y convocar a elecciones legislativas en agosto de 1994. Esta forma de “depuración” total del Congreso, fue negociada entre los mismos legisladores y el Presidente de la República. El partido Democracia Cristiana, celebró su asamblea nacional el 14 de mayo de 1994, en la cual renovó su equipo legislativo, eligiendo para diputados del listado nacional nuevos rostros

⁵⁸ Crisis Presidenciales: Gobernabilidad y Estabilidad Democrática en América Latina, 1950-1996.

⁵⁹ La inmunidad que confiere la Constitución de la República a los miembros del Organismo Legislativo, fue manipulada por un grupo de legisladores, con lo cual las denuncias presentadas contra miembros de este organismo eran negociadas a lo interno y no había posibilidades de continuar con los procesos judiciales.

entre las cuales destacaron Alfonso Portillo, Lizardo Sosa, ex presidente del Banco de Guatemala y Rodolfo Orozco de la CONFECOOP.

Reformas a la Constitución de la República. La crisis presidencial creó condiciones favorables para reformar la Constitución de la República. Los cambios constitucionales no solamente ampararon legalmente la depuración, sino que la oportunidad fue aprovechada para introducir otros cambios: el incremento en el número de jueces de la Corte Suprema de Justicia y la reducción del período en el ejercicio del poder para los cargos de Presidente y Vicepresidente y de los representantes al Congreso, de cinco a cuatro años, así como de los jueces de 6 a cinco años y la equiparación del período de todas las corporaciones municipales a cuatro años, juntamente con el período presidencial; el situado constitucional a las municipalidades se incrementó del 8 al 10%, con miras a crear condiciones para el desarrollo local, como base de la democracia y la paz. La ampliación al número de reformas constitucionales, fue parte de la negociación entre los sectores políticos y el gobierno.

El sector privado aprovecha a introducir un cambio importante en materia económica, al reformar el artículo 133 de la Constitución, incluyendo un párrafo donde le cierra la llave al Estado para ser financiado por el Banco de Guatemala en momentos de dificultades financieras. Esto significa para el gobierno tener que salir de las empresas públicas, sobre todo de la producción y distribución de la energía eléctrica, para lo cual ya se habían cerrado las ventanillas de crédito externo.

Un precedente los llevó a esta determinación. Durante el período de gobierno de la Democracia Cristiana se produce un enfrentamiento entre el gobierno y el CACIF; los empresarios se resisten a pagar impuestos como forma de presión al gobierno, pero el gobierno logra enfrentar la crisis financiándose con recursos del Banco Central, apoyándose en el artículo 133. El párrafo que introducen en el artículo estipula que “con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria y crediticia del país, la Junta Monetaria no podrá autorizar que el Banco de Guatemala otorgue financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias. Con ese mismo fin el Banco de Guatemala no podrá adquirir los valores que emitan o negocien en el mercado primario dichas entidades”,

Nueva Ley de Régimen Interior. La Constitución de la República otorga autonomía al Congreso de la República estipulando en su artículo 181 que las disposiciones con relación a su régimen interior no necesitarán ser sancionadas por el Ejecutivo. La crisis presidencial de 1993 y la imagen de poca transparencia proyectada por el Congreso dio lugar no solo a la “depuración” de los integrantes del Organismo Legislativo por la vía constitucional, sino también a una revisión de su régimen interior, en cuanto a su forma de operatividad y el manejo del equilibrio de poderes entre las fuerzas políticas.

El Congreso discute y aprueba los cambios a su Ley de Régimen Interior, y en diciembre de 1994 se concretizan al entrar en vigencia una nueva Ley de Régimen Interior mediante el Decreto 63-94. Los cambios a la Ley tenían “...el propósito de: a) Hacer transparente la actuación del Congreso, sobre todo en cuanto al manejo de los recursos; b) Democratizar el poder de la Presidencia. Específicamente se perseguía que las acciones del Congreso tuvieran un carácter más colegiado a través del trabajo coordinado entre la Junta Directiva y los Jefes de Bloque; c) Mejorar la capacidad

administrativa y evitar el sectarismo partidario en la conducción y administración del Congreso” (Thillet, Braulia, 1996: 133).

La nueva ley devuelve el poder al pleno para la aprobación del Presupuesto del Legislativo y transparenta las acciones del legislativo, así como en el manejo de los recursos. La ampliación de los poderes del Congreso le da capacidad para efectuar la fiscalización tanto a nivel interno como a nivel del Ejecutivo; la Junta Directiva queda obligada a someter al Pleno del Congreso la ejecución presupuestaria analítica del período mencionado y el Ejecutivo a enviar las ejecuciones presupuestarias analíticas al Congreso. Se producen cambios también en la organización administrativa orientados a la desconcentración de funciones, a efecto de reducir el poder del Presidente del Congreso, que operaba a través del Oficial Mayor del Organismo Legislativo y a mejorar la administración; funciones que se distribuyeron en varios cargos administrativos.

Se reguló lo relativo a los bloques legislativos para fortalecerlos como instancia negociadora, y la instancia de los Jefes de Bloque, para alcanzar consensos en el seno del Congreso y lograr un equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso. Es a través de los bloques legislativos que los partidos ejercen influencia en las decisiones del Congreso, sobre todo en impulsar o detener proyectos de ley: con la regulación se dejaron claras las reglas del juego para el accionar de los partidos dentro del Congreso.

Con la nueva ley se establecieron también, mecanismos para consultar a los sectores sociales a través de audiencias en las comisiones.

Conclusiones y recomendaciones:

1. La crisis presidencial que tuvo lugar en Guatemala en el año 1993, se originó de una confrontación y rompimiento entre los tres poderes del Estado por el conflicto de intereses, no del desborde de un movimiento social de protesta ni de la inconformidad popular con relación al poder público; sin embargo en la generación de la crisis que lleva a Serrano a tomar la decisión de la realización del autogolpe del 25 de mayo contribuye fundamentalmente el legislativo, al avocarse a prácticas de corrupción y chantaje al Ejecutivo. Ello no elimina la responsabilidad del Ejecutivo al recurrir al soborno para alcanzar la mayoría parlamentaria.
2. Las causas estructurales pueden atribuirse entre otras, a una tradición arraigada de corrupción en los poderes del Estado, a la debilidad del propio sistema político que no permite una separación real de poderes y privilegia al Ejecutivo, a la falta de fiscalización de los partidos sobre sus diputados o su coparticipación en la corrupción, entre otras.
3. El autogolpe evidencia también que cuando hay organización guiada por unos principios básicos comunes, facilita la sobrevivencia del propio sistema político; en este caso se logra la unidad de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo sector privado organizado, centros de pensamiento, movimiento popular, entre otros.

4. Se observa también la presencia de una sociedad civil organizada que adopta una posición abierta de rechazo a la “clase política”, a la que se le atribuye falta de representatividad y abuso del poder delegado por los representados.
5. La crisis se atribuye además, a la falta de mecanismos de relacionamiento efectivo al interior del Congreso para la toma de decisiones y construcción de agendas de trabajo consensuadas y de espacios de reflexión y relacionamiento interpartidario y con la sociedad civil, para el establecimiento de acuerdos políticos y el debate de los asuntos del legislativo.
6. Se manifiesta una dificultad para gobernar en base al diálogo y al consenso. Así también los vacíos existentes entre los políticos y la sociedad civil; la crisis es rescatada por la sociedad civil, y aunque en el movimiento anti golpe se suman los partidos políticos, el movimiento político fue liderado por la sociedad civil en su conjunto, reflejando la debilidad institucional y la crisis a lo interno de los partidos y en el sistema de partidos en general, que se traducen en crisis de poderes del Estado.
7. La posición anti política y anti partidos generada durante el conflicto, incidió en un paulatino control político directo del sector privado sobre el Estado, mediante el cual asumieron con posterioridad, el proceso de privatización directamente, dejando de la lado a las fuerzas político partidistas. El esfuerzo por el control de estos procesos por parte de los partidos sucumbió con la pérdida de legitimidad de la “clase política” a lo interno del Congreso.
8. Durante la crisis se evidenció la nueva conformación de las fuerzas hegemónicas, quedando claro el nuevo papel del ejército en el sistema democrático; la preeminencia de la institucionalidad, de la legalidad, y de las reglas del juego democrático.
9. La crisis evidenció debilidades del sistema democrático y coadyuvó a la realización de reformas a la Constitución y a la Ley de Régimen Interior del Congreso, para mejorar los controles internos y el equilibrio de fuerzas en el Congreso que estaba inclinado hacia el Presidente de su Junta Directiva.
10. La dinámica que se produjo con la INC fue un acontecimiento sin precedentes en la historia política del país, ya que fue un espacio vinculante que se integró por la diversidad de las fuerzas sociales (sociedad civil, empresarios y dirigentes de los partidos políticos). Los sectores realizan una alianza temporal con un objetivo común, la defensa del Estado de Derecho.
11. Durante la crisis política se evidenció que era posible el diálogo del sector privado, con el liderazgo de los sectores populares y que juntos podían llegar a acuerdos beneficiosos para el país.

Recomendaciones:

El esfuerzo para fortalecer al Organismo Legislativo debe prever acciones tanto a lo interno del Congreso como de los Partidos Políticos. Vale la pena rescatar algunas experiencias en el trabajo de apoyo al fortalecimiento tanto del Congreso como del Legislativo que se realizan con los partidos políticos y con el legislativo:

Foro Permanente de Partidos Políticos. Se creó en 1992 a iniciativa de los propios partidos, con el propósito de constituirse en un espacio permanente de diálogo y reflexión multipartidista en su conjunto, plural y no vinculante; en particular, propiciar la discusión de temas de la agenda nacional y tratar en conjunto los problemas que enfrentan los partidos políticos, para fortalecer la institucionalización partidaria. El Foro se orienta al libre intercambio y debate de ideas políticas, en referencia tanto al funcionamiento del sistema de partidos como en relación con los temas nacionales de mayor relevancia., tomando decisiones por consenso. Está integrado por las y los secretarios generales de los partidos y en calidad de observadores, los secretarios generales de los Comités Pro Formación de Partidos.

Representantes del Programa Valores Democráticos de la OEA constituyen la Secretaría Técnica del Foro, quienes brindan soporte técnico y apoyan la gestión del Foro. Entre sus acuerdos y compromisos fundamentales se encuentran:

Acuerdo Ético Político para el Desarrollo del Proceso Electoral 2003; Acuerdo de Declaración de Compromiso con la Plena Vigencia e Implementación de los Acuerdos de Paz; el Acuerdo Marco de Cooperación Política con el Parlamento Centroamericano y el Foro Permanente de Partidos Políticos y la Declaración de Compromiso con la Agenda Nacional Compartida, la Institucionalidad del Foro Permanente de Partidos Políticos y el Impulso de una Actuación Ética como Fundamento de la Afiliación Partidaria.

La Agenda Multipartidaria. Fue un compromiso multipartidario consensuado mediante el diálogo con una visión de largo plazo, fundamentada en los Acuerdos de Paz y en las propuestas estratégicas y el programa de desarrollo que estos ofrecen. El proceso se realizó en el marco del Foro de Partidos Políticos, para lo cual contaron con el apoyo del PNUD y del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, NIMD. En este momento se encuentra en la etapa del diseño del plan y las acciones concretas de corto y mediano plazo, para su cumplimiento. Incluye entre otras cosas, la modernización del sistema político (superar la dependencia de los poderes fácticos, que son manifestaciones de poder vinculadas con actividades ilegales y el crimen organizado); modernización del sistema de partidos por vía de la reforma democrática; fortalecimiento del Foro Permanente de Partidos Políticos; lucha contra la corrupción, construcción de ciudadanía y de una nueva relación partidos políticos- sociedad civil.

Tiene como estrategia implementar la agenda en el marco del Foro Permanente de Partidos Políticos como vía para que sea trasladada al legislativo para su implementación.

Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad, FOSS. Proyecto que agrupa a varias instituciones que dan apoyo técnico al Congreso, para coordinar la asistencia técnica en materia de seguridad democrática.

Coordinación entre organizaciones sociales para: a) fortalecerlas en su tema específico de trabajo; b) evitar duplicidad de esfuerzos y las competencias.

El FOSS es la entidad centralizadora de los recursos de varias organizaciones que trabajan el tema de seguridad; aunque las organizaciones integradas al consorcio mantienen su autonomía, el trabajo en forma conjunta permite aprovechar las fortalezas de cada una de ellas. Tiene una oficina de incidencia en el Congreso para el cabildeo con los legisladores que actúa en representación de todas las instituciones que están integradas al FOSS. Su interlocución se hace en nombre de todas las organizaciones que están en el FOSS. La oficina facilita la comunicación entre el Congreso y las organizaciones sociales. Permite que las organizaciones lleguen con una sola propuesta al Congreso y con ello se ha logrado posicionamiento en este espacio. La capacidad de propuesta es la suma de las potencialidades de las organizaciones.

Red interinstitucional, con OEA y otras instituciones y organizaciones de la Sociedad Civil. Viene a cumplir con una necesidad de espacios de diálogo entre organizaciones cooperantes, y de la sociedad civil que trabajan el tema de los partidos políticos.

Bibliografía

Arriola Avendaño, Carlos Enrique. La crisis del Estado y del poder político en Guatemala. Guatemala: USAC, Dirección General de Investigaciones Jurídicas y Sociales IIJS-DIGI, s.f.

Cruz Salazar, José Luis. “Los partidos políticos en Guatemala 1944 – 1963”. El Rol de los partidos políticos en Guatemala. I Seminario. Guatemala: ASIES, julio 1985:

Cruz Salazar, José Luis. La posibilidad del juego parlamentario en el marco de la actual Constitución de la República. Guatemala: ASIES. Número 2, 1989.

Cruz Salazar. El poder público, su organización, funciones y controles. Guatemala: ASIES, Números 4-5, 1989

Nohlen, Dieter y Juan Rial. “Reforma política y consolidación democrática: perspectivas comparadas. Reforma política y consolidación democrática. Editorial Caracas: Nueva Sociedad, 1988: 327- 358.

Escobar Armas, Carlos. La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala 1985. Sufragio y Democracia. Cuadernos de CAPEL 17, 1987.

García Laguardia, Jorge Mario. La reforma liberal en Guatemala. México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.

García Laguardia, Jorge Mario. Política y Constitución en Guatemala. Guatemala: Serviprensa Centroamericana, 1977.

Gramajo Morales, Hector Alejandro. De la guerra ...a la guerra. Guatemala: Fondo de Cultura Editorial, 1995.

Solórzano Martínez, Mario. Reflexiones sobre la democracia. Guatemala: las particularidades del desarrollo humano, Volumen I. Guatemala, primera edición, 1999: 13-76.

Mc Cleary, Rachel. Imponiendo la Democracia: Las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado. Guatemala: Artemis Edinter, 1999.

Pérez Liñán, Aníbal. Crisis Presidenciales: Gobernabilidad y Estabilidad Democrática en América Latina, 1950-1996. Seminario-taller “La Reinención de la Política y de la Ciudadanía” organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Barcelona, 22 y 23 de enero del 2001.

Perina, Rubén M. El papel de la OEA en el fortalecimiento del poder legislativo. UPD/OEA, julio 1999.

Pinto Acevedo, Mynor. La jurisdicción constitucional en Guatemala. Guatemala: Serviprensa Centroamericana, 1995.

PNUD-NIMD. Agenda Nacional Compartida. Guatemala: Magna Terra Editores, S.A., 2003.

Solórzano Martínez, Mario. Reflexiones sobre la democracia. Guatemala: las particularidades del desarrollo Humano. Vol. 1. Guatemala: F & G Editores. , 1999: 13-76.

Solórzano Martínez, Mario. Autoritarismo y Democracia. San José: EDUCA, 1987.

Thillet de Solórzano, Braulia. “Legislación y seguridad ciudadana”. Buscando la seguridad. Guatemala: FLACSO, 1996: 121-182.

Urrutia, Edmundo. Recuento de la transición a la democracia. Guatemala: las particularidades del desarrollo humano, Volumen I. Guatemala: F & G Editores, 1999: 77-118.

Documentos:

Guatemala. Constitución de la República de Guatemala 1985.

Guatemala. Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Guatemala. Tribunal Supremo Electoral. Memoria de Elecciones 1990-1991.

Guatemala. Decreto Gubernativo 1-93. Diario de Centro América Guatemala, 25 de mayo de 1993, núm. 43.

Guatemala. Resolución de la Corte de Constitucionalidad. 25 de mayo de 1993

Guatemala. Manifiesto del Colegio de Abogados de Guatemala. 25 de mayo de 1993.

Guatemala. Resolución del Congreso de la República de Guatemala, mayo de 1993.

Guatemala. Manifiesto del Consejo Superior Universitario, El Sindicato de Docentes, Investigadores, la Asociación de Estudiantes Universitarios, El Sindicato de Trabajadores de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 25 de mayo de 1993.

Comunicado de Rigoberta Menchú, Premio Nóbel de la Paz 1992, Helen Mack Premio Alternativo de la Paz 1992, y Fuentes Soria, Rector de la USAC, dirigido al Secretario General de la ONU, al Secretario General de la OEA, a los Dignatarios de los países amigos del proceso de paz, a los premios Nóbel de la Paz, , a la Comisión Nacional de Reconciliación y a los Dignatarios de los gobiernos y pueblos de la comunidad internacional.

Declaración del Partido Democracia Cristiana, 25 de mayo de 1993.

Comunicado del Partido de Avanzada Nacional, 25 de mayo de 1993.

Comunicado del Partido Frente Republicano Guatemalteco, FRG

Comunicado de la Central General de Trabajadores de Guatemala, CGTG, del 25 de mayo de 1993.

Despacho del Departamento de Estado, de los Estados Unidos, del 25 de mayo de 1993.

Comunicado de la Casa Blanca del 25 de mayo de 1993.
Carta de Patrick Leahy, Chairman, Foreign Operations Subcommittee, de los Estados Unidos, 25 de mayo de 1993.

Declaración de la OEA, del 26 de mayo de 1993.

Publicaciones de prensa:

Siglo XXI, varios artículos. 25 de mayo de 1993, 26 de mayo de 1993.

Revistas:

Crónica, varios números:

Año IV, Número 167, Guatemala, del 15 al 21 de marzo de 1991
Año V, Número 219, Guatemala, del 27 de marzo al 2 de abril de 1992.
Año V, Número 221, Guatemala, del 10 al 23 de abril de 1992.
Año V, Número 267, Guatemala, 12 al 18 de marzo de 1993.
Año VI, Número 277, Guatemala, del 28 de mayo al 3 de junio de 1993.
Año VI, Número 281, Guatemala, del 25 de junio al 1 de julio de 1993.
Año VI, Número 292, Guatemala, del 10 al 16 de septiembre de 1993.
Año VI, Número 296, Guatemala, del 8 al 14 de octubre de 1993
Año VII, Número 326, Guatemala, del 20 al 26 de mayo de 1994
Año VIII, Número 368, Guatemala, 17 al 23 de marzo de 1995

Entrevistas:

1. Arenales, Antonio. Subsecretario de la Presidencia, para la paz y Miembro de la Comisión Negociadora de los Acuerdos, durante el gobierno de Jorge Serrano. Guatemala, 9 de julio de 2005.
2. Arévalo, Martín. Subsecretario de la Paz.
3. Barcárcel, Miguel Angel. Coordinador de la Agenda Multipartidaria.
4. Cabrera, Rolando. Dirección de Modernización y Planificación Parlamentaria. Congreso de la República de Guatemala.
5. Comisión de Trabajo del Congreso de la República.
6. Herrera, Jorge. Asesor de la Bancada del Partido Patriota en el Congreso de la República y miembro del Comité Ejecutivo del mismo partido. Abril, 2005.
7. Marroquín, Manfredo, Acción Ciudadana. Guatemala, 8 de julio de 2005
8. Soto, Arturo. Ex diputado del FRG. 1994 y agosto de 2005.

Revisiones al documento:

1. Burgos, Amílcar. Director de FUNCEDE. Asesor durante el gobierno de Jorge Serrano.
2. Pérez Molina, Otto. Secretario General del Partido Patriota y diputado al Congreso de la República 2004-2008.
3. Soberanis, Catalina. Ex Presidenta de la Asamblea Legislativa 1991-1992.

