

PN-ACF-603
BORRADOR

102176



Historia de los Parlamentos de Centroamérica

**El Salvador
Guatemala
Honduras
Nicaragua
Panamá**

**Maestría en Estudios Legislativos
Universidad de Costa Rica**

BORRADOR

**HISTORIA DEL PARLAMENTO
EN EL SALVADOR**

SARA MARIA COTO DELGADILLO
KATTIA PATRICIA JIMENEZ PORRAS
MARIA EUGENIA MONTOYA GARITA
FEDERICO SAENZ ROJAS

San Jose, 5 de enero

INDICE

	Página
Introduccion	4
I Antecedentes historicos	5
II Descentralizacion del Estado y Democracia	
a Las reformas economicas decretadas en 1980	9
b La apertura de nuevos espacios politicos a partir de 1984	10
c La guerra popular revolucionaria	11
d El proceso de negociacion	13
e Los Acuerdos de Paz	14
f Las elecciones de 1994	16
III La sociedad salvadoreña actual	
a Una historia de desigualdad	19
1 Base juridica para realizar la Reforma Agraria	20
2 Principios de la Reforma Agraria	21
3 Caso particular la Iglesia	21
b Principios constitucionales vigentes	22
c Politica economica	24
-Reformas economicas	25
IV La institucionalizacion salvadoreña	
a El Organo Ejecutivo	28
b El Poder Judicial	30
c La Asamblea Legislativa	31
d Evolucion del sistema politico en el El Salvador y sus ralaciones con el Parlamento	32
e El Gobierno y la Reforma del Estado	34
f La transicion del Estado salvadoreño	37
Conclusiones	42
Anexo N° 1	45
Anexo N° 2	46
Bibliografía	48

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca dar un esbozo de la transición vivida por la sociedad salvadoreña, históricamente autoritaria, hacia la constitución de una sociedad democrática y participativa

Es requisito indispensable retomar y analizar el papel asumido por el Parlamento salvadoreño con el fin de culminar con éxito esta transición. Sin lugar a dudas, este Poder ha jugado un papel trascendental, al servir como nuevo campo de acción y de toma de decisiones en procura de la creación de los instrumentos legales necesarios para construir las bases institucionales de la sociedad salvadoreña

La apertura hacia nuevos actores políticos y el trueque de las armas por las palabras y los acuerdos negociados son, definitivamente, aspectos de gran importancia en el proceso parlamentario

Para poder explicar la situación actual que vive el pueblo salvadoreño, es necesario iniciar el análisis con un pequeño esbozo histórico, donde se condensan muchos hechos importantes que moldearon acontecimientos más recientes

Luego del esbozo histórico, se procederá a exponer diversos aspectos de la sociedad salvadoreña actual y que evidencian el cambio sufrido

Por último, se presenta una breve descripción de la Asamblea Legislativa, el Órgano Ejecutivo y el Judicial, así como de los aspectos más representativos de la transición

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

Para el analisis de la vigencia y posibilidades de la democracia en El Salvador se debe de partir de un hecho que es fundamental y esencial del sistema politico salvadoreño, siendo ademas una constante en el proceso de su desarrollo historico. Este hecho se reduce a que la vida politica se ha caracterizado por una negacion, en ciertos momentos de la vigencia de un marco de vivencia social y politica democratica. La separacion cada vez mas profunda entre la sociedad politica y la sociedad civil, es decir, la falta de articulacion entre estas dos instancias constituyen el marco sobre el que se ha desarrollado la vida politica salvadoreña.

Los instrumentos sobre los cuales el poder se ha ejercido han sido predominantemente los coercitivos, el consenso, la legitimidad, la insercion de los distintos grupos y fuerzas sociales dominadas en la estructura formal han sido unicamente momentos fugaces y transitorios, movimientos esporadicos de la estructura politica. Pero la ausencia de los valores democraticos va mas alla de simples manifestaciones coyunturales, mas bien responde a condiciones estructurales sobre las cuales la base economica del pais se ha ido conformando, hasta convertirse en la actualidad en una verdadera crisis del sistema economico salvadoreño.

Persisten algunas constantes historicas del sistema politico en donde lo significativo es la existencia de una democracia mas aparente que real, lo que produce que en la actualidad la crisis de la sociedad salvadoreña se deba a causas profundas y complejas que solo pueden entenderse desde una perspectiva y evaluacion historica.

La historia moderna del sistema politico salvadoreño comienza con las profundas transformaciones que sufre su estructura con la introduccion de la produccion del cafe, como la unidad economica mas importante.

Entre 1881 y 1882 se suprimen las tierras ejidales y comunales produciendo la concentracion de la propiedad privada de la tierra. Los principales medios de produccion se proletarizan, el salario constituye una parte muy importante de la familia campesina, parte que es complementada con la produccion campesina de subsistencia, constituyendo ambas el valor total de la reproduccion de la fuerza de trabajo de la inmensa poblacion agricola del pais.

Aparecen las leyes contra la vagancia, el establecimiento de una guardia rural y en 1897 la ley de titulacion de terrenos rusticos y se crea el Registro de la Propiedad.

La Constitucion Politica de 1871 señala claramente que el papel del Estado es unicamente ser garante de las fuerzas que operan dentro de la sociedad civil y los regimenes que se suceden hasta 1930 estaran integrados por miembros de la burguesia cafetalera.

El aparato politico se convierte en instrumento directo de los intereses cafetaleros, ya que es desde el Estado donde se originan las regulaciones. Las grandes mayorias rurales y

urbanas quedan marginadas dentro de la esfera de las decisiones politicas fundamentales ni siquiera dentro de los mecanismos electorales sus decisiones son respetadas

A partir de este momento, la estructura economica del pais se configura como una economia dirigida hacia el exterior, sometida a las condiciones del mercado mundial que oscila entre ciclos de auge y ciclos criticos, crisis que se traduce en desocupacion, empobrecimiento de las masas populares, deuda publica y privada, etc

Las medidas de mayor importancia en lo relativo a la reestructuracion estatal en la decada de los 30, fueron la creacion del Banco Hipotecario (1935), las Cajas de Credito Rural (1940) y el Banco Central de Reserva (1934)

En 1931 se da una de las pocas elecciones libres para presidente, en donde sale electo el doctor Arturo Araujo quien auspiciaba un programa reformista, el cual resulta inviable por lo que es derrocado el mismo año, mediante un golpe militar que lleva a la presidencia al General Maximiliano Hernandez Martinez

De allí en adelante la burguesia cafetalera delega el poder al estamento militar quien gobernara hasta 1982

Del 22 al 25 de enero de 1932, tiene lugar en El Salvador uno de los levantamientos campesinos mas importantes de Latinoamerica, con la intencion de tomar el poder

La insurreccion va a poseer una gran influencia del Partido Comunista Salvadoreño, fundado hacia dos años, pero es aplastada bajo una de las represiones mas sangrientas (entre 15 000 y 30 000 muertos) Esta orgia de sangre y la ideologia anticomunista permiten la cohesion de las diferentes clases sociales en torno al Estado, legitima la represion de las masas y consolida la dictadura militar en El Salvador

Por su parte, a finales de la decada (1939) se aprobo una nueva Constitucion que incluyo por primera vez en la historia del pais la idea de la intervencion estatal en la economia

En 1941 una masiva movilizacion popular derribo la dictadura de trece años del General Maximiliano Hernandez Se propicia una ampliacion de la coalicion dominante, proceso que se expresa en la llamada "Revolucion del 48", en donde se configura un nuevo bloque en el poder creandose el Partido Revolucionario de la Union Democratica (PRUD) que se inspira en la ideologia del partido mexicano PRI

En 1948 se da un golpe de Estado conducido por sectores militares y civiles que sustentaban por primera vez ideas sobre la modernizacion del Estado y del aparato productivo privado Luego del regimen dictatorial de Martinez y en el marco de una profusa conflictividad social la proclama golpista del 25 de diciembre de 1948, propone dentro de su programa una "moderacion de la influencia del Poder Ejecutivo y la autonomia amplia y efectiva de las municipalidades" ¹

¹ Proclama del 25 de diciembre de 1948 Citada por Caceres Jorge en 'La revolucion salvadoreña de 1948 un estudio sobre transformismo', publicado en el libro Salvador, una historia sin lecciones FLACSO San Jose Costa Rica 1988

La concentracion de poder en el Ejecutivo tendio a fortalecerse manteniendose a lo largo de su historia como una de las características del sistema político salvadoreño De acuerdo con diferentes autores ² durante el gobierno de Osorio se experimenta una modificación clave en el carácter del régimen militar de una jefatura unipersonal caudillesca se pasa a un gobierno colegiado de la "cupula militar" acompañado de una legitimación por vía electoral

En el plano de la economía, el Estado cambia y comienza a intervenir decisivamente y se crean las bases para construir una infraestructura física y financiera que estimulan al sector industrial, lo que no obsta que se exprese un fortalecimiento de las tendencias centralizadoras del Estado

El primer intento por configurar una democracia formal encuentra su primer desfase al iniciarse la década de los 60, cuando mediante un golpe de Estado se depuso al Coronel Jose Maria Lemus y una Junta de Gobierno, integrada por elementos progresistas y avanzados del país, llega al Gobierno, pero tres meses más tarde es sustituida por "el directorio cívico militar"

Estas tendencias reciben un fuerte impulso con el programa "Alianza para el Progreso", los proyectos cepalinos y la creación del Mercado Común Centroamericano Con esta crisis política se inicia el proceso de integración centroamericana Después de este desfase se intenta legitimar el sistema y el modelo de desarrollo ya iniciado, se reactivan los mecanismos de la democracia formal, creandose el Partido de Conciliación Nacional (PCN) convirtiendolo en fuerte instrumento político En ese mismo momento se perfila un inusitado auge del movimiento sindical, produciendose grandes movimientos huelguísticos Aparecen algunos partidos políticos de oposición, como el Partido Demócrata Cristiano (PDC)

Ante toda esta situación, el gobierno recurre cada vez más a la coerción, a la represión al control político-militar, más a las medidas reformistas y de participación democrática

A la crisis del Mercado Común Centroamericano le sigue un período de inestabilidad política y de agitación social De aquí en adelante la represión, el chantaje, la corrupción y no el consenso y la legitimidad, realizarán las funciones de ser las reproductoras del sistema El hecho de que se tenga que recurrir al fraude electoral de las elecciones presidenciales en 1972 demuestra que el Estado es ya incapaz de generar una amplia base social que lo apoye lo legitime y lo reproduzca

Ya en la década de los 70, en el contexto de la agudización de la crisis de hegemonía al interior de la sociedad salvadoreña, se realizan nuevos intentos descentralizadores

Dentro de estas luchas populares de los 70, emergieron nuevas experiencias urbanas, las cuales son expresiones del poder local y que van desde organizaciones juveniles de

² Lungo Mario El Salvador 1932-1978. La crisis del Estado y el papel de las políticas sociales. Universidad Autónoma Metropolitana México 1982 y Lungo Mario y Navas Candelaria Centralización y descentralización del Estado de El Salvador en los años 80 En Revista de Estudios Sociales Centroamericanos N° 52 Enero-Abril de 1990

mujeres juntas de desarrollo comunal hasta solidas e impugnadoras estructuras sectoriales como la Union de Pobladores de Tuguiros (UPT) comites de barrios y otros ³

Por su parte, en este decenio se perfilo, en torno a las luchas reivindicativas y democraticas, un movimiento popular, que en la decada de los 80 asumió la lucha armada por la disputa del poder del Estado

Surgen las organizaciones guerrilleras, que son soportes de un modelo de sociedad distinta a la capitalista y los mecanismos para alcanzarla se sitúan al margen del propio sistema

En medio de una creciente protesta y represión en El Salvador en 1979 unos jóvenes oficiales derrocaron en octubre al Gobierno del General Carlos Humberto Romero e instalaron una Junta Provisional que incorporó a civiles progresistas y prometieron abrirse hacia la izquierda investigar las violaciones de los derechos humanos e implementar una reforma agraria

Sin embargo, el poder permaneció en manos de los oficiales derechistas de las fuerzas armadas, quienes organizaron la mayor campaña de represión, desde el genocidio de 1932. En el periodo 1977-1979, se había organizado un fuerte movimiento clandestino en las ciudades capaz de movilizar a centenares de miles de personas. El objetivo de los militares no solo era la eliminación física de esta organización popular, sino también como en 1932 la creación de un clima de terror tan intenso que no crecería ningún movimiento nuevo. En 1980-1981, las fuerzas de seguridad, actuando con ropa de civiles como "escuadrones de la muerte", buscaron y mataron a más de 21 000 civiles

En medio de esta profunda inestabilidad política, la Junta de Gobierno renuncia a solo 3 meses de haber iniciado el proceso y el Partido Demócrata Cristiano se puso a disposición de las fuerzas armadas para hacerse cargo del gobierno, previo a la aceptación de otro programa mínimo que contenía un diálogo urgente con las organizaciones populares para viabilizar el "proceso de pacificación", pero habrá que esperar hasta 1984 para que se intente la viabilización del diálogo con las fuerzas de izquierda

El marco económico en el que se posibilita el nuevo programa de gobierno es catastrófico, el Estado en estos momentos no contaba con ningún fondo monetario, en febrero de 1980 se contaba con un déficit fiscal de 480 millones de colones internamente se había producido una gran fuga de capitales, constantemente se cerraban las fábricas, se tenía un elevado índice de desempleo y el producto territorial descendía fuertemente

En este momento se podía deducir que la crisis que vivía El Salvador era de magnitudes revolucionarias e irreversibles

³ Vease Lungo Mario v Navas Candelaria Op Cit Pag 115

Capítulo II

Descentralización del Estado y Democracia

El golpe militar de octubre de 1979 abrió un nuevo período político en El Salvador y fue resultado, entre otras causas, del incremento vertiginoso de la movilización popular desarrollada durante la década de los 70

A pesar del corto plazo del golpe y de que se le consideró como parte de una estrategia de contención hacia el movimiento popular en un principio recibió el apoyo de amplios sectores y grupos coincidentes en la necesidad de efectuar reformas profundas al régimen económico y al sistema político

Lo cierto es que el golpe militar de 1979 fue el inicio de una serie de procesos que han cambiado drásticamente el rumbo del país y cuya incidencia en los niveles de centralización y descentralización son decisivos. Siguiendo lo expuesto por Lungo y Navas⁴ podemos agruparlos de la siguiente manera

- a) El conjunto de reformas económicas decretadas en 1980,
- b) La apertura de nuevos espacios políticos a partir de 1984
- c) La guerra popular revolucionaria que se desarrolló desde 1981
- d) El proceso de negociación,
- e) Los acuerdos de paz,
- f) Las elecciones de 1994

A) Las reformas económicas decretadas en 1980

Durante el primer trimestre de 1980, la Junta de Gobierno presidida por José Napoleón Duarte, decretó tres leyes que constituirían la base económica del nuevo modelo político, que destruirían el poder económico de la oligarquía y que quitarían a las fuerzas revolucionarias su base social

Entre las reformas de mayor importancia tenemos

- La creación del Instituto del Café (INCAFE), con el cual el Estado monopolizaba la comercialización interna y externa del principal producto de exportación del país
- Se creó el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR) el cual centralizaba las actividades de exportación y comercialización del azúcar
- La reforma agraria

Producto de la ejecución de estas y otras reformas y a pesar de la profundidad de los cambios, al no tocarse las bases del desequilibrio socio-político, se aceleró el desarrollo de la guerra, la cual, unida a la fuerte oposición de los sectores económicos afectados evidenciaban la incapacidad real del Gobierno para ejecutar tareas básicas de redistribución, integración

⁴ Ibidem

social y participacion politica, a traves de la intervencion y centralizacion de la politica economica

A partir de 1982, con el Gobierno de Unidad Nacional presidido por Alvaro Magaña se tiene que enfrentar un conflicto desarrollado en torno al proceso de reformas decretado en 1980, el cual buscaba consolidarse con el apoyo de la oposicion de la derecha tradicional (representantes de los intereses de los grupos mas afectados con las reformas economicas)

Es un periodo caracterizado por las fuertes presiones para dar marcha atras a estas reformas, cuyos logros no iban mas alla del crecimiento del sector publico. Esto aunado a la necesidad de mantener el esfuerzo belico y de encauzar el reformismo como arma politica reforzo la tendencia al manejo del aparato estatal a traves de la conduccion centralizada del mismo

Es a partir de 1983, con la sancion de la nueva Constitucion Politica, que pretendia fortalecer el proceso de democratizacion, que comienzan a darse indicios de la busqueda de la modernizacion estatal por via del crecimiento y descentralizacion del Gobierno Central

B) La apertura de nuevos espacios politicos a partir de 1984

El sistema politico salvadoreño puede caracterizarse por ser de extrema rigidez y profundamente antidemocratico. No solo esta marcado por ininterrumpidos gobiernos militares sino por la practica inexistencia de partidos politicos, con una total exclusion de las clases subordinadas

En estas condiciones de ausencia democratica, es explicable el alto grado de centralizacion de la actividad politica durante las ultimas decadas y hay que remontarse hasta los años 20 para encontrar un juego politico abierto, democratico y con ciertos rasgos descentralizadores de la vida ciudadana

A partir de 1984, con la eleccion de Jose Napoleon Duarte en la Presidencia el proyecto politico contrainsurgente asume nuevas modalidades, entre las que sobresale la apertura de espacios politicos. El control de la represion ejercida por los "escuadrones de la muerte" es parte sustancial de esta politica, mientras poco a poco se abrian nuevos espacios politicos antiguamente cerrados

Esto se traduce en la reactivacion del trabajo de los sindicatos obreros y la organizacion de nuevos sectores como el de los empleados publicos y cooperativistas del sector agrario reformado. Surgen tambien distintos gremios y organizaciones como las asociaciones pro-derechos humanos, por los desaparecidos y presos politicos, los grupos de mujeres y jovenes grupos de desplazados y refugiados de la guerra, entre otros

En este periodo nos encontramos frente a un amplio desarrollo de la sociedad civil en medio de una guerra de gran profundidad. Poco a poco esta apertura politica se va extendiendo a los medios de comunicacion y se comienza a generar un intenso debate politico en el pais

En síntesis esta apertura de espacios políticos se constituye en un proceso que indirectamente contribuye a reformar los débiles ensayos de democratización que se inician a raíz de la lucha popular y ayuda a crear una cultura política que al sustentarse en las organizaciones de base, refuerza la sociedad civil

C) La guerra popular revolucionaria

Al igual que el conjunto de reformas económicas decretadas en 1980 y la apertura de nuevos espacios políticos a partir de 1984, hay otro proceso que marca una gran incidencia en la centralización y descentralización del Estado salvadoreño la guerra popular revolucionaria

Uno de los efectos de esta guerra es la transformación de la estructura regional y la lucha en torno a los gobiernos locales

La estructura regional heredada de la formación del Estado Nacional y de las reformas liberales del último cuarto del siglo XIX se caracterizaba por tres rasgos fundamentales

- i) la extensión, a todo el territorio, de las relaciones capitalistas de producción
- ii) el mantenimiento de un sobresaliente desequilibrio territorial de la población,
- iii) la paulatina concentración del poder político y económico en San Salvador

Esta estructura regional, sumamente centralizada, no dio origen a movimientos regionales de envergadura y se mantiene estable hasta 1950, cuando, al igual que en 1978, sufre importantes cambios, acentuándose las diferencias entre las distintas regiones del país y provocando desajustes que motivaron las ideas descentralizadoras de los años 70, las que, como señalamos, se limitaron al ámbito económico

A partir de 1980 los cambios en la estructura regional se evidencian en el impacto territorial de la reforma agraria, así como en el desplazamiento forzado de más del 17% de la totalidad de la población de sus lugares de origen en el campo

Las principales políticas del Estado ante esta ruptura del control territorial fueron dos una directa la declaración de "zonas de guerra" y otra indirecta, la ejecución parcial de la reforma agraria decretada en marzo de 1980

A finales de 1987, la Asamblea Legislativa aprobó un paquete de leyes tendiente a reactivar el proceso de reforma agraria, a través de la creación de un comité campesino-gubernamental que controlaría las tierras embargadas por el sistema bancario. Con esta medida, calificada de "populista", el Partido Demócrata Cristiano intentaba rescatar el voto de las organizaciones campesinas, con miras a las elecciones de 1988

La Fuerza Armada (FA) y el gobierno democristiano por un lado y los frentes Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Frente Democrático Revolucionario (FDR) por el otro, fueron los contrincantes básicos, a partir de los cuales se ubicaron los demás protagonistas políticos

Para el proyecto democristiano apoyado por Washington, que se inicio en junio de 1984 con la toma del poder por parte del Presidente Jose Napoleon Duarte, 1987 fue un año crucial. Crucial porque el gobierno se precipito en su accionar, desembocando en una crisis que lo llevo a la derrota en las elecciones legislativas y municipales de marzo de 1988.

El regimen de Duarte se debatio por lo menos en cuatro escenarios de confrontacion: la guerra politica y militar contra el FMLN-FDR, el enfrentamiento con el movimiento sindical, la disputa con el sector privado y la lucha alrededor del proceso electoral. El saldo de estas batallas marco la debacle del proyecto gubernamental encabezado por el Partido Demócrata Cristiano (PDC).

En síntesis se podría decir que Duarte no solo fue incapaz de encontrar una solución a la guerra sino que tensiono al máximo su enfrentamiento con el sector empresarial, perdió gran parte de la base social que lo llevo a la Presidencia y permitió una grave fractura al interior de su Partido.

El distanciamiento entre el gobierno democristiano y las distintas agrupaciones obreras y campesinas que lo llevaron al poder quedo de manifiesto a lo largo del año y tuvo su más clara expresión en la derrota electoral del PDC.

La medición de fuerzas entre el gobierno y el movimiento sindical durante el periodo de Duarte produjo el siguiente saldo: una administración democristiana que -acosada por la guerra, el aislamiento político y la crisis económica- mantuvo una posición intransigente hacia el movimiento laboral y que, por lo mismo, aceleró la pérdida de su base social, y un movimiento sindical que pese a su voluntad de lucha y a su capacidad de convocatoria, no logro doblegar la intransigencia gubernamental.

En lo que respecta al FMLN-FDR, 1987 fue un año en el que ratifico su poderío militar e hizo frente a nuevos y peligrosos retos políticos.

En este contexto, se presentó un nuevo intento de pacificación en la región, el cual se vio plasmado en los llamados Acuerdos de Esquipulas II.

Al firmar los acuerdos Esquipulas II en Agosto de 1987, el mandatario salvadoreño considero que crearia un entorno nacional e internacional propicio para lograr el aislamiento del FMLN-FDR lo que le permitiría tomar una iniciativa política que se traduciría en beneficios electorales.

El cumplimiento formal de los compromisos fue quizás la principal característica gubernamental con respecto a Esquipulas II. Se creó una Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) integrada el 7 de setiembre de ese mismo año la cual apenas logro funcionar pues semanas después renunciaron los dos representantes de los partidos políticos.

Lamentablemente se presentó una intensa "politización" del conflicto FMLN-FDR y las Fuerzas Armadas, luego de la firma de los acuerdos Esquipulas II. Esta "politización" no fue causada exclusivamente por el contexto regional, sino que el generalizado apoyo que se dio entre la población en pro de una solución política de la guerra y la proximidad de un evento

electoral fueron factores claves para que el Gobierno convocara a una ronda de dialogo con estos movimientos

Esa tercera ronda de dialogo entre el gobierno y la insurgencia tuvo lugar en San Salvador el 4 de octubre de 1987. A esta reunion, el presidente llevo con la propuesta de que los frentes aceptaran sus tesis del "perdon y el olvido" y de la no violencia con el fin de incorporarla al sistema politico. Por su parte, el FMLN-FDR retomo su planteamiento, previamente difundido en el que se señalaban 18 puntos para humanizar el conflicto y seis puntos para lograr una solucion politica.

El principal acuerdo practico de esta tercera ronda de dialogo fue la formacion de dos comisiones que se encargarian de buscar mecanismos de negociacion global asi como de concertar un cese al fuego. Estas comisiones se reunieron el 21 de ese mismo mes en Venezuela, sin lograr acuerdo alguno.

Mientras tanto, el 27 de octubre, el gobierno aprobo una ley de amnistia y decreto un cese unilateral al fuego.

Esquipulas II tuvo asi un doble efecto para la realidad salvadoreña: posibilito una mayor "politizacion" de la guerra, pero al mismo tiempo se tradujo en una oportunidad fallida para que avanzara el proceso de negociacion.

D) El Proceso de Negociacion

La demanda de una busqueda negociada al conflicto de El Salvador aparecio como una demanda fundamental de la sociedad civil salvadoreña desde la campaña electoral de 1984. Sin embargo, no es sino hasta 1989, a la luz de unos nuevos comicios, que el proceso de negociacion adquiere mayor importancia y que permite la firma de un acuerdo de paz.

Entre el primer encuentro entre el FMLN y el Presidente Duarte, sostenido en La Palma, en octubre de 1984 y la ronda de negociacion auspiciada por el Secretario de la ONU, pueden distinguirse tres rondas de negociacion:

- a) Los encuentros de La Palma (oct 84) y la de Ayagualo (nov 84),
- b) Los encuentros efectuados bajo el mandato del procedimiento para el establecimiento de una paz justa y duradera en Centroamerica,
- c) El proceso de negociacion que se da con la mediacion de la ONU.

En un principio, el Gobierno salvadoreño entablo el dialogo con la insurgencia, recibiendo un gran apoyo de los sectores mayoritarios de la poblacion. Sin embargo, las negociaciones fracasaron ya que se carecia del respaldo de actores claves como el gobierno norteamericano, las fuerzas armadas, las elites economicas y la dirigencia del FMLN y no es sino hasta 1989, que se reanudaron las negociaciones para el cese al fuego.

Bajo la presidencia de Alfredo Cristiani, con el beneplacito de Washington y del FMLN y con la participacion del Secretario de la ONU, se reactivo el proceso de negociaciones.

Estas negociaciones contaron con la mediación de Alvaro de Soto y tuvieron lugar en Caracas (mayo 1990), Oaxtepec (junio 1990), San Jose (julio 1990) y Chapultepec (enero 1992)

En la negociacion acontecida en Mexico, se obtuvieron logros sustanciales en cuanto a las demandas revolucionarias como

- a)- reformas relativas a la subordinacion del poder civil a la creacion de cuerpos policiales independientes del Ministerio de Defensa
- b) la introduccion de modificaciones en la composicion del Consejo Central de Elecciones, convertido en Tribunal Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia
- c) Crear la figura de un Procurador de los Derechos Humanos
- d) Establecer un cese al fuego

El Acuerdo de Chapultepec tambien ratifica un sinnúmero de acuerdos parciales a los que poco a poco se fue llegando durante 19 meses que duro la ultima ronda de negociaciones y que modificaron radicalmente el sistema politico salvadoreño, en lo concerniente a los mecanismos de control de los procesos electorales, la formacion de los jueces y la organizacion del proceso judicial, el respeto por los Derechos Humanos y los aspectos de seguridad y las fuerzas armadas

E) Los Acuerdos de Paz

Los acuerdos de paz, que culminaron un dramático periodo de negociacion de 20 meses en diciembre de 1991, establecieron un calendario preciso para su ejecucion durante ocho meses y medio de cese al fuego. Los acuerdos exigian una desmilitarizacion, incluyendo a la mitad de las fuerzas armadas, eliminando las fuerzas de seguridad del Estado y el ejercito guerrillero del FMLN, legalizar al FMLN como partido politico, cambiar la Constitucion, reformar los sistemas electoral y judicial, resolver el problema de la distribucion de la tierra, que fue una de las razones que dio pie a la lucha armada, y establecer comisiones independientes con el fin de identificar aquellos responsables de abusos en los derechos humanos

Se presentaron diversos problemas como que el FMLN no concentro sus fuerzas a tiempo, en varias ocasiones pospuso la desmovilizacion de sus tropas, las armas que entrego en los primeros meses no correspondian, tanto en numero como en calidad, algunos campesinos claramente identificados con el FMLN ocuparon tierras, violando asi los acuerdos

Por su parte, el gobierno parecia empeñado en hacer lo menos posible en el mayor tiempo. Esto causo que importantes negociadores de la ONU regresaran a El Salvador en tres ocasiones entre marzo y noviembre, con el proposito de evitar la disolucion del proceso. La lentitud del gobierno estaba siendo reforzada por militares y civiles acuerpados por el presidente Alfredo Cristiani, quienes solo veian en los acuerdos, un vehiculo para dismantelar militarmente al FMLN

Sin embargo, estos acuerdos iban mucho mas alla y tenian que ver con la transformacion de la sociedad salvadoreña. Dicha transformacion comenzo con la desmilitarización, la cual incluyo no solo a la Fuerza Militar Guerrillera, sino tambien al Aparato

de Inteligencia, los Batallones de Reacción Rápida (BIRI), la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y la Policía Nacional, los cuales tendrían que ser desmantelados

Las fuerzas armadas serían reducidas a la mitad -en 1993, se estimaba que debían reducirse de 60 000 a 30 000 efectivos- El ejército dejaría de ser garante del orden constitucional ya que los cambios introducidos en la Constitución Política en 1992 lo hacen responsable solo de proteger el territorio nacional y lo eximen de toda función sobre seguridad interna⁵

Las fuerzas de seguridad, tan conocidas por sus violaciones a los derechos humanos, fueron sustituidas por una Policía Nacional Civil (PNC), la cual se encuentra bajo control civil. Según los acuerdos, el 20% de la nueva fuerza estaría compuesta por ex-combatientes del FMLN, otro 20% por ex-miembros de la policía nacional y el resto por personal independiente. Para su reclutamiento, una comisión ad hoc, compuesta por tres salvadoreños nombrados por las Naciones Unidas, revisó el historial y desempeño de cada uno de los oficiales del ejército en servicio activo y realizó un informe que fue enviado al Secretario General de las Naciones Unidas en ese entonces, Boutros-Ghali y al presidente Alfredo Cristiani.

Por su parte, otro acuerdo de paz creó lo que se denominó la Comisión de la Verdad, la cual estaba destinada a investigar importantes violaciones a los Derechos Humanos, como masacres, el asesinato del Arzobispo Oscar Arnulfo Romero en 1980 y la identificación de los autores intelectuales del asesinato de los jesuitas en 1989. Rechazando la presión del gobierno de mantener en secreto aquellos nombres implicados en los crímenes, el informe de la Comisión fue hecho público el 15 de marzo por las Naciones Unidas.

La Comisión encontró que las fuerzas armadas y los "escuadrones de la muerte" habían sido responsables del 95% de los casos de abusos a los Derechos Humanos, mientras que consideraban culpables al FMLN por el número restante.

Este informe colocó nuevas presiones al gobierno salvadoreño y a los militares para el cumplimiento de las recomendaciones de esta Comisión. Por esta razón, a instancia de las Naciones Unidas y la comunidad internacional, el presidente Cristiani se vio en la necesidad de enviar representantes a la ONU con una propuesta para la puesta en marcha de dichas recomendaciones a los 90 días.

Mientras tanto, en el plano político, las negociaciones lograron la legitimación de numerosas organizaciones populares que habían sido consideradas como ilegales y subversivas en el pasado. Por primera vez, las clases desposeídas tenían la oportunidad de participar en el proceso de paz.

Otros signos de participación popular fueron la presencia de representantes sindicales en un Foro Económico y la participación del FMLN y de Convergencia Democrática, de centro-izquierda, en la Comisión de Paz (COPAZ), a quien se le encomendó la responsabilidad de iniciar todos los cambios constitucionales y legislativos requeridos por los acuerdos.

⁵ Artículos 212 y siguientes de la Constitución Política de la República de El Salvador

El FMLN logro operar notables cambios en el sistema judicial y en el electoral lo que los hacia mas abiertos y democraticos

A lo largo de este periodo, como lo ha sido en todo el siglo el problema mas espinoso es la distribucion de la tierra. Los acuerdos requerian redistribucion, en parte para aliviar las desigualdades y en parte para reconocer la ocupacion y cultivo de antiguas zonas de conflicto desde principio de los años 80

Al igual que la oligarquia, el FMLN ha tenido que aceptar nuevas realidades. el sueño de una victoria militar, de la revolucion socialista y la destruccion de la oligarquia no se cumplio. La oligarquia aun controla la economia nacional. Para algunos analistas como Tommy Sue Montgomery⁶, el FMLN acepto la estructura gubernamental creada por los Estados Unidos y la Democracia Cristiana en 1982

Con los Acuerdos de Chapultepec de enero en 1992, se diseña todo un proceso de transformaciones institucionales y legales que pretenden eliminar los sustentos de la tradicional cultura de autoritarismo, dependencia y exclusion que ha imperado en la sociedad salvadoreña

F) Las Elecciones de 1994

Bajo esta plataforma, asi como del informe rendido por la "Comision de la Verdad" sobre las graves violaciones de los derechos humanos y sus responsables, es que se fraguan las elecciones presidenciales de 1994

Los comicios generales del 20 de marzo de 1994 representaron un elemento trascendental en el proceso de pacificacion. Fueron denominadas las "elecciones del siglo" y se busco la culminacion del proceso de democratizacion, mediante las elecciones libres, con la participacion de la mayor parte de las fuerzas politicas existentes en el pais

Esto signifioco uno de los mayores logros de la sociedad salvadoreña, en su transicion a la democracia, ya que, a pesar que el regimen autoritario y excluyente -implementado, como hemos dicho, bajo conduccion militar y que no termino sino hasta 1979-, coincidia con la existencia de legislacion democratica y la realizacion periodica de elecciones, estas no podian ser sino la legalizacion de la seleccion previa que la burocracia militar habia hecho

Si el electorado se "equivocaba", votando masivamente por la oposicion. los mecanismos de fraude y de la represion, acompañados por una garantia de impunidad. eran utilizados para asegurar la continuidad del esquema⁷

⁶ versidad de Miami abril-mayo de 1993 Volumen 2 Numero 6

⁷ Esto sucedio por ejemplo en 1972 y 1977 cuando la Union Nacional Opositora -formada por democratas cristianos socialdemocratas y marxistas- gano las elecciones presidenciales de acuerdo con el voto popular y las perdio de conformidad con los resultados oficiales

En 1994 al momento de convocar a elecciones, diez partidos estaban inscritos legalmente⁸, de los cuales nueve presentaron candidatos solos o en coalición al menos a una parte de los cargos en juego en los comicios del 20 de mayo de 1994, a saber, miembros de los concejos municipales diputados a la Asamblea Legislativa Presidente y Vicepresidente de la República Sin embargo, el debate estuvo centrado en estas tres fuerzas el PDC, ARENA y el FMLN el cual, como lo hemos señalado, esta formado como coalición con el MNR y la CD

La primera vuelta de la elección presidencial fue realizada el 20 de marzo y los resultados plantearon una característica preocupante el abstencionismo

De acuerdo con datos oficiales, solo poco más de la mitad de los electores inscritos en padrón se presentaron a votar Según el TSE, el margen de ausentismo fue de aproximadamente 47.5%⁹

En este orden de cosas, ARENA obtuvo un primer lugar con el 49% de los votos emitidos, seguido por los candidatos de la Coalición del FMLN-MNR-CD con el 24.9% y del PDC con el 16.4%

A pesar de la supremacía alcanzada por ARENA, este no obtuvo la mayoría requerida para su elección

Las razones por las cuales no se alcanzó la mayoría requerida son múltiples, sin embargo, no deja de pesar en gran medida, tanto la apatía como la "desafección" a lo político, lo cual se tradujo como hemos dicho, en un porcentaje muy elevado de abstencionismo por parte de los ciudadanos salvadoreños

Destaca también como causa directa de esta baja votación, las irregularidades y anomalías que algunos de los observadores internacionales han dado a llamar "fraude técnico"

⁸ Estos eran Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido de Conciliación Nacional (PCN), Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Movimiento Auténtico Cristiano (MAC), Convergencia Democrática (CD), Movimiento de S⁸ Montgomery, Tommy Sue El Salvador de la guerra civil a la "revolución negociada" En Revista Norte y Sur, Universidad de Miami abril mayo de 1993, Volumen 2 Número 6

⁸ Esto sucedió por ejemplo en 1972 y 1977 cuando la Unión Nacional Opositora -formada por demócratas cristianos socialdemócratas y marxistas- ganó las elecciones presidenciales de acuerdo con el voto popular y las perdió de conformidad con los resultados oficiales

⁸ Estos eran Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido de Conciliación Nacional (PCN), Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Solidaridad Nacional (MSN), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Movimiento de Unidad (MU) y Pueblo Libre (PL)

⁹ En 1992 en las elecciones de la Asamblea Constituyente hubo 1 362 339 votos válidos en tanto en la Presidencia de 1994 solo 1 307 657 Esto a pesar del crecimiento poblacional y que las primeras se efectuaron en plena guerra rechazadas por el FMLN y el PDR

El desorden en que se dieron las elecciones definitivamente peso muchísimo en los resultados de los comicios. Votantes que no se encontraban en los listados, pese a tener carne electoral¹⁰, presiones sobre el ciudadano en el mismo recinto en que estaban las urnas, diferencias inexplicables entre los listados expuestos al público y los de las mesas electorales fueron solo algunos de los problemas que encontraron los votantes el día de las elecciones¹¹.

En un comunicado hecho circular tres días después de las elecciones, los observadores afirmaron que "un número significativo de nombres de votantes no aparecieron en el padrón electoral y existió confusión e inconsistencia en el uso de las urnas"¹². Acusaron además a ARENA de proselitismo partidario el día de los comicios.

Es incuestionable que en esta primera vuelta las irregularidades quitaron credibilidad al proceso electoral. Como bien sostuvo el analista de política centroamericana Hector Dada Hirezi "las elecciones fueron lamentables porque dan la impresión de una falta de legitimidad y limpieza debido a las irregularidades registradas"¹³.

Sin embargo, la oposición le dio relativamente poca importancia a estos "errores" de procedimiento y fiel a su principio de no actuar en forma "desestabilizadora", las protestas se redujeron a demandas ante la ONUSAL, un contingente de las Naciones Unidas y ante el Senado de los Estados Unidos encargado de vigilar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Bajo este esquema, el 24 de abril de ese mismo año se realizó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.

Después de una presión de la ONUSAL, el TSE realizó algunas mejoras a la logística electoral. Sin embargo, estas medidas lejos de hacer decrecer el abstencionismo redujo de manera apreciable el número de votantes.

En esta segunda vuelta, ARENA obtuvo el 68% de los votos válidos para su candidato Armando Calderón Sol, actual Presidente de El Salvador, en tanto que su contrincante Rubén Zamora, candidato de la Coalición, obtuvo el 32%¹⁴.

¹⁰ Tómese en cuenta que a pesar de ser un país con elevados índices de analfabetismo, especialmente en las zonas rurales, las listas fueron puestas en desorden alfabético y escritas en letra pequeña.

¹¹ Al respecto véase Flores Víctor, El Salvador: las "elecciones del siglo". En Revista Hombres de Maíz, Revista Centroamericana de Desarrollo Humano N° 21, San José, Abril 1994; Burgos Joel, El Salvador: el reto de lograr la concertación y la reconciliación. En Revista Hombres de Maíz, Revista Centroamericana de Desarrollo Humano N° 22, San José, Mayo 1994.

¹² Burgos, Joel, El Salvador: el reto de lograr la concertación y la reconciliación. Op Cit, Pág. 5.

¹³ Flores, Víctor, El Salvador: las elecciones del siglo. Op Cit, Pág. 15.

¹⁴ Véase anexo N°1.

CAPITULO III

LA SOCIEDAD SALVADOREÑA ACTUAL

Como hemos venido reiterando a lo largo del presente trabajo la sociedad salvadoreña actual es definitivamente el producto de una amalgama de acontecimientos donde la represión y la injusticia han sido la nota predominante

Por mas de once años, el gobierno salvadoreño estuvo dominado por los militares y fuertemente respaldado por los Estados Unidos

Con inyecciones masivas de ayuda norteamericana, la economía se ha recuperado paulatinamente, sin embargo este camino no ha sido facil Para 1991 el salario real habia disminuido en un 60% y mas de dos tercios de la fuerza laboral estaba desempleada o subempleada

Esto ha sufrido en la actualidad algunas mejoras, sin embargo no se ha podido superar aun la dependencia de la ayuda economica de los Estados Unidos

A) UNA HISTORIA DE DESIGUALDAD

Como levemente se señalo en la introduccion historica, uno de los origenes de la guerra civil salvadoreña se situa en la distribucion desigual de la tierra Puesto que una pequeña elite u oligarquia poseia la mayor parte de la tierra, la gran mayoría de la poblacion rural fue relegada a una existencia agraria marginal o forzada a ser parte del creciente numero de cultivadores sin tierra

Desde hacia mas de 100 años, cuando se dictaron leyes que permitian la toma de propiedades comunales, la poblacion campesina de El Salvador fue desalojada sistemáticamente de las mejores tierras agricolas

La unica respuesta a sus intentos de resistencia ha sido durante muchos años la represión Al respaldarse estas injusticias en favor de la oligarquia, los militares ganaron cada vez mas poder político

Este ciclo acarreo una historia de desigualdad En los años 50 y 60 mas campesinos fueron desalojados de sus tierras A finales de la decada de 1970 por lo menos del 60% de las familias rurales no tenian tierra o tenian menos de lo necesario para sobrevivir

Un censo realizado en 1971 revelo que el 64% de la tierra pertenecia a un 4% de los cultivadores del pais

A pesar de que el sector de las exportaciones agricolas creo una demanda de mano de obra rural durante las epocas de siembra y cultivo los bajos salarios prevalecientes condenaron a los desposeidos a una pobreza extrema

Es claro y evidente como se perfila la cuestion de la posesion de la tierra como uno de los detonantes del conflicto armado que durante tantos años vivio el pueblo salvadoreño

En la actualidad y como producto de las reformas realizadas a su Carta Fundamental en 1993, El Salvador posee una base juridica que procura implementar una reforma agraria que garantice tierra para todos

1 - BASE JURIDICA PARA REALIZAR LA REFORMA AGRARIA

Constitucionalmente se establece que toda propiedad rustica con vocacion agropecuaria que no sea indispensable para las actividades propias del Estado debera ser transferida mediante el pago correspondiente a los que se ha dado por llamar "los beneficiarios de la Reforma Agraria"

Se entiende por propiedad rustica con vocacion agropecuaria aquellas tierras rurales propiedades del Estado que se pueden cultivar o usar para la ganaderia. Las tierras de este tipo que el Estado no necesita, debe de venderlas a los campesinos que no tienen o que tienen muy poca tierra, o a asociaciones como las cooperativas y asociaciones comunales campesinas. Estas disposiciones estan contempladas en el articulo 104 de la Constitucion Politica y evidentemente busca una distribucion equitativa de la tierra

Para no reñir con las llamadas Garantias Individuales o Derechos Fundamentales de los ciudadanos el Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de la propiedad privada sobre la tierra rustica. Este derecho de propiedad puede ser individual, cooperativo o comunal o en cualquier otra forma asociativo. Esto no se contrapone a la reforma agraria que pretende una distribucion de la tierra, ya que constitucionalmente se establece un maximo de terreno que puede estar en manos de un ciudadano, prohibiendo expresamente la potestad del Estado de reducir la extension maxima de tierra que como derecho de propiedad, establece la misma Constitucion.¹⁵ Esta extension maxima de tierra rustica perteneciente a una misma persona natural o juridica no podra exceder de 245 hectareas

Los propietarios de tierras rusticas cuya extension sea mayor a las 245 hectareas señaladas tendran derecho a determinar de inmediato, la parte de la tierra que deseen conservar, segregandola e inscribiendola por separado en el Registro de la Propiedad

Las tierras que excedan la extension establecida podran ser transferidas mediante cualquier titulo a campesinos, agricultores en pequeño, sociedades y asociaciones cooperativas y comunales campesinas

Con el fin de evitar concentraciones indirectas la Constitucion establece una norma sana que dispone que en ningun caso las tierras excedentes podran ser transferidas por cualquier titulo a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o el segundo por afinidad

¹⁵ Articulo 105 de la Constitucion Politica de la Republica de El Salvador

2 - PRINCIPIOS DE LA REFORMA AGRARIA

Para sintetizar podemos decir que los principios que acompañan la reforma agraria diseñada para la sociedad salvadoreña son los siguientes

a) La tierra rural del país debe redistribuirse con el objetivo de reducir las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población rural

b) Ninguna persona puede ser propietaria de más de 245 hectáreas de tierra rural

c) Las tierras de las cooperativas de las asociaciones comunales campesinas y de los beneficiarios de la reforma agraria en general, no se registran por las leyes ordinarias, sino por leyes especiales que contengan los principios sociales del derecho agrario (Actualmente, el Código Agrario se encuentra en discusión)

d) El Estado debe fomentar la agroindustria, es decir, la elaboración y transformación industrial de las tareas y productos agropecuarios

3 - CASO PARTICULAR LA IGLESIA

Es interesante observar como constitucionalmente se ha establecido una disposición que se refiere a la propiedad de la Iglesia y que reza así

"ninguna corporación o fundación civil o eclesiástica tendrá capacidad legal para conservar en propiedad o administrar bienes raíces, con excepción de los destinados inmediata o directamente al servicio u objeto de la Institución" ¹⁶

Desde nuestra perspectiva, esta disposición busca, por un lado, limitar a la Iglesia salvadoreña en la tenencia de inmuebles, con el fin de reducir su capacidad y poderío, el cual, como es de todos conocido, es parte de la herencia colonial de nuestra región. Por su parte, nos parece que esta disposición va estrechamente ligada a la necesidad de evitar concentración de poder por parte de la Iglesia, ya que la historia demuestra que ha jugado un papel importante contra la clase dominante de El Salvador

Durante la década de los 70, las organizaciones de masa crecieron y se hicieron importantes en El Salvador incorporando campesinos trabajadores estudiantes y algunos profesionales. La labor desplegada por la Iglesia Católica de El Salvador desempeñó un papel indirecto pero importante en este despertar político

Alentados por la identificación de la Iglesia con los pobres y su crítica a la injusticia y la pobreza, algunos sacerdotes, monjas y laicos organizaron comunidades cristianas de base, ayudándoles finalmente a resistir las depredaciones de los grandes terratenientes

Esta intervención de un sector de la Iglesia en favor de los desprotegidos, llevó a toda la jerarquía católica a denunciar fuerte y abiertamente la represión a que eran sometidos. Esto le

¹⁶ Artículo 108 de la Constitución Política de la República de El Salvador

valio la vida a varios sacerdotes y religiosas, culminando con el asesinato del Arzobispo de San Salvador Oscar Arnulfo Romero, en marzo de 1980 y de los seis sacerdotes jesuitas en noviembre de 1989

En la actualidad la Iglesia Católica sigue siendo una fuerza importante en la política salvadoreña que ha elevado su voz en contra de los ataques civiles y fue mediador de las conversaciones que se dieron entre el FMLN-FDR y el gobierno salvadoreño

B) PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES VIGENTES

La historia nacional contemporánea de El Salvador está definitivamente dividida en un antes y un después de la guerra. Apoyándola o combatiéndola, desde el campo de la insurgencia o desde el gubernamental, la guerra puso al desnudo para todos la realidad de este país.

Los especialistas que analizaron el conflicto rara vez señalaron la falta de acceso a la justicia y el pésimo estado de su administración como parte de las causas estructurales que desencadenaron el conflicto, pero el proceso de negociaciones de paz y los acuerdos en sí mismos demostraron a todo el mundo que no era posible alcanzar y consolidar la paz sin una profunda transformación en el ámbito judicial, jurídico y constitucional.

Es a partir de la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec, México, de enero de 1992 y durante su ejecución, que el problema jurídico elemental de El Salvador, a saber el constituirse en un Estado de Derecho, se coloca en el centro de la discusión. Los acuerdos implican la decisión nacional de transitar de una situación de hecho, históricamente imperante en esta sociedad, hacia el Estado de Derecho.

Tomando como base esta realidad histórica del pueblo salvadoreño, una Asamblea Constituyente creada al efecto promovió, en 1983, la promulgación de una nueva Constitución Política, la cual en este momento se encuentra vigente, y da vida, junto con las reformas propuestas en 1994, a la realidad del actual Estado salvadoreño.

Siguiendo los principios esgrimidos en su Carta Fundamental, se ha tratado de construir a través de los años y producto de múltiples luchas armadas, un Estado soberano¹⁷. Se ha dejado latente la decisión del pueblo salvadoreño de ejercer su libre determinación al establecer su deseo de gobernarse a sí mismo y decidir su propio destino.

Esto dista mucho de la historia vivida por este pueblo que, como hemos visto, desde principio de siglo ha sufrido graves crisis culminando con la masacre campesina de 1932 donde se establece la dictadura del General Hernández Martínez cortando de tajo la participación pluralista que se había logrado años atrás.

¹⁷Institución Política de la República de El Salvador Artículo 83

La presencia militar constituyo como consecuencia, una contradiccion principal en el sistema politico de El Salvador, dando gran importancia al ejercito en relacion con las demas instituciones del Estado. La represion generalizada por parte de las "fuerzas del orden", determinaron que por una parte, la reivindicacion por una democratizacion politica se convirtiera en una demanda popular de base y por otra que la ausencia de democracia fuese percibida fundamentalmente como producto de la omnipresencia de los militares en el escenario politico.

Actualmente y luego de intensas negociaciones y de un extenso proceso de pacificacion, el Gobierno salvadoreño se puede conceptualizar, de manera incipiente como un gobierno republicano, democratico y representativo, con un sistema pluralista que se expresa mediante los partidos politicos.

Decimos que es *republicano*, ya que el poder soberano reside en el pueblo quien lo delega en los funcionarios de los distintos organos para que lo ejerzan en su nombre.

Consideramos que bien que mal ha ingresado en una onda *democratica*, ya que es el pueblo quien comienza a ejercer la soberania, decidiendo como sera el gobierno y quienes seran los gobernantes, y *representativo* porque se busca que tanto la direccion del gobierno como la creacion o formacion de las leyes este a cargo de los representantes que el pueblo elige.

Es importante rescatar el enorme esfuerzo que se encuentra realizando la sociedad salvadoreña para poder llevar a la practica de forma efectiva, estos tres principios que de manera categorica plasman en su Carta Fundamental.

De lo dicho hasta ahora, podemos deducir que en El Salvador no se implemento un proceso de redemocratizacion, ya que el pais no disponia de una democracia previa exitosa lo que ha provocado que la construccion del nuevo ordenamiento se haya desarrollado a lo largo de diversas fases de manera discontinua, lenta, debil y registrando elevados indices de conflictividad y violencia.

Esta transicion se ha venido fraguando mediante un doble proceso. Por una parte, un proceso propiamente de desintegracion del regimen autoritario y por otra un proceso de instauracion de las nuevas instituciones democraticas.

Al primer caso le corresponden los esfuerzos tendientes a la desmilitarizacion de la sociedad salvadoreña asi como al desmantelamiento o rectificacion de las instituciones ilegitimamente coercitivas, mientras que al segundo proceso le corresponde la creacion de nuevas instituciones y procedimientos destinados a garantizar la vigencia del nuevo ordenamiento democratico.

Ejemplos de ello han sido la disposicion gubernamental de cumplir con los Acuerdos de Paz, la supuesta defensa por parte del Gobierno de los Derechos Humanos, el intento por fortalecer la administracion de justicia, la modernizacion y profesionalizacion de la Fuerza Armada, la instauracion de la Policia Nacional Civil, y la reinsercion de los excombatientes, asi como la suscripcion del llamado Pacto de San Andres, firmado el 31 de mayo de 1995, donde se procura otorgar algun tipo de viabilidad politica al proyecto economico oficial.

Por su parte es interesante observar las opciones de fiscalización del gobierno que se le dan al pueblo salvadoreño ya que constitucionalmente se reconoce el derecho del pueblo a la insurrección, con el objeto de establecer el orden constitucional alterado por la transgresión de las normas relativas a la forma de gobierno o al sistema político establecido, así como cuando se den graves violaciones a los derechos fundamentales¹⁸

Por esto se establece la necesidad de que se de la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, cuyo desacato habilitaría al pueblo salvadoreño a la insurrección¹⁹

C) POLITICA ECONOMICA

En la actualidad, la fortaleza del proceso salvadoreño radica precisamente en el hecho de que se trata de un marco de estabilidad que no se basa en la fuerza, sino en la legitimidad democrática lo cual proporciona seguridad para el desarrollo

Cuando asumí la presidencia en marzo de 1989, el presidente Alfredo Cristiani llevó a cabo importantes reformas económicas y sociales con el fin de establecer los fundamentos de un crecimiento sostenido y sólido para así mejorar la calidad de vida de la población en general

Las reformas se basaron en un modelo de libre mercado y se enfocaron en alcanzar una distribución más racional y eficiente de los recursos productivos mediante la desregularización de la economía competitiva

Constitucionalmente se delega al Banco Central de Reservas de El Salvador, es la institución encargada de la moneda nacional. La Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Prestamo, la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, entre otras, regulan lo concerniente al régimen monetario, bancario y crediticio²⁰

De acuerdo con su Carta Fundamental, el comercio, la industria y la prestación de servicios en pequeño son patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales²¹

De acuerdo con la Ley Reguladora del Ejercicio del Comercio y la Industria, comercio en pequeño es el que funciona con un capital menor de 100 000 colones, si se trata de empresas individuales y menor de 200 000 colones si son empresas comerciales. Industria en pequeño es aquella que funciona con un capital menor de 50 000 colones si se trata de empresas

¹⁸ Constitución Política de la República de El Salvador Artículo 87

¹⁹ Constitución Política de la República de El Salvador Artículo 88

²⁰ Constitución Política de la República de El Salvador Artículo 111

²¹ Constitución Política de la República de El Salvador Artículo 115

individuales y 100 000 colones en caso de empresas de sociedades comerciales. Los extranjeros solo pueden tener o participar en negocios que funcionen con capitales mayores a los mencionados.

REFORMAS ECONOMICAS

El proceso de reformas, aun en ejecucion, incluye cambios significativos de orden macroeconomico asi como importantes cambios sectoriales e institucionales.

Con respecto a la politica de comercio exterior, se pueden enumerar las siguientes:

- a) reduccion de las tarifas de importacion entre un 5% y un 20%,
- b) eliminacion de todas las barreras arancelarias,
- c) desaparicion de los monopolios estatales que controlaban la comercializacion nacional y extranjera del cafe y azucar,
- d) incorporacion al GATT y participacion activa de las negociaciones multilaterales en la Ronda Uruguay
- e) participacion en una renovacion y un realce del proceso de integracion economica centroamericana,
- f) firma de acuerdos comerciales preferenciales con Mexico y Venezuela, lo que a su vez ha permitido la reduccion de los aranceles de muchos productos,
- g) negociacion de acuerdos de libre comercio e inversion con Mexico, Colombia y Venezuela,
- h) establecimiento de un Consejo de Comercio e Inversion con Estados Unidos, con el fin de revisar la base comercial sobre la que negociara dichos acuerdos de libre comercio e inversion.

Por otra parte, para 1993 el sistema bancario fue privatizado, lo que llevo a la politica financiera y economica a sufrir las siguientes modificaciones:

- a) liberacion de las tasas de interes,
- b) eliminacion de todos los controles a las divisas, de manera tal que su tasa de cambio esta determinada por la oferta y la demanda, bajo una supervision indirecta del Banco Central de la Reserva, con el fin de evitar especulaciones
- c) supresion de todos los limites a las carteras financieras

En lo que respecta a la politica fiscal, se han puesto en marcha reformas para simplificar la estructura impositiva, considerando sobre todo aquellos impuestos aplicados sobre una amplia base y faciles de recaudar. Ahora los ingresos fiscales descansan en el impuesto sobre

la renta (con un tope de un 25%), el impuesto al valor agregado (un 10%) y en los aranceles de las importaciones

La política comercial y de precios ha consistido en la eliminación de las restricciones comerciales, del control de precios y de las garantías sobre los precios. En su lugar, una ley de protección al consumidor garantiza la libre competencia y la intervención gubernamental se limita a las emergencias nacionales.

Las modificaciones sectoriales del programa de reforma económica incluyen

a) reconversión industrial mediante avances tecnológicos para incrementar la competitividad en la producción interna,

b) privatización del sistema bancario nacional junto con una nueva legislación que permite la participación en condiciones de equidad entre inversionistas extranjeros y locales. Además, pretende modernizar al Banco Central dándole mayor autonomía para dar seguimiento a la política monetaria y evitar que se convierta en la caja del Estado. Se prohíbe que el Banco Central financie al Gobierno y se elimina el redescuento o financiamiento del Banco Central a las demás instituciones bancarias.

c) reconstrucción y expansión dinámica de la infraestructura y de los servicios de apoyo al sector productivo, particularmente al relacionado con las exportaciones,

d) ejecución de una estrategia de negociación para atraer la inversión extranjera,

e) un marco legal, institucional y reglamentario que permita una mayor participación de los inversionistas privados en los sectores de energía, telecomunicaciones y transportes,

f) la puesta en marcha de un plan de desarrollo social que incluye programas para ofrecer servicios educativos, de salud, nutricionales, de limpieza del agua y del ambiente, todos ellos dirigidos a las clases menos favorecidas de la sociedad, mediante la participación de empresarios privados,

g) programas de capacitación para los trabajadores, junto con la iniciativa privada, universidades, escuelas técnicas y el sector público con el fin de mejorar el factor humano en el lugar de trabajo y aumentar la competitividad.

Se han promulgado varias leyes acerca de los derechos de autor, superintendencia bancaria, intervención de la banca en la actividad económica, reactivación de las exportaciones, zonas francas, así como la promoción y garantía de la inversión extranjera.

La eficiencia en la determinación de las políticas económicas ha hecho de la República de El Salvador, el país más sólido y estable de Centro América.

La nueva Ley de Promoción y Garantía de la Inversión Extranjera permite el envío ilimitado de utilidades y la repatriación sin restricciones de capital y activos a la vez que protege los derechos de autor y permite poseer cuentas en divisas extranjeras.

La Ley de Reactivación de las Exportaciones permite un reintegro de derechos de aduana de 0% sobre el valor del FOB de las exportaciones no tradicionales fuera del área centroamericana y cero de impuesto al valor agregado

La Ley de Zonas Libres permite la total exención de aranceles a las importaciones y del impuesto sobre la renta durante un periodo de 10 años, renovable por un periodo similar

La privatización de algunas empresas estatales en procura de un menor aparato estatal es la clave para la competitividad de cualquier economía, la disminución del aparato estatal trae ventajas reduce los gastos evita la burocracia y permite al sector privado su consolidación

Los salarios se fijarán de acuerdo con la productividad del factor y no por decretos. El sector público salvadoreño tendría participación en sectores claves como la salud, la educación y algunos servicios básicos como el transporte público y la seguridad nacional

CAPITULO IV LA INSTITUCIONALIZACION SALVADOREÑA

Para desembocar en la transición sufrida por la sociedad salvadoreña es importante esgrimir, al menos de manera muy breve, las características y funciones que ostentan los diversos poderes de la República, específicamente el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Parlamento salvadoreño

A) ORGANO EJECUTIVO

El Organó Ejecutivo es aquel que tiene bajo su responsabilidad todo el conjunto de actividades administrativas dirigidas a la satisfacción de las necesidades de la población

No podrán ser candidatos a Presidente de la República

a) El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses consecutivos o no, durante el período inmediato anterior o dentro de los últimos seis meses anterior es al inicio del período presidencial, con esto se trata de lograr la alternabilidad en el poder, es decir garantizar que la Presidencia de El Salvador sea asumida en cada período por diferentes personas

b) El que haya sido Presidente de la Asamblea Legislativa o Presidente de la Corte Suprema de Justicia durante el año anterior al día del inicio del período Presidencial

c) El que haya sido Ministro, Viceministro de Estado o presidente de alguna Institución Oficial Autónoma y el Director General de la Policía Nacional Civil, dentro del último año del período presidencial inmediato anterior

d) Los militares de profesión que estuvieren de alta o que lo hayan estado en los tres años anteriores al día del inicio del período presidencial

e) El Vicepresidente o Designado que, llamado legalmente a ejercer la presidencia en el período inmediato anterior, se negare a desempeñarla sin justa causa entendiéndose que esta exista cuando el Vicepresidente o Designado manifieste su intención de ser candidato a la Presidencia de la República dentro de los seis meses anteriores al inicio del período presidencial

Con esto se pretende evitar la instalación de sistemas tiranos y dictatoriales lo que se podría dar si los funcionarios que han estado gobernando, aprovechándose de sus cargos tuvieran acceso a la Presidencia

El periodo presidencial es de cinco años y comenzara y terminara el dia primero de junio, sin que la persona que haya ejercido la presidencia hasta ese momento pueda continuar en sus funciones ni un dia mas. La violacion de lo consagrado en este articulo da lugar a que la poblacion pueda ejercer el Derecho de Insurreccion

El Presidente de la Republica es el Comandante General de la Fuerza Armada, ya que se considera inconveniente dotar a la Fuerza Armada de su propia Jefatura concediendole al Presidente de la Republica ese cargo, ademas, es el Jefe del Organismo Ejecutivo y el Jefe de Estado

La defensa nacional y la seguridad publica estaran adscritas a ministerios diferentes. La seguridad publica estara a cargo de la Policia Nacional Civil el cual sera un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista

La Policia Nacional Civil tendra a su cargo las funciones de policia urbana y policia rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad publica, con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos. La Policia Nacional Civil es la institucion encargada exclusivamente de la seguridad publica, funcion que en el pasado habia sido asumida inapropiadamente por la Secretaria o Ministerio de Defensa

Entre las atribuciones y obligaciones del Presidente de la Republica estan mantener ileso la soberania de la Republica y la integridad del territorio, disponer de la Fuerza Armada para la defensa de la soberania del Estado y de la integridad de su territorio. Excepcionalmente, si se han agotado los medios ordinarios para el mantenimiento de la paz interna la tranquilidad y la seguridad publica, el Presidente de la Republica podra disponer de la Fuerza Armada para ese fin. La actuacion de la fuerza Armada se limitara al tiempo y a la medida de lo estrictamente necesario para el restablecimiento del orden y cesara tan pronto se haya alcanzado ese cometido

Le corresponde tambien dirigir la guerra y hacer la paz y someter inmediatamente el tratado que celebre con este ultimo fin a la ratificacion de la Asamblea Legislativa

Organizar, conducir y mantener la Policia Nacional Civil para el resguardo de la paz, la tranquilidad el orden y la seguridad publica, tanto en el ambito urbano como en el rural, con estricto apego y respeto a los derechos humanos y bajo la direccion de autoridades civiles

Organizar, conducir y mantener el Organismo de Inteligencia del Estado y fijar anualmente un numero razonable de efectivos de la Fuerza Armada y de la Policia Nacional Civil

La Fuerza Armada es una institucion permanente al servicio de la Nacion. Es obediente, profesional, apolitica y no deliberante, *obediente* porque debe obedecer al poder civil, es decir, a los Organos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. lo que implica que no puede tomar decisiones propias, salvo en cuestiones internas, tecnicas o administrativas

Profesional porque sus miembros ejercen su trabajo y reciben una formación académica integral (no solo militar), *apolítica* porque sus miembros no pueden pertenecer a ningún partido político, ni deben obedecer, difundir o combatir corriente o idea política alguna y *no deliberante* porque no puede discutir ni opinar en asuntos que corresponden a los órganos del Gobierno como el régimen Constitucional, el orden jurídico o los problemas políticos nacionales y por último la Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio

El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución

Por su parte, la Policía Nacional Civil está sujeta en su actuar a un Código de conducta que establece sus responsabilidades y facultades de manera taxativa. Establece entre otras cosas que su función primordial será servir a la comunidad y protegerles de cualquier acto ilegal. Detalla la obligación de respetar y proteger la dignidad humana, así como defender los derechos humanos de todas las personas

Lo cierto de esto es que así es en la letra de la ley, pero en la realidad nacional salvadoreña no podría estar más distante. Desde el inicio de sus labores, estas dos instituciones estatales, surgidas de los Acuerdos de Paz y relacionadas directamente con la defensa, protección y promoción de los derechos humanos en El Salvador no siempre han contado con los servicios de las personas idóneas en algunos de sus puestos claves, para así iniciar su trabajo de manera eficaz, consolidar su presencia y contribuir a generar confianza entre la población

En lo que respecta a la Policía Nacional Civil, en los últimos meses se han presentado todo tipo de problemas "ineficacia en su accionar, la violación de los derechos humanos y el cuestionamiento a la dirección de dicha institución son notas características a resaltar"²²

El resurgimiento de grupos subversivos como la Sombra Negra y la brutalidad policial ejercida contra sindicalistas en marcha, son solo algunas de las manifestaciones que han llevado a poner de manifiesto la existencia de una tendencia a lo interno de la PNC que busca manipular el cuerpo policial para sofocar con violencia todo tipo de protestas de la población

Con este panorama se ha requerido de la instauración de un nuevo mecanismo contralor a saber el inspector de la PNC. Es evidente que a través de este órgano se pretende depurar una de las instituciones que conforman la columna vertebral de toda sociedad

B) EL PODER JUDICIAL

²² 'La PNC en crisis' En Periódico Sentir con la Iglesia Año 1 Número 3 San Salvador 15 de octubre 1995
Pag 5

El Poder Judicial es el responsable de impartir justicia a través de los procesos señalados por la Ley. En el Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia es elegida por la Asamblea Legislativa por un período de nueve años.

Sus miembros pueden ser reelegidos y se renuevan por terceras partes cada tres años y pueden ser destituidos por la Asamblea Legislativa por causas específicas, previamente establecidas por Ley.

Los Magistrados electos de la Corte Suprema de Justicia son tomados de una lista de candidatos que ofrece el Consejo Nacional de la Judicatura en los terminos que determina la ley y las propuestas de las entidades representativas de las Asociaciones de Abogados de El Salvador.

La actual Corte Suprema de Justicia ha sido la primera Corte Suprema electa por unanimidad por la Asamblea Legislativa y representa las distintas formas del pensamiento.

El reto inmediato de la Corte Suprema es asegurar que el Derecho asuma la justicia y, mas que formalismos legales, se promueva, defienda y procure la verdad y la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial de las clases mas desposeidas.

C) LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

La Asamblea Legislativa salvadoreña es un cuerpo colegiado compuesto por 84 diputados designados por eleccion popular.

El periodo legislativo es de tres años. Las ultimas elecciones se llevaron a cabo en 1994 y se constituyo de manera heterogenea, a pesar de las irregularidades que se presentaron durante los comicios.²³

Para ser electo como diputado, se necesita ser mayor de veinticinco años, que sea salvadoreño por nacimiento, o de padre o madre salvadoreña, de notoria honradez e instruccion y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la eleccion.

Por su parte, a la Asamblea Legislativa le corresponde entre otras funciones, derogar las leyes secundarias, decretar impuestos, tasas y demas contribuciones sobre toda clase de bienes y servicios y en caso de invasion, guerra legalmente declarada o calamidad publica, decretar emprestitos forzosos en la misma relacion, si no bastaron las rentas publicas ordinarias. Crear y suprimir plazas y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el regimen de Servicio Civil.

Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda publica y crear y asignar los fondos necesarios para su pago. Establecer y regular el sistema monetario nacional y resolver sobre la admisión y circulacion de la moneda extranjera.

²³ Véase Anexo N°2

Le corresponde también, desconocer obligatoriamente al Presidente de la Republica o al que haga sus veces cuando, terminado su periodo constitucional, continúe en el ejercicio del cargo. En tal caso, si no hubiere persona legalmente llamada para el ejercicio de la Presidencia, designar un Presidente Provisional.

En caso de ser necesario, deberá elegir, para el periodo presidencial respectivo, en votación nominal y pública, a dos personas que, en carácter de Designados, deban ejercer la Presidencia de la Republica, en los casos y en el orden determinado por esta Constitución. Determinar las atribuciones y competencias de los diferentes funcionarios cuando por esta Constitución no se hubiese hecho. Declarar la guerra y ratificar la paz, con base en los informes que le proporcione el Órgano Ejecutivo. Recomendar a la Presidencia de la Republica la destitución de los Ministros de Estado, o a los organismos correspondientes, la de funcionarios de instituciones oficiales autónomas, cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación en su caso. La resolución de la Asamblea Legislativa será vinculante cuando se refiera a los Jefes de Seguridad Pública o de Inteligencia de Estado por causa de graves violaciones de los Derechos Humanos.

En cuanto al trámite de ley, en su formación, promulgación y vigencia, la Asamblea Legislativa tiene exclusivamente la iniciativa, es decir, cualquiera de los 84 Diputados, como también el Presidente de la Republica a través de sus Ministros, tienen la facultad de presentar a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley. También tienen esa facultad la Corte Suprema de Justicia y los Consejos Municipales, en las materias que son de su manejo operativo.

Para tomar resolución se requiera de por lo menos el voto favorable de la mitad más uno de los Diputados electos, salvo los casos en que conforme con la Constitución se requiere una mayoría distinta.

Todos los directivos de la Asamblea Legislativa deben firmar los proyectos de ley para que estos se conviertan en decreto ejecutivo y solo necesitan la sanción del Ejecutivo para convertirse en Ley de la Republica. En la actualidad la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa la conforman diez miembros, por lo que seis hacen mayoría.

Cuando la devolución de un proyecto de ley se deba a que el Presidente de la Republica lo considera inconstitucional y la Asamblea Legislativa lo ratifica, el Presidente acude a la Corte Suprema de Justicia para que esta resuelva la controversia y decida si hay inconstitucionalidad o no.

El término para la publicación de las leyes es de quince días. Si dentro de ese término, el Presidente de la Republica no lo ha hecho, lo hará el Presidente de la Asamblea Legislativa en el Diario Oficial o en cualquier otro diario de los de mayor circulación en el país.

Para que una ley de carácter permanente sea obligatoria deben transcurrir por lo menos ocho días después de su publicación. Una ley es obligatoria después de aparecer publicada en el Diario Oficial.

D) EVOLUCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO EN EL SALVADOR Y SUS RELACIONES CON EL PARLAMENTO

El Salvador ha venido abriendo o creando nuevos espacios y condiciones políticas que antes no existieron o permanecieron cerrados o restringidos dadas las características represivas de las anteriores dictaduras militares

La apertura de los medios de información la libertad de movilización de las organizaciones populares el proceso de retorno de los refugiados la disminución del terror y la represión masiva de los derechos humanos de la población, así como la forma predominante de enfrentar la insurgencia y neutralizar la politización de la población, la sustitución de la dictadura militar a través del libre juego electoral, el apoyo de reformas económicas sociales y en general la tolerancia de la "izquierda democrática" en el espacio político nacional han propiciado el proceso de democratización

En este proceso ha jugado un papel determinante el Parlamento, ya que como Poder del Estado salvadoreño ha respaldado y aprobado las diferentes leyes y reformas que ayudan a fortalecer el proceso democrático, proporcionando a la población la libertad de pensamiento para buscar las mejores opciones y crear las bases sólidas necesarias

El fenómeno de la democratización en El Salvador no es un fenómeno aparente, sino que constituye un proceso real en el sentido que objetiviza las relaciones políticas contradictorias de las sociedades y se manifiesta a través de nuevos espacios políticos, donde desde luego se ve fortalecido el Parlamento, pues el pueblo elegirá aquellos representantes que estén dispuestos a ir a legislar en procura de sus derechos y no en favor de una clase privilegiada. En este sentido la democratización es un proceso dialéctico que proyecta un doble contenido de clase sin escapar a lo dinámico de la lucha de clase

Al respecto, Agustín Cuevas²⁴ sostiene que no existe democracia en abstracto, sino que debe estar estrechamente vinculada con problemas, contradicciones, articulaciones y correlaciones de fuerza del mundo real

En este sentido la democracia no se limita única y exclusivamente a aspectos políticos tales como la apertura de espacios políticos y la restitución del sistema de derecho, a pesar de que estos tienen una importancia coyuntural en el proceso de transición de las dictaduras militares a gobiernos civiles

En este sentido se considera que ni la "democracia burguesa" en su más pura forma liberal, ni mucho menos una democracia popular puede limitarse al estricto sistema político, "exigen ambas importantes y distintos componentes económicos"²⁵

En El Salvador es imprescindible que al hablar de democracia en un sentido progresivo, se evalúen los aspectos referidos a la "represión negociación, representación y la medición". Aquí es importante ver el contexto de la represión física, moral y económica contra las personas como individuos y como colectividades

²⁴ Cuevas Agustín. Acuerdos de Paz y Democracia. En Revista de Relaciones Internacionales. Heredia. Costa Rica. Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional. Primer trimestre de 1993

²⁵ Ibidem

En esto juega un papel importante la legitimidad, ya que la perdida de ella ha hecho que los gobiernos dictatoriales represivos, corruptos y al servicio de los intereses de las clases dominantes tradicionales sufriera como consecuencia, su desgaste

La legitimidad racional, legal y moral "demanda un sistema politico que responda a sus obligaciones. Tal sistema debe ser democratico en el sentido basico de la democracia electoral, una democracia donde dos o mas candidatos tienen una esperanza razonable de ganar

El sistema requiere del establecimiento y/o desarrollo de burocracias civiles que respondan eficazmente a sus obligaciones y funciones, para los cuales han sido designadas. Por ello, lo anterior significa, por una parte que es condicion indispensable la desmilitarizacion del aparato burocratico del Estado para que los profesionales civiles asuman y compartan la responsabilidad de la direccion politica de este

En este proceso juega un papel muy importante la necesidad de que la prensa y los medios de comunicacion sean "libres" y que fomenten las nuevas publicaciones profesionales y comerciales

Para consolidar el proceso de democratizacion es importante la deslegitimacion del enemigo y sobre todo de los procesos de lucha (la via armada), por lo cual es un objetivo politico aislar a las organizaciones insurgentes del apoyo de la poblacion

Esto es evidente si tomamos en consideracion que los gobiernos militares en El Salvador no solo reemplazaron la falta de acuerdos entre las elites politicas sino que contribuyeron a retrasar el desarrollo de la sociedad. Ello tuvo un impacto sumamente negativo en la creacion de procedimientos democraticos que garantizaron el funcionamiento estable del sistema politico. La existencia de una clase politica civil y de la articulacion de un sistema de alternabilidad en el ejercicio de la administracion de la funcion publica, aun en el marco poco diferenciado desde el punto de vista de sus elites, hubiese permitido una mayor capacidad de absorcion de la dimension, sin que las expresiones de discrepancia pusieran en entredicho la estabilidad del sistema politico

En la actualidad, la ausencia de un compromiso fundamental en torno a las reglas del juego entre los sectores politicos y sociales por una parte y la importancia del contenido demostrativo de las practicas electorales, asi como su fuerte condicionamiento externo por lo otro son una muestra de la debilidad que aun caracteriza el funcionamiento de las instituciones de la democracia en El Salvador. Sobre todo, el funcionamiento, el cual, a duras penas esta recobrando lentamente representacion dentro de los sistemas politicos

En los ultimos años ha habido un cambio en la naturaleza de los procesos electorales a pesar de que aun quedan problemas por resolver, como la influencia de los militares en el juego politico y de los Estados Unidos en la politica nacional, las elecciones han dejado de ser una mera fachada para consumo externo como ocurría hasta 1979, para convertirse en un mecanismo si no de alternabilidad en el poder si de cambio en la gestion estatal

E) EL GOBIERNO Y LA REFORMA DEL ESTADO

Para que el sistema democratico funcione debe estar amparado sobre las bases solidas de un buen gobierno que no solo se apegue a un regimen constitucional sino que su politica se desarrolle en procura del beneficio social Esto desde luego, debe estar amparado a su vez por el Parlamento, el cual debe de aprobar la legislacion necesaria que sustente este sistema

Para que el gobierno forme un clima de confianza y aceptacion debe cumplir con los siguientes requisitos

- a) Obtener un alto grado de apoyo en sus acciones
- b) Procurar la percepcion de que el gobierno no es una mera imposicion sino una eleccion popular
- c) Desarrollar la habilidad del gobierno para motivar al pueblo y evitar la violencia politica y alcanzar las metas propuestas

De lo anterior se desprende que si el gobierno cumple de forma aceptable con estos requisitos, entonces es relativamente inmune a que la insurgencia tenga exito Es importante que el gobierno diseña el modelo que desea seguir y tome en cuenta aspectos basicos como

- a) el consentimiento tacito de un segmento significativo de la poblacion
- b) la percepcion de una forma de rectitud y un metodo aceptado para la transferencia del poder gubernamental

Con esto, el gobierno lograra alcanzar el primero de los componentes en la medida en que satisfaga las necesidades del pueblo, es decir, siendo sensitivo al deseo popular y no protegiendo los derechos de las minorias y administrando la ley adecuadamente

El gobierno de El Salvador tiene que hacer un esfuerzo para ganar el apoyo domestico y aglutinar a todas la clases y sectores alrededor del proyecto politico y no ser percibido como que esta gobernando para una clase en particular, como habia ocurrido en el pasado, haciendo gala de la famosa frase "ganar la mente y los corazones de la poblacion", buscando el apoyo activo de los todos ciudadanos para el sistema y no para el regimen en el poder

Aparejado a esto reviste gran importancia el proceso de reforma del Estado Con las nuevas politicas de globalizacion y apertura de la economia, los nuevos modelos de gestion publica deberan de basarse en la eficiencia, la transparencia, la sencillez de los procesos, la rapidez y la calidad del servicio Todo esto implica un cambio en las labores y actitudes de los funcionarios Es por ello que la reforma del Estado no constituye entonces, una simple desincorporacion de las instituciones publicas, mediante la eliminacion de plazas sino todo un programa que integrara toda la funcion del Estado en aras de obtener un mejoramiento sustancial en la economia

Mientras que El Salvador esta inmerso dentro de este proceso, su Presidente, el Dr Armando Calderon Sol, ha confeccionado todo un plan, uno de los mas solidos de los ultimos tiempos, para reactivar la economia salvadoreña

Para lograr el éxito de sus planteamientos, el Dr. Calderón Sol deberá someter a la gestión pública a un duro proceso de reordenamiento, ya que su objetivo es incrementar su competitividad internacional y buscar una inserción más eficaz de los mercados mundiales, estimulando la reconversión industrial y eliminando los proteccionismos.

Con el fin de lograr este objetivo, el gobierno salvadoreño deberá aplicar medidas tales como, fortalecer y liberar el comercio, mejorar la eficiencia y despolitizar el sistema financiero, dejar que los precios de los bienes y servicios de los factores productivos del dinero se establezcan a la realidad del mercado, eliminar los elementos que reprimen la actividad económica por medio de la política monetaria y fiscal y privatizar la propiedad estatal.

Inicialmente se fijó el tipo de cambio en 875 colones por dólar, nominación que será sostenida gracias a las reservas provenientes de los Estados Unidos. Se propone además la dependencia de la moneda salvadoreña al dólar estadounidense, de modo tal que el Banco Central solo podrá realizar la emisión de colones con respaldo en dólares. Situación que se mantiene desde abril del año pasado.

Para la consecución del punto anterior es importante la privatización de algunas de las empresas estatales en procura de un menor aparato estatal, lo que es clave para la competitividad de cualquier economía. La disminución del aparato estatal tiene ventajas desde todo punto de vista, reducir los gastos, evitar la burocracia y permitir al sector privado su consolidación.

El gobierno debe ser un apoyo al sistema, no un rival del mismo. De esta forma se pretende que los salarios se fijen de acuerdo con la productividad y no por decretos. Además que el sector público salvadoreño tenga participación en áreas claves para la población como la salud, educación y algunos servicios básicos como el transporte público y la seguridad nacional.

Recientemente siguiendo este esquema, y de acuerdo con las diversas informaciones trascendidas que han sido separados de sus cargos más de quince mil trabajadores del sector público y según asegura el Dr. Calderón Sol, todos serán absorbidos por el sector privado, porque en estos momentos la economía de El Salvador es una de las más estables y eficientes del área.

Sin embargo, estos buenos deseos de reinsertar las personas cesadas en el sector público no vacunan al gobierno contra la conflictividad laboral. Esta conflictividad ha alcanzado un nivel importante de agresividad y violencia.

Si estos conflictos ponen al descubierto las precarias condiciones en que viven los trabajadores con mucho más razón se esperan protestas de los cesados y los desmovilizados de la Fuerza Armada los cuales aguardan por su inserción al mercado laboral salvadoreño.

Otro punto importante dentro de este proceso es la desgravación arancelaria, mediante la cual se propone bajar el arancel para bienes de capital (maquinaria y equipo) de un 5 a un 1% en 1995. Además reducir el impuesto máximo para bienes terminados del 20 al 15% y el mínimo para materias primas del 5 al 1% para 1996. En 1997 se espera que la baja en el arancel de los bienes finales sea del 15 al 12%, en 1998 del 12 al 9% y en 1999 del 9 al 6%.

Con esto se pretende que la pequeña economía centroamericana se inserte en el mercado mundial

El éxito de esta política estará determinado por el reconocimiento de una economía en crisis y en la voluntad de poder sacar al país adelante. La coordinación de estas y otras políticas fue el punto clave para lograr que El Salvador se convirtiera en 1995 en una de las economías centroamericanas más sólidas de la región.

En todo este proceso ha jugado un papel muy importante el Parlamento, pues desde 1992 se puso en operación un plan de desarrollo ortodoxo que buscaba mejorar el crecimiento económico a través de su reactivación y con ello mejorar el nivel de vida de la población.

Para ello se requirió apoyo y coordinación entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo para crear serias reformas en la legislación salvadoreña, que garantizaran la legalidad de las reformas en el plano estatal y además se protegieran ante cualquier eventualidad.

Todo este esfuerzo se ve hoy culminado con la reforma del Estado, donde se ha tenido que modificar y aprobar leyes que respalden las decisiones del Poder Ejecutivo, con el fin de que además las mismas garanticen que obedecen a la voluntad del pueblo que ha votado por vivir en un régimen democrático y escogido por la libre elección del pueblo salvadoreño.

El Parlamento debió debatir y aprobar en el área de las finanzas públicas, leyes para la privatización de la banca donde impera el concepto de eficiencia y productividad, aumento de los principales servicios públicos, reforma del Sistema Tributario Nacional, el establecimiento del impuesto de ventas (10%), la eliminación del impuesto al patrimonio, la modificación del impuesto de renta, el cambio del gravamen a la renta de los exportadores del café en lugar de la tributación sobre la exportación del grano. Actualmente se pretende introducir el gravamen a los activos y hacer que la recaudación dependa de más de cinco tributos perfectamente recaudados, lo que permitió eliminar otra serie de impuestos que no aportan nada al fisco.

Debido a esto, en 1994 se aumentó a 78.3% los impuestos tributarios, en tanto que los ingresos corrientes lo hicieron tan solo en un 22.2%, lo que refleja la eficiente recaudación de los impuestos.

F) LA TRANSICION DEL ESTADO SALVADOREÑO

En la historia de El Salvador, el Gobierno del General Hernández Martínez representa un período de transición durante el cual las fuerzas armadas alcanzan como institución, madurez suficiente para que a partir de ese momento las élites tradicionales abandonen la gestión directa del Estado en sus manos.

Desafortunadamente su gestión de la cosa pública no fue del todo exitosa. Los diferentes gobiernos que se sucedieron desde el final de la dictadura caudillesca hasta el golpe de estado de octubre de 1979, que marcan el final de un período, fueron incapaces de crear un verdadero consenso sobre la legitimidad del régimen, en la medida en que el bienestar económico continuó mal repartido.

Dos intentos importantes de establecer un regimen relativamente competitivo fracasaron siguiendo un patron similar apertura, movilizacion popular percibida como subversion-represion y cierre

Pero contrariamente a los anteriores gobiernos, se produce en un momento un estancamiento en el que prevalecen factores externos adversos a los paises pobres en el plano internacional y una situacion de violencia generalizada en el plano domestico

La presencia de los militares en los principales centros de decision del poder politico por mas de tres decadas a nuestro criterio, se constituyo en la contradiccion principal del sistema politico, la importancia del ejercito en relacion con las demas instituciones del Estado y la represion generalizada por parte de las fuerzas del orden determinaron que por una parte la reivindicacion por una democratizacion politica se convirtiera en una demanda popular de base y por otra parte que la ausencia de la democracia fuese concebida o percibida fundamentalmente como producto de la omnipresencia de los militares en el escenario politico

A pesar de los intentos de institucionalizacion y de legitimacion de su participacion a traves de la creacion de partidos que le fueron afines, las fuerzas armadas no lograron consolidar un regimen estable y a la vez legitimo Por su parte, los partidos politicos tradicionales se esforzaron, sin exito, en constituir una alternativa civil aceptable a la clase dominante, en particular de los sectores mas conservadores de esta, los terratenientes

En esta medida, la crisis del ejercicio autoritario del poder no comienza con el fin de la guerra Es mas, en cierta manera, la guerra -la dimension que adquirio y las condiciones en que se desarrollo- se debe o al menos se produce por el agotamiento de la capacidad de gobernar del bloque autortario La ingobernabilidad casi total que se manifiesta a finales de los setentas no es sino la etapa final de una crisis largamente gestada por multiples factores

Lo radical del conflicto social y politico y las condiciones externas orientaron el proceso a la guerra abierta, evitando una transicion "ordenada" hacia nuevas formas de convivencia social

La contrainsurgencia, conducida de modo preferente por los estadounidenses -pero con bloques internos aliados parcial o totalmente a ellos- produjo, por su misma percepcion del problema, la coexistencia del esfuerzo militar con la apertura de espacios para la participacion y la competencia electoral para los partidos aceptables al nuevo sistema De esta manera un embrion del sistema de partidos se fue gestando en la sociedad salvadoreña pero la frecuencia de los ejercicios electorales permitio la aparicion de formas de participacion relativamente ineditas en el pais

La aceptacion de participar en los comicios de 1989 fue un hito en el proceso de negociacion Por primera vez en un decenio, las fuerzas agrupadas en el FMLN aceptaron la legitimidad de un orden juridico y la validez de un proceso electoral, como mecanismo para disputar el gobierno Si bien la guerra continuo esta se planteo como un instrumento de presion para llegar a la paz democratica

Si este hecho acelero la negociacion los acuerdos de paz son evidentemente un hecho historico Explicados y facilitados por los procesos internos y externos, estos no pueden minimizar la importancia que tienen como momento en el cual se pacta una transicion a la democracia

calendarizada De esta manera la transformacion politico institucional del pais se acelero y abrio espacios para la convivencia y participacion

Lo que pudieramos denominar "transicion pactada" fue practicamente concluida con las elecciones generales de 1994 Si bien es cierto, no todos los compromisos adquiridos con la firma de los Acuerdos de Chapultepec se han cumplido en su totalidad, y algunos no han sido mas que respetados de manera formal, consideramos que los objetivos basicos del proceso de paz se han cumplido, a saber, la institucionalizacion de buena parte de las reformas, la inclusion del FMLN en el sistema de partidos, y la aceptacion de la legitimidad de los resultados electorales

De cierta manera, el fin de la transicion pactada significa entrar de lleno a otro proceso de transicion que va a definir el tipo de sociedad en que va a constituirse El Salvador, si sera de matiz autoritario o democratico

Entre 1992 y 1994 se dio un cambio de regimen aun no consolidado, asimismo se inicio un reacomodo de las relaciones de poder al interior de las clases dominantes y entre estas de las clases subalternas El fin de la transicion pactada nos coloca a las puertas de una nueva etapa de lucha social y politica, muy distinta a la del pasado reciente

Sin embargo, es claro que si se va a caminar hacia la democracia, hay que terminar de convencer a los actores politicos que ella es fundamentalmente el reconocimiento -a todos y cada uno de los miembros de la sociedad- del derecho de participar en la definicion del destino del pais, en la seleccion de quienes van a conducir al Estado y la decision de las politicas a ejecutar

El Estado democratico debe de respetar el derecho de ser diferentes, de tener diferencias de opinion Se requiere, por consiguiente, establecer reglas claras, de consenso de toda la sociedad, con el fin de optar por la solucion pacifica y participativa de las contradicciones entre los diferentes grupos sociales, permitiendo compromisos entre ellos sobre los niveles y las formas de realizacion de sus objetivos especificos

A pesar de que a nivel internacional la transicion vivida por la sociedad salvadoreña ha sido un proceso exitoso, a nivel interno existen criterios diferentes, entre los que destaca lo señalado por Hector Dada, economista salvadoreño y director de FLACSO en El Salvador

Sostiene Dada²⁶ que la transicion salvadoreña no logro escapar de la presencia de fuertes niveles de incertidumbre Es decir, a pesar de que durante el proceso de negociacion las partes crearon un conjunto de mecanismos que darian al proceso estabilidad, credibilidad y agilidad por su dimension ejecutiva y verificadora -tales como COPAZ y ONUSAL-, en la practica su funcionamiento no estuvo exento de obstaculos y complicaciones Ello provoco que, al final lo conseguido fuese mucho menor de lo esperado inicialmente

²⁶ Vease Dada Hirezi Hector El Salvador democracia de baja intensidad En Revista de Estudios Centroamericanos Universidad Centroamericana "Jose Simeon Cañas" San Salvador N° 558 Abril de 1995

En segundo lugar, critica este autor, que el proceso salvadoreño, a pesar de haber sido negociado por dos oponentes con similar poder o al menos con capacidad para neutralizarse mutuamente terminó a la postre bajo el control de solo uno de ellos, el sector gubernamental, lo que vendría a restar fuerza a la negociación misma

En tercer lugar, sostiene que las fuerzas de oposición no tuvieron la capacidad para desempeñar un rol realmente constructivo, acorde con los desafíos del mismo proceso de transición. El comportamiento del FMLN mostró, desde su perspectiva, un claro fracaso frente al reto crucial de modificar los términos del enfrentamiento político imperante en el país

Esa incapacidad lo llevó a adaptarse a los términos de la actual lucha política, favorable a los intereses de la derecha, con el consiguiente proceso de división y debilitamiento de la izquierda

La transición a la democracia en el país cumple, desde la perspectiva del autor con varios postulados. Se trata de una transición de baja intensidad, entendida esta como el proceso que maneja niveles parciales, débiles, exclusivos y conflictivos de democratización. Por lo tanto, se trata de una transición democrática con altos niveles de incertidumbre para su consolidación y que en consecuencia se encuentra amenazada por una regresión autoritaria. Esto no significa un retorno a la confrontación militar, pero sí el peligro de fracasar en la consolidación de la democracia

Es decir, con una transición de baja intensidad es más factible la configuración de un autoritarismo de un nuevo tipo que permita mayores márgenes de liberalización, pero donde las estructuras de autoridad, las normas y los valores -componentes básicos de todo régimen político- continúen obedeciendo a los patrones autoritarios

Por su parte, una transición democrática es sectorial o parcial cuando solo alguno o algunos de los componentes del régimen han logrado autonomía y legitimidad. En este sentido, en un proceso de instauración democrática exitoso, tanto los partidos políticos como los diversos grupos de interés y las demás instituciones del régimen, deben de crear o activar mecanismos de autoreforzamiento y reproducción, condiciones que se han logrado solo parcialmente en el caso salvadoreño. Ejemplo de ello son las dificultades para darle credibilidad al juego de partidos políticos, los intentos fallidos por reformar el poder judicial, las limitadas reformas en materia electoral y la incompleta desmilitarización de la sociedad salvadoreña

De igual manera, califica la transición salvadoreña como una transición democrática exclusiva. Con este criterio se refiere al grado de participación y consolidación de las estructuras de intermediación (partidos políticos) y su relación con grupos de interés (sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.) durante la transición. El sistema de partidos políticos salvadoreños se caracteriza en la presente coyuntura por su elevado nivel de conflictividad interna, por una importante erosión de su clientela electoral y por una grave crisis de identificación ideológica. Pero más negativo aun es su incapacidad para representar y canalizar las demandas de los diferentes sectores de la sociedad civil salvadoreña. Es decir, los partidos políticos salvadoreños no cumplen con una de las funciones clásicas y cruciales de todo partido: el desempeñar un papel de protección hacia los grupos de interés

Por último sostiene el autor, que El Salvador tiene una transición democrática conflictiva. Por ejemplo, el gobierno ha tomado las decisiones sin el apoyo de la oposición.

En síntesis, transición democrática sectorial o no, conflictiva o no lo cierto del caso es que, desde nuestra perspectiva no se trata de una democracia de baja intensidad como sostiene Dada. Muy al contrario la sociedad salvadoreña vive en la actualidad, un cambio acelerado en todas sus instituciones. El trasladar la batalla de los campos de enfrentamiento armado al campo de batalla negociado en el Parlamento, es, sin duda alguna el mayor logro obtenido.

A pesar de no tratarse de una transición libre de errores, ambigüedades y violencia, es claro que la reducción sustancial del presupuesto del ejército, la desmilitarización, la incorporación del proceso de negociación a la Constitución Política, así como el ingreso de la sociedad salvadoreña en una onda de pacificación, establecieron un cambio abrupto implementando una necesaria correlación de fuerzas del sistema político.

En esta medida, la instauración de la democracia en El Salvador ha sido un proceso gradual pero intenso, el cual debe aún recorrer un amplio trecho. Las nuevas instituciones establecidas por los Acuerdos de Paz enfrentan ahora, el desafío de mantenerse y afirmarse en el tiempo de forma viable y persistente. Esta dinámica será la que en definitiva posibilitará a los actores políticos las condiciones para su participación, dando paso a un régimen en donde exista tolerancia a la oposición y en donde se reglamente de manera adecuada y eficaz la competencia y el ejercicio de los correspondientes derechos políticos de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

El construir una sociedad respetuosa de las diferencias entre sus componentes, que rompa con la tradicional cultura de autoritarismo, dependencia y exclusion, parece ser la tarea esencial que dejo a los salvadoreños la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec. En ellos se diseñó todo un proceso de transformaciones institucionales y legales que pretenden eliminar los sustentos basicos de esa cultura y abrir las puertas a la participacion de todos.

La sociedad salvadoreña historicamente plagada de gobiernos militares, autoritarios represivos así como artífice y receptora de uno de los enfrentamientos armados mas graves de la region centroamericana ha demostrado que el predominio de la burocracia militar en las decisiones politicas, que surge de las relaciones economicas y sociales generadas por un modelo agroexportador absolutamente excluyente, no es mas que la legitimacion de una casta o elite que se aprovecha de las ventajas del poder politico, en procura de obtener el maximo provecho para su propio beneficio, en detrimento de todo el resto de la poblacion.

La inequitativa e injusta distribucion de la tierra así como la concentracion del poderio economico y politico en muy pocas manos fueron aspectos que colaboraron en la instauracion y desarrollo de un Estado poco democratico, que no abria espacios de accion a sus ciudadanos y que acarrea una incapacidad por parte de la burocracia civil de asumir la conduccion del gobierno. El regimen autoritario fue entonces una necesidad inherente al modelo economico social del pais.

Esta realidad autoritaria de El Salvador coincide de esta forma con una legislacion que consagra principios democraticos. Esta coincidencia genera una forma muy pervertida de ejercer el poder, al tener la necesidad de impedir que la obligacion de votar y el derecho de elegir, garantizados tanto por la Constitucion Politica como por la legislacion, fuesen realmente ejercidos por la poblacion.

Para evitar que este derecho legal a la participacion politica se convirtiera en capacidad para crear alternativas y con el fin de evitar que el derecho de organizacion resultara capaz de disputar la participacion en los beneficios del desarrollo, el Estado debia violar las leyes que el mismo habia establecido.

Esta permanente contradiccion entre el derecho y la realidad exigió siempre garantizar constitucionalmente la impunidad a quienes ejercian el poder. Esta impunidad lejos de ser una aberracion fruto de voluntades individuales es un elemento intrinseco al modelo. Ello convirtio al organo judicial en un instrumento fundamental para ejercer el poder autoritario.

Este esquema, acarreado por el pueblo salvadoreño durante muchísimo tiempo, degenero en una guerra la cual no fue el fruto de voluntades individuales, sino de la permanencia de un sistema que no permitia a la poblacion espacios de participacion en lo politico economico y social.

Como bien sostuvo el ex-presidente salvadoreño Alfredo Cristiani en su discurso pronunciado con motivo de la firma de los Acuerdos de Paz en el Castillo de Chapultepec "la crisis en que se vio envuelta la sociedad salvadoreña en el ultimo decenio no surgió de la nada ni

fue producto de voluntades aisladas. Esta crisis tan dolorosa y trágica tiene antiguas y profundas raíces sociales, políticas, económicas y culturales en la inexistencia o insuficiencia de los espacios y mecanismos necesarios para permitir el libre juego de las ideas en síntesis, la ausencia de un verdadero esquema democrático de vida"

Después de un largo camino recorrido por los actores políticos y por el pueblo salvadoreño, los Acuerdos de Paz de Chapultepec fueron la esperanza y la salida inmediata a la crisis gestada por tanto tiempo. Constituyeron un punto de partida para la construcción de una sociedad respetuosa de las diferencias entre sus componentes, lo que rompió con la tradicional cultura de autoritarismo e impulsaron la superación de la situación de dependencia y exclusión a la que se sometía a la mayor parte de la población.

Se trató de una negociación mediante la cual, tanto el gobierno como el FMLN se comprometían a cumplir con una serie de acuerdos que buscaban la transición de la sociedad salvadoreña autoritaria hacia la democrática y definieron reformas constitucionales y legales que buscaban la garantía del funcionamiento de la democracia política.

Tanto el gobierno como el FMLN acordaron terminar la guerra por medios políticos, a la vez que se pactó avanzar en la democratización de la sociedad salvadoreña y la plena vigencia de los derechos humanos. Estos dos objetivos fundamentales significan un proceso de reformas institucionales en la Fuerza Armada y en el Órgano Judicial, así como la creación de nuevas instituciones y de un tránsito gradual de una situación en la que los derechos humanos se violaban de manera masiva y sistemática, a una situación en la que se han producido algunas mejoras importantes, a pesar de que aun se mantienen algunos problemas.

En la actualidad esta transición se encuentra en franco ascenso ya que se han tomado acciones de gran envergadura que han ayudado a avanzar en la construcción de un nuevo sistema de vida. La desmilitarización, la incorporación del proceso de negociación como principio constitucional, la reducción del presupuesto dedicado a gastos militares y la revisión del sistema de administración de justicia han sido solo algunas de ellas.

En este contexto, no se puede dejar de lado la actuación trascendental que ha tenido el Parlamento salvadoreño en esta transición. Su papel como campo de debate, negociación y ejecución de las disposiciones legales que dan marco a la nueva institucionalización, le han convertido en un actor de gran calibre.

Su proyección como nuevo receptor de las "batallas" entre el gobierno y la oposición han obligado a ambos actores a trasladar su campo de acción de las armas y la violencia a las negociaciones y acuerdos negociados. Este aspecto junto con la desmilitarización de las Fuerzas Armadas y del FMLN, son, sin duda alguna, los principales ejes de la transición democrática de El Salvador.

Todo esto se ha producido, a pesar de que las Naciones Unidas han cerrado su misión en El Salvador sin consolidar las instituciones que deberán asumir la responsabilidad de dar continuidad al proceso de transición, en concreto la Policía Nacional Civil, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Órgano Judicial. Estas instituciones son definitivamente organismos claves para garantizar y defender los Derechos Humanos, así como para administrar y repartir justicia y para conducir la transición hacia una verdadera democracia.

Por ultimo, la sociedad salvadoreña no debe de perder de vista que una accion conjunta de las fuerzas democraticas para presionar hacia una mayor democratizacion del sistema politico, una movilizacion constante de las organizaciones sociales para dar mayor participacion a la sociedad civil en la construccion democratica y una mejor relacion entre los partidos politicos y la sociedad civil, parecen requisitos indispensables para construir un pais democratico

ANEXO N°1

CUADRO N° 1

RESULTADOS ELECTORALES DE LA ELECCION PRESIDENCIAL

1a VUELTA 20 DE MARZO DE 1994

PARTIDOS	VOTOS	PORCENTAJES
PDC	214 277	16 36%
ARENA	641 108	49 03%
PCN	70 604	5 39%
COALICION CD/FMLN/MNR	326 582	24 90%
MAC	10 843	0 83%
MU	31 502	2 41%
MSN	13 841	1 05%
TOTAL	1 307 667	100 00%

CUADRO N° 2

ELECCIONES PRESIDENCIALES

2a VUELTA 24 DE ABRIL DE 1994

PARTIDOS	VOTOS	PORCENTAJES
ARENA	818 264	68 34%
COALICION CD/FMLN/MNR	378 960	31 6
TOTAL	1 197 244	100 00%

ANEXO N°3

CUADRO No 3

ELECCION PARA DIPUTADOS RESULTADO POR PARTIDOS 1994

PARTIDOS	VOTOS	PORCENTAJE
PDC	240 451	17 87
ARENA	605 776	45 02
PCN	83 620	6 20
CD	59 843	4 44
MNR	9 431	0 7
MAC	12 109	0 9
MU	33 510	2 49
MSN	12 827	0 96
FMLN	287 811	21 39
TOTAL	1 345 277	100 00

CUADRO No 4

**ELECCION PARA DIPUTADOS
RESULTADOS POR PARTIDOS**

1994

PARTIDO	No DIPUTADOS
ARENA	39
FMLN	21
CD	1
MNR	0
MAC	0
MU	1
MSN	0
PCN	4
PDC	18
TOTAL	84

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Aguilera, Gabriel El fusil y el olivo La cuestion militar en Centroamerica San Jose, Costa Rica FLACSO 1989

Caceres, Jorge Salvador, una historia sin lecciones FLACSO San Jose, Costa Rica 1988

Fagen Richard Forjando la Paz El desafio de Centroamerica Editorial PACCA San Jose Costa Rica 1988

Lungo, Mario El Salvador 1932-1978 La crisis del Estado y el papel de las politicas sociales Universidad Autonoma Metropolitana Mexico 1982

REVISTAS

Burgos, Joel El Salvador el reto de lograr la concertacion y la reconciliacion En Revista Hombres de Maiz Revista Centroamericana de Desarrollo Humano N° 22 San Jose, Costa Rica Mayo 1994

Cuevas, Agustin Acuerdos de Paz y Democracia En Revista de Relaciones Internacionales Heredia, Costa Rica Escuela de Relaciones Internacionales Universidad Nacional Primer Trimestre de 1993

Dada Hirezi, Hector El Salvador elecciones y democracia En Revista Espacios N°1 San Jose, Costa Rica Julio/Setiembre 1994

Dada Hirezi, Hector Los acuerdos de paz y democratizacion En Revista de Estudios Centroamericanos Universidad Centroamericana "Jose Simeon Cañas" N° 558 San Salvador Abril de 1995

Dada Hirezi Hector El Salvador democracia de baja intensidad En Revista de Estudios Centroamericanos Universidad Centroamericana "Jose Simeon Cañas" N° 558 San Salvador Abril de 1995

Eguizabal Cristina Negociaciones Paz y Democratizacion en El Salvador En Revista de Relaciones Internacionales N° 38 Heredia Costa Rica Escuela de Relaciones Internacionales Universidad Nacional Primer Trimestre de 1992

Flores, Victor El Salvador las "elecciones del siglo" En Revista Hombres de Maiz Revista Centroamericana de Desarrollo Humano N° 21 San Jose, Costa Rica Abril 1994

Fonseca, Jose Miguel Presidente Calderon Sol por el cambio Entrevista exclusiva con el Presidente Armando Calderon Sol En Revista Actualidad Economica N° 17, volumen IX San Jose, Costa Rica 1995

Fonseca Jose Miguel Economia sin barreras Entrevista exclusiva con el Ministro de Hacienda de El Salvador En Revista Actualidad Economica N° 17, volumen IX San Jose, Costa Rica 1995

Guerra Payes, Eulogio de Jesus Solucion politica a la crisis salvadoreña En Revista de Relaciones Internacionales N° 38 Heredia Costa Rica Escuela de Relaciones Internacionales Universidad Nacional Primer Trimestre de 1992

Guido Bejar, Rafael El tiempo del adios (La izquierda armada y el cambio social en El Salvador) En Revista de Relaciones Internacionales N° 38 Heredia, Costa Rica Escuela de Relaciones Internacionales Universidad Nacional Primer Trimestre de 1992

Lungo, Mario y Navas, Candelaria Centralizacion -descentralizacion del Estado de El Salvador en los años 80 En Revista de Estudios Sociales Centroamericanos N° 52 San Jose Costa Rica Enero-abril de 1990

Montgomery, Tommy Sue El Salvador de la guerra civil a la "revolucion negociada" En Revista Norte y Sur, Universidad de Miami Abril-Mayo de 1993 Volumen 2, Numero 6

Murillo Zamora, Carlos El Salvador una solucion negociada En Revista de Relaciones Internacionales N° 38 Heredia, Costa Rica Escuela de Relaciones Internacionales Universidad Nacional Primer Trimestre de 1992

Saborio, Shirley El Salvador abre el camino En Revista Actualidad Economica N° 17, volumen IX San Jose, Costa Rica 1995

Santamaria, Oscar Alfredo Invertir en El Salvador En Revista Norte y Sur, Universidad de Miami Julio-Agosto de 1994 Volumen 4, Numero 1

S a Economia rehen En Centroamerica 1988 Analisis economicos y politicos sobre la region INFOPRESS Centroamericana 1988

S a El centro politico se demorona En Centroamerica 1988 Analisis economicos y politicos sobre la region INFOPRESS Centroamericana 1988

S a Comentarios A proposito del inspector general de la Policia Nacional Civil En Revista de Estudios Centroamericanos Universidad Centroamericana "Jose Simeon Cañas" N° 558 San Salvador Abril de 1995

Sol, Ricardo Democracia emergente en El Salvador y los poderes populares En Revista de Ciencias Sociales N° 40-41, Volumen 39-51 1988

BORRADOR

**HISTORIA DEL PARLAMENTO EN
GUATEMALA**

**HERNAN MOTERROSA
LAURA PRADO
ROSE MARY SERRANO
HANNIA VEGA**

San Jose, 5 de enero de 1996

484

Valverde Gomez, Ricardo El Salvador nuevos desafios para la paz En Revista Hombres de Maiz Revista Centroamericana de Desarrollo Humano N° 32 San Jose, Costa Rica Abril 1995

OTROS

Constitucion Política de la Republica de El Salvador

Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador

PERIODICOS

Periodico El Diario de Hoy San Salvador Lunes 16 de octubre de 1995

Periodico El Diario de Hoy San Salvador Martes 17 de octubre de 1995

S a La Policia Nacional Civil en crisis En Periodico Sentir con la Iglesia Año 1 Numero 3 San Salvador 15 de octubre 1995

S a Presion y represion En Periodico Sentir con la Iglesia Año 1 Numero 1 San Salvador 15 de agosto 1995

INDICE

		Pagina
I	INTRODUCCION	3
II	ANTECEDENTES	
1	Antecedentes Notas sobre la historia de Guatemala y sus instituciones politicas	4
1 1	Panorama general	4
1 2	La Guatemala precolombina organizacion social de los Mayas	4
1 3	Descubrimiento y conquista	5
1 4	Independencia y federacion	8
1 5	La era de los conservadores	11
1 6	Los gobernantes liberales	12
1 7	Ubico El ultimo caudillo	14
1 8	La "Revolucion de Octubre" y el regimen de los 10 años	15
1 9	La reaccion contra "La revolucion de octubre"	17
1 10	Los años de la guerra civil no declarada	18
2	Apertura Politica en Guatemala	19
2 1	El Gobierno de Rios Montt	20
2 2	Proyectos del Consejo de Estado	21
3	La Asamblea Nacional Constituyente (1984)	23
III	PERIODO DE TRANSICION POLITICA	
1	Contextualizacion	26
1 1	Serrano Elias en el poder	28
2	Caracterizacion del sistema de partidos politicos	29
2 1	Tendencia ultra conservadora (derecha tradicional)	30
2 2	Tendencia conservadora (la nueva derecha)	31
2 3	Tendencia centro derecha	31
2 4	Tendencia reformista	32
2 5	Tendencia de izquierda revolucionaria	33

3	Papel de los partidos políticos durante el periodo de democratizacion	34
3 1	Analisis politico por administracion	34
3 1 1	Administracion Cerezo Arevalo	34
3 1 2	Campaña politica	36
4	Sistema Electoral Guatemalteco	37
4 1	Legislacion Electoral	37
4 1 1	Legislacion electoral de Guatemala (1915), marco constitucional	38
4 2	Legitimidad de los partidos politicos en Guatemala	41
4 2 1	Analisis de los resultados electorales durante el periodo en estudio	42
5	Caracterizacion del Congreso de Guatemala	44
5 1	Unicameral	44
5 2	Resumen comparativo de las principales atribuciones del Congreso guatemalteco segun texto constitucional del 31 de mayo de 1985 y las reformas del 17 de noviembre de 1993	44
IV	CONCLUSIONES	50
V	BIBLIOGRAFIA	
1	Fuentes primarias	
1 1	Documentos	54
1 2	Articulos	54
2	Fuentes secundarias	
2 1	Textos	57
VI	ANEXOS	60

I INTRODUCCION

En Guatemala como producto del golpe militar de 1963," los regimenes establecen un equilibrio de centro-derecha, reconociéndose al partido Institucion al Democratico, dominado por los militares, el Movimiento de Liberación Nacional que representa a la derecha tradicional y el Partido Revolucionano como la izquierda tolerable " (Galvez Borrel, pag 25)

Es así como se genera un reacomodo autontano que abnria paso a un regimen restrictivo Dos decadas después, en marzo de 1982, " se suspenden las organizaciones politicas, se conceptualiza el nuevo régimen político Rios Montt forma un Consejo de Estado donde no le da suficiente participación a los partidos politicos " (Galvez 1988, p 29)

Tanto el proceso de democratizacion como el regimen de partidos politicos de Guatemala, constituyen un caso de estudio importante para la ciencia politica debido a que las relaciones de poder se han enmarcado dentro de un sistema politico cerrado, en donde, la participacion de los partidos politicos ha sido limitada como consecuencia de la fuerte intervencion del poder autontano en todo el quehacer político de guatemalteco, lo que nos explica el papel del Parlamento guatemalteco como un reflejo fiel del Sistema Politico

Por de lo anterior, se considera de real importancia el estudio del sistema politico guatemalteco, a traves de la participacion de los diferentes partidos politicos, de manera tal, que podamos conocer la incidencia, representacion y el respaldo que estos tengan del pueblo

Esta investigacion se onenta a dilucidar cuál es el papel de los diferentes partidos politicos en el proceso de transicion de Guatemala durante el periodo 1986-1990 y que relacion existe entre la participacion politica electoral y el papel de los partidos politicos dentro del regimen guatemalteco, especificamente en el Congreso, para ello se hara un analisis de la transicion, desde una primera etapa de apertura politica, el periodo de transicion politica, el sistema de partidos politicos, y hasta concluir con un analisis prospectivo del periodo de gobierno del Presidente Serrano Elias y de las elecciones de 1993

II ANTECEDENTES

1 Antecedentes notas sobre la historia de Guatemala y sus Instituciones Politicas

1.1 Panorama general

Algunos han sostenido que la historia de Guatemala se refleja en la composición de su población. Aun en la actualidad, más de la mitad de la población guatemalteca pertenece y vive dentro de los patrones de la cultura indígena y las características físicas de la gran mayoría de la población manifiestan su herencia racial (Dombrowski 1981, p. 9)

Los españoles que llegaron al territorio actual de Guatemala en los inicios del siglo XVI dominaron el país por más de tres siglos y establecieron la mayoría de las instituciones sociales y políticas que han permanecido hasta el presente (Schon 1982, pp. 20-22)

Aunque los españoles y los indios no permanecieron en Guatemala en mundos separados, tampoco llegaron nunca a unirse del todo. Esta mezcla imperfecta y contradictoria explica y comprende gran parte de la historia de la moderna Guatemala (Dombrowski 1981, p. 9)

1.2 La Guatemala Precolombina organización social de los Mayas

Las raíces de la historia guatemalteca se afianzan profundamente en el mundo Precolombino. Numerosos aspectos de la cultura prehispánica continúan influenciando y regulando la vida de los indios, así como se manifiestan en la estructura política, social y religiosa de la Guatemala contemporánea.

La evidencia arqueológica indica que entre los años 2000 y 500 A.C. aparecieron comunidades humanas en el bosque lluvioso de la región de El Petén, en el norte de Guatemala. Estos grupos desarrollaron una economía basada en el cultivo del maíz. Para el año 400 A.C. estos pueblos construyeron la civilización Maya, una de las más avanzadas del Nuevo Mundo. Las generaciones posteriores asistieron a la difusión de la cultura Maya por casi toda la América Central.

En su momento de mayor esplendor, el denominado Imperio Maya llegó a cubrir 325 000 kilómetros cuadrados, que se extendían entre los actuales territorios de Yucatán, en el sur de México, hasta Honduras en Centroamérica. El corazón del Imperio estaba localizado a orillas del Lago Petén Itzá, en la planicie noroeste de Guatemala (Lujan Muñoz 1978, pp. 11-15)

El concepto de Imperio Maya, aunque se ha popularizado, es incorrecto. De hecho, la organización social y política de esta cultura estaba basada en una sociedad altamente estratificada, por un lado, y por otro, en la existencia de diversas Ciudades-Estado.

En los estratos sociales más bajos estaban los esclavos, quienes eran cautivos de guerra o ciudadanos que habían cometido ciertos delitos. Luego venían los agricultores, que vivían en cabañas diseminadas alrededor de los centros urbanos y ceremoniales.

Esclavos y agricultores mantenían a las clases sacerdotales y nobles y aportaban la mano de obra para la construcción de templos, edificios públicos y estelas. La clase de los sacerdotes incluía también a los matemáticos y astrónomos y estaba encargada de la conducción de los rituales religiosos. Casi al mismo nivel estaba la Nobleza, formada por Caciques con genealogía paterna y los Jefes locales o Batabs (Lozano Fuentes y López Reyes 1978, p. 66).

Cada Ciudad-Estado maya tenía su gobierno propio, con un Cacique que era llamado "Halach-Hunic", que quiere decir "El Verdadero Hombre" o, simplemente, "El Hombre". El Poder pasaba de padres a hijos. Había una especie de Consejo de Estado formado por funcionarios que eran parientes del cacique, sacerdotes y jefes de tribu. El Cacique cobraba los impuestos y dirigía la política de la Ciudad-Estado.

El puesto público de "Batab", equivalía al de un Gobernador de villa o distrito. El Cacique dependía de los Batabs en lo referente a materia fiscal, pues eran estos quienes recaudaban los impuestos a su nombre. Para sus funciones, cada Batab contaba con un Consejero. En caso de guerra, el Batab asumía funciones de mando militar, bajo las órdenes del Nacom o Jefe del Ejército. Este puesto era de carácter electivo y duraba tres años. También existían los Tupiles, que era un cuerpo de policía, encargado de hacer respetar las leyes (Lozano Fuentes y López Reyes 1978, p. 66).

Alrededor del año 900 D.C. y luego de la época de oro de la cultura Maya, tuvo lugar una decadencia general que llevó a que, en cien años, se abandonara toda el área de El Petén. Todavía no se sabe con certeza qué fue lo que causó esta súbita desaparición de una de las más avanzadas civilizaciones americanas (Cumberland 1975, p. 405).

Estas breves referencias permiten observar, desde sus mismos inicios, la aparición e importancia de ciertos rasgos y valores de la cultura política guatemalteca, tales como la concepción personalista y autocrática de la conducción política (caciquismo, precisamente), la aguda diferenciación social entre clases altas y bajas, la influencia religiosa en los asuntos de Estado y el militarismo, que se van a continuar manifestando, de diferentes formas, a lo largo de su historia.

1.3 Descubrimiento y Conquista

Pedro de Alvarado, compañero de Hernán Cortés en la Conquista de México-Tenochtitlan, fue enviado en 1523 desde ese país a subyugar a las tribus Maya-Quiches, Cakchiqueles y Tzutuhiles de Guatemala. Para esa época, las tribus indígenas guatemaltecas estaban concentradas en las tierras altas del centro del país y el área de El Petén, con la excepción del lago Petén Itzá, había sido abandonada.

Los indigenas quizá pudieron haber derrotado la pequeña fuerza expedicionaria de Alvarado y retrasado la conquista, si se hubieran unido para presentar resistencia. Sin embargo, al igual que ocurrio en el caso de Mexico, no fueron capaces de olvidar sus rencillas intertribales y algunos, como los Cakchiqueles, se aliaron con los españoles para derrotar a sus enemigos, especialmente a los Quiches. Aun hoy se cuenta el relato semilegendario del singular combate que sostuvieron Pedro de Alvarado y el principal caudillo indigena, Tecun-Uman, del cual salio victorioso el Capitan español. Lo cierto es que despues de someter a los indios, Alvarado regresó a Mexico con gran cantidad de pedreria y metales preciosos, y paso luego a España para informar al Emperador de su buena fortuna. Con ello logro su ascenso a Capitan General y Adelantado (Dombrowski 1981, pp 13-14)

Pedro de Alvarado fundo la primera capital centroamericana en el sitio de una vieja fortaleza de los Cakchiqueles. Fue llamada Santiago de los Caballeros, en honor de Santiago, Patron de España y de los Conquistadores. Luego de dos cambios de emplazamiento, debidos a terremotos y desastres naturales, la ciudad de Santiago de los Caballeros en Guatemala, finalmente se establecio en el sitio que ocupa en la actualidad.

En 1542, el Rey Felipe II de España promulgo leyes que organizaron la estructura politica de las Colonias. El nucleo de esta estructura lo conformaron las Audiencias. La Audiencia correspondiente a Centroamerica se fundo en 1544 y en 1549 se establecio en la ciudad de Guatemala. Bajo las Leyes de Indias, en 1560, España separo administrativamente a Centroamerica del Virreinato de la Nueva España o Mexico, y designo a un Capitan General para su gobierno. La nueva Capitanía General fue llamada "Reino de Guatemala" y originalmente comprendia las seis Provincias de Guatemala, Chiapas, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. La falta de comunicaciones permanentes y adecuadas entre Guatemala y Mexico le dio al nuevo Reino una mayor autonomia, lo cual hizo que la Capitanía General funcionara, de hecho, como un Estado independiente (Cumberland 1975, p 405)

Por similares razones, a lo interno de Centroamerica no existio tampoco nunca una fuerte autoridad central y ello hizo que cada una de las Provincias tuviera que encargarse de la conduccion de sus propios asuntos. De este modo, el aislamiento geografico contribuyo a un desarrollo independiente y a la evolucion de una identidad separada de estas unidades politicas. Esto fue particularmente acentuado en el caso de Costa Rica, la mas pobre y lejana de todas (Fernandez Guardia 1976, p 51)

Sin embargo, en el area administrativa, las Provincias seguian unidas a Guatemala, como centro del poder politico del Reino. Desde un inicio, Guatemala fue el estado de mayor poblacion en el area y sentaba los lineamientos para la mayoria de las cosas, desde la politica hasta la moda. La estructura del gobierno en Guatemala fue similar a la establecida por los españoles en toda America.

Los altos funcionarios, como los miembros de la Audiencia y los Capitanes Generales, eran designados por el Rey y los nombramientos siempre recaian en peninsulares. A los criollos, es decir, hijos de españoles nacidos en America, solo se les permitia ocupar posiciones menores y subordinadas. El resto de los puestos publicos locales o nacionales que no eran

directamente designados por el Monarca, eran vendidos por parte de la Corona (Dombrowski 1981, p 16) Esto ayudó a la concentración del poder y la riqueza en pocas manos, así como a la corrupción y el tráfico de influencias. Estas son otras circunstancias que deben tenerse en cuenta al analizar la evolución política posterior de Guatemala.

Los Reyes de España otorgaron el derecho de elegir funcionarios para los Gobiernos locales, a los Conquistadores que establecieron los primeros poblados. Este fue el origen de los Cabildos, instituciones similares a los Consejos de Castilla. Más tarde, los puestos fueron de elección popular, sobre todo en los pueblos pequeños, lo que le dio a los Cabildos un incipiente carácter democrático (Lozano Fuentes y López Reyes 1985, pp 79). Pero en las poblaciones más importantes -especialmente Guatemala-, los principales puestos de los Cabildos estuvieron siempre en manos de unas cuantas familias poderosas.

La época colonial fue un período virtualmente estático de la historia guatemalteca. Por las razones que antes se indicaron, el país permaneció aislado, tanto de las Provincias como de los países vecinos. A pocos españoles les atraía el Reino de Guatemala y mucho menos sus Provincias más remotas. Los primeros colonizadores no andaban en busca de tierras fértiles, sino de plata y oro. Con todo y ser el país con mayor abundancia de estos metales en el área, Guatemala era relativamente pobre comparada con México o Perú. Sin embargo, había grandes cantidades de cacao, añil, ganado y cuero, para cuya explotación se utilizó la mano de obra indígena. De este modo el país se convirtió en el centro de la vida económica de toda la región. Pero los indios pasaron a desempeñar una función insignificante en el sistema político guatemalteco, en comparación con su esencial papel para la producción económica (Schon 1982, p 52).

En los tempranos días de la Colonia, numerosos grupos de indios fueron entregados a los españoles mediante el sistema de la Encomienda, para ser instruidos en la fe cristiana. A cambio de tan señalado favor, la Corona permitía que los encomenderos pusieran a trabajar a los indios y cobraba tributos sobre los ingresos provenientes de dicho trabajo. Los abusos de los encomenderos pronto convirtieron a dicha institución en una forma de esclavitud de hecho. La Encomienda fue abolida oficialmente por España en 1542 y sustituida por el Repartimiento, que asignaba un cierto número de indios a la realización de tareas específicas, especialmente obras públicas. Las mujeres y los niños no escaparon de esta forma de trabajo forzado y, desde entonces, en Guatemala fue notoria la explotación de estos dos grupos (Stone 1993, pp 44-45). En la práctica, el sistema de esclavitud de hecho continuó funcionando durante toda la época colonial y se convirtió en el modelo de explotación forzada que los sucesivos gobiernos siguieron imponiendo a los indígenas. Los indios que no fueron sometidos a la Encomienda primero y luego al Repartimiento, fueron obligados por ahí de 1550 a instalarse en determinados pueblos, con prohibición de trasladarse a otros lugares. Tanto la Iglesia como el Gobierno preferían e impulsaban este sistema, porque así podían ejercer un control más estricto sobre la población autóctona. Algunos de estos pueblos han permanecido con un predominio indígena hasta el siglo XX (Dombrowski, 1981, p 22).

De este modo, se fue configurando en Guatemala lo que algunos denominan "La República de los Indios" frente a "La República de los Españoles", como signo de esa tajante diferenciación.

de clases y grupos étnicos Parte del pensamiento liberal tratará, en la época de la Independencia, de eliminar esa distinción (Pérez Brignoli 1985, p 70) Pero la notoria desigualdad social de los indígenas continuó durante toda la época republicana guatemalteca y aun permanece Este es otro importante factor a tener en cuenta en la consideración de la evolución posterior del sistema político guatemalteco, país que siempre ha concentrado las poblaciones indígenas más numerosas del área

1 4 Independencia y Federación

Durante los últimos años del siglo XVIII, el devenir de Guatemala sacudió su modorra colonial y surgieron nuevas inquietudes políticas y filosóficas La destrucción parcial de Antigua por el terremoto de 1773 interrumpió el comercio y arruinó a muchos ricos mercaderes tradicionales El espectáculo de la Independencia de los Estados Unidos, primero, y luego de la Revolución Francesa, a pesar de la lentitud con que se difundían las noticias y de la censura colonial, impresionó profundamente a los espíritus más progresistas y educados de la sociedad guatemalteca La atmósfera más secular de la nueva capital favoreció la aparición de nuevos grupos sociales y económicos, que se convirtieron en los precursores de los partidos políticos guatemaltecos (Dombrowski 1981, p 22)

Juan Fermín Aycinena fue uno de los primeros en tomar ventaja de las nuevas oportunidades económicas y de este modo llegó a hacer tan rico que hasta pudo comprar en España el título de Marqués, convirtiéndose, así en el único criollo ennoblecido de toda el área centroamericana Aycinena y sus parientes se convirtieron en el núcleo de la aristocracia guatemalteca y constituyeron una poderosa fracción política y económica que se conoció como "La Familia" Aunque los Aycinena posteriormente llegaron a perder su posición dentro de la alta sociedad guatemalteca, fueron el símbolo de la oligarquía terrateniente conservadora que conformó una de las clases sociales más poderosas de la nación Durante el siglo XIX, las ideas elitistas de "La Familia" y sus homologos, llegaron a ser el sello distintivo del Partido Conservador de Guatemala (Schon 1982, p 71)

La elite económica centroamericana no formaba un grupo unido, sino que estaba dividida por la rivalidad entre la Capital y las Provincias, por un lado, y entre los comerciantes y los plantadores, por otro Los intereses de esta elite estaban representados en el "Consulado", que era una especie de cámara o Unión de Comerciantes y que tenía su sede en la capital Los plantadores formaron una "Asociación de añileros", para combatir el poder de sus rivales los comerciantes Cuando el comercio del añil declinó, por la aparición de colorantes artificiales, las diferencias entre el Consulado y la Asociación empeoraron La política económica oficial, que posibilitaba a los comerciantes tener contactos mercantiles y políticos directos en España, funcionaba en contra de los intereses de los plantadores El resentimiento entre los dos grupos aumentó y las diferencias económicas entre la Capital y las Provincias llegaron a constituir un factor significativo en el fracaso de la futura Federación Centroamericana (Dombrowski, 1981, pp 22 23, Pérez Brignoli, 1985, p 71)

Al lado de esta rivalidad, otras circunstancias trabajaban a favor de las ideas

independentistas En 1796 se creó la "Sociedad Económica de Amigos del País", dedicada fundamentalmente a estudiar y proponer los medios más adecuados para que las provincias centroamericanas pudieran explotar al máximo su potencial productivo Aunque se disolvió tres años más tarde, la Sociedad dejó en funcionamiento el periódico llamado "La Gaceta de Guatemala", en cuyas páginas y editoriales se analizaron y criticaron los asuntos del sistema de administración colonial

Aunque las condiciones de fondo para la Independencia se fraguaron a lo interno del Reino de Guatemala, el impulso inicial vino de Europa, a raíz de la invasión napoleónica de España, la deposición de Fernando VII y la constitución de las Cortes de Cádiz Dichas Cortes, de orientación liberal, ofrecieron mayor representación política y la promesa de libertad de comercio a las Colonias Muchos guatemaltecos apoyaron dichos planes y enviaron sus representantes a las Cortes en 1810 La familia de Fermín Aycinena fue una de las más entusiastas partidarias de la idea del libre comercio, ya que con este se rompería el monopolio de los comerciantes peninsulares en Guatemala

El apoyo a las Cortes de Cádiz no implicaba, en forma necesaria, un deseo de independencia o una merma en la lealtad a la Monarquía española De hecho hubo muy poco apoyo por parte de Guatemala a la insurrección iniciada en México por Miguel Hidalgo y Costilla en 1810 Sin embargo, en los años siguientes, la simpatía por el movimiento independentista aumentó, en proporción directa a la supresión de las propuestas a favor de políticas más liberales por parte de la Capitanía General y de Fernando VII, una vez restablecido en su trono Aun así, es difícil imaginar que Guatemala hubiera llegado a romper sus vínculos políticos con España, si México no lo hubiera hecho primero (Obregon Loria 1977, p 13)

Para 1818, las ideas políticas liberales estaban nuevamente en auge Se designó un nuevo Capitán General reaccionario y represor, en sustitución de José de Bustamante, y se restableció la vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812 Se autorizaron políticas más libres de comercio y se amplió el espacio para la crítica y la discusión de asuntos políticos Con motivo de las elecciones permitidas por la Constitución, se conformaron en Guatemala dos partidos políticos El primero, llamado de los "Cacos" o "Fiebres", una combinación de algunos miembros de la élite económica, familias distinguidas y profesionales liberales Su alianza se originó en su común odio a Bustamante y comenzó a impulsar fuertemente la causa de la apertura del sistema económico Su órgano de expresión era "El Editor Constitucional" -que luego cambió su nombre por el de "El Genio de la Libertad"-, dirigido por Pedro Molina El segundo grupo, denominado de los "Bacos" o "Gasistas", estaba formado por los comerciantes y sus aliados españolistas, que se expresaban por medio de "El Amigo de la Patria", dirigido por José Cecilio del Valle Los Cacos ganaron el control de la Diputación provincial, mientras que los Bacos ganaron las curules del Gobierno Municipal de Guatemala (Dombrowski 1981, pp 22-23, Pérez Brignolli, 1985, P 71, Obregon Loria 1977, p 13) Las diferencias, tanto entre ambos grupos como al interno de cada uno de ellos, se hicieron más grandes cuando se supo que México había declarado la independencia Muchos cñollos guatemaltecos pensaban que su interés se cifraba en una ruptura con España y los realistas, para prevenir una guerra civil como la mexicana, se avinieron a ello El 15 de setiembre de 1821, el Capitán General Gabino Gainza declaró la independencia provisional de Guatemala, se puso al frente del nuevo gobierno y convocó a un Congreso regional

De este modo, la estructura política guatemalteca quedó prácticamente intacta, aunque el poder de los caciques se incrementó (Fernández Guardia 1976, p-77, Schön 1982, pp 21-22)

Agustín de Iturbide, líder militar revolucionario mexicano, proclamó el "Plan de Iguala", que proponía la unión de las ex-Colonias españolas desde California hasta Panamá, bajo un monarca europeo. Las provincias del Istmo, que luego formaron las Repúblicas Centroamericanas, en general se adhirieron a esta tesis, en gran parte para evitar caer bajo la dominación guatemalteca, que ya veían venir. La posición anexionista se vio reforzada cuando Iturbide envió a Guatemala un ejército al mando del General Vicente Filisola, para asegurar la dominación mexicana. En 1823, cuando estaba en El Salvador, Filisola tuvo noticia de la caída de Iturbide, lo que puso fin a la anexión a México, que solo duró 18 meses durante los cuales nunca se pudo integrar un gobierno regional coherente (Obregón Loria, 1977, p 83, Dombrowski 1981, p 24, Fernández Guardia, 1976, pp 78-79) Aquí destaca el papel de los grupos económicos y sus contradicciones en el devenir de los movimientos independentistas, así como en la incipiente formación de los partidos Conservador y Liberal, que dominaron la historia guatemalteca y centroamericana en general, durante grandes periodos de su historia. Cuando Chiapas decidió unirse a México, Guatemala se negó a reconocer el desmembramiento y ello causó, al igual que el problema de Belice más adelante, un punto de constantes fricciones y reclamos diplomáticos durante muchos años (Dombrowski 1981, p 24)

Fisolola permaneció en Centroamérica el tiempo suficiente para convocar a un Congreso que promulgó una Constitución Federal en 1824. A pesar de su nombre de "Provincias Unidas del Centro de América", lo cierto es que las Provincias eran cualquier cosa menos unidas. De todas las Provincias, solo Costa Rica permaneció en paz y alejada de los tumultos, revoluciones e inestabilidades políticas creadas por la rivalidad y enfrentamiento de los dos partidos políticos prevaletentes en el área (Obregón Loria 1977, pp 152-158, Pérez Brignolli 1985, pp 66-70) Como se nota, las divisiones políticas guatemaltecas tuvieron su origen en las rivalidades de los grupos económicos de fines del siglo XVIII. Luego, la aparición de nuevas filosofías y la nueva situación política desarrollada en torno a las ideas independentistas introdujeron cambios en los intereses y en la composición de las alianzas entre grupos. Para 1824, en Guatemala el Partido Liberal se configuraba como anticlerical, federalista y propulsor de los derechos de los Estados. Los miembros del Partido Conservador, por su parte, buscaban preservar el estatus de la Iglesia y los privilegios de la élite (Dombrowski 1981, pp 24-25)

El primer presidente de la débil Federación Centroamericana fue el salvadoreño José Arce. Según la Constitución, cada Provincia tenía su propio Congreso, su Corte de Justicia y un Jefe de Estado, al cual dicho instrumento normativo le otorgaba considerable poder. De hecho, la influencia y el papel del Presidente de la Federación dependía fundamentalmente del apoyo que recibiera de estos líderes estatales. La Constitución, que fue obra del Partido Liberal, no consigna la libertad de conciencia, pues se decretó que la Religión Católica era la de la República, con exclusión del ejercicio público de cualquier otro culto (Artículo 11 CFCA). Esta aparente contradicción en realidad revela las fuertes pugnas que en ese momento se daban entre conservadores y liberales y que habrían de estallar luego en innumerables conflictos y revoluciones. Arce trató de ganarse el apoyo de los conservadores al favorecer sus posiciones políticas y, al hacerlo, se granjeó la enemistad de los liberales. Como consecuencia, Centroamérica,

con la sola excepción de Costa Rica, se convirtió en un campo de batalla entre los conservadores y los liberales, que intentaban deponer a Arce Guiados por el hondureño Francisco Morazán, las fuerzas liberales tuvieron éxito y tomaron la capital guatemalteca en 1829. Un año más tarde, Morazán fue electo Presidente de la Federación (Obregon Loria 1977, pp 205-211)

Los siguientes nueve años se caracterizaron en Guatemala por una serie de acciones anticlericales, por políticas públicas de corte liberal y por insurrecciones civiles. Morazán intentó mantener la Unión por la fuerza, pero las tendencias separatistas eran demasiado poderosas. El descontento con el gobierno liberal, unido a la superstición y el fanatismo religioso de la población indígena azuzada por la Iglesia, hizo que los Departamentos de Quetzaltenango, Solola, Huehuetenango y San Marcos se separaran de Guatemala y constituyeran el "Estado Independiente de Los Altos".

Morazán fue reelecto en 1834, pero tres años más tarde tuvo que enfrentarse a una rebelión conservadora de gran escala en Guatemala. Los campesinos se unieron a la revolución iniciada por Rafael Carrera, un indio analfabeto, pero habil estratega natural. El tumulto se extendió por todas las provincias y de nuevo la guerra civil volvió a encenderse en el área. Carrera finalmente logró imponerse en Guatemala y Mariano Álvarez, el Presidente liberal, fue derrocado. En 1839, el Partido Conservador tomó el control del Gobierno (Perez Brignolli 1985, pp 68-69). La Federación todavía existía en el papel, pero había perdido todo su poder real. Su disolución fue gradual y se inició cuando Nicaragua se separó de ella en abril de 1838. Braulio Carrillo separó a Costa Rica mediante decreto del 14 de noviembre de 1838, y luego siguieron los demás países. Guatemala se salió el 16 de abril de 1839. Sin embargo, en este país la idea de la Unión persistió y continuó resurgiendo a intervalos, lo que determinó importantes sucesos políticos internos e internacionales de Guatemala (Perez Brignolli 1985, pp 69-72).

1.5 La era de los Conservadores

En 1839, Rafael Carrera asumió el poder en Guatemala y lo mantuvo, directa o indirectamente, por medio de gobiernos títeres dominados por él durante los siguientes 26 años. Carrera se convirtió en la cabeza de un Gobierno conservador, que reprimió fuertemente a los liberales. En 1840, sojuzgó al Estado de los Altos y se convirtió en el Presidente oficial de toda Guatemala en 1844. Este fue el primero de una serie de Dictadores guatemaltecos que rigió en calidad de caudillo. Como es sabido, tal concepto se aplica en general en toda la América Latina a aquellos líderes que se imponen por el magnetismo de su personalidad y que rara vez se interesan por los procedimientos constitucionales, por la división de Poderes y los métodos democráticos de convivencia política (Dombrowski 1981, pp 25-26).

Durante el periodo de Carrera, los grandes terratenientes y los comerciantes poderosos marcaron la aristocracia guatemalteca y, junto con la Iglesia, se instalaron firmemente en el poder. Los indígenas, que adoraban a Carrera y fueron su principal sosten, recibieron poco o ningún beneficio de su mandato. Excepto para el servicio militar y las obras públicas, especialmente la construcción de carreteras, la demanda de mano de obra indígena decreció. La población nativa

se retiró a los pueblos de las tierras altas, donde reconstruyeron sus instituciones, valores y metas tradicionales. Los contactos entre los indios y los ladinos, es decir, los guatemaltecos de origen europeo, así como los indígenas asimilados a la vestimenta y costumbres españolas, se redujeron al mínimo. De este modo, la gran brecha cultural entre ambos grupos se ensanchó aun más (Dombrowski 1981, p 26)

El régimen de Carrera se caracterizó por su dureza y crueldad, aunque curiosamente le dio un fuerte respaldo al funcionamiento del sistema judicial. En 1851, se promulgó una Constitución Conservadora, por un Congreso controlado por los terratenientes y la Iglesia. En aquel tiempo, el principal cometido del Congreso era realizar la "elección" del Presidente, que legalmente ejercía poderes absolutos. En 1854, cuando Carrera fue electo "Presidente Vitalicio", aun esta función residual del Congreso perdió todo sentido (Dombrowski 1981, p 26)

Durante los 26 años de la dictadura de Carrera, Guatemala experimentó poco progreso económico o social. El caudillo dedicó toda su atención a mantener la paz interna y a proteger los privilegios de la Iglesia y de los conservadores, tanto en Guatemala como en el resto de Centroamérica, en la que intervino frecuentemente para deponer gobiernos liberales o apoyar gobiernos conservadores. En este periodo, Carrera sentó con firmeza las bases de los gobiernos autocráticos que habrían de caracterizar a Guatemala y a sus vecinos centroamericanos por más de cien años. La impronta de Carrera fue tan grande que aun cuando en su momento llegaron al poder presidentes y gobiernos liberales, estos también siguieron los patrones autocráticos tradicionales (Dombrowski 1981, p 26)

Esta tradición autocrática es algo que tampoco puede dejarse de considerar en el análisis del sistema político guatemalteco y explica los grandes lapsos de tiempo en los que el Parlamento prácticamente no tuvo ninguna importancia en el proceso político del país. Ante la autocracia de corte carrerista que se extendió en el Istmo, de nuevo, la única excepción fue Costa Rica, que, al iniciar en forma temprana la explotación del café, creó la estructura económica necesaria para emprender y consolidar el experimento democrático más continuo y exitoso del área, a pesar de sus altibajos (Pérez Brignolli 1985, p 70)

Carrera murió en 1865 y su Gobierno siguió en las manos de Vicente Cerna, a quien el caudillo eligió personalmente como su sucesor. Sin embargo, Cerna carecía del poder y del magnetismo personales de Carrera. En 1868, en los inicios de su segundo mandato, estalló una rebelión dirigida por Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios (Fernández Guardia 1976, p 122). Esto marcó el fin de la era de los conservadores e inició el dominio del Partido Liberal.

1.6 Los gobernantes liberales

Los liberales capturaron la ciudad de Guatemala en 1871 y Miguel García Granados, un liberal moderado, fue declarado Presidente Provisional. Dos años después fue reemplazado por Justo Rufino Barrios, quien se mantuvo en el poder hasta 1885. Aunque Barrios profesaba ideas liberales, su régimen siguió el mismo estilo autocrático desarrollado por Carrera. Seis años después de asumir el poder, Barrios hizo promulgar una nueva Constitución, que se mantuvo en

vigencia por 66 años, con sólo unos cuantos cambios menores. A excepción del establecimiento del principio de la separación entre la Iglesia Católica y el Estado, a la cual Barrios persiguió con diversas leyes y medidas anticlericales, la Constitución de 1879 no vino a cambiar nada sustancial dentro del sistema político institucional guatemalteco (Dombrowski 1981, p 27)

Con Barrios se inicia el auge de la plantación de café en el país, lo que hizo incrementar la demanda de mano de obra indígena. En 1877, se legalizó el sistema de trabajo por deudas, conforme al cual los terratenientes exigían parte del pago de las deudas de sus peones en trabajo. Las deudas eran heredadas de padres a hijos y como los salarios eran extremadamente bajos, los indios permanecían en un perenne estado de morosidad. Ello condenaba a familias enteras a trabajar para los cafetaleros durante generaciones. A pesar de estas duras medidas, la escasez de mano de obra continuó y en 1878, Barrios pasó una "Ley de Vagancia" que obligaba a todos los desempleados a trabajar cuarenta días al año en obras públicas (Dombrowski 1981, p 28). Este tipo de medidas destruyó el aislamiento en que los indígenas habían vivido durante los últimos veinte años y volvió a plantear, con mayor intensidad, los difíciles problemas de un país profundamente dividido por diferencias étnicas, económicas y sociales. Bajo el largo gobierno de Justo Rufino Barrios, los ferrocarriles, la energía eléctrica, los sistemas de navegación fluvial a vapor, los tranvías y otras manifestaciones de tecnología moderna aparecieron en el país. Barrios apoyó estos adelantos materiales en una política de amplias concesiones a empresarios y firmas extranjeras para la explotación de minas, vías férreas, construcción de puertos, instalación de sistemas de telegrafos, teléfonos, desarrollo de la ganadería y las plantaciones agrícolas, en particular café, cacao, zarzaparrilla, caucho y banano. La figura de Barrios resume la imagen del dictador progresista, duro y despótico, pero titular de un energético e indiscutido liderazgo personal. Aunque su régimen no trajo mayor justicia ni progreso social, ni se preocupó tampoco por el desarrollo de instituciones democráticas, en lo económico, su mandato permitió grandes ganancias a la ya poderosa oligarquía nacional y a sus nuevos aliados foráneos y fortaleció la tradición caudillesca y autoritaria del país (Dombrowski 1981, p 28)

En otro curioso paralelismo con su antecesor Carrera, a Justo Rufino Barrios también le tentó el viejo sueño de la unión centroamericana. Esto lo llevó a intervenir con frecuencia, en los asuntos internos de Honduras, El Salvador y Nicaragua, en apoyo de los Presidentes liberales, así como a gastar mucho de su energía y de los recursos de Guatemala tratando de reconstruir la Unión por la fuerza, mediante decreto de 28 de febrero de 1885. En esto, como era lógico esperar de su tradicional política de aislamiento, el Gobierno de Costa Rica, bajo la Presidencia de los Generales Próspero Fernández Oreamuno y Bernardo Soto Alfaro, fue su principal adversario. A la posición de Costa Rica se sumaron luego Nicaragua y El Salvador. Barrios murió al frente de su ejército Unionista en la Batalla de Achuapa, en territorio salvadoreño (Fernández Guardia 1976, pp 122-123, Salisbury 1984, pp 14-15)

Con la muerte de Justo Rufino Barrios no solo acabó el último intento serio de reconstruir la vieja Federación Centroamericana por la fuerza militar, sino que terminó también, la significación ideológica del régimen de partidos políticos en Guatemala. La distinción tradicional entre Conservadores y Liberales perdió todo sentido. Los nombres permanecieron, pero los partidos se volvieron simples vehículos de manifestación y proyección de caudillos y

personalidades individuales, sin mayor profundidad o importancia doctrinaria. Tanto la oligarquía terrateniente, como el Ejército y la Iglesia se unieron en lo sucesivo para apoyar a quienes pudieran controlar el país, mantener la tranquilidad y, sobre todo, el orden establecido de cosas. De labios para afuera continuó rindiendo homenaje a la Constitución de 1879, pero quienes vinieron después de Barrios de los Liberales sólo conservaron el nombre (Dombrowski 1981, p. 29)

José Reina Barrios sucedió a su tío, hasta su asesinato ocurrido en 1898. Luego de él vino Manuel Estrada Cabrera, quien gobernó ininterrumpidamente hasta 1920. Estrada Cabrera se presentaba como un liberal moderado, pero las elecciones amañadas que extendieron sus periodos de gobierno fueron sólo una fachada para legitimar su mandato personal. La Constitución de 1879 de hecho quedó relegada y, en su lugar, la palabra del Presidente tuvo fuerza de ley. Estrada continuó la política de estímulo, iniciada por Barrios, a las inversiones extranjeras, principalmente norteamericanas y la situación de los indígenas fue especialmente dura durante su gobierno. El trabajo forzado por deudas fue extensivo y hecho cumplir por parte de las autoridades oficiales. Cada varón entre los 20 y los 60 años era considerado como un soldado. El ejército permanente llegó a tener 16 000 hombres sobre las armas, con una reserva de 60 000 más que podían ser rápidamente equipados y movilizados. De este modo, Guatemala llegó a tener un Ejército de gran proporción, en relación con la totalidad de su población (Dombrowski 1981, p. 29)

Con el tiempo, Estrada Cabrera fue perdiendo el apoyo de la oligarquía terrateniente. El 11 de marzo de 1920, a raíz de un incidente que originó la muerte de un Diputado opositor en el propio Congreso Nacional, se desarrolló un fuerte movimiento en su contra, lo que obligó a Estrada a pactar con el líder de la Oposición y a permitir el regreso de los exiliados políticos. Esto debilitó aún más su posición y el 12 de abril de ese año, una amplia revuelta popular lo derrocó. El candidato del Partido Unionista ganó las siguientes elecciones. Sin embargo, en menos de un año otra revuelta lo arrojó del poder, en el cual lo reemplazó el General José María Orellana. Este y su sucesor, Lázaro Chacón, le dieron al país nueve años de relativo progreso, pero siempre dentro de la tradición autocrática de sus predecesores. Chacón renunció por razones de salud y fue sucedido por tres Presidentes en los 3 meses siguientes. Nuevas elecciones se llevaron a cabo en 1931 y el General Jorge Ubico fue electo Presidente (Dombrowski 1981, pp. 29-30)

1.7 Ubico el último caudillo

El mandato de Ubico, que se extendió por catorce años, se insertó en la tradición caudillesca y autocrática guatemalteca y terminó de crear las condiciones para los cambios sociales y políticos que se darían a su final. Bajo su gobierno, por primera vez, se otorgaron ciertas concesiones a los indígenas, a los cuales Ubico le gustaba decirse ser su protector y amigo. Pero el régimen ubicoista no se salió de los cánones del desarrollo terrateniente, sino que se identificó claramente con los intereses de la oligarquía cafetalera (Solorzano Martínez 1987, p. 79)

Cuando Ubico alcanzó el poder, las arcas nacionales estaban vacías. Por medio de una serie de efectivas reformas y medidas económicas, en poco tiempo logró inclusive crear un

superávit presupuestario que se invirtió en la construcción de nuevas carreteras, líneas de transporte, sistemas de alcantarillado y sanidad, etc. Pero también convirtió a Ubico en el principal terrateniente del país. En 1935, al final de su primer mandato, por medio de un plebiscito, obtuvo una prórroga de ocho años. En 1941, por aprobación del Congreso, obtuvo otros ocho años. Durante la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno de Guatemala apoyó a los Estados Unidos en su lucha contra las Potencias del Eje. En la práctica, tal apoyo se tradujo en la expropiación no pagada de todas las fincas, empresas y propiedades desarrolladas por los inmigrantes alemanes que vinieron a Guatemala durante los Gobiernos de Barrios y Estrada Cabrera. Con el pretexto de la Guerra, los partidos políticos fueron prohibidos, la censura se hizo extensiva y cualquier forma de organización sindical o laboral se declaró fuera de la ley (Solorzano Martínez 1987, p 81)

La Segunda Guerra Mundial marcó el inicio del fin del régimen de Ubico. Las ideas democráticas y sociales ejercieron su influencia en los grupos estudiantiles y profesionales y propiciaron el surgimiento de movimientos populares de reivindicación social. También en los mandos del Ejército existía una oficialidad joven inconforme e inquieta, que quería reclamar su cuota de participación y poder político (Dombrowski 1981, p 32)

1.8 La "Revolución de Octubre" y el régimen de los 10 años

Una manifestación estudiantil llevada a cabo en junio de 1944 fue secundada por un grupo de oficiales del Ejército y desembocó en una huelga general contra el Gobierno que se extendió por todo el país. Ubico trató de reprimirlos por la fuerza, pero habiendo perdido el apoyo del Ejército, entregó el poder a una Junta Militar presidida por Juan Federico Ponce de León, sin embargo, quiso perpetuarse bajo el mismo modelo de Ubico. Fue su negativa a realizar elecciones la que precipitó la llamada "Revolución de Octubre" de 1944, dirigida por estudiantes y militares jóvenes, encabezados por el Coronel Francisco J. Arana, el Mayor Jacobo Arbenz y Jorge Tonello, el único civil de lo que se denominó "El Trunvirato" (Dombrowski 1981, p 32)

El Trunvirato procedió a reorganizar el Gobierno guatemalteco. La Policía Secreta fue disuelta y Ubico y sus seguidores, incluidos varios Generales del Ejército, salieron al exilio. Se convocaron elecciones para una Asamblea Constituyente y para integrar un nuevo Congreso. En la campaña presidencial que siguió, Juan José Arévalo, candidato reformista, fue electo por el 85% de los sufragios. Una nueva Constitución se promulgó el 13 de marzo de 1945 y dos días después Arévalo asumió el poder. Esta Constitución incluyó 34 artículos sobre derechos individuales y 33 garantías sociales específicas, rompiendo así con la tradición constitucional pasada. Se declaró el carácter apolítico del Ejército y se consagró la autonomía universitaria. La censura de prensa fue suprimida y el voto fue declarado obligatorio para todos los varones que supieran leer y escribir y optativo para los analfabetos (Dombrowski 1981 p 32)

Arévalo propugnaba un "socialismo espiritual", que era una vaga filosofía que reconocía la necesidad de combinar la justicia social y el bienestar material, pero destacaba la primacía del individuo sobre la materia (Pérez Brignoli 1985, p- 32, Dombrowski 1981, p 33). En concreto, la denominada "Revolución de Octubre" intentó un desarrollo capitalista más acelerado en el

sector agrario, así como una consolidación y crecimiento del mercado interno, que pudiera fundamentar una demanda sostenida y estimulara la producción industrial (Solórzano Martínez 1987, p 81) Dicha revolución también reactivó la política partidista, al permitir la formación de partidos políticos y el desarrollo de actividades propagandísticas y campañas. La coalición de Arevalo pronto se dividió en dos grandes grupos. Los reformistas moderados se agruparon en el Frente Popular Liberador (FPL), compuesto principalmente de estudiantes e intelectuales. Los elementos más radicales formaron el Partido Acción Revolucionaria (PAR) y el Partido de Renovación Nacional (PRN). Pero pronto lo que empezó como un movimiento reformista en lo social y lo económico, se vio infiltrado por elementos marxista-leninistas provenientes del Partido Comunista y sus simpatizantes (Dombrowski 1981, p 33). Esto causaría, más adelante, el colapso del régimen de reformas, al desarrollarse el proceso en el contexto de la Guerra Fría.

Arevalo no llegó a efectuar una reforma agraria que afectara a los grandes terratenientes en beneficio de los campesinos y los indios. Su acción se dirigió más bien contra la United Fruit Co., cuando apoyó los movimientos huelguísticos de los trabajadores bananeros de 1946. Como resultado de esto, la United cesó sus actividades en Tiquisate y empezó una campaña contra el gobierno guatemalteco en los Estados Unidos (Dombrowski 1981, p 33). Las críticas contra el régimen, internas y externas, aumentaron. Para los partidos revolucionarios, Arevalo, iba muy despacio. La oligarquía y las empresas extranjeras, en cambio, estaban muy alarmadas por sus políticas reformistas. El Presidente se vio obligado a apoyarse en el viejo Triunvirato, que aún controlaba las Finanzas y el Ejército. El miembro más fuerte de este grupo era Francisco Javier Arana, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, que se presentó como candidato a las elecciones de 1950. Antes de las elecciones, Arana fue asesinado y corrieron rumores de que Jacobo Arbenz estuvo involucrado en el asunto. Sin embargo, Arevalo, se negó a investigar el crimen. Eliminado Arana, Arbenz se convirtió en el más fuerte candidato a la Presidencia. Aunque el mismo nunca fue un militante, Arbenz se convirtió en la opción del PCG y del PAR, y tuvo apoyo del sector sindical. En 1951, ganó la Presidencia, con el 65% de los votos (Perez Brignolli 1985, p 104, Dombrowski 1981, pp 34-35).

Arbenz inició una política de reformas institucionales más profundas, que conmovieron a las estructuras tradicionalistas y oligárquicas guatemaltecas, así como a los intereses norteamericanos en el país. En 1952 promulgó una Ley de Reforma Agraria que permitía al Gobierno distribuir las propiedades ociosas entre los campesinos sin tierra. La propiedad de estas tierras no se traspasaba a los beneficiarios, sino que se entregaba en usufructo vitalicio a los beneficiarios. Esto causó desconcierto y disgusto entre los indígenas, con su visión tradicional de la propiedad, ya que legalmente las parcelas podían volver a manos del Gobierno en cualquier momento, al morir el titular del usufructo. Arbenz también procedió a expropiar las tierras de la United Fruit Co. y solo ofreció como compensación su valor nominal. Ello condujo a reclamaciones y acciones diplomáticas del Gobierno de los Estados Unidos que no fueron atendidas (Perez Brignolli 1985, p 104, Dombrowski 1981, pp 33-34).

En los siguientes dos años, Arbenz, con el apoyo comunista, accionó contra otros intereses norteamericanos en Guatemala, lo que aumentó la tensión existente entre ambos países. Ante los rumores de que podía estar preparándose un golpe de estado, el gobierno de Arbenz planeó reforzar su posición interna, desmantelando el Ejército y creando milicias campesinas. Esto llevó

al Departamento de Estado norteamericano a señalar que Guatemala se estaba convirtiendo en un satélite soviético y se autorizó a la CIA a organizar una invasión al país desde Honduras. El Arzobispo de Guatemala llamó a la rebelión contra los comunistas y ello encendió aún más los ánimos. En mayo de 1954 más de 4 millones de libras de armas checoslovacas se descargaron en Puerto Barrios y se llevaron a la capital. Tal hecho confirmó la imagen de Arbenz como comunista y se desencadenó la planeada invasión desde Honduras. El ejército optó por no resistir y de este modo Arbenz renunció a la Presidencia el 27 de junio de 1954, siendo sustituido por el Coronel Carlos Castillo Armas (Fornés Bonavia Leopoldo 1986, p 310, Perez Brignolli 1985, pp 104-105, Dombrowski 1981, pp 35-36)

19 La reacción contra la "Revolución de Octubre"

Castillo Armas encabezó una Junta Militar y luego fue confirmado en la Presidencia por un Plebiscito. Gobernó hasta 1957, cuando fue asesinado por uno de los guardias del Palacio Nacional. Durante su mandato, se prohibió el voto de los analfabetos, lo cual afectó sobre todo los derechos electorales de los indígenas, es decir, de más de la mitad de la población del país. Las tierras expropiadas bajo Arbenz fueron devueltas a sus antiguos dueños. La Constitución de 1945 se sustituyó por otra en 1956. Todos los partidos políticos de izquierda fueron disueltos y solo aquellos aprobados por el Gobierno pudieron continuar en existencia. El Movimiento Democrático Nacional (MDN) se convirtió en el partido oficial y luego constituyó la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG). La DCG fue originalmente fundada por un grupo de católicos conservadores de elevada posición económica, pero en los años 60 se convirtió en un partido reformista (Dombrowski 1981, p 36)

Algunas medidas del período revolucionario anterior se mantuvieron. La nueva Constitución presentó una cierta orientación social e incluyó garantías y libertades limitadas. Se promulgó un nuevo Código de Trabajo y se permitió la formación de sindicatos, que no estuvieran dominados por los comunistas. Tierras del Estado fueron distribuidas entre los indios con carácter permanente, en lugar del usufructo vitalicio anterior. Aunque considerado el mejor amigo de la Iglesia desde Carrera, Castillo no impidió el libre ejercicio de otros cultos religiosos. Sin embargo, la persecución a los elementos radicales seguidores del régimen de Arbenz continuó (Dombrowski 1981, p 36, Fornés Bonavia 1986, p 311). Tres elementos fundamentales marcan las características de este período: a) el rompimiento de la vía revolucionaria de desarrollo y la reimplantación de la vía terrateniente en la agricultura, b) la penetración del capital extranjero y un aumento de la dependencia hacia los intereses de los Estados Unidos y c) el desarrollo del anticomunismo, como cemento ideológico de la nueva estructura socio-política guatemalteca (Solorzano Martínez 1987, p 95)

Después del asesinato de Castillo Armas, el Vicepresidente Luis Arturo González asumió el poder y anunció nuevas elecciones. Estas giraron en torno a dos candidatos: Miguel Ortiz Passarelli, por el MDN y Miguel Ydígoras Fuentes, un ex general conservador que había servido bajo Ubico y que encabezaba una coalición de derecha. Las elecciones se llevaron a efecto, pero Ydígoras las tachó de fraudulentas, amenazando con una revuelta. Los disturbios empezaron y el Ejército tomó el poder. En las nuevas elecciones de 1958, Ydígoras Fuentes

gano pero no obtuvo la mayoria necesana De modo que fue el Congreso, dominado por el PND, que eligió a Ydigoras (Dombrowski 1981, p 37)

1 10 Los años de la Guerra Civil No Declarada

Los años siguientes se caracterizaron por grandes dificultades economicas Los precios del cafe cayeron y se generó un gran desempleo Ydigoras establecio un impuesto sobre la renta y un programa de austendad para estabilizar al pais Ello le granjeo la enemistad de la derecha Tambien la izquierda se puso en su contra por la ruptura de relaciones con el regimen marxista-leninista de Fidel Castro, el 28 de abril de 1960 (Almanaque Mundial 1995, p 37) En abril de 1963, Ydigoras Fuentes promulgó una Carta Fundamental de Gobierno En julio de ese año, Guatemala rompió relaciones con el Reino Unido debido al anuncio de la concesion de la autonomia interna a Belice Rebeliones frecuentes en las areas rurales, así como continuas amenazas de Golpe de Estado hicieron que Ydigoras invocara el estado de sitio, suprimiera libertades y garantias y restableciera la censura Paradojicamente, el regimen de Ydigoras tolero la formacion de agrupaciones politicas de izquierda y otorgo ciertos beneficios a los sindicatos (Dombrowski 1981, p 37)

Estas contradicciones llevaron a Ydigoras a perder el apoyo del Ejercito en de 1963 El punto de inflexion fue el anuncio de la candidatura de Arevalo para las proximas elecciones presidenciales Ydigoras la prohibio, pero Arevalo, regreso a Guatemala de todos modos La manifestaciones que se produjeron por tal hecho llevaron al Ejercito a derrocar a Ydigoras En marzo de 1963, el Coronel Peralta Azurdia, Ministro de Defensa, tomo el poder, suspendio la Constitucion y disolvió el Congreso (Dombrowski 1981, p 37)

En 1966, entro en vigor una nueva Constitucion y Julio Cesar Mendez Montenegro fue electo Presidente Desde entonces, en Guatemala se sucedieron los golpes de estado y las consiguientes oleadas de represion de los enemigos politicos Ya en 1962 habia nacido el movimiento guerrillero de las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), que fue combatido por el gobierno de Ydigoras con el apoyo de los Estados Unidos Para 1967, aparecieron las organizaciones del denominado "contraterror blanco", opuestas a las organizaciones guerrilleras comunistas Empezo la accion de los Escuadrones de la Muerte y el secuestro de empresarios y politicos, que de hecho sumieron a Guatemala en un estado de guerra civil no declarada (Fornes Bonavia 1986, p 311)

En 1967, las actividades guerrilleras aumentaron, así como las represiones sangrientas por parte de los sucesivos gobiernos militares, que imponen constantemente las restricciones del estado de sitio Esta represion determino que los sectores progresistas y reformistas tuvieran que actuar mayormente desde el exilio, la clandestinidad, o bien, formando alianzas electorales con partidos inscrtos legalmente Sin embargo, debe señalarse que, en muchos casos, sus mas relevantes dirigentes fueron asesinados, lo cual dejo un vacio de direccion cuyas consecuencias aun se sienten (Rosada Granados 1990, p 37)

En 1976, un terremoto causó gran destrucción en el país, lo que vino a agudizar la ya difícil situación de este. En 1978, fue electo el Presidente el General Romero Lucas, cuyo gobierno rompió relaciones comerciales con el Reino Unido en 1981, a causa del problema de Belice (Almanaque Mundial 1995, p 218). Los repetidos fraudes electorales de 1974, 1978 y 1982, fabricados para la continuidad del sistema político fueron generando crecientes movilizaciones populares que expresaron la protesta por la situación verdaderamente crítica que vivía la población y evidenciaron el estado de descomposición interna de la estructura social guatemalteca (Rosada Granados 1990, p 37)

Como contestación a estas manifestaciones de descontento popular, se sistematizó el terrorismo de Estado en contra de la dirigencia popular y democrática, sindical y campesina, hasta su virtual desaparición. Ello logró, en efecto, un descenso en los niveles de movilización pública urbana. Pero tal nuevo y brutal boqueo a los espacios de manifestación y desahogo de la inconformidad popular hicieron que aumentara el crecimiento de la base social del movimiento insurgente y el incremento de las actividades subversivas (Rosada Granados 1990, p 37)

Lucas García fue destituido en 1982 por un movimiento que llevó al poder a una Junta Militar. Ese mismo año el General Efraín Ríos Montt disolvió la Junta y se proclamó Presidente. Bajo Ríos Montt continuaron las represiones y matanzas colectivas.

2 APERTURA POLITICA EN GUATEMALA

Debido al descontento interno que suscitaba este régimen de terror y al repudio internacional, el 23 de marzo, 1982, se desencadenó un golpe de estado encabezado por el General Efraín Ríos Montt, el cual dio inicio a una apertura democrática en el país.

El Golpe de Estado que llevó al gobierno al General Ríos Montt se gestó con la participación activa del Movimiento de Liberación Nacional y de otros oficiales de alta graduación descontentos con el grupo de los generales. Realizado el derrocamiento del General Lucas, se inició un proceso de desplazamiento, reajustes e intentos de conciliación entre grupos, corrientes y elementos disímiles ideológicamente.

El ascenso de Montt se debió a varios factores (Soberanis 1986, p 20)

- 1 Contradicciones internas en el seno del ejército por el enriquecimiento ilícito del grupo de los Generales,
- 2 Conflicto de jerarquías latentes,
- 3 Necesidad de cambiar la imagen de desprestigio de la institución,
- 4 Descontento de las capas medias del país,
- 5 Contradicciones de política regional en Centroamérica,

Ademas es importante señalar el descontento en que cayó la doctrina de seguridad nacional, lo cual fue el reflejo de circulación de nuevas élites militares y de procesos que se gestaron en el interior del ejército guatemalteco. Durante los gobiernos anteriores, la doctrina de la seguridad nacional habia sido el elemento justificador de los operativos represivos y del clima de terror prevalecientes en el país.

La represión y el terrorismo de Estado fueron la expresión política de fenómenos estructurales que ocurrían en el seno de las clases dominantes: la consolidación burguesa asociada al capital transnacional norteamericano, con participación activa de los generales.

Estos hechos provocaron un aire nacionalista que buscó fragmentar los bloques que se había configurado a lo largo de las décadas pasadas. Ríos Montt, quien presidía una nueva élite militar, pretendió configurar las condiciones para el establecimiento de una nueva política de alianzas, incorporando a pequeños y medianos empresarios y a las capas medias en los diferentes centros de poder institucional. Del mismo modo, Ríos Montt buscó a las diferentes fuerzas políticas: partidos, sindicatos, comités, personalidades, y sociales: capas medias, empresarios medios y pequeños y sectores campesinos, para que apoyaran su gestión estatal.

En lo referente a la política exterior, el régimen se manifestó reticente a sumarse a los lineamientos y metas promovidas por la política exterior norteamericana, dando un cambio sustancial respecto a los patrones tradicionales de la política exterior de los gobiernos guatemaltecos. Esto provocó que la asistencia internacional a Guatemala, prácticamente se paralizara debido a las presiones de los Estados Unidos. Además, al exceso de poder en el ejercicio, aunado a los fuertes roces de la denominación protestante a la que pertenecía el dictador con la Iglesia Católica y con amplios sectores sociales del país.

2.1 El Gobierno de Ríos Montt

Como hemos podido apreciar, la historia política de Guatemala se ha caracterizado por una desviación constante de cualquier modelo democrático formal. Esta situación ha hecho prácticamente imposible la existencia de un Estado de Derecho y la consolidación de la Democracia como sistema político.

El régimen surgido del Golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, buscó reordenar el aparato del Estado tanto en lo referente al control rural por medio de patrullas de defensa civil y las aldeas modelo, como en la dirección política del ejército, tratando de abrir espacios de participación a los sectores medios urbanos.

El Consejo de Estado, presidido por Ríos Montt, pretendió iniciar una nueva etapa en la vida política guatemalteca, al canalizar sus recursos hacia el desarrollo de un proceso de democratización. Sin embargo, después del Golpe de Estado, se anularon las elecciones, se suspendió la Constitución Política y se disolvieron las actividades de los partidos políticos y del Congreso de la República.

Para junio de ese mismo año, con el fin de acelerar el proceso de democratización y de devolver la constitucionalidad al país, se disolvió la Junta Militar de Gobierno y el General Ríos Montt fue nombrado como Presidente de la República. Además, se dio la centralización del poder en la figura de éste y se establecieron Tribunales de Fuero Especial integrados por tres abogados colegiados activos u oficiales del Ejército de Guatemala.

Este órgano, tenía potestad para " conocer procesos, resolver y ejecutar lo resuelto en materia de delitos contra la seguridad colectiva, contra la seguridad del Estado y contra el orden constitucional, incluyendo los delitos políticos y los delitos comunes conexos "(Rosada 1984, p 15)

También se constituyó un Consejo de Estado, al que se le otorgaron funciones de órgano consultivo del Gobierno y que estuvo conformado por representantes del Organismo Ejecutivo, la Banca Privada, los Colegios Profesionales, el sector agrícola, los trabajadores urbanos y agrícolas, el Organismo Judicial, las Universidades públicas y privadas, las Cámaras Empresariales, la Asociación Nacional de Municipalidades, las Organizaciones de Prensa, las Asociaciones Femeninas, los Grupos Cooperativos, los Grupos Étnicos y un Partido Político de extrema derecha. Como se puede observar, se marginó a los partidos políticos dentro de este proceso, especialmente aquellos que estuvieron involucrados en las elecciones fraudulentas de marzo de 1982.

2.2 Proyectos del Consejo de Estado

Con el fin de recobrar la credibilidad del sistema y de acelerar el proceso de democratización, en marzo de 1983, el Consejo de Estado anuncia el inicio de una nueva etapa de apertura democrática. Para tal efecto, se decretaron tres leyes que dictarían los lineamientos generales del futuro proceso electoral del país. Además de emitirse la Ley de Organizaciones Políticas, se estructuraron el Tribunal Supremo Electoral y el Registro de Ciudadanos.

La Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral fue establecida por medio del Decreto Ley 30-83, y tuvo como objetivo primordial del gobierno proveer al país de una estructura jurídico-política que legalizara y legitimara el régimen político, garantizando a su vez el respeto a los principios básicos de la democracia. (Escobar 1987, p 19)

Al Tribunal Supremo de Elecciones se le atribuyó la potestad para que juzgara todos los asuntos relacionados con materia electoral, especialmente la responsabilidad de velar porque se practicaran en Guatemala elecciones libres y legales. Este órgano se convirtió en una de las instancias más confiables dentro del sistema político y posteriormente contribuyó a legitimar el proceso de apertura democrática.

La Ley de Registro de Ciudadanos se creó por medio del Decreto Ley 31-83, para restablecer el ejercicio de los derechos políticos y la participación en la conformación del poder público y de las estructuras del Estado por medio de elecciones libres. Ello se llevó a cabo por medio de la sustitución de la cédula de vecindad por una cédula de identidad emitida por la Dirección de Registro de Ciudadanos. (Escobar 1987, p 18)

El inconveniente radicó en que esta Dirección funcionó como dependencia del Ministerio de la Defensa, lo cual restó credibilidad y confianza a los actores políticos proscritos por las disposiciones legales antidemocráticas vigentes antes del Golpe de Estado

La Ley de Organizaciones Políticas se estableció por medio del Decreto Ley 32-83, que dispuso que el sistema democrático es aquel que satisface los ideales políticos de las sociedad guatemalteca y como tal, estaria legitimado por el consentimiento ciudadano expresado a traves de su participacion, es decir, mediante elecciones libres (Escobar 1987, p 18) Para ello era necesano que los ciudadanos tuvieran el derecho de expresarse y organizarse politicamente y de participar en forma libre y activa en la discusion de los problemas nacionales y sobre todo en la eleccion de sus gobernantes

Esta Ley no sólo determinó la organizacion del sistema de partidos politicos, sino que estableció una serie de normas en torno a la formacion de los mismos, las actividades que desarrollarian, las estipulaciones en caso de fusiones y coaliciones y los procedimientos para el ejercicio de los deberes y derechos de los ciudadanos y de las organizaciones politicas

Si bien es cierto que al menos, la apertura politica del gobierno de Rios Montt genero las bases juridicas e institucionales necesarias para el retorno a la constitucionalidad, la respuesta de los sectores mas conservadores de la sociedad guatemalteca no se hizo sentir

A nivel interno fueron cuatro los factores principales que incidieron para relevar del mando al General Rios Montt (Rosada 1985, pp 17-22)

1 Ademas de un reacomodo en las fuerzas armadas, la llegada de Rios Montt al poder, significó un reordenamiento al interior del bloque ideologico ya que el gobernante, aparte de ser evangelico, apoyo una sene de programas transmitidos dominicalmente por la television guatemalteca y dirigidos a toda la poblacion Ademas, en el sector publico se llegó a percibir, " un avance importante de la concepcion ideologica evangelica y su consolidacion al interior de los cuadros ejecutivos de la administracion publica " (Rosada 1985, p 18) Esta situacion provoco un distanciamiento con la Iglesia Catolica

2 El proyecto del General Rios Montt, fue de caracter "populista apoyado en lealtades militares provenientes de oficiales de jerarquia intermedia y con mando de tropa " (Rosada 1985, p 18)

Esta situacion, en cierta manera produjo en su gobierno una autonomia relativa con respecto a las clases dominantes, que junto con un proyecto de caracter populista creó temor y malestar en aquellas

3 Si bien es cierto el gobierno de Rios Montt proclamo un plan de reactivacion economica, este se plego a las presiones del Fondo Monetario Internacional Prueba de lo anterior es que se aprobo en su administracion una programa de reforma

tributaria que favorecía a la burguesía terrateniente y limitaba las actividades de comerciantes e industriales, ambos sectores poderosos económica y políticamente en esa sociedad. Esta reforma, condujo a adoptar una serie de políticas que "gravaban la renta del capital, el valor agregado, el consumo selectivo de bienes no esenciales y otra serie de rubros sensibles en la actividad productiva del país" (Rosada 1985, p 19)

- 4 Finalmente, el alejamiento que se había producido con los partidos políticos a la hora de formar el Consejo de Estado, fueron factores suficientes y determinantes para que la clase dominante instaurara un nuevo gobierno militar

Todos estos factores produjeron que en agosto de 1983 el General Efraín Ríos Montt fuera depuesto por el Alto Mando del Ejército guatemalteco, trayendo como consecuencia la derogación de estas leyes, exceptuando la referente a la creación del Tribunal Supremo Electoral

3 La Asamblea Nacional Constituyente (1984)

Entre los propósitos más importantes del nuevo gobierno, dirigido por el General Oscar Humberto Mejía Victores, estuvieron, la suspensión de los Tribunales de Fuero Especial constituidos por Ríos Montt y la emisión, en enero de 1984 del Decreto Ley 3-84, Ley Electoral para la elección de la Asamblea Constituyente, fijándose la fecha de su realización para el 1 de julio de ese mismo año (Rosada 1985, p 23)

Con el objeto de establecer democráticamente este órgano encargado de representar la voluntad popular y de elaborar y emitir una nueva Constitución para los guatemaltecos, se emitió una ley de carácter transitorio que determinó que la Asamblea estaría constituida por "88 diputados, 23 por medio de listas nacionales y 65 por distritos electorales. Únicamente los partidos políticos podrían postular candidatos por el sistema de listas nacionales, los diputados distritales podrían ser postulados por los partidos políticos y por los comités cívicos electorales" (Rosada 1985, pp 23-24)

La campaña electoral no estuvo exenta de agresividades por parte de los diferentes candidatos. Además, la ausencia de un proyecto político renovador se dejó entrever en la falta de planteamientos coherentes y concretos, pero, el proceso se realizó con la ausencia de hechos que provocaran incertidumbre en el elector guatemalteco

En cierto modo, los resultados de las elecciones fueron alentadores, ya que en relación con las elecciones de marzo de 1982, el total de votos emitidos se incrementó en un 86%. Sin embargo, los votos nulos representaron un 15% y los votos en blanco un 8%. Esto no solo significó que un 23% de los electores no se sintió identificado con alguna de las 19 opciones presentes sino que ante un sistema político tan fraccionado como el guatemalteco ello podría constituir eventualmente una fuerza política importante y determinante en procesos electorales futuros (Rosada 1985, p 26)

Estos indicadores, junto con los índices de abstencionismo presentados en el Cuadro 1, reflejan no solo la falta de credibilidad en los partidos políticos ante el pueblo guatemalteco, sino que se produjo una generalización de este sentimiento en el sistema político en general

Es necesario recalcar que la constante persecución y represión política por parte de las estructuras militares guatemaltecas, el bajo nivel educativo (53% de analfabetismo) y la polarización social (80% de población indígena) han contribuido a que los índices que reflejan la participación política hayan sido poco elevados (Procuraduría de los Derechos Humanos 1991, p 13)

Cuadro N° 1
ABSTENCIONISMO ELECTORAL EN CUATEMALA
DURANTE LAS ULTIMAS TRES DECADAS
(datos relativos)

Año	Abstención
1966	78%
1970	76%
1984	60%

Fuente Rosada Granados, Hector Guatemala 1984 Elecciones para Asamblea Nacional Constituyente CAPEL Costa Rica, 1985 Pag 32

En una sociedad como la guatemalteca posiblemente no es alarmante un 60% de abstencionismo en un proceso electoral, ya que debido a su desarrollo historico, no existe una cultura política que promueva la participación y manifestación crítica contra el sistema político vigente. Por el contrario, tales índices parecen ser reflejo de una situación de escepticismo ante las instituciones, los políticos, y las prácticas del sistema político en general. Al mismo tiempo, los factores mencionados anteriormente influyen en estos índices de forma directa

El orden de prioridades de los electores en esta Asamblea Constituyente se manifiesta de la siguiente manera (Rosada 1985, p 27)

A favor de los partidos tradicionales	52 5%
Votos nulos y en blanco	23 0%
Opción del centro	13 7%
Partidos de reciente formación	10 8%

Esto se vio reflejado en el número de diputados que le correspondió a cada partido para conformar la Constituyente los partidos de reciente formación obtuvieron 2 puestos, la opción del centro 21 y los partidos políticos tradicionales obtuvieron 65 curules de un total de 88 (Rosada 1985, p 28)

En esta investigación se ha podido comprobar que las relaciones de poder en la sociedad guatemalteca se han venido enmarcando dentro de una estructura de poder caracterizada por la violencia, estructural y física, que ha jugado un papel determinante como instrumento de dominación del bloque en el poder

A pesar de que la sociedad guatemalteca a partir de la primera década de los ochenta, presenta una tendencia hacia la incorporación de nuevos elementos y garantías democráticas, así como sectores de la sociedad civil en la actividad política, el nivel donde se adoptan las decisiones y prácticas del sistema político está arraigado a una cultura política violenta

A manera de resumen, puede considerarse que el contexto social y político de la transición en Guatemala está ligado a la crisis del poder autortario presente en la última década. De ahí la importancia de retomar la tesis de V. Galvez Borrel, en el sentido de considerar:

" 1 la magnitud de la crisis política de la cual se origina la transición, 2 de la capacidad de actuación de las diversas fuerzas políticas en presencia a lo largo de dicho proceso " (Galvez B, Victor 1989, p 32)

En lo referente a Guatemala el régimen autortario (oligarquico) puede subdividirse en los casos de ruptura y reacomodo autortario. Primero nos encontramos con el Estado liberal ejemplificado en las dictaduras de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920), y Jorge Ubico (1931-1944). En 1954, asistimos a una restauración del mismo, pero caracterizado por las consecuencias de la relativa apertura política que se intentó plasmar a mediados de la década anterior (1944-1954) y los golpes de Estado, el de 1963 encabezado por el coronel Peralta Azurdia (exministro de la Defensa del gobierno de Ydigoras Fuentes), y en 1982 el de los "jóvenes oficiales", quienes llevaron al poder al General Ríos Montt.

Si se toma como base lo anterior se encuentra como el sistema de partidos políticos de Guatemala se ve permeado y por tanto sufre también a lo interno un reacomodo post-golpe de Estado.

III PERIODO DE TRANSICION POLITICA

1 Contextualización

Por más de una década, la region centroamencana busco establecer una serie de mecanismos y medios que le permitieran resolver la crisis que tanto la habia afectado. Estos han oscilado entre el uso de la fuerza, como en el caso de Nicaragua y El Salvador y las negociaciones politico-diplomáticas, entre ellas Contadora y posteriormente el proceso de Esquipulas II, que dio paso a una serie de cambios orientados a democratizar y fortalecer los Gobiernos democraticos representativos de los diferentes paises de la region.

Es necesario tener presente la existencia de al menos dos factores extrarregionales que influyeron en la crisis centroamericana. El primero se relaciona con su situacion geopolitica, ya que para los Estados Unidos, potencia hegemonica regional, esta region constituia una zona vital en terminos de seguridad, debido a que formaba parte directa dentro del conflicto ideologico y estrategico con la Unión Soviética. No debe dejarse de tener presente que durante la decada de los 70 y 80 se produjo una rápida proliferacion de movimientos revolucionarios de izquierda, armados y apoyados por la Union Sovietica y Cuba.

Ante esta realidad, el gobierno estadounidense desarrollo una politica de "doble canal". El primero estuvo orientado al fortalecimiento de instrumentos militares, tal es el caso de la utilizacion del territorio hondureño para maniobras contra el gobierno sandinista y de Panama en donde se ejecuta un plan de contingencia basado en las Fuerzas de Despliegue Rapido, puesto a prueba en la invasion a Granada (Gomanz 1989, p 31).

El otro canal de la politica norteamericana, tuvo por objetivo apoyar las democracias, sobre todo por medio de procesos electorales y por la liberalizacion, aunque fuera formal, de algunos derechos, sobre todo en materia de libertad de expresion y organizacion, que permitieran legitimar estos regimenes politicos cada vez mas desgastados.

Sin embargo, estos procesos solamente abrieron espacios limitados de participacion politica, con el objetivo de dar al regimen características democraticas, ya que no permitio la consolidacion de una cultura politica democratica y la participacion politica del ciudadano tendio a reducirse al mero derecho de ejercer el voto.

Dentro de este contexto, a partir de 1982, con el Golpe de Estado de Rios Montt, se comienzan a dar en Guatemala una serie de cambios y reformas dentro del sistema electoral, que garantizarian mayores espacios de participacion politica para nuevos actores.

Otro factor extrarregional que hay que tomar en cuenta fueron los problemas derivados de la relacion Norte-Sur; es decir, de la dependencia economica de los paises subdesarrollados, a finales de la decada de los 70 y al principio de la de los 80, sobre todo en cuanto al deterioro de los terminos de intercambio, la industrialización hacia adentro no competitiva y sin control nacional, la

debilidad de las relaciones financieras mundiales y la crisis petrolera (Gomanz 1989, p 22)

Factores como los anteriores provocaron en estos países una crisis generalizada que afectó no solo el ámbito económico, sino también el político y, sobre todo, el social. La crisis económica, el deterioro de la calidad de vida, el malestar de sectores organizados de la sociedad civil por las demandas insatisfechas, y la implantación de sistemas políticos cada vez más cerrados y represivos fueron elementos importantes que incidieron en el establecimiento de conflictos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Durante este periodo, los gobiernos de los países centroamericanos no abandonaron su tradicional papel de aliados de los Estados Unidos. Con excepción de Guatemala, que desarrolló una política de "neutralidad activa", los demás países se plegaron a la política exterior norteamericana, sobre todo en lo referente al caso de Nicaragua (Soto 1991, p 3)

Existen varios factores que explican la posición de los guatemaltecos. Su ejército ha sido el más poderoso de la región y ha tenido la capacidad de controlar la guerrilla de su país al mismo tiempo que ha gozado de gran autonomía con respecto a los Estados Unidos por lo tanto " los militares guatemaltecos reclamaban un liderazgo en Centroamérica acorde con esos méritos " (Soto 1991, p 3)

Es necesario recordar que dentro de la experiencia del Mercado Común Centroamericano, las burguesías de Guatemala y El Salvador fueron las más beneficiadas y en el caso de la primera, las relaciones económicas nunca decayeron. Lo que es más, la región representaba para Guatemala un objetivo estratégico que permitiría el desarrollo de su economía, ya que la región generaba el 30% de las exportaciones totales del país y el 94% de sus ventas industriales (Soto 1991, p 4). Así, el factor económico fue un elemento importante que estuvo presente dentro del proceso de negociación y pacificación que se desarrollaría en la región y que condujo a la firma de los acuerdos de Esquipulas II y que en nuestro caso concreto, le dieron cierta particularidad.

Guatemala fue objeto del aislamiento internacional por su violación de los derechos humanos, situación que provocó un agravamiento de la crisis económica, pues la comunidad internacional exigía la restitución del Estado de Derecho para provocar una apertura hacia la comunidad económica internacional. Por otro lado, diferentes sectores empresariales, vieron en el proceso de apertura y de institucionalización de la democracia una alternativa viable (Opazo 1990, p 80) para limitar la intervención e influencia de los poderosos sectores militares en la actividad económica. Tales acontecimientos, hicieron que el objetivo central de la política de Vinicio Cerezo fuera la consolidación de la democracia, que estaría muy ligada al proceso de pacificación de la región centroamericana.

Luego de la firma de los acuerdos de Esquipulas II, la agenda inmediata de negociación interna en este país se fijó en la necesidad de acelerar el proceso de negociación entre la guerrilla (URNG) y el Gobierno, una urgente reconciliación que permitiera el consenso y la tolerancia y una reconstrucción nacional basada en la resolución de problemas en torno a los refugiados, los desplazados, las demandas económicas y sociales y, sobre todo, el atacar los problemas de la tenencia de la tierra y la desmilitarización de la sociedad.

Sin embargo, la compleja formación social de la sociedad guatemalteca y sobre todo, una cultura política que tradicionalmente ha promovido las prácticas violentas, tanto dentro de la estructura económica y social como en las prácticas políticas, se presenta como un factor que impide la elaboración de un proyecto político nacional que ponga fin al conflicto interno y al malestar de los sectores populares

Otra gran limitación que enfrenta la sociedad guatemalteca es el poder de las Fuerzas Armadas. El papel de árbitro y la amenaza de un Golpe de Estado es latente, así como el uso de la fuerza y las prácticas políticas antidemocráticas que han marcado la vida política de este país. Esto se refleja en el autogolpe de Estado que el expresidente Serrano Elías quiso dar en mayo, 1993

1 Serrano Elías en el Poder

Bajo el mandato de Jorge Serrano Elías, Guatemala enfrentó momentos de descontento popular así como una crisis de gobernabilidad. Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en 1993, se caracterizaron por los constantes enfrentamientos. El rompimiento del Gobierno con la alianza política que tenía en el Congreso estaba conformada por la alianza entre la Unión del Centro Nacional, Democracia Cristiana Guatemalteca, y el Movimiento de Acción Solidaria, quienes más tarde lanzaron fuertes acusaciones de corrupción por parte del Gobierno.

La crisis se agudizó a tal punto que Serrano Elías optó por resolver la situación poniendo en práctica medidas de fuerza, violentando el orden constitucional (Golpe de Estado, 25 de mayo de 1993). Las medidas adoptadas por Serrano fueron suspensión parcial de la Constitución Política, restricción de las garantías ciudadanas, supresión del Congreso de la República, supresión de la Corte Suprema de Justicia, supresión de la Procuraduría General de la República y de los Derechos Humanos.

De esta forma, Serrano Elías asumió el poder absoluto y convocó a elecciones para una Asamblea Constituyente (Elecciones a la Asamblea Constituyente en un plazo de 60 días). Ante las presiones internas y externas, el proyecto de Serrano fracasó, por lo que se procedió a la reinstalación de los órganos suprimidos y pronto se procedió a elegir un nuevo Presidente de la República.

El 5 de junio de 1993, el Congreso declaró Presidente al entonces Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro De León Carpio. El gran reto que asumiría era dar una lucha frontal contra la corrupción, la impunidad en la Administración Pública y garantizar plena vigencia a los derechos humanos. A estos difíciles retos hay que añadir que, según diversos Organismos Internacionales "En Guatemala, el 85 por ciento de los casi 10 millones de habitantes son pobres, el 68 por ciento están en la pobreza absoluta, 3,8 millones carecen de agua potable y tampoco tienen acceso a la salud, 4 de cada 10 habitantes de 15 años o más, no saben leer ni escribir; el 46 por ciento está desempleado y el déficit habitacional alcanza actualmente el millón de viviendas" (PNUD/CIDEAL 1993, P 157-159)

Las expectativas con las que llegó al Poder De León Carpio no se alcanzaron y ello devino en serios problemas de Gobernabilidad, por lo que solicita (el 27 de setiembre de 1993) al Tribunal Supremo Electoral (TSE) se realizara una consulta popular con el objeto de contar con el apoyo del pueblo para pedir la renuncia de los Diputados al Congreso y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

Para el 28 de octubre de ese mismo año, el TSE, amparado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente, se abocó a realizar dicha consulta en los terminos solicitados por el Presidente de la Republica Pero tal evento fue tachado de inconstitucional por parte de los aludidos y no se pudo realizar La participación de la Instancia Nacional de Consenso, INC (agrupacion de dirigentes politicos de todos los sectores) y algunos otros grupos organizados trataron de buscar solucion a los hechos, sin ningun éxito La solucion ultima fue la adoptada por el Congreso con la aprobacion de una reforma constitucional en la que los periodos constitucionalmente establecidos para el Poder Legislativo y la CSJ se reducirian Con la intermediacion de la Iglesia Catolica dicha propuesta se acepto De esta forma, la crisis politica guatemalteca fue superada una vez mas

De acuerdo con lo negociado entre El Poder Ejecutivo y Legislativo por medio de la Iglesia, se hizo la solicitud de consulta popular, el 17 noviembre de 1993, ante el TSE, quien acogio tal peticion el 25 de noviembre de ese año, convocando para dicho evento el domingo 30 de enero de 1994 (Consulta declarada valida mediante Acuerdo 29-94, por el TSE) Los resultados oficiales dados a conocer el 4 de febrero de 1994 por el Tribunal Supremo Electoral, señalaron un abstencionismo del 84.13 por ciento, calculado sobre un total de 3 439 331 ciudadanos empadronados, ya que unicamente concurren a votar 545,894 electores De estos, 370,044 (67.8%) fueron favorables a la ratificacion de las reformas constitucionales y 70 761 (12.9%) se manifestaron en contra de dicha ratificacion, sumando nulos y 7,982 (1.5%), en blanco De lo anterior se concluye que de un total de 3 439,331 ciudadanos aptos para votar, 2 891,032 no acudieron a las urnas y, en consecuencia, se produjo un abstencionismo cercano al 85 por ciento (IIHD-CAPEL 1994, P 36)

La vigencia de estas reformas constitucionales se produjo a partir del 8 de abril de ese año En total, fueron 37 reformas a la constitucion politica, mas seis articulos transitorios en los que se dieron los instrumentos necesarios para reestructurar las instituciones publicas, asi como la regulacion de aspectos politicos, financieros y administrativos de gobierno

Dentro de este contexto, podemos realizar una caracterizacion que nos permita obtener un mayor conocimiento sobre el sistema de partidos politicos en Guatemala

2 Caracterización del sistema de partidos políticos

Para efectos de esta investigacion, interesa destacar los partidos politicos que participaron en el periodo denominado como "Democratizacion Politica" Esto se hara en forma sistematizada, agrupandolos conforme al momento de ruptura (reacomodo) y dentro de este, conforme su tendencia ideologica (Galvez B, Victor 1988, p 35), de manera tal que logremos determinar cuales han sido las transformaciones en el sistema de partidos politicos que anteceden el proceso de Democratizacion Politica guatemalteca

2 1 Tendencia Ultra-conservadora (derecha tradicional)

1 Movimiento de Liberación Nacional (MLN)

El MLN surgió en 1966, como escisión del Movimiento Democrático Nacionalista. Participó en forma independiente en las elecciones de 1966, 1978, y 1982, y logró obtener aproximadamente un 20% de las votaciones (Gálvez B, Víctor 1988, p 23). Sin embargo, en 1970 y 1974 se presentó en coalición con el Partido Institucional Democrático, logrando ascender al poder en ambas ocasiones. Para las elecciones de 1990 se presentó con la candidatura de Luis Sosa Avila.

Es importante destacar que "de la estructura del MLN se desprenden en forma independiente el Partido Nacional Renovador, en 1982, el Partido Unificación Anticomunista y en 1985 la Unión Nacional O (Así mismo, el) Mantiene fuertes nexos con el ejército (Rosada Hector 1991, p 57).

2 Partido Institucional Democrático (PID)

El PID se fundó en 1966, y como sus características principales pueden señalarse que, mantiene como táctica electoral la conformación de coaliciones con otros partidos políticos, de manera tal que ha logrado alcanzar el poder político en las tres ocasiones en que participó en las elecciones, una con el Partido Revolucionario y las otras dos veces con el MLN. Asimismo, mantiene fuertes nexos con el ejército (Ibid p 57). Para las elecciones de 1990 se une y forma parte del Partido Plataforma No-Venta, apoyando al Gral Ríos Montt.

3 Frente de Unidad Nacional (FUN), Partido de Unificación Anticomunista (PUAC) y Movimiento Emergente Conservador (MEC)

Los tres partidos indicados tienen como característica común su poco peso y relevancia en la palestra política guatemalteca. Sin embargo, es importante mencionarlos ya que el FUN nació durante la apertura política del gobierno de Lucas García (1978-1982), el MEC se fundó a raíz del golpe de Estado, el PUAC es una escisión del MLN, y por último los tres conformaron la coalición denominada Frente Republicano. Para las elecciones de 1990 no se presentaron.

2 2 Tendencia Conservadora (la nueva derecha)

1 Central Autentica Nacional (CAN).

El CAN se fundó con el objetivo de apoyar al general Carlos Arana Osonó en el periodo 1970-1974. Con posterioridad a su oposición al fraude electoral de 1982, la posición del CAN tendió a ser más abierta y democrática (Galvez B, Victor 1988, p 27)

2 Movimiento Acción Solidaria (MAS)

El MAS fue una escisión de la coalición que apoyó y postuló a Jorge Serrano Elías en 1985 y obtuvo el tercer lugar. Tiene la característica de ser una agrupación meramente personalista cuyo objetivo se perfilaba, desde entonces, a llevar a Serrano a la Presidencia. En 1990, volvió a presentarse y en la primera ronda obtuvo un 24,28% de los votos, logrando con ello 12 escaños en el Legislativo (La Nación 14 feb, 1993, p 20 A), así como la oportunidad de participar en la segunda ronda electoral. Para ello buscó una alianza con el PID, el MLN, y el PNR, así como el apoyo del sector vinculado con Ríos Montt. Esto se atribuye a la afinidad político-religiosa entre ambas agrupaciones. En 1991 ganó en la segunda ronda las elecciones, obteniendo el 68,08% de los votos y para las elecciones municipales de 1993 se le consideró el gran triunfador, al obtener el 37,7% del total de los sufragios emitidos (ibid)

3 Plataforma No-Venta

En 1990, presentó como candidato a la presidencia al Gral Efraín Ríos Montt, quien en 1974 fue, "electo a la Presidencia", pero un fraude electoral le impidió asumirla (La Nación oct 1990, 24A). Su plataforma se basó en el principio de "hacer cumplir la ley". Sin embargo, a raíz del pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, así como del Tribunal Supremo Electoral, se denegó la inscripción del partido, argumentando para ello que Ríos Montt fue un líder golpista en 1982.

2 3 Tendencia Centro Derecha

1 Unión del Centro Nacional (UCN)

La UCN se fundó en 1983 y mantuvo en las consultas populares de 1984 y 1985 el segundo lugar en cuanto a votaciones se refiere. Este apoyo se relaciona por un lado, con el aumento de la desconfianza en los partidos de extrema derecha y, por el otro, a su posición y manifestación crítica en el tema del intervencionismo económico. Para 1990, se presentó con la candidatura de Jorge Carpio Nicolle, obtuvo en la

primer ronda un 25 7% del total de los votos emitidos, con lo cual consigue 41 diputados en el Legislativo En la segunda ronda obtiene nuevamente el segundo lugar con un 31 9% del total de los votos (La Nacion 25 de set 1991, p 20A)

2 Partido Nacional Renovador (PNR)

El PNR surgió dentro del marco de apertura política de Lucas Garcia, y para 1982, como consecuencia de su escasa importancia electoral, se coaligo permanentemente con la Democracia Cristiana Sin embargo para las elecciones de 1990 presentó como candidato a Fernando Leal Estevez

3 Partido Demócrata de Cooperación Nacional (PDCN)

El PDCN es la coalicion que apoyo a Serrano Elias para las elecciones de 1985 Una vez pasadas estas se dividió y no fue sino hasta las elecciones de 1990 que presento como candidato a Jose Fernandez

4 Partido de Avanzada Nacional (PAN)

Surgió 14 meses antes de las elecciones de noviembre de 1990 y se caracterizó por tener el apoyo electoral de la Capital Presento como candidato a Alvaro Arzu Ingoyen, cuya carrera política hasta entonces se había limitado a ser el director del Instituto Guatemalteco de Turismo y de la Municipalidad de Guatemala Sin embargo es importante destacar que representa al sector empresario-cafetalero conservador Para las elecciones de 1990 logro obtener el 17 3% de los votos de la primera ronda, lo que se tradujo en 11 diputados para el Congreso (La Nacion 26 set 1991, p 22A)

2 4 Tendencia Reformista

1 Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)

El DCG se fundo en 1957 como consecuencia del reacomodo de fuerzas posterior al golpe de Estado que derroco a Jacobo Arbenz No participo en las elecciones de 1966 y a partir de la decada de los 70 presento en las elecciones en forma de alianzas Asi, para 1970 y 1974 lo hizo a traves del Frente Nacional Opositor para apoyar al general E Rios Montt, en 1982 se alio al PNR, apoyando en esta ocasion a Alejandro Maldonado, y en 1985 logra ganar las elecciones presidenciales con Vinicio Cerezo Arevalo

Para las elecciones de 1990 presento como candidato a Alfonso Cabrera Hidalgo, pero como consecuencia de una enfermedad, este no pudo continuar con su labor proselitista, y obtuvo unicamente el 18% de los votos emitidos, que se tradujeron en la representación de 29 diputados en el Legislativo (La Nacion 14 feb 1993,

p 22A)

2 Partido Revolucionario (PR)

Se fundó en 1957 con el apoyo de los seguidores de Arévalo. Logró ganar las elecciones de 1966, así como llevar al poder a Lucas García en 1978 con el apoyo del PID. Actualmente su cuota de poder disminuye, pero pese a ello lograron presentarse a las elecciones de 1990 con el candidato José Lee Duarte.

3 Partido Socialista Democrático (PSD)

El PSD se fundó en 1970, pero no fue sino hasta 1985 que participó en las elecciones. Para las elecciones de 1990 presentó a René León Schotter, quien es representante de un sector reducido de los izquierdistas (La Nación 16 feb 1993, p 28A).

2.5 Tendencia de Izquierda Revolucionaria

1 Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT)

El Partido Comunista se legalizó en 1952, cuando apoyó al gobierno de Jacobo Arbenz. Dos años después pasó a la clandestinidad. Para 1962 integraron las Fuerzas Armadas Rebeldes y en 1982 algunos de sus miembros conformaron la URNG.

Con base en todo lo anterior podemos afirmar que el Sistema de Partidos Políticos en Guatemala se caracteriza por ser atomizado, fragmentado y por tender hacia un pluralismo sin distancia ideológica. Es decir, limitado a una concepción ideológica, principalmente conservadora (Rosada Hector 1992, p 72).

En cuanto a su función dentro del Sistema, los partidos guatemaltecos han "funcionado como electoral y no como instancia de intermediación social () expresando la necesidad de la estructura de poder, legitimando su dominación política, utilizando el recurso demagógico de ampliar el espacio de la participación, permitiendo la práctica electoral de las clases subalternas" (Ibid p 71).

3 EL papel de los partidos políticos durante el periodo de Democratización Política

3 1 Análisis político por Administración

Es importante señalar que el proceso de democratización guatemalteca “ consiste en un momento especial de cambio social, que inicia su separación de estructuras autoritarias y que plantea el propósito de la construcción de estructuras sociales fundamentales y sin objetivos fáciles de captar y de entender ” (Rosada Hector 1991, p 45)

Por otra parte, “ la secuela de 30 años de autoritarismo, ha obstaculizado el surgimiento del clima de credibilidad necesario para que las fuerzas políticas se identifiquen con el proceso de transición, por una parte y estén dispuestas a la concertación por otra ” (Galvez Victor 1989, p 33)

3 1 1 Administración Cerezo Arévalo

El escenario político del periodo de democratización política de Guatemala lo podemos caracterizar entonces por la participación de partidos de derecha, y el triunfo en las elecciones presidenciales de 1986 del partido Demócrata Cristiano, encabezado por Vinicio Cerezo Arevalo quien “contaba con el apoyo del sector del ejército de mentalidad modernizadora ” (Guerra Alfredo 1990, p 2)

Los informes de los observadores de estas elecciones, consideraron que dichos procesos fueron auténticos, de modo que el gobierno de Cerezo estuvo investido de legitimidad, a nivel interno y externo

Durante la administración Cerezo Arevalo, el Sistema Político de Guatemala se caracterizó por un fraccionamiento en los centros de poder. Ante esta situación, la administración demócrata cristiana requirió del consenso y legitimidad en una sociedad caracterizada por la atomización de las distintas fuerzas políticas, cuya tendencia ha sido la radicalización de sus posiciones. Esta definición de intereses de grupo limitó la acción al interior de su sociedad (Castro Fiona 1987, p 63-74)

Para lograr minimizar dicha situación, el Gobierno propuso como estrategia política la concertación. Este proceso se inició con la propuesta de negociación hacia la iniciativa privada, la cual trajo como resultado, “acuerdos básicos en torno al Plan de Reordenamiento Económico, estableciendo así con la empresa privada una especie de alianza que los anteriores gobiernos militares nunca habían logrado alcanzar” (Envío 1987, p 11)

Los principales objetivos del plan tendían a la unificación cambiaria en el mediano plazo. Para no afectar el incremento y la diversificación de las exportaciones, se le concedió a los exportadores un beneficio cambiario, vendiéndoles \$1 por Q 2 50, lo que propició una mejora o recuperación de la economía guatemalteca para 1987 (Envío op cit p 13-14 y p 29)

Es importante señalar que también en este periodo los grupos exportadores fueron los que se beneficiaron con las políticas económicas desarrolladas por esta Administración. Sin embargo, la fuerte y detonante presión social y el progresivo endeudamiento del país, impidieron un impulso real en el desarrollo económico.

Dentro de esta dimensión, los aspectos políticos adquirieron importancia, ya que se intentó llevar a cabo la consolidación del proyecto de democratización, negociación y reconciliación, por medio de las cuales se lograba captar el apoyo económico y político necesarios para enfrentar los profundos desequilibrios estructurales de Guatemala.

Algunos de los intentos de democratización se tradujeron en que

- 1 El 26 de oct. de 1986, V. Cerezo juramentó a los integrantes de la Comisión Nacional de Reconciliación, constituida por Roberto Carpio Nicolle y Leopoldo Sandoval, representantes del gobierno, el Obispo Rodolfo Quesada Toruño y Juan Gepandi, por la Iglesia Católica, Jorge Serrano Elías por parte del Partido MAS y el Crl Francisco Luis Gordilla por la oposición (MEC) y como ciudadanos notables Teresa de Zarco y Minor Pinto Acevedo (Inforpress Centroamérica set 1987, p 7)
- 2 Se dio inicio a las conversaciones entre la URNG y el Gobierno. La realización de estas produjo la inconformidad del sector de extrema derecha, plasmada en las denuncias por parte de los diputados de los partidos MLN y PID, que denunciaban un posible Golpe de Estado (Inforpress Centroamericano nov 1987, p), cuyo intento se concretó el 11 de mayo de 1988 (ibid mayo 1988, p 12)

Debe recordarse que tanto el Gobierno como los sectores dominantes veían las demandas de la URNG con recelo porque ambos eran conscientes de que debían otorgar mayores concesiones si ampliaban la negociación a nivel multisectorial, como proponía la guerrilla. Por su parte, los sectores populares y los partidos políticos que propusieron el Pacto Social (Remítase a Centroamérica Hoy nov 1988), pretendían que el diálogo se formalizara y con ello se ampliaran los espacios políticos a otros actores.

A pesar de las presiones de la extrema derecha se logró que el 7 de noviembre, 1988, se inaugurara el diálogo nacional al que asistieron el Gobierno, la Iglesia Católica, los Sindicatos, las Cooperativas, algunos Partidos Políticos, las Empresas, las Universidades, los Colegios Profesionales, y algunos gremios, sin embargo, tanto la Guerrilla -por no tener los requisitos legales- como el Ejército - por ser "apolítico"- estuvieron ausentes (Centroamérica Hoy nov 1988, p 1-2)

Los sectores de la extrema derecha que rechazaron la reunión fueron toda la extrema derecha tradicional, el PMLN, el PID, el CACIF, y la Unión Nacional Agraria (UNAGRO). Sin embargo, esta última decidió unirse al diálogo para que estuviera presente el sector patronal y poder solucionar el problema que en ese momento se tenía con los sindicatos (EL Gráfico abril 1989, p 10)

- 3 La apertura de espacios políticos, por medio de una mayor posibilidad para que los diferentes sectores del país se introdujeran en la expresión política y no armada. Esto dio lugar al surgimiento del movimiento sindical, como principal vocero de las necesidades sociales, mientras que la mayoría de los Partidos Políticos tendieron a unificarse hacia la derecha y a apoyar a los principales sectores económicos

Esta polarización de intereses se profundizó en 1988, con una nueva intención de golpe de Estado para solucionar la denominada "crisis institucional", exhortado por el presidente del Partido Movimiento de Liberación Nacional (MLN), (Centroamérica Hoy Octubre 1988, p 22) Recordemos las presiones económicas ejercidas por el sector dominante, así como por el sector popular

Un ejemplo de lo anterior fueron los enfrentamientos en el campo económico entre los sindicatos y la empresa privada, que se tradujeron en el intento de golpe de Estado del 9 de mayo de 1989, neutralizado por las tropas del Ministerio de Defensa

Ante este hecho, el secretario del Partido Socialista Democrático, Mario Solorzano, consideró que "se debe castigar a los responsables de estas acciones con todo el peso de la ley, (en forma contrastante encontramos la posición de) el secretario del Partido Frente de Unidad (FUN), (al considerar) que para evitar los continuos golpes es necesario que el Presidente Cerezo renuncie para eliminar el pretexto y así no romper el orden constitucional" (El Gráfico mayo 1989, p 3)

3.1.2 Campaña Política

Por lo anterior se puede señalar que paralelamente al surgimiento de los sindicatos, se produjo la atomización de los Partidos Políticos que comenzaron a organizarse para las elecciones de 1990. De este modo nos encontramos en forma separada al Partido Demócrata Cristiano con el precandidato Alfonso Cabrera, y al Partido Revolucionario con el precandidato Fernando Andrade Díaz Durán

Por su parte, los partidos de la derecha MLN, PID, FUN, iniciaron negociaciones para nombrar como candidato único al Gral Efraín Ríos Montt. Sin embargo, estas negociaciones se acabaron cuando Ríos Montt aceptó ser candidato para el Partido FUN (Ibid Feb 1989, p 11). Como consecuencia de ello, el Gral Hector Mario Lopez Fuentes renunció a su precandidatura para el PMLN, anunciando, además, que conformaría otro Partido denominado Movimiento Unificación Nacional (Ibid marzo 1989, p 6). En el caso de los partidos del centro derecha, UCN y MAS, tendían a fusionarse en uno solo (Infopress Centroamericano set 1988, p 11)

Al inicio de 1990 se empezaron a presentar los primeros reajustes en las plataformas partidarias tendientes a la ampliación de una alianza conservadora en contra de la probable continuidad del Partido Demócrata Cristiano, (Rosada Hector 1992, p 75). En plena campaña electoral el partido oficialista inició una serie de estrategias electorales para debilitar a su oposición

Primero trató de dividir las plataformas electorales contendientes, después prolongó la indefinición en la resolución sobre la inscripción del Gral Ríos Montt, a quien se le adjudicaba el primer lugar en las mediciones de intención de voto. Avanzada la campaña, tal inserción fue finalmente denegada (Ibid p 75)

A diferencia de las elecciones anteriores, el tema de la ampliación de los derechos políticos ciudadanos, la reforma constitucional, y las transformaciones sociales forman parte de los temas que los partidos políticos incluyeron en su agenda. Esto se atribuyó a un proceso de conversaciones iniciadas con el URNG. Sin embargo, estos no fueron más que discursos políticos, pues dentro de los programas de gobierno no se presentaron opciones claras (Ibid p 76)

4 El sistema electoral guatemalteco

4.1 Legislación electoral

En la constitución de 1945 se logró incorporar una transformación que buscaba la representación de las minorías, por medio de los partidos políticos, sin embargo, las restricciones a nivel de requisito como votante se mantuvieron. Paralelamente, se creó el Registro Cívico de Ciudadanos con el fin de controlar el padrón electoral.

Para 1956, se establecieron como requisitos para ser votante, que los hombres fueran mayores de 18 años y que las mujeres supieran leer y escribir. También se reconoció la libertad de organizar partidos políticos no comunistas o totalitarios y a nivel institucional, se creó un Tribunal Electoral como órgano autónomo (Escobar Armas, Carlos 1986, p 135-167)

Diez años después se establecieron los requisitos para los partidos políticos, entre los cuales destacaban contar con 50 mil firmas de las cuales un 20 % debía ser alfabeto. Los requisitos de elector se mantuvieron y a nivel institucional se creó el Registro Permanente de Electores, así como el Consejo Electoral. El primero se encargaba del control de electores, mientras que el segundo de las cartas y procedimientos de los partidos políticos, así como del escrutinio, declaración y acciones de nulidad contra las votaciones (Escobar Armas, Carlos 1986, p 135-167)

En 1982, como consecuencia del golpe de Estado, se derogaron las leyes de 1966 en materia electoral, es decir, la ley orgánica del Tribunal de Elecciones, la Ley de Registro de Ciudadanos y la Ley de Organizaciones Políticas y se decretaron nuevas leyes asociadas a la regulación del proceso electoral, dentro de lo que se denominó apertura política.

A partir de este momento, el Consejo de Estado inició el proceso de conceptualización del nuevo régimen. Los partidos políticos rechazaron esta actividad por varias razones: 1) el Consejo era el antiguo asesor de Ríos Montt, 2) se daba una cuota de participación política a los partidos políticos. Sin embargo, dicho Consejo continuó su trabajo y presentó las normas conocidas como "Leyes pre-electorales" (Galvez Borrel, Víctor 1991, p 47 -48)

El 31 de mayo de 1985, se promulgó una nueva Constitución que trata de fortalecer al Estado de Derecho y, paulatinamente, a las instituciones democráticas como son la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo de Elecciones (Rosada Hector 1992, p 69) Además, se decretó la Ley de Partidos Políticos, en la que se establece que solo los reconocidos pueden postularse e inscribir candidatos a todos los cargos de elección popular (Ibid p 72)

En cuanto a la legislación electoral en materia de partidos políticos, podemos señalar que, para 1986, se establecieron como requisitos para su permanencia la firma de aproximadamente 4 000 afiliados alfabetos, un mínimo el 4% de los votos en los comicios Cumplidos ambos requisitos, el partido político tiene derecho a un crédito político del 20% según su caudal electoral (Escobar Armas, Carlos 1986, p 135-167)

4 1 1 Legislación electoral de Guatemala (1985) Marco constitucional

La Constitución define el sistema de gobierno guatemalteco como "republicano, democrático y representativo" En materia político-electoral su título II, denominado "Derechos Humanos", capítulo III, se refiere a los "Deberes y Derechos Cívicos y Políticos, al igual que su capítulo V, "Estructura y Organización del Estado, capítulo I, "Regimen Político Electoral" establecen (Constitución Política vigente en 1986) materia

La Constitución guatemalteca introduce el concepto de Democracia, que se relaciona con el de participación Por eso es vehemente al establecer la garantía y promoción de la participación política ciudadana en la vida de la República, ya que se considera que dicha participación afecta el sistema en dos sentidos, en forma positiva si la participación es amplia y en forma negativa si se da en menor grado

Esta carta política determina como derechos y deberes ciudadanos los siguientes inscribirse en el Registro de los Ciudadanos, elegir y ser electo, velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral, optar a cargos públicos, participar en actividades políticas, defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la presidencia

El territorio de la República guatemalteca se divide administrativamente en Departamentos, el gobierno de cada uno de ellos está en manos de un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República A su vez, los Departamentos se dividen en Municipios, cuyo gobierno lo ejerce una Corporación, integrada por un Alcalde, Síndicos y Concejales de elección popular La Administración es descentralizada y también se establecen Regiones de Desarrollo, siguiendo criterios económicos, sociales y culturales

El Regimen Político electoral se define en el capítulo V constitucional, donde se garantiza la libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, así como, el establecimiento de una reserva de ley en la materia También regula lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, las organizaciones políticas, las autoridades y órganos electorales y el proceso electoral

En los capítulos constitucionales II y IV se plasman los derechos y deberes cívicos entre los que se mencionan el servir y defender a la patria, cumplir y velar porque se ejecute la Constitución y obedecer las leyes, guardar el debido respeto por las autoridades y contribuir con los gastos públicos. También señala los derechos y deberes políticos, entre los que incluyen la inscripción en el registro de ciudadanos, el elegir y ser electos, la participación en actividades políticas, la defensa del principio de alternabilidad y la no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Según los artículos 169 y 188 de la Constitución, el Tribunal Supremo Electoral es el único órgano facultado para convocar a elecciones.

A) Ley Electoral y Partidos Políticos

Los lineamientos contemplados en esta ley son básicamente los emitidos durante el gobierno de facto. Dicha ley está conformada por cuatro libros o secciones. De estos el que más interesa a los efectos de este trabajo es el LIBRO UNO, que regula lo referente a la ciudadanía y el ejercicio del voto.

Se destacan los derechos y deberes de los ciudadanos, en armonía con la Constitución, así como la suspensión de los derechos ciudadanos y la pérdida y recuperación de la ciudadanía. En cuanto al voto, establece que es derecho y deber cívico, universal, secreto, único, personal y no delegable. Se limita el libre ejercicio del voto a aquellos ciudadanos que se encuentren en servicio activo en el Ejército o en los Cuerpos Policiales.

La ley mantiene el criterio de que son sujetos y objetos de ella todos los guatemaltecos mayores de 18 años de edad, los cuales, a partir de ese momento se consideran como ciudadanos, sin distinción de sexo, religión, raza o condición económica.

B) Las Organizaciones Políticas

Si se parte de la premisa de reconocer la libertad de asociación y la garantía, mediante la acción de inconstitucionalidad que pueda ejercer cualquier ciudadano a quien se pretenda obligar a ingresar a determinado partido político u organización, se señalan tres tipos distintos de organización política.

- a) Los partidos políticos y los comités cívicos formados para transformarse como tales. Mediante Decreto N° 1-85 (Ley Electoral), se definen como institución de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida. Los califica como organización en la cual deben responder a principios democráticos y permanentes conforme a sus estatutos.
- b) Los comités cívicos electorales. Se organizan con el objeto de participar en los procesos de elección de cargos populares para integrar corporaciones municipales, su carácter es transitorio y limitado a ese tipo de actividades.

- c) **Las asociaciones con fines políticos** Sus funciones y objetivos son variados y múltiples, su creación se justifica en el tanto que abre un espacio para la participación científica en el estudio y análisis de la problemática nacional

LIBRO DOS - De las organizaciones políticas

“Define cuales son las organizaciones políticas, incluyendo además de los partidos políticos y comités cívicos electorales, a las asociaciones con fines políticos cuyo objeto es la difusión cultural y formación política, mediante el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional. Estas asociaciones pueden participar en procesos electorales y se regulan de acuerdo con el Código Civil, pero la autorización, aprobación de sus estatutos e inscripción corresponderá al Registro de Ciudadanos, no al Registro Civil, como corresponde a las asociaciones de otra índole, no lucrativa

En este libro se destacan algunos principios, tales como

- a) **Pluralismo político** se da facilidad de inscripción, por lo que la ley señala que para inscribir un partido sólo se requiere la afiliación de un individuo por cada dos mil habitantes (alrededor de 3 000 afiliados, según último censo realizado en 1981). Esto facilita la proliferación de los Partidos Políticos
- b) **Democracia interna** mediante la participación amplia de las bases partidarias en los procesos de elección popular
- c) **Amplia participación** de las organizaciones políticas y la fiscalización de los procesos electorales
- d) **La Deuda Política o Financiamiento Estatal** se brindará a los Partidos Políticos que hayan obtenido más del cuatro por ciento de los votos válidos emitidos en la primera ronda de elección presidencial, a razón de dos quetzales por cada voto emitido a favor del respectivo partido o coalición

LIBRO TRES - Autoridades y Órganos Electorales

En este libro se estipulan las atribuciones y funciones del Tribunal Supremo Electoral, el cual es autónomo (política y económicamente) y no está supeditado a ningún Poder del Estado. Como máxima autoridad electoral, le corresponde convocar y organizar los procesos electorales, así como declarar el resultado y validez de las elecciones, debiendo velar por la pureza de los eventos electorales

El Tribunal está integrado por cinco Magistrados titulares y cinco suplentes nombrados por período de seis años. En el área administrativa se compone de un Secretario General, Inspector General, Auditor y Jefe de Departamento de Contabilidad

LIBRO CUARTO - Proceso Electoral

Este libro destaca los siguientes principios

- a) **Descentralización de funciones**, por medio de una amplia participación ciudadana en

- los procesos electorales, tanto a nivel de funcionarios del TSE como de los que integran las Juntas Electorales, Departamentales, Municipales y Receptoras de Votos
- b) Elección presidencial, a dos vueltas. La segunda elección se realiza en los casos en que ninguno de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República obtengan mayoría absoluta (mitad más uno del total de votos válidos) en la primer ronda, y participarán aquellos dos grupos que alcanzaron las votaciones más altas en su favor
 - c) Sistema de elección de Diputados por lista nacional y distrital. El elector debe emitir dos votos, uno para elegir el Diputado de su preferencia a nivel nacional conjuntamente con la planilla presidencial, y otro para elegir al Diputado que representará su distrito en el Congreso de la República
 - d) Sistema de calificación del sufragio. Existen tres:
 - Mayoría absoluta: este se aplica a la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República y se da como ganador aquel que obtenga la mitad más uno de los votos válidos.
 - Mayoría relativa: se aplica a los procesos de elección municipal, alcaldes y síndicos, y se adjudica la plaza en disputa a aquel que obtenga el mayor número de votos.
 - En las consultas populares también se aplica este sistema.
 - Sistema de representación proporcional de las minorías: se aplica el sistema de cifras repartidoras o métodos de Hondt a la elección de diputados, ya sea por lista nacional o distrital, así como también, a los electos para que los representen en el Parlamento Centroamericano y Concejales de las Corporaciones Municipales.
 - e) Difusión amplia y rápida del resultado de la elección
 - f) Causas de nulidad de votación y/o elección y sus efectos. La Ley en comentario establece como causales de nulidad del acto electoral cuando la bolsa que contiene los votos se ha violado, o cuando haya evidencia de que hubo falsedad en la comisión, coacción, violencia o amenaza ejercida por algún miembro de la Junta durante la celebración del proceso, cuando se haya cometido cualquier otro acto que razonablemente pueda haber alterado el resultado de la votación.

Por su parte, el efecto de la nulidad de oficio consiste en eliminar del escrutinio los resultados parciales de las mesas o municipios donde haya ocurrido la nulidad. Dicha nulidad se puede dar por dos factores: uno, cuando en la emisión del voto se haya cometido un error, y dos, sobre elecciones o resultados electorales que las Juntas Receptoras de Votos hayan declarado como tales.

4.2 Legitimidad de los partidos políticos en Guatemala

Para 1981, el contexto interno guatemalteco se caracterizaba por la presencia de los insurgentes en casi todo el país, el desgaste ideológico del sistema militar, la corrupción gubernamental, y la intensificación de las tensiones sociales. Dentro de esta problemática de ingobernabilidad se produce entonces, en 1984, la necesidad de generar un nuevo reacomodo dentro de los sectores dominantes, con el fin de modificar la conducción política, por medio de la relativa inserción de nuevos actores que, por un lado, mantengan el modelo dominante y mientras que, por otro, legitimen fraudulentamente o no, vía urnas electorales el sistema político imperante (Rosada, Hector 1991, pp 67-70)

Por otra parte, a inicios de la década de los 80, la población guatemalteca sumaba alrededor de 7.3 millones de habitantes, de los cuales 3.5 millones eran mayores de 18 años, diez años después, las cifras aumentaron a 9.2 millones y 4.4 millones respectivamente (Rosada Hector 1991, p 86)

Si se parte entonces de la dinámica política descrita, así como de los datos de población, se puede analizar la relación de legitimidad de los partidos políticos en Guatemala, por medio del estudio comparativo del comportamiento electoral, es decir, la relación existente entre los sufragios obtenidos y los sufragios emitidos, además se incluya que dentro del mismo, un breve estudio sobre el fenómeno del abstencionismo en Guatemala, que demostrara que pese a que nos encontramos en un proceso de transición hacia la democracia, específicamente en una etapa de democratización política, como consecuencia de la deslegitimación de los Partidos políticos, esta ha aumentado con los gobiernos civiles

A partir de 1982 en el sistema de partidos políticos guatemalteco se produce una "fragmentación partidaria extrema", (ver anexo #4), por lo que en la práctica esta situación se traduce en que ningún partido político por sí mismo logra alcanzar una mayoría en la primera ronda electoral, como consecuencia de esto es que para la convocatoria a la segunda ronda, la conformación de alianzas o coaliciones es un fenómeno normal, ya que de no formarse estas sin duda no se lograra alcanzar el porcentaje superior del 20% de los votos emitidos (ver anexo #1 Y #3)

4.2.1 Análisis de los resultados electorales durante el periodo de estudio

Como antecedente electoral, se partira de las elecciones realizadas en junio de 1984, en las que participaron diecisiete partidos políticos, de los cuales ocho de ellos con nuevas agrupaciones. Los resultados electorales en esta ocasión reflejaron un dominio entre los grupos progresistas y de centro derecha, al obtener la DCG el 16.3%, la UCN el 13.7% y la coalición MLN/CAN el 12.5% (Galvez 1988, p 45)

En cuanto al abstencionismo electoral, este fue de 22%, que representa un porcentaje menor que en las elecciones anteriores, en las que fue de un 54% (Rosada, Hector 1991, pp 67-70)

Con base en estos datos se puede ver como, por una parte, ninguno de los partidos logra obtener una amplia mayoría, y por otra, que su fragmentación es el resultado de la captación de los votos de la extrema derecha producto del desgaste y desacreditación de estos en sus administraciones anteriores

En 1985, el Tribunal convocó a las elecciones para Presidente, Vicepresidente, Diputados, y Municipales. La participación de los partidos políticos en esta elección disminuyó con respecto a las de 1984. Además, en esta ocasión se presentaron tres alianzas políticas MLN/PID, PDCN/PR y PUAC/MEC/FUN, así como partidos individuales UCN, DCG, PSD

Los resultados de la primer ronda efectuada el 3 de noviembre de 1985, señalaron un 34% para el PDCG, un 18% para el PUCN, y un 12% para la alianza PDCN/PR. El porcentaje de abstención fue del 31%, y el de legitimidad logró alcanzar el 34%

Para la segunda ronda se presentaron a los comicios el PDCG y el PUCN, que obtuvieron como resultados el 63% y el 29% respectivamente (Rosada 1991, p 86)

En este caso se indica nuevamente el dominio de la DCG, que supera a la derecha tradicional. Además, si comparamos el total de votos emitidos en la primera ronda y así como en la segunda, con los votos obtenidos por el partido político triunfador. Nos encontramos con que, el total de votos emitidos disminuyó en 0.1%, que se traduce en el 3% de la población que podía votar, o bien en 4% de las personas que estaban empadronadas, además nos encontramos que de una ronda a otra (un mes), el nivel de abstencionismo aumentó un 4% (Ver Anexo #3)

Sin embargo, el grado de legitimidad del partido triunfador se duplicó. Debe de recordarse que en la segunda ronda solo se presentan los dos partidos que hayan obtenido mayoría

La convocatoria de las elecciones para 1990, tuvo como resultados en su primer ronda (11 Nov 1990), el triunfo de la UCN, y en un segundo lugar el PMAS y el porcentaje de abstención alcanzó el 52% de las personas que podían votar, por su parte el porcentaje de legitimidad que el partido UCN alcanzó fue de un 22% de los votos (ver cuadro # 2)

Dos meses después, se llevó a cabo la segunda ronda con la participación de PMAS, y PUCN. En esta ocasión el partido triunfador MAS logró obtener el 65% de los votos válidos, mientras que el UCN agrupó solamente el 30% de estos. Por su parte, el porcentaje de abstencionismo y de legitimidad alcanzaron el 55% y 65%, respectivamente (ver cuadro #3)

Con base en los datos anteriores, se nota como de una ronda a la otra, el total de los sufragios efectuados disminuyó en 400 mil personas aproximadamente. Sin embargo, el porcentaje de abstencionismo alcanza la mayor cantidad durante el periodo de estudio, mientras que el porcentaje de legitimidad en esta elección alcanzó también la cantidad más elevada. Lo anterior se entiende al tomar en cuenta la alianza efectuada por el MAS para hacer frente a UCN

Las razones políticas de estos resultados las podemos comprender cuando incluimos en nuestro análisis que la UCN había incursionado en los espacios políticos de sectores populares en un inicio, mientras que para la segunda ronda establece negociaciones con los sectores neoliberales, reuniendo en su plataforma a líderes del ejército, como es el caso del vice presidente quien era miembro del MLN (Rosada 1990, p 59)

Por su parte, el MAS buscó aliarse al PAN y al PSD, así como a personajes claves de la Cámara Empresarial y de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Debemos tomar en cuenta el hecho de que, como consecuencia de la objeción por parte de la Corte Suprema a que Ríos Montt se presentara como candidato (Remítase a Rosada 1990), la opción con la que sus seguidores lograron identificarse fue con este partido (Rosada 1991, p 78)

Con base en lo expuesto podemos afirmar entonces que en Guatemala el sistema fragmentado de partidos políticos, lejos de reflejar un aumento en la participación real y por tanto en el acceso al poder de los diversos sectores sociales, más bien evidencia que los resultados electorales no han variado la estructura de poder, que reforzó el mecanismo electoral a nivel de legitimidad (Rosada 1992, p 79)

5 Caracterización del Congreso en Guatemala

5.1 Unicameral

Según el censo de 1981, el número de diputados que integran el Congreso de la República de conformidad con las reformas constitucionales de 1993, es de 91 miembros

Conforme al art 38 de las reformas electorales, que se convertiría en el art 23 de los transitorios de la Constitución, los actuales diputados cesarán funciones el 14 de enero de 1996

5.2 Resumen comparativo de las principales atribuciones del Congreso Guatemalteco, según el texto constitucional del 31 de mayo de 1985 y las reformas del 17 de noviembre de 1993

El texto constitucional vigente en Guatemala fue decretado, sancionado y promulgado el 31 de mayo de 1985. Dicho texto dedica al tema de Organismo Legislativo los artículos 157 al 181. El 17 de noviembre de 1993, con ratificación por consulta popular realizada el 30 de enero de 1994, se aprobaron 42 reformas constitucionales, de las que 13 están relacionadas con el desarrollo del trabajo del ente parlamentario

El art 157 (Potestad legislativa e integración del Congreso de la República) define que la potestad legislativa es atribución exclusiva del Congreso, compuesto por diputados electos directamente en sufragio universal por los ciudadanos inscritos ante el Registro de los Ciudadanos (art 136) por el sistema de lista nacional (25% del total de los diputados) y distritos electorales. El artículo 2 de las Reformas Constitucionales de 1993 modifica el artículo 157 declara secreto el sufragio, reduce el periodo constitucional de cinco a cuatro años, posibilita la reelección de los diputados (sin mencionar límite en el número de veces en que esto será posible), define la limitación física y jurídica de los distritos electorales (circunscritos a cada uno de los 22 departamentos de la República y el Municipio de Guatemala), el número mínimo de diputados por distrito electoral, el número de diputados de lista nacional (25% del total a elegir), define puesto legislativo vacante y la forma de llenarlo. En caso de falta definitiva de uno de los diputados, se declarará vacante el puesto y lo pasará a ocupar el postulado que aparezca en la lista del partido al que pertenecía el ausente a continuación del último cargo adjudicado

El art 158 (sesiones del Congreso) define la limitación temporal de las sesiones del Congreso de la República. El art 3 de las reformas modifica al art 158 de 1985 en la siguiente forma: la primera fecha de las sesiones ordinarias del Congreso varía del 15 al 14 de enero de cada

año, define las fechas que enmarcarán las sesiones ordinarias (lo que no hacia la anterior redacción) del 14 de enero al 15 de mayo y del 01 de agosto al 30 de noviembre. No hay diferencia en cuanto a las sesiones extraordinarias los diputados se reunirán cada vez que sean convocados por la Comisión Permanente (por decisión propia o petición de al menos el 25% de los diputados) o por el Organismo Ejecutivo y discutirán solo aquello para lo que fueron convocados. Cualquier otro tema será puesto a discusión sólo si así lo decide el voto favorable de al menos la mayoría absoluta del total de diputados.

El art 159 (mayoría para resoluciones) define que las resoluciones del Congreso se toman por mayoría absoluta de sus miembros, excepto en casos en que la ley preve un número especial. No fue reformado en 1993.

El art 160 (autorización a los diputados para desempeñar otro cargo) admite la posibilidad de que un diputado desempeñe cargos en el Ejecutivo o entidades descentralizadas del Estado, con permiso que le concedera el Congreso. El artículo 4 de las Reformas modifica en forma, pero no en fondo, al art 160 respecto a que el suplente que quedara en sustitución del propietario, en este caso de ausencia temporal, se escogera por el sistema descrito en el art 157.

El art 161 (Prerrogativas de los diputados) menciona que los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación y para cumplir mejor con sus obligaciones gozaran de inmunidad judicial (rota solo ante flagrante delito o declaración previa de haber lugar a formación de causa), irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de llevar los negocios públicos en el desempeño de su cargo. Las instituciones del Estado tienen la obligación de guardar las consideraciones debidas a su cargo. La suspensión del cargo de diputado procede si se decretare prisión provisional y mientras no se levante el auto de prisión, la destitución procede por definición del propio Congreso cuando se ha declarado con lugar la formación de causa y se decreta sentencia condenatoria firme. El art. 5 de las Reformas modifica al 161 en el literal a, cambiando al Congreso por la Corte Suprema de Justicia como el ente llamado a decidir el eventual levantamiento de la inmunidad, si corresponde según el informe que presente el juez pesquisador que nombrara para el efecto.

El art 162 (Requisitos para el cargo de diputado) define que solo pueden ser diputados los guatemaltecos de origen que esten en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. El art 6 de las Reformas modifica al 162 eliminando el último párrafo, que hacia mención a un periodo constitucional de cinco años para el ejercicio legislativo.

El art 163 (Junta Directiva y Comisión Permanente) define el tiempo de jurisdicción de cada una de sus Juntas Directivas y la forma, funciones y jurisdicción temporal de cada Comisión Permanente. No fue reformado.

El art. 164 (Prohibiciones y compatibilidades) enumera las funciones públicas que son incompatibles con el cargo de diputado: funcionarios y empleados de los poderes Ejecutivo, Judicial, Tribunal y Contraloría de Cuentas, o como Magistrado del Tribunal Supremo Electoral, Director del Registro de los Ciudadanos (excepto quienes desempeñen funciones docentes o estan al servicio de entidades de asistencia social, los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con

fondos del Estado, sus fiadores o quienes tengan reclamaciones pendientes de interés propio a resultas de tales obras, los parientes del Presidente o el Vicepresidente hasta el cuarto grado de consanguinidad o el segundo de afinidad, los condenados en juicio que no hayan solventado sus responsabilidades, representantes de intereses de compañías o personas que exploten servicios publicos, los militares en servicio activo Es nula la eleccion como diputado de un ciudadano que estuviere ejerciendo cargos en el distrito electoral que lo postula hasta tres meses antes de la convocatoria a dicha eleccion El cargo de diputado si es compatible con el desempeño de misiones diplomaticas temporales o especiales y con la representacion de Guatemala en congresos internacionales El art 7 de las Reformas modifica al 164 eliminando la frase que permitia a los guatemaltecos la postulacion y, de ser electo, la escogencia entre el puesto de diputado y cualquier otro que ejerciera al momento de su eleccion en los Poderes Ejecutivo, Judicial, Tribunal y Contraloria de Cuentas, o como Magistrado del Tribunal Supremo Electoral, Director del Registro de los Ciudadanos o representante de intereses de compañías o personas que exploten servicios publicos Asi, si al tiempo de la eleccion o con posterioridad, el diputado resultara incluido en cualquiera de las prohibiciones mencionadas, se declarara vacante su puesto

El art 165 (Atribuciones del Congreso) define como correspondiente al Congreso de la Republica abrir y cerrar sus periodos de sesiones, recibir el juramento de Ley y dar posesion de sus cargos al Presidente y Vicepresidente de la Republica y al Presidente del Organismo Judicial, aceptar o no la renuncia del Presidente y el Vicepresidente de la Republica, dar posesion de la Presidencia de la Republica al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente, elegir y aceptar o no la renuncia de los funcionarios que de conformidad con la Constitucion y las Leyes deban ser designados por el Congreso, desconocer al Presidente si habiendo vencido su plazo constitucional pretende sostener su puesto, en cuyo caso el Congreso pasara a hacerse cargo del ejercito, declarar por voto de al menos dos terceras partes de sus miembros si hay lugar a formacion de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la Republica, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, ministros, viceministros (cuando esten encargados del despacho), Secretario General de la Presidencia y subsecretario, Procurador General de la Nacion y diputados al Congreso, declarar con al menos dos terceras partes del total de los diputados la incapacidad fisica o mental del Presidente de la Republica para el ejercicio de ese cargo, previo dictamen de una comision de cinco medicos designados por el Colegio de Medicos a solicitud del propio Congreso, interpelar a los ministros de Estado, todas las otras atribuciones que le asignen la Constitucion y las leyes El art 8 de las Reformas modifica los literales e), h) y j bis) del art 165 En el e) cambia el requisito de permiso previo para que el Presidente y el Vicepresidente se ausenten del pais, por simple conocimiento previo El h) extiende la decision sobre la formacion de causa como prerrogativa del Congreso, tambien para los miembros de la Corte Constitucional, Secretarios y subsecretarios de la Presidencia, Procurador de Derechos Humanos y Fiscal General El j bis) define como facultad del Congreso el conceder condecoraciones a nacionales y extranjeros

El art 166 (Interpelacion a Ministros) define la obligacion de los ministros de Estado de acudir al Congreso a contestar las interpelaciones que le quieran hacer uno o mas diputados, excepto en lo relacionado con secretos de Estado, asuntos diplomaticos u operaciones militares pendientes Del resultado de esta interpelacion podra derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que se tramitara en la misma sesion No fue reformado en 1993

El art. 167 (Efectos de la interpelación) aclara que un ministro contra el que se plantee una interpelación no podrá salir del país ni excusarse de responder. Ante un voto de falta de confianza, aplicable a no más de cuatro ministros en cada caso y aprobado por no menos que la mayoría absoluta de los Diputados, el Ministro presentará inmediatamente su dimisión, la cual puede ser aceptada o no por el Presidente y su Consejo de Ministros, según estos consideren que el comportamiento del censurado se ajusta o no a la conveniencia nacional o a la política del Gobierno. De no ser aceptada, el ministro deberá presentarse ante el Congreso dentro de los ocho días siguientes a la fecha del voto de falta de confianza, bajo amenaza de declaración de separación de cargo e inhabilidad para ejercer el cargo de ministro de Estado por al menos seis meses. Si en caso de presentarse y luego de la nueva presentación de explicaciones, discusiones pertinentes y ampliación de la interpelación, se ratificara el voto de desconfianza por al menos dos terceras partes de los diputados, el ministro se tendrá por separado de su cargo. Este artículo no sufrió reformas en 1993.

El art 168 (Asistencia de Ministros al Congreso), declara la posibilidad del Congreso de llamar a los Ministros de Estado y otros funcionarios públicos a ofrecer explicaciones sobre temas que les competan. El art. 9 de las Reformas modifica al 168 aclarando que no es facultad sino obligación de los Ministros o funcionarios asistir a dar informaciones o explicaciones sobre materia que le compete al Congreso en pleno, una de sus comisiones o bloques, cuando alguno de estos así lo demanden. Faculta a los Ministros a asistir o enviar a sus viceministros al Congreso, si la materia en discusión les compete.

El art 169 (Convocatoria a elecciones) declara obligación del Congreso de la República el convocar a elecciones nacionales cuando en la fecha indicada por la ley el Tribunal Supremo Electoral no lo haya hecho. Sin modificaciones por las reformas de 1993.

Según el art 170 son atribuciones específicas del Congreso calificar las credenciales que extienda el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos, nombrar y remover a su personal administrativo, aceptar o no la renuncia que presentare uno de sus miembros, llamar a funciones a los diputados suplentes en casos en que corresponda, elaborar y aprobar su presupuesto. Sin modificaciones por las reformas de 1993.

El art 171 define como otras atribuciones del Congreso decretar, derogar o reformar leyes, aprobar, improbar o modificar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, aprobar o improbar anualmente el detalle y justificación de ingresos y egresos del Estado del período fiscal anterior; decretar honores públicos, declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz, decretar amnistias, fijar las características de la moneda, aprobar o improbar operaciones relativas a la deuda pública interna o externa, aprobar o improbar los proyectos de ley relacionados con reclamaciones pecuniaras internas o internacionales contra el Estado, aprobar o improbar los tratados internacionales, nombrar comisiones de investigación en asuntos de la administración pública que planteen problemas de interés nacional. Sin cambios por las reformas de 1993.

El art 172 define que situaciones que puedan afectar la seguridad del Estado requieran para su aprobación de mayoría calificada (dos terceras partes de los diputados) Sin reforma

El art 173 (Procedimiento consultivo) dice que las decisiones políticas de especial trascendencia deben ser sometidas a procedimientos de consulta a los ciudadanos, convocadas por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o el Congreso El art 10 de las Reformas modifica al 173 adicionándole un párrafo en el que se define que será la Ley Constitucional Electoral la que regulará lo relativo al procedimiento consultivo

El art 174 define que la iniciativa de Ley corresponde a los diputados, al Congreso, al Organismo Ejecutivo, a la Corte Suprema de Justicia, a la Universidad de San Carlos o al Tribunal Supremo Electoral Sin reformas en 1993

El art 175 define la jerarquía constitucional al recordar que las leyes que contraríen disposiciones constitucionales serán nulas ipso jure y que las reformas a leyes constitucionales requieren del voto de las dos terceras partes del total de los diputados y el previo dictamen afirmativo de la Corte de Constitucionalidad Sin reformas en 1993

El art 176 define el mecanismo de presentación y discusión de un proyecto de Ley El art 11 de las Reformas modifica la redacción del 176 y aclara que el trámite a seguir con todo proyecto de Ley presentado para discusión, estará prescrito por la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo Se pondrá a discusión en tres sesiones, en tres días diferentes y no podrá votarse hasta que se declare suficientemente discutida en la tercera sesión

El art 12 de las Reformas modifica al art. 177 (Aprobación, sanción y promulgación) y aclara que es la Junta Directiva del Congreso de la República, y en un plazo no mayor de 10 días, quien debe enviar al Ejecutivo los Decretos Legislativos para su sanción, promulgación y publicación

El art 178 define el mecanismo del veto presidencial a un decreto legislativo dentro de los quince días de recibido el decreto legislativo, previo acuerdo del Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con su veto y las observaciones que considere pertinentes No existe el veto parcial Si el decreto no es devuelto dentro de los quince días posteriores a su envío al Presidente, se considerará sancionado y se ordenará su publicación El art 13 de las Reformas modifica al 178 y cambia la redacción del último párrafo para aclararla

El art 14 de las Reformas modifica al art 179 (Primacía Legislativa) al aclarar su redacción en cuanto al mecanismo del Congreso para resellar o archivar un decreto legislativo vetado por el Ejecutivo devuelto dentro del plazo un decreto legislativo vetado, la Junta Directiva del Congreso de la República deberá ponerlo en conocimiento del pleno en la siguiente sesión, y el Congreso en un plazo no mayor de treinta días, podrá resellarlo por votación de más de dos terceras partes de sus miembros y devolverlo para publicación obligatoria, o rechazarlo y archivarlo

El art 180 (Vigencia y territorialidad de una nueva Ley) define que la nueva ley empieza a regir ocho días después de su publicación, a menos de que la propia ley amplíe o restrinja dicho plazo El art 15 de las Reformas modifica al 180 para permitir la restricción territorial de los efectos de una

nueva Ley, si la misma es aprobada con esa disposición

El art 181 aclara que las disposiciones del Congreso respecto a su propio régimen interior y las contenidas en los artículos 165 y 170 de la Constitución, no requieren de sancion del Ejecutivo

Los artículos 16 y subsiguientes veintiséis de las Reformas no afectan al Organo Legislativo, por lo que no se considerarán en este trabajo

V CONCLUSIONES

1 Teóricas

- a El regimen politico guatemalteco tiene como característica esencial mantener un sistema politico cerrado, donde la participacion politica es limitada, por lo que se busca a lo interno de los sectores dominantes su legitimacion politica, ya sea por medio de Golpes de Estado (hasta de 1982), o bien, via eleccion popular. En ambos casos, la mayoría de la poblacion no cuenta con mecanismos institucionales reales de expresion politica
- b La historia politica guatemalteca se ha caracterizado por presentar un desarrollo incongruente con las tendencias ideales presentadas por la mayoría de los teóricos de la Democracia y de los partidos políticos o la realidad nacional. Existe en la practica una marcada incapacidad de los lideres politicos, así como de los grupos dominantes para generar una opcion de desarrollo autonomo y susceptible de integrar adecuadamente las demandas de los sectores sociales
- c En cuanto a la transición politica, es importante mencionar los aportes teóricos del investigador Victor Galvez Borrel " pueden distinguirse las transiciones desde arriba, impulsadas por los propios sectores ligados al poder autortano, que perciben los limites y reaccion de éste, y transiciones desde abajo, producto de movimientos populares que interrumpen la continuidad del autortansmo " (Galvez B, Victor 1989, p 36)

2 Históricas

- a Las Fuerzas Armadas -Ejercito- han jugado un papel dominante en el desarrollo historico de Guatemala, por cuanto este sector ha rebasado sus funciones de seguridad y defensa, para asumir tareas de desarrollo y estabilidad nacional, al configurar un regimen politico militar autortano, que lejos de favorecer a las mayoría de la poblacion, mas bien en la practica la ha reprimido
- b En Guatemala, las relaciones de poder se han enmarcado dentro de una estructura caracterizada por la violencia, lo cual subsiste a pesar de que se presenta una tendencia hacia la incorporacion de nuevos elementos y garantias democraticos, así como de sectores de la sociedad civil en la actividad politica
- c En este sentido, hay que tener presente que el sistema de partidos politicos en Guatemala, historicamente ha actuado como engranaje electoral, ya que responde a los intereses de la clase dominante y ha sufrido una fragmentacion extrema que lo ha incapacitado para interpretar y canalizar las demandas reales de la sociedad civil guatemalteca. Por ello, su objetivo principal -a nivel teorico-, en el caso guatemalteco no se presenta

- d La enumeración de las diferentes medidas y acciones políticas de la época de la "Revolución de Octubre" antes mencionadas, muestran que en este periodo el Parlamento guatemalteco tuvo una participación bastante más activa e importante que la que había sido tradicional en épocas anteriores, especialmente bajo los largos regímenes autocráticos de Carrera Barrios y Estrada, por ejemplo
- e Los diez años posteriores al derrocamiento de Ubico son de suma importancia en la historia guatemalteca. Durante ese periodo, una amplia coalición de agrupaciones sociales dio inicio a un proceso de expansión de prácticas democráticas, al revivir las libertades políticas, el pluralismo ideológico y al ensanchar los cauces de la participación popular por medio de los partidos políticos. El descontento popular pudo expresarse institucionalmente por medio de las estructuras partidarias y amplios sectores de la población recibieron educación cívica y política, lo que favoreció el desarrollo de una nueva conciencia social. Puede decirse que el Congreso de Guatemala en esta época logró superar el viejo papel de confirmador o legitimador de las acciones y políticas establecidas por los sucesivos gobiernos de fuerza.
- f Sin embargo, lo que algunos señalan como el fracaso del reformismo y hasta el retroceso en algunos logros y medidas sociales, no puede achacarse enteramente a una eventual disfuncionalidad del Congreso, o reducirse simplísticamente a achacarle a este el papel de mero instrumento de los intereses de la oligarquía económica y del estamento militar. No debe perderse de vista que la acción de todo Parlamento responde a la totalidad de las fuerzas y características del sistema político respectivo.
- g El intento de construcción y consolidación de nuevas bases para la organización social generó en forma temprana la emergencia de contradicciones con el bloque dominante y la configuración de una oposición de signo anticomunista, que se negó a compartir el espacio del estado con las fuerzas políticas progresistas y reformistas emergentes. A ello se unió la presencia y acción de poderosos intereses transnacionales, así como la fuerte estructura militar, que se sintieron amenazados ante la ola de reformas que se venía produciendo en los más importantes aspectos de la vida del país.
- h Así se explica el fracaso de las iniciativas sociales que en algún momento fue posible aprobar en virtud de la autonomía relativa alcanzada por el Congreso Nacional guatemalteco, a partir de las contradicciones entre las diferentes fuerzas que componen las clases dominantes. Ningún Parlamento funciona solo, ni detenta la totalidad de los poderes del poder, ni sus creaciones se sostienen por sí mismas, con independencia de los demás componentes del sistema político. Esto es evidente en este caso, en donde faltaron las condiciones sociales, políticas, institucionales, económicas y culturales para darle sostenibilidad a las leyes emanadas por el Congreso con miras a una reforma del sistema político-social de Guatemala.
- i En la década de los años 80 el modelo ideológico dominante, instaurado por el sector militar sufrió un desgaste, como consecuencia de su inoperancia para satisfacer las necesidades

básicas de la mayoría de la población, así como por los cambios en el contexto político internacional. Es la razón por la cual este sector aceptó iniciar el proceso de apertura política de democratización política limitada

3 Transición política

- a En los procesos de transición a la democracia, los procesos electorales adquieren un papel simbólico fundamental, ya que por medio del voto popular se va a deslegitimar al régimen anterior, al tiempo que se designa un nuevo gobierno legal, legítimo e incuestionable, por considerarse producto del apoyo de la mayoría y cuyo objetivo fundamental es marcar el inicio de un proceso de democratización que garantice mejores condiciones de vida para un sector muy amplio de la sociedad
- b En la práctica entonces, la democracia se ha convertido en un mecanismo para elegir y autorizar gobiernos, en donde el papel principal del proceso político se asigna a un pequeño grupo de dirigentes (elites), que cuentan con los recursos necesarios para involucrarse en la contienda política y hacer efectivas sus demandas, las que no necesariamente son las de la mayoría de la población

4 Apertura política

- a Los escasos espacios políticos, producto de la apertura política, no han producido transformaciones de fondo en las estructuras socio-económicas y político-culturales guatemaltecas. Lo anterior se adjudica tanto a la ausencia de soluciones concretas, como los problemas que aquejan a la sociedad guatemalteca. Esta situación ha llevado al país a enfrentarse al problema de la ingobernabilidad
- b La función de los partidos políticos en eso se han limitado a ser una oferta política disponible centrada en lo electoral, dejando de lado su papel de instancia o mediador entre la sociedad civil y el Estado
- c Esta función limitada de los partidos políticos en Guatemala se puede entender como una consecuencia de la sectorización de los mismos, que al dejar de ser mediadores, integradores de la sociedad, se convierten en partidos de uno o dos sectores dominantes, característica que explica su comportamiento cuando logran ascender al poder, pues una vez ahí se dedican a defender y representar a este sector, dejando de lado su papel nacional

Por otra parte, al no existir un sector claramente predominante o hegemónico, se ven en la necesidad de conformar coaliciones políticas para poder obtener el porcentaje mínimo que les legitime su ascenso al gobierno

5 Democratización política

- a Durante el periodo de análisis vemos como éste se caracteriza por el avance y retroceso, en cuanto a medidas democratizadoras. Lo anterior se adjudica a la desconfianza por parte del bloque oligárquico dominante, a abrir cualquier posibilidad de cambio estructural del sistema político, centrándose entonces en la adopción de cambios formales y generales que sirvan de recompensa o distracción a los sectores sociales, como es el caso de la CNR en Guatemala
- b La democratización en Guatemala, lejos de ser una respuesta política social, para todos los sectores sociales, se ha convertido en un instrumento legitimador del sistema político cerrado, ya que, en la práctica, la democratización no permite una participación política real, sino más bien una participación tutelada
- c Si se toma como base lo anterior, creemos que el considerar las manifestaciones sociales, como indicadores para medir y afirmar que en Guatemala existe democracia, tranquilidad y certeza, es un grave error, pues más bien éstos son un reflejo del descontento por la no canalización de las demandas de la mayoría de los sectores sociales. Máxime que se está en una primera etapa de transición a la democracia que es la democratización
- d En Guatemala, la función real de los partidos políticos es la de legitimar el sistema, vía elecciones. Por ello es importante tomar en cuenta que dentro de esta línea, la participación política electoral es escasa o minoritaria, convirtiéndose esto en otro factor que deslegitima aún más la función y presencia real de los mismos

Finalmente y a manera de conclusión general aceptamos la afirmación hecha por el investigador Luis Alberto Padilla al señalar:

“ Guatemala debe enfrentar un problema político, (económico, étnico social, es decir estructural) que atañe a aquellos sectores que no están dispuestos a integrarse a las reglas de juego propias de una Democracia política. Estos sectores van desde los más conservadores (dentro de los cuales ubicamos a los partidos políticos), que son radicalmente antidemocráticos y conspiran de forma permanente (), hasta aquellos que se encuentran en la insurgencia armada ” (Padilla Luis 1988, p 25)

Mientras no se centre la discusión y se busque una solución práctica al problema estructural, las posibilidades de consolidar o al menos lograr profundizar y avanzar en la etapa inicial del actual proceso de transición política a la democracia, al pasar de una etapa tutelada a una posible democracia participativa

VI BIBLIOGRAFIA

7 1 Fuentes Primarias

7 1 1 Documentos

Acta de Contadora para la paz y cooperacion en Centroamerica En Contadora y la Paz en Centroamerica Dossier-Proyecto canbeño de justicia y paz, N°6 Octubre, 1985

Aguilera, Gabnel La neutralidad guatemalteca ante el conflicto Centroamericano En Polemica, n 2 Segunda epoca FLACSO, mayo- agosto 1987 San José Costa Rica

Castro Flona La politica extenor de Guatemala 1982-1986 En Escasa N 43 enero - abril 1987

Comunicado Conjunto de la Primera Conferencia de Ministros de la CE, España, Portugal, Centroamerica y el Grupo Contadora En Panorama Centroamericano, N° 22 Julio-Agosto, 1989

Constitucion de la Republica Federal de Centroamerica, Art 11

Constitucion Politica de la Republica de Guatemala, Mayo, 1985

Constitucion Politica de la Republica de Guatemala, Mayo, 1985 Reformada por el Congreso de la Republica el 17 de noviembre de 1993

Informe sobre la situacion de los derechos humanos en Guatemala Procuraduria de los Derechos Humanos de Guatemala, 1991

Pobreza, conflicto y esperanza Informe de la Comision Standford Duke University, 1989

7 1 2 Artículos

Almanaque Mundial 1995 Voz "Guatemala" Editonal America S A , Virginia Gardens, Florida, E U A

Caceres, Hugo Las modalidades de una Democratizacion En Estudios Sociales Centroamericanos CSUCA, N° 47 Mayo-Agosto, 1988

Caceres, Jorge Terronismo de Estado, Seguridad Nacional y Democratizacion en Centroamerica algunas reflexiones conceptuales En Anuario de Estudios Centroamerica-UCR Vol 15, N° 1 1989

Cammack, Paul The Politics of Democratization En Latin American Studies CEDLA, N° 53 1989

Castellanos, Julio **Democratización y Movimientos Campesinos En Confederación Universitaria Centroamericana USAC CSUCA, Guatemala Octubre, 1982-1988**

Centro América Hoy

N 3, marzo 1988
N 5, 9 junio 1988
N 4, 15 mayo 1988
N 13, 11 noviembre 1988
N 12, 31 octubre 1989
N 49, 31 octubre 1990
N 50, 30 noviembre 1990
N 52, 31 enero 1991
N 48, octubre 1992

CEPAL **CEPAL llama a encarar el drama de la pobreza en Centroamerica En Boletin ASEN-SIAG, N° 141 Enero, 1990**

CEPAL **Centroamerica la evolución de la economía en Guatemala Mexico 1 80 , Rev 1,7 setiembre 1988 Transformación productiva con equidad En Comercio Exterior Vol 40, N° 7 Julio, 1990**

CIDE **Guatemala los limites de la apertura política En Coyuntura Centroamericana Vol 1, N° 8 Abril-Junio, 1988**

CITRAGUA **El Movimiento Sindical en Guatemala 1986-1988 Formacion y Capacitacion Vol 6, N° 2 Febrero, 1990**

Comision Internacional para la Recuperacion y el Desarrollo de Centroamerica **Informe Duque University 1989**

Cronica **La economia desnuda, 7 de abril 1989**

Dombrowski, John, Betters, Elinor C , Blutstein, Howard, Cox, Lynne E , Zehner, Elery M **Guatemala A country study Foreign Area Studies, American University, Washington D C , E U A , 1981**

EL Grafico **10 febrero 1989
1 marzo 1989
1 abril 1989
10 mayo 1989**

Envio La coyuntura Centroamericana 1986-1987 reacomodo y resistencia Año 6, marzo 1987

Galvez, Victor ¿Democratización o Institucionalización? las vicisitudes de la transición en Guatemala En Polémica FLACSO, N° 9 1989

Garro, Eduardo Apuntes sobre el proceso de la violencia Documento de trabajo preparado para el Taller Básico de Capacitación para Promotores en Educación para la Paz en el marco de los Derechos Humanos Octubre-Noviembre 1992

Gonzalez Davison, Fernando Influencia Externa y Democratización en Guatemala En Confederación Universitaria Centroamericana USAC-CSUCA, Guatemala Octubre, 1982-1988

Gonzalez, Eteivino Los adultos y la educación sociopolítica Editorial Popular Madrid, 1980

Grajart, Benno Sociological Reflections on Democratization in Latin America En Latin American Studies CEDLA, N° 53 1989

Guendell, Ludwig La Política Social en Centroamérica en los años ochenta crisis y reestructuración En Acción Crítica CELAFS/ALAETS, N° 29 Agosto, 1991

IIDH/CAPEL Boletín Electoral Latinoamericano IV Julio-diciembre 1990

IIDH/CAPEL Boletín Electoral Latinoamericano XI Enero-junio 1994

Infopress Centroamericano

N 755,	10 Setiembre de 1987
N 763,	5 Noviembre de 1987
N 772,	21 Enero de 1988
N 773,	28 enero de 1988
N 787,	12 Mayo de 1988

Lopez Garcia, Carlos Caracterización de la Política en Guatemala el debate neoliberal y la democracia En Síntesis, N°8 Mayo-Agosto, 1989

Maldonado Ruiz, Rodolfo Democratización y Relaciones Laborales la actual experiencia guatemalteca En Panorama Centroamericano, N° 14 Abril-Junio, 1989

Marín, Raul Guatemala diálogo en voz baja En Pensamiento Propio CRIES, N° 58 Marzo, 1989

Marín, Raul La Nueva Estrategia de Dominación Norteamericana En Pensamiento Propio CRIES, N° 49 Marzo, 1988

Melendez, Guillermo Queremos la Paz En Documentos de Organización y Grupos Cristianos

sobre la Paz en Centroamérica DEI, 1984

Mersky, Marcie Empresarios y Transición Política en Guatemala En Confederación Universitaria Centroamericana USAC-CSUCA, Guatemala Octubre, 1988

Padilla, Luis La Transición del Régimen Político en Guatemala En Confederación Universitaria Centroamericana USAC-CSUCA, Guatemala Octubre, 1988

Poitevin, Rene La Iglesia y Democracia en Guatemala En Confederación Universitaria Centroamericana USAC-CSUCA, Guatemala Octubre, 1988

Rico, Carlos El Proceso de Contadora y Propuestas ¿la crisis de Centroamérica una alternativa viable? En Relaciones Internacionales, N° 8-9 UNA Abril-Setiembre, 1984

Rosada-Granados, Héctor Guatemala Elecciones Generales 11 de noviembre de 1990 y 6 de enero de 1991 En Boletín Electoral Latinoamericano, Julio-Diciembre, 1990, IIDH/CAPEL, San José, 1991

USAC Historia de regimenes políticos en Guatemala En Estudios Políticos de Universidad de San Carlos USAC, Guatemala, 1984

URNG La Inestabilidad Inevitable Centro de Documentación URNG Enero, 1990

7 2 Fuentes secundarias

7 2 1 Textos

Aguilera, Gabriel Centroamérica de Reagan a Bush FLACSO San José, Costa Rica Mayo, 1991

Alfonsín, Raúl Agenda para la Consolidación de la Democracia en América Latina CAPEL San José, Costa Rica 1990

Alonso, J y Rodríguez, M La cultura política y el poder en México En Cultura y política en América Latina Siglo veintiuno Editores Primera Edición México, 1990

Bobbio, Norberto El Futuro de la Democracia Fondo de Cultura Económica Primera Edición en Español México 1986

CAPEL Cuadernos de CAPEL La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, 1985 Sufragio y Democracia 1987

Cammack, Robert (compilador) Guatemala cosechas de violencia FLACSO San José, Costa Rica Mayo, 1991

- Cumberland C , Charles Guatemala En "The World Book Encyclopedia", Vol 8, Field Enterprises Educational Corporation, Chicago, E U A , 1975
- Dahl, Robert Un prefacio a la teoria democratica Ediciones Gemika Mexico, 1987
- Elecciones y democracia en América Latina Guatemala 1990-1991 CAPEL Costa Rica, 1992
- Escobar Armas, Carlos La Ley Electoral y de Partidos Politicos en Guatemala CAPEL, 1985 Cuaderno N°17
- Fernández Guardia, Ricardo Cartilla Histórica de Costa Rica, Imprenta Lehmann, 1976
- Fornes Bonavia, Leopoldo Fundamentos de Historia de America Editorial Playor, Madrid, 1986
- Galvez, Victor Transición y Regimenes Politicos en Guatemala 1982-1988 FLACSO San Jose, Costa Rica 1991
- Guatemala elecciones generales durante la transicion politica Polemica, 1991
- Lozano Fuentes, José Manuel y Lopez Reyes, Amalia Historia de America Cia Editorial Continental, Mexico, 1985
- Lujan Muñoz, Luis Apreciacion de la Cultura Maya Editorial Casagrande, Mexico, 1978
- McPherson, C B La Democracia Liberal y su epoca Alianza Editorial 1976
- Menjívar, Rafael y otros Informalidad Urbana en Centroamerica, Evidencias e Interrogantes FLACSO-EBERT Guatemala, 1984
- Menjívar, Rafael y otros La Pobreza en America Central FLACSO, segunda edicion San Jose, Costa Rica Junio, 1992
- Milos, Alcalay Centroamerica el reto de la integracion Federacion Liberal y Centrista de America Central y el Caribe Guatemala, 1988
- Obregon Loria, Rafael Costa Rica en la independencia y la Federacion Editorial Costa Rica, San Jose, 1977
- O'Donell y Schmitter Transiciones desde un gobierno autoritario Tomo IV Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas Editorial Paidós Argentina, 1988
- Opazo Bernales, Andres Esquipulas II una tarea pendiente Editorial Universitaria Centroamericana San Jose, 1990

Padilla, Luis Teoría de la relaciones internacionales y de investigaciones para la paz IRIPAZ, 1992

Perez Brignoli, Hector Breve Historia de Centroamérica Alianza Editorial, Madrid, 1985

Perez Sainz, J (coordinador) Mujeres y empleo en ciudad Guatemala FLACSO Guatemala, noviembre 1991

PNUD/CIDEAL Perfil de Desarrollo Humano Informe sobre Desarrollo Humano 1993 Madrid, España, 1993

Revista del Tribunal Federal Electoral Justicia Electoral Vol III, Nº 4, 1994

Rivera Eugenio y otros Centroamérica política económica y crisis ICADIS, DEI, San Jose, 1986

Rosada Granados, Hector Guatemala 1984 Elecciones para Asamblea Nacional Constituyente CAPEL Costa Rica, 1985

Salisbury, Richard V Costa Rica y el istmo 1900-1934 Editorial Costa Rica, San Jose, 1984

Schon, Pierre El desafío europeo en Centroamérica Editorial Universitaria Centroamericana, San Jose, 1982

Soberanis Aguilar, Catalina Guatemala golpe de estado, contradicciones e ideología XV Congreso Latinoamericano de sociología "Simon Bolivar" Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica 1986

Solorzano Martinez, Mano Guatemala Autontansmo y Democracia Editorial Universitaria Centroamericana-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San Jose, 1987

Soto, Willy El proceso de Esquipulas II negociacion y liderazgo 1986-1990

Stone, Samuel El Legado de los Conquistadores EUNED, San Jose, 1993

Tribunal Supremo Electoral Ley Electoral y de Partidos Politicos y su Reglamento Republica de Guatemala Centro America 1990

Zemelman, Hugo (coordinador) Cultura y Política en América Latina Siglo Veintiuno Editores Mexico, 1990

ANEXO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

COMPARACION TEXTOS 1985 Y 1993

Trece reformas constitucionales relacionadas con el Congreso Guatemalteco

1985

1993

Art 157 (art 2 reformas constitucionales) Potestad legislativa del Congreso de la Republica

<ul style="list-style-type: none">• Diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal• Declara potestad de la Ley definir el numero de diputados por distrito electoral y los de lista nacional,• La Ley dispondra la forma de llenar vacantes,• La Ley impondra el regimen de incompatibilidades sujeta a la funcion de los diputados	<ul style="list-style-type: none">• Declara secreto el sufragio• Reduce el periodo constitucional a cuatro años• Posibilita la reeleccion de los diputados• Define el limite fisico y juridico de los distritos electorales• Define que el numero de diputados por distrito electoral sera al menos uno la Ley definira el numero de diputados de cada departamento, segun el numero de habitantes• Al menos 25% de los diputados seran elegidos en lista nacional• Define vacantes y la forma de llenarlas
--	---

Art 158 (art 3, reformas constitucionales) Sesiones del Congreso

<ul style="list-style-type: none">• El Congreso se reunira en sesiones ordinarias a partir del 15 de enero de cada año, sin necesidad de convocatoria,• Las sesiones ordinarias se extenderan por todo el tiempo que sea necesario• Se convocara a sesiones extraordinarias por el motivo que sea por la Comision Permanente o por el Organismo Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none">• El Congreso se reunira en sesiones ordinarias, sin necesidad de convocatoria, desde el 14 de Enero al 15 de mayo y del primero de agosto al 30 de noviembre• No hay diferencia en cuanto a las sesiones extraordinarias discutirán solo aquello para lo que fueron convocados
---	--

Art 159 Mayoría para resoluciones

Sin diferencias

Art 160 (art 4, reformas constitucionales)
Autorizacion a Diputados para desempeñar otro cargo

- Hay modificaciones de forma pero no de fondo

Art 161 (art 5, reformas constitucionales)
Prerrogativas de los diputados

<ul style="list-style-type: none">• a) Inmunidad juridica, rota solo ante decision previa y declaracion de formacion de causa por el Congreso, salvo en caso de flagrante delito, en cuyo caso sera puesto a disposicion de la Junta Directiva o de la Comision Permanente para efectos del antejuicio• b) Sin diferencias	<ul style="list-style-type: none">• a) Inmunidad juridica, rota solo ante declaracion previa de formacion de causa por la Corte Suprema de Justicia Igual en caso de flagrante delito• b) Sin diferencias
---	--

Art 162 (art 5, reformas constitucionales)
Requisitos para el cargo de diputado

	<ul style="list-style-type: none">• Se cambia el periodo constitucional de cinco a cuatro años
--	--

Art 163
Junta Directiva y Comision Permanente

- Sin diferencias

Art 164 (art 7, reformas constitucionales)
Prohibiciones y Compatibilidades

<ul style="list-style-type: none">• Permite que quien ejerza funciones en el Poder Ejecutivo, Judicial, Tribunal y Contraloria de Cuentas, Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Director del Registro de los Ciudadanos o quienes representen intereses de compañías o personas que exploten servicios publicos, puedan ser candidatos a diputados y, de ganar quedan en capacidad de elegir entre ejercer la nueva funcion o continuar con la que es incompatible	<ul style="list-style-type: none">• Elimina la frase que lo autoriza
---	--

Art 165 (art 8, reformas constitucionales, literales e), h) y j bis)

Atribuciones

	<ul style="list-style-type: none">• e) eliminacion de la necesidad de permiso congresional para que el Presidente y Vicepresidente del pais se ausenten, cambiandolo por simple conocimiento previo,• h) Decision sobre formacion de causa depende del Congreso tambien para los miembros de la Corte de Constitucionalidad, Secretarios de la Presidencia, Subsecretarios, Procurador de Derechos Humanos y Fiscal General• j bis) Conceder condecoraciones propias del Congreso de la Republica, a guatemaltecos
--	--

Art 166

Interpelaciones a ministros

<ul style="list-style-type: none">• Sin cambios

Art 167

Efectos de la interpelacion

<ul style="list-style-type: none">• Sin cambios

Art 168 (art 9, reformas constitucionales)

Asistencia de Ministros al Congreso

<ul style="list-style-type: none">• Da facultad de decidir asistencia a los Ministros o funcionarios llamados por el Congreso a informarle de aquello que les compete	<ul style="list-style-type: none">• Obligacion de asistencia de los Ministros o funcionarios llamados a informar al Congreso de aquello que les compete. Facultad de asistir por decision propia si la materia en discusion le compete
---	--

Art 169

Convocatoria a elecciones por el Congreso

<ul style="list-style-type: none">• Sin cambios

Art 170

Atribuciones especificas

<ul style="list-style-type: none">• Sin cambios

Art 171

Otras atribuciones del Congreso

	<ul style="list-style-type: none">e) Imposibilidad de decretar honores publicos al Presidente o Vicepresidente de la Republica <u>en el periodo de Gobierno</u>
--	---

Art 172

Mayoria calificada

<ul style="list-style-type: none">Sin cambios

Art 173 (art 10, reformas constitucionales)

Procedimiento consultivo

<ul style="list-style-type: none">Sin cambios

Art 174

Iniciativa de ley

<ul style="list-style-type: none">Sin cambios

Art 175

Jerarquia constitucional

<ul style="list-style-type: none">Sin cambios

Art 176 (art 11, reformas constitucionales)

Presentacion y discusion

<ul style="list-style-type: none">"Admitido un proyecto de Ley se pondra a discusion "	<ul style="list-style-type: none">"Presentado para su tramite un proyecto de Ley, se observara el procedimiento que prescribe la Ley Organica y el Regimen Interior del Organismo Legislativo "
--	---

Art 177 (art 12, reformas constitucionales)

Aprobacion, sancion y promulgacion)

	<ul style="list-style-type: none">Cambios solo en forma para especificar mejor
--	--

Art 178 (art 13, reformas constitucionales)

Veto

	<ul style="list-style-type: none">Cambios en forma de redaccion
--	---

Art 179 (art 14, reformas constitucionales)
Primacia legislativa

	<ul style="list-style-type: none">• En cuanto al veto especifica responsables fechas de presentacion al plenario, tiempo para votar un proyecto, tiempo para sancionarlo y publicarlo, tiempo dispuesto para ser publicado por orden del Congreso
--	---

Art 180 (art 15, reformas constitucionales)
Vigencia

	<ul style="list-style-type: none">• Cambio en forma Permite la restriccion en ambito territorial de los efectos de una Ley, si la misma lo dispone
--	--

Art 181
Disposiciones del Congreso

<ul style="list-style-type: none">• Sin cambios

BORRADOR

Historia del Parlamento Hondureño

HISTORIA DEL PARLAMENTO EN HONDURAS

HEIDY ARCE
GUSTAVO ARROYO
ILEANA OVARES
GASTON VARGAS
PRISCILA PANIAGUA

San Jose, 5 de enero de 1996

Maestría en Estudios Legislativos / UCR

INDICE

	Página
Introducción	2
I Los antecedentes de la transición política en Honduras	
a Regímenes militares (década 1970- 1980)	3
b Intervención extranjera en el proceso de transición	4
II El poder militar hondureño y la presencia militar norteamericana	
a Bases militares norteamericanas	5
b Presencia estadounidense	6
c Maniobras militares bilaterales	8
III La transición democrática hondureña	
a Aspectos que caracterizaron la transición	9
b La Carta Magna	11
1 Constitución y Fuerzas Armadas	11
2 Constitución, partidos políticos y sistema electoral	12
3 Constitución y Parlamento	13
c Alternabilidad elecciones 1980, 1981, 1985, 1989 y 1993	15
IV El desafío del Parlamento en la década de los 90	
a El entorno internacional	16
b Ajuste estructural	17
c Labor parlamentaria	19
Conclusiones	23
Citas	25
Bibliografía	27

INTRODUCCION

Antes de la decada de los ochenta, en Honduras, el ascenso al poder se realizaba mediante golpes de estado y la soberania nacional estuvo muy desdibujada durante los regimenes autoritarios que imperaron en esa epoca y cuyas secuelas se presentan hasta nuestros dias

A raiz del triunfo de los sandinistas en Nicaragua, la influencia y presencia norteamericana en suelo hondureño ha mediatizado de cierta forma, el avance del proceso de democratizacion que Honduras viene experimentando desde los inicios de los ochenta

Despues de la transicion se han llegado ha celebrar cinco elecciones de forma ininterrumpida y continua (Asamblea Nacional Constituyente y cuatro elecciones generales)

En 1989 y 1993, se propicio en Honduras la alternancia del poder por medios democraticos, asi como un desarrollo politico minimamente institucionalizado

Estos rasgos del sistema politico hondureño que hemos señalado anteriormente, se enmarcan en un nuevo escenario internacional donde la bipolaridad este-oeste ha decrecido considerablemente y donde el devenir de los paises centroamericanos apuntan ya no a la guerra sino hacia un proceso pacifico de democratizacion

Por todo lo anterior, podemos sostener que al igual que los otros paises de Centro America, Honduras inicia en la decada de los ochentas un proceso de transicion democratica. Este proceso a diferencia de los otros paises del area fue determinado por la influencia de un factor externo como fue la incidencia de los Estados Unidos y se restringio a la ejecucion del sistema electoral democratico

En este analisis, se desarrollan los principales elementos que han caracterizado este proceso, asi como el papel que ha jugado el Parlamento hondureño en esta etapa. En el primer apartado se realiza un estudio de antecedentes historicos de los regimenes militares en la decada del 70 al 80, asi como la intervencion de los Estados Unidos en este decenio. En el segundo, se efectua un analisis de la influencia que ha ejercido la presencia militar norteamericana en la vida la politica de Honduras, la tercera unidad trata sobre la transicion democratica en Honduras y los diferentes efectos que ha tenido sobre la Carta Magna y las fuerzas armadas, para finalizar el cuarto apartado con una breve explicacion del desafio del Parlamento en la decada de los noventas y su labor legislativa

I Antecedentes de la transición política en Honduras

a Regimenes militares decada 1970-1980

Despues de la derrota sufrida por Honduras en la guerra contra El Salvador en el año de 1969, y del fracaso de los representantes politicos de la oligarquia en el gobierno de Unidad Nacional de 1971-1972 (Pacto firmado entre el Partido Nacional y el Partido Liberal, en el que se repartieron entre ambos las Secretarias de Estado y las curules del Congreso Nacional) las fuerzas militares hondureñas desarrollaron un sentimiento de cambio, que replanteo el papel del ejercito como una fuerza de cambio social

Este proceso se plasma con el golpe de estado que se llevo a cabo en 1972, dirigido por el general Oswaldo Lopez Arellano, quien comprendio que el retorno al orden y la tranquilidad social no podia realizarse via represion del movimiento popular. Habia que controlar su ascenso, controlar su dinamica y reencausarlo dentro de los limites permitidos por el sistema. Al volver a asumir la presidencia de la Republica, el General Oswaldo Lopez Arellano anuncio que gobernaria por decreto durante un periodo minimo de cinco años. El Parlamento en este periodo no tiene ninguna trascendencia por cuanto quien legisla es el Poder Ejecutivo

" La serie de decretos que se emiten en los primeros meses de dicho gobierno estan encaminados a mediatizar la conflictiva situacion popular que permitiera efectuar los cambios necesarios encaminados a modernizar las primitivas relaciones de produccion existentes en el agro hondureño " 1

En este periodo se emite la Ley de Reforma Agraria (Decreto-Ley 170, publicada el 30 de diciembre de 1974), que se creia iba a resolver todos los problemas relacionados con la estructura agraria del pais

Uno de los objetivos primordiales de esta ley era entregar tierras a 120 000 familias campesinas, asi como modernizar las relaciones de produccion en el agro y establecer criterios capitalistas en la explotacion de este. Pero el principal problema que enfrento esta reforma agraria para alcanzar sus fines fue que no existian las condiciones ni los actores historicos para llevarla adelante. "Dicho de otra manera, la nueva Ley de Reforma Agraria surge en el ocaso

del reformismo, cuando las posibilidades de su aplicacion se verian limitadas por el cambio en la correlacion de fuerzas politicas y cuando el respaldo institucional se encontraba seriamente resquebrajado por las constantes y crecientes presiones de los sectores oligarquicos del bloque en el poder " 2

Otra de las medidas que implemento el General Osvaldo Lopez Arellano fueron los controles sobre la United Brands, hechos que motivaron el descontento de la oligarquia criolla por lo que se vio obligado a renunciar como gobernante en un clima de alta tension, que en buena medida fue promovido por la propia compañia norteamericana

"Los subsiguientes gobiernos militares de Melgar Castro (1975) y Policarpo Paz (1978) efectuaron, en forma silenciosa, un "desmontaje" del intento reformista, que se extinguió sin que los sectores populares, tardiamente movilizados en su defensa, lograsen nada que fuera mas alla de una defensa debilitada " 3

El gobierno del coronel Melgar Castro, " se caracterizo por la paralizacion del reformismo militar y por un giro a posiciones mas derechistas. Tres años mas tarde era sustituido, tras acusaciones igualmente de corrupcion y de vinculacion con el Narcotráfico, por una Junta Militar encabezada por el general Policarpo Paz Garcia " 4. Esta Junta Militar freno todo tipo de avance social e incluso se alio al regimen nicaraguense de Anastasio Somoza en las labores de contrainsurgencia, en virtud del auge de la guerrilla sandinista

b Intervencion extranjera en el proceso de transicion

A finales de la decada de los setenta, luego del triunfo de la revolucion sandinista en Nicaragua, Centro America se convierte en una prioridad para los politicos norteamericanos, tanto demócratas como republicanos

Por su historia de dominacion de las compañias bananeras norteamericanas y debido a que Honduras comparte fronteras con El Salvador y Nicaragua fue escogido por Los Estados Unidos como base de operaciones de la region

El expresidente de los Estados Unidos Jimmy Carter, a principios de la decada de los ochenta, presiona al Presidente hondureño Policarpo Paz, para que se realizaran elecciones con el fin de elegir un gobierno civil, esto por supuesto, a cambio de ayuda militar y economica. "En definitiva, se trataba del diseño que Honduras recibia como modelo de la estrategia norteamericana en el area y el mantenimiento de ese pais como un aliado leal e incuestionable, preparado para apoyar a los Estados Unidos en la tarea de socavar el experimento sandinista "5

Con la administracion del presidente Ronald Regan en los Estados Unidos, se continua con el objetivo del ex-presidente Carter, derrocar al gobierno de Nicaragua, financiando la guerra de los contras y utilizando a Honduras como base militar de la superpotencia, por lo que

se inician ejercicios militares conjuntos Estados Unidos-Honduras cerca de la frontera con Nicaragua

Otro de los objetivos que se fijo el gobierno de los Estados Unidos fue brindar ayuda a los militares salvadoreños, desde suelo hondureño, por lo que en esta epoca se aumento substancialmente la ayuda militar a El Salvador "En julio de 1983, Estados Unidos abrio un centro de entrenamiento en Puerto Castilla, en la Costa Atlantica hondureña, para las tropas salvadoreñas " 6

Al brindar ayuda militar y economica a los paises centroamericanos, Estados Unidos trata por todos los medios de evitar el surgimiento de gobiernos socialistas en el area y mantener su hegemonia, asi en la decada de los ochentas coincidimos con Richard Fagen que "El Salvador se convirtio entonces en el escenario de la contrainsurgencia y la contencion implementada y Nicaragua en el escenario del "rollback" 7

Este clima de intervencionismo causo reacciones tanto de Cuba y la Union Sovietica, quienes aumentaron la ayuda militar al gobierno nicaraguense, como de los aliados europeos de los Estados Unidos quienes se opusieron al financiamiento de la guerra en Nicaragua y a las violaciones al derecho internacional

II El poder militar hondureño y la presencia militar norteamericana

a Bases militares norteamericanas

Contrario a lo que indican los otros paises del area centroamericana, la participacion activa de las fuerza militares en la vida politica, es decir, en la conduccion del gobierno hondureño es reciente

En Honduras, la modernizacion y profesionalizacion militar de las fuerzas armadas tuvo un proceso lento en comparacion con los otros paises del area centroamericana, (data de 1954) debido entre otras cosas, a la tardia consolidacion del Estado moderno

Cuerpos armados desprovistos de una perspectiva nacional mas bien en repuesta y al servicio de intereses locales o de caudillo sin orientaciones profesionales enfrascados en innumerables guerras civiles, van a tener lugar en Honduras desde los años veinte de este siglo Paradojicamente no fue sino hasta 1952 que se funda la Escuela "Francisco Morazan " para la formacion de un cuerpo profesional de oficiales mas que como una necesidad nacional como efecto de la asesoria militar norteamericana empeñada en modernizar las fuerzas armadas norteamericanas en el contexto mundial de la guerra fria

Con la llegada de los sandinistas al poder en Nicaragua los Estados Unidos decidieron aumentar su presencia militar en el area centroamericana y se establecieron con firmeza en Honduras, dado el inminente peligro que presentaba para los intereses y la seguridad norteamericana el eventual fortalecimiento y expansion del comunismo en la zona

b Presencia estadounidense

Honduras firmo con Estados Unidos, en 1954, un Convenio Bilateral de Ayuda Militar por los sucesos acaecidos en la vecina Guatemala y por la escalada en la actividad de los sectores trabajadores de las plantaciones bananeras, y de ahí la entrada directa en la politica por parte del ejercito que se viene a efectuar en 1963

Honduras paso de ser una plataforma clandestina -invasiones a Guatemala (1954) para intentar derrocar a Arbens, y Bahía Cochinos-Playa Giron (1961)- a ser una pieza importante de las bases hemisfericas permanentes estadounidenses articulada con la zona del canal y la base de Guantanamo

Las maniobras militares conjuntas constituyen el mecanismo mediante el cual se fortalece la presencia estadounidense, porque implica instalaciones permanentes, apertura de carreteras y pistas de aterrizaje con fines estrategicos. Con la supuesta construccion de obras para mejorar la infraestructura del pais, ya que se encontraba seriamente deteriorada, se disfraza la realidad cuyo objetivo es mantener a Honduras como base de Estados Unidos

En 1981, queda electo constitucionalmente el doctor Roberto Suazo Cordova. El inicio de este gobierno coincide con el agravamiento de la crisis centroamericana y las determinaciones de la administracion Reagan de asignar a Honduras un papel importante en su estrategia en contra de Nicaragua. "En las Fuerzas Armadas la llegada a la Jefatura de las mismas del general Gustavo Alvarez Martinez marco un cambio importante. Este con formacion militar sudamericana, sistematizo la Doctrina de Seguridad Nacional en su version mas conservadora, e introdujo formas de accion autoritarias y represivas, ademas se adapto plenamente a la estrategia de Estados Unidos respecto de Nicaragua".⁸ Por tanto Honduras se convirtio en la retaguardia estrategica de la fuerza "contra", y como se indico, albergo una cadena de bases militares norteamericanas

En 1982, se le hacen adiciones al Convenio firmado en 1954 para aprobar un programa de mejoramiento de las instalaciones de los aeropuertos de Palmerola, Goloson, La Mesa y cualquier aeropuerto futuro, donde Estados Unidos pueda hacer uso de ellos, incluyendo naves de tipo militar. Dichas aeronaves tal como se acostumbra dentro de los canones y la practica del derecho internacional, gozaran de exenciones en cuanto a los derechos de aterrizaje, cargos por concepto de navegacion y otros cargos similares

Con base en estos convenios, Estados Unidos y Honduras inician maniobras militares conjuntas en distintos puntos del pais, especialmente en las zonas fronterizas con Nicaragua

Las acciones pretendían ser un claro signo de advertencia al gobierno sandinista, y a su vez suministrar equipo y material bélico a la contra o insurgentes antisandinistas

En 1983 se aprueba en el Congreso Nacional la instalación del Centro Regional de Entrenamiento Militar (CREM), para que soldados de Estados Unidos entrenaran a sus similares centroamericanos, incluidos los salvadoreños

Con la entrada del General López Reyes a las Fuerzas Armadas se tomó la decisión de no autorizar el entrenamiento de nuevos batallones de soldados de El Salvador en el CREM. En él, 150 asesores norteamericanos entrenaban al batallón "Bracamonte" integrado por 1114 efectivos salvadoreños

Cabe destacar que las fuerzas armadas hondureñas crecieron de 14 000 soldados en 1979 a 23 000 en 1984, adquirieron nueva artillería, helicópteros y equipo así como entrenamiento de todo tipo. La ayuda militar norteamericana subió de 4 millones de dólares en 1979 a 78 millones en 1983

Los procesos de democratización que se suceden al finalizar la década de los 70 se enmarcan dentro de lo que se ha denominado las "democracias viables", un proyecto basado en la articulación (o creación) de partidos políticos de centro y de las fuerzas armadas. Por eso el primer período de la Administración Reagan se caracterizó por su interés en las "democracias resguardadas" como una forma de enfrentar el desafío soviético. Durante sus dos administraciones, la política de seguridad militar seguida se transformó en un creciente proceso de militarización regional. Por lo tanto, puede afirmarse que la democratización en Honduras se llevó a cabo dentro de los parámetros de las democracias viables

Las finalidades del Centro eran ofensivas y desventajosas para Honduras puesto que de cuatro soldados entrenados tres eran salvadoreños y uno hondureño. Razones que condujeron a disolver el programa en 1985

Una de las prioridades de las Fuerzas Armadas en la década de los ochenta fue la modernización de la fuerza aérea. Aunado a la amenaza de invasión sandinista, que contaba con un contingente importante de aviones y helicópteros soviéticos, motivo una justificación atractiva para pedir ayuda a Estados Unidos

La entrega de los modernos aviones F-5, suscitó una discusión en el gobierno estadounidense. Las posiciones en contra veían en la entrega una escalada armamentista en Centroamérica y la incitación a Nicaragua a que solicitara ayuda en igual sentido

Este suceso marca uno de los particulares actos de rebeldía de Honduras hacia Estados Unidos. Los hondureños insinuaron que si no llegaba la ayuda norteamericana buscarían en otro mercado los aviones. El propio Azcona y el General Humberto Regalado, jefe de las Fuerzas Armadas, viajaron a Israel para negociar la adquisición de aviones Kaffir. Durante este viaje también se habría tratado otro tipo de asistencia militar.

Finalmente, el Congreso estadounidense aprobó la venta de los aviones F5 con el entrenamiento del caso y suministro de repuestos, por un monto de US\$80 0 millones, que serían entregados en un lapso de cinco años.

La ayuda suministrada encuentra fundamento en la suscripción de un acuerdo comercial con la Unión Soviética. Tanto los recortes en ayuda, como la creciente animadversión de los demócratas estadounidenses hacia la ayuda oficial para Honduras, aunado a las denuncias crecientes de corrupción con fondos externos, exaltaron los ánimos de algunos funcionarios y políticos cuya reacción fue buscar con los enemigos de Estados Unidos lo que este no quería dar.

Anteriormente Honduras había exportado azúcar a la Unión Soviética, lo que motivó un contacto con la embajada soviética en Costa Rica. La misión enviada intercambia proyectos con los hondureños, que conducen finalmente a la firma de un acuerdo comercial con una contrapartida de asistencia técnica y crédito.

El acuerdo es considerado como un caso sin precedentes en Centroamérica. Los alcances del convenio son mínimos, pero al comprobar que una iniciativa de esa naturaleza tiene posibilidades de progresar y que el comercio no es ideológico, representan un nuevo enfoque del asunto.

El convenio no alteró la línea política estadounidense ni el papel desempeñado por Honduras. La reacción de desconfianza, que llevó a líderes políticos y funcionarios a considerar a Washington un mal aliado, no solo es tardía sino que dista de comulgar con aquellos que repudian la alianza de ambos países, por considerarla una sumisión de Honduras al "imperialismo" estadounidense, la actitud del aliado menos defraudado es fácilmente reversible.

c Maniobras militares bilaterales

Entre las maniobras militares conjuntas que tuvieron mayor repercusión en la década de los ochenta está la operación Pino Alto I en la localidad Gracias a Dios, realizada en 1983. En ella participaron cuatro mil soldados hondureños y 1600 norteamericanos. El simulacro duró seis días, tuvo un costo de \$5.2 millones y su objetivo era repeler victoriosamente el ataque a Morocón de un ejército proveniente de Corinto.

En 1987 acontecen algunos de los ejercicios militares conjuntos más grandes y espectaculares de la década. Se inicia con la programación de las maniobras Terencio Sierra.

87, que se prolongan hasta el primer semestre de 1988. El proyecto consiste en ejercicios constructivos que representan un gran movimiento de recursos humanos: guardia nacional, ejército, ingenieros y soldados procedentes de ocho estados de la Unión y de Puerto Rico. De la misma forma se movilizan 185 unidades de maquinaria pesada, materiales y suministros. Como resultado de la operación se construyeron 5,5 Km de tramo carretero, parte de un trecho de 50 kms entre zonas aledañas a Olanchito y la ciudad de Yoro (noroeste del país).

El gobierno hondureño justifica el aporte de las obras como una necesidad en la infraestructura vial del país y en la intercomunicación de las zonas apartadas. Sin embargo, voceros del ejército afirman que los efectivos estadounidenses realizan operaciones que no pueden hacer en su país, en una alusión indirecta tanto al proceso de adaptación de los efectivos, como al hecho de que por Honduras se entra a Nicaragua.

En el ámbito de lo que puede llamarse maniobras intimidatorias, se suceden dos de importancia. Cabe destacar que tanto en este tipo de maniobras como en las de ingeniería, los hondureños participan escasamente, en una relación de unos cientos frente a varios miles de soldados estadounidenses.

El primer evento fue Pegasus 87, un ejercicio aéreo de simulación de un movimiento de rescate ante un eventual ataque a Tegucigalpa. El operativo contempló movimientos desde la costa este de Estados Unidos, el Caribe y cuatro bases aéreas de Honduras.

La operación Escudo Sólido, efectuada el mismo año, fue una versión ampliada de la anterior iniciativa, una maniobra tipo Granada. Superó considerablemente la movilización de efectivos, radio de acción y equipamiento militar desplegados en Pegasus 87. El ejército estadounidense se desplaza en un tiempo récord, para auxiliar "a un amigo atacado por fuerzas extrañas", en una abierta manifestación de su rapidez para montar una acción de este tipo.

De las consideraciones anteriores se desprende que los lineamientos políticos estadounidenses para Honduras, tienden a concentrarse en la frontera con Nicaragua y el apoyo a los contras, lo que en general, los analistas han considerado como un abandono de la frontera con El Salvador a los recursos de la Fuerza Armada de ese país. 9

III La transición democrática en Honduras

a Aspectos que caracterizan la transición

El periodo de transición de los regímenes autoritarios a la consolidación democrática en Honduras se inicia en 1980, con la convocatoria a elecciones para elegir los diputados que conformarían la Asamblea Constituyente

Los criterios utilizados para definir este hecho como el inicio del proceso transicional son los siguientes

1 De 1956 y hasta 1979 la dirección política estuvo en manos de los militares, que llegaron al poder tanto por golpe de estado o en forma solapada mediante Presidentes con claros compromisos de obediencia al poder militar

2 Es mediante la Constituyente que se define el instrumental electoral que regirá los procesos de escogencia de los representantes populares

3 De 1980 a la fecha se han efectuado cinco procesos electorales, en los que ha habido alternabilidad del poder y sobre los cuales, observadores internacionales han dado fe de respeto a los resultados y a las reglas electorales definidas tanto por la Constitución Política como por la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

Sin embargo, debe decirse que este proceso transicional, a pesar de haber incorporado una redefinición de las reglas de elección no se ha acompañado de un proceso de recomposición de las fuerzas internas de la sociedad hondureña

El poder político y económico de las Fuerzas Armadas se mantiene incólume y el acceso a la vida política de agrupaciones no tradicionales o comunistas ha sido restringido mediante legislación, favoreciéndose el bipartidismo de las agrupaciones tradicionales, ligadas por distintas vías a los militares. Esto se explica porque la Asamblea Constituyente de 1980, no delimitó el poder militar, como sí ha sucedido en otras naciones del Istmo

Las agrupaciones políticas de izquierda, a la fecha, no han podido inscribir candidatos a los distintos cargos de elección popular y no será hasta los comicios generales de 1997 en que puedan participar abiertamente, tras una reforma a la Ley Electoral realizada en 1994 10

La actitud de los constituyentes puede encontrar explicación parcial en que la necesidad de una nueva constitución no surge del convencimiento de autoridades y sociedad civil, sino que prácticamente el Gobierno de los Estados Unidos la impone al condicionar su ayuda económica y militar a la promulgación de una nueva constitución y a la realización de elecciones

"En 1980, la administración de Carter, alarmada por el éxito de la revolución sandinista en Nicaragua, convenció al General Policarpo Paz, en el poder, de permitir la elección de un gobierno civil a cambio de un aumento en la ayuda militar y económica estadounidense " 11

Incluso, antes de las elecciones de 1981, los militares obligaron a los dos partidos tradicionales, Liberal y el Nacional, a mantener su independencia como organo estatal estarían exentos de investigaciones, controlarían la política externa y tendrían derecho al veto sobre los nombramientos del gabinete

El politólogo Manuel Alcantara también hace referencia a esta situación al señalar que los cambios políticos de Honduras a partir de los 80 fue un proceso en el que "el principal agente movilizador era externo, por cuanto se trataba de la Administración Carter" 12

b La Carta Magna

La Constitución Política de la República de Honduras la promulgó el 11 de enero de 1982, la Asamblea Constituyente conformada por 71 diputados, en su mayoría del Partido Liberal y presidida por José Efraín Bujalín, diputado del departamento de Santa Bárbara y entró en vigencia el 20 de enero del mismo año

Destaca en la conformación de la Asamblea Constituyente la poca participación de la mujer, pues de 71 curules, tan solo cuatro fueron ocupadas por mujeres: Ela Corina Escobar de Canales, Irma Lucrecia Acosta de Fortín, Trinidad Cervantes Gallo viuda de Suazo y María Dilma Quezada Martínez

En sus generalidades establece la Carta Magna que Honduras es un Estado de Derecho, soberano y constituido como República libre, democrática e independiente 13

Sobre la forma de Gobierno establece en el artículo 4 que es republicana, democrática representativa y se ejerce mediante tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial

La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria, según la Constitución

1 Constitución y Fuerzas Armadas

Con respecto a las Fuerzas Armadas, la Constitución hondureña prácticamente legitima su poder y no se establecen en ella limitaciones que hagan prever una paulatina disminución de su injerencia en la vida política y económica de Honduras

Como ejemplo de esto puede citarse el artículo constitucional 277 que dice que las Fuerzas Armadas estarán bajo el mando directo del Jefe de las Fuerzas Armadas y que será por intermedio de este que el Presidente de la República ejercerá la función constitucional que le corresponde respecto a las mismas

El artículo 278 ejemplifica la situación al señalar que las ordenes que imparta el Presidente de la República por intermedio del Jefe de las mismas, deberán acatarse y ejecutarse

Es importante dejar claro que el Jefe de las Fuerzas Armadas es electo por el Congreso Nacional en una terna propuesta por el mismo Consejo Superior de las Fuerzas Armadas y ejerce el cargo por cinco años, uno más que el Presidente de la República y el Congreso Nacional

El artículo 291 dice que para la protección, bienestar y seguridad social de todos los miembros de las Fuerzas Armadas, funcionará el Instituto de Previsión Militar de acuerdo con la ley correspondiente. Asimismo se le reserva como facultativa a las Fuerzas Armadas, la fabricación, importación, distribución y venta de armas, municiones y artículos similares

2 Constitución, partidos políticos y sistema electoral

El sustento jurídico de los partidos políticos lo otorga la Carta Magna mediante el artículo 47 que dice que los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la Constitución y la ley para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos

Además compromete al Estado a contribuir al financiamiento de los gastos de los partidos políticos, de conformidad con la ley y se les prohíbe recibir recursos de gobiernos, organizaciones o instituciones extranjeras

Para poder inscribir un partido político en Honduras se requiere como uno de los requisitos las firmas de por lo menos 20 000 ciudadanos

En la actualidad hay cuatro partidos políticos inscritos. El Partido Liberal, el Partido Nacional, considerados como tradicionales, y los emergentes, el Partido de Innovación y Unidad Socialdemócrata y el Partido Demócrata Cristiano de Honduras

Las últimas elecciones las ganó el Partido Liberal con 906 793 votos a favor y su inmediato seguidor fue el Partido Nacional con 735 123 votos

Diversos autores han coincidido en caracterizar el sistema hondureño de partidos como bipartidista

“El Partido Liberal y el Partido Nacional conforman dos subculturas en el universo político del país definidas por diferenciaciones ideológicas muy reducidas, en teoría aquel más progresista y más conservador, el último, y por una clientela estable de carácter pluralista y de asentamiento tanto urbano como rural” 14

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras, emitida por la Asamblea Nacional Constituyente el 20 de abril de 1981, establece el sistema de representación como proporcional por cocientes electorales a nivel nacional, departamental y municipal. Las elecciones unipersonales como el Presidente de la República y los tres designados a la Presidencia las gana el partido que alcance simple mayoría de votos.

Para la elección de los diputados al Congreso Nacional, la Ley Electoral señala que el Tribunal de Elecciones definirá un cociente nacional para fijar la distribución de legisladores por departamento. Este cociente se obtiene si se divide el total del Censo Nacional entre el número fijo de diputados. Según el cociente obtenido, cada partido tendrá un número determinado de diputados. En caso de no alcanzar el cociente establecido, quedarán electos los diputados con residuo mayor.

3 Constitución y Parlamento

Sobre el Parlamento, la Constitución hondureña señala en el artículo 189, que se ejercerá por un Congreso de Diputados, compuesto por 128 legisladores, elegidos por sufragio directo.

Los diputados se eligen por un período de cuatro años. Al inicio de cada período se nombra una Junta Directiva del Congreso. El Presidente de la Junta ocupará el cargo por los cuatro años, mientras que los otros miembros lo harán solo por 2 años.

La actual Junta Directiva del Parlamento hondureño la preside por Carlos Roberto Flores Facusse, la primera vicepresidencia la ocupa Jorge Arturo Reina, la segunda vicepresidencia Rafael Pineda, el secretario es Roberto Micheletti, el primer secretario Salomón Sorto del Cid y el Segundo Secretario es Concepción Ramos. Todos estos legisladores son militantes del Partido Liberal.

El período de los actuales diputados inició el 25 de enero de 1994 y termina el 25 de enero de 1998. Los 128 escaños están ocupados por dos representantes del Partido de Innovación y Unidad Social Democrata, 55 diputados del Partido Nacional y 71 diputados del Partido Liberal.

Para ser diputado la Constitución hondureña establece como requisitos el ser hondureño por nacimiento, haber cumplido 21 años de edad, estar en ejercicio de los derechos ciudadanos, ser del estado seglar y haber nacido en el departamento por el cual se postula o haber residido en él por los menos los últimos 5 años anteriores a la fecha de convocatoria a elecciones.

Como prohibiciones para ejercer el cargo se establecen el ser Presidente designado a la presidencia, magistrado secretario o subsecretario de Estado, jefes militares con jurisdicción nacional militares en servicio activo y los miembros de los cuerpos de seguridad o de otro cuerpo armado, los miembros del Tribunal Nacional de Elecciones, los deudores morosos de la Hacienda Pública y los concesionarios del Estado para la explotación de riquezas naturales o contratistas de servicio u obras públicas que se costeen con fondos del Estado y quienes por tales conceptos tengan cuentas pendientes con este

Señala el artículo 193 de la Carta Política que ni el mismo Congreso ni otra autoridad del estado o particulares, podrá impedir la instalación del Congreso, la celebración de sesiones o decretar su disolución

Para la instalación del Parlamento y para la celebración de las sesiones legislativas se requiere la presencia de la mitad más uno de sus miembros

El artículo 197 establece que los diputados están obligados a reunirse en asamblea en las fechas fijadas y asistir a todas las sesiones que celebre el Congreso, salvo incapacidad comprobada. Quienes por inasistencia injustificada generen ruptura de quórum se expulsarán del Congreso y perderán por un período de diez años el derecho de optar a cargos públicos

Entre las potestades que la Constitución hondureña le señala al Congreso se encuentran

- 1 Crear, decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes
- 2 Emitir un reglamento interno
- 3 Hacer escrutinio de votos y declarar elección del Presidente, designados a la presidencia y diputados al Congreso Nacional, cuando el Tribunal Nacional de Elecciones no lo hubiere hecho
- 4 Elegir para el período constitucional, nueve magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia y elegir su presidente
- 5 Hacer la elección del Contralor, Subcontralor, Procurador y Subprocurador de la República, director y subdirector de la Probidad Administrativa
- 6 Declarar si ha lugar o no a la formación de causa contra el Presidente, designados a la presidencia, diputados al Congreso Nacional, magistrados, miembros del Tribunal Nacional de Elecciones, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, secretarios y subsecretarios de Estado, entre otros funcionarios
- 7 Nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional

8 Conferir los grados de Mayor a General de División, a propuesta del Jefe de las Fuerzas Armadas, por iniciativa del Presidente de la República

9 Fijar el número de miembros permanentes de las Fuerzas Armadas

10 Aprobar anualmente el Presupuesto General de Ingresos y Egresos, basándose en el proyecto que remita el Poder Ejecutivo

11 Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo

Sobre el proceso de formación de la ley, la Carta Política establece que tienen derecho de iniciativa, además de los diputados, el Presidente de la República por mediación de los secretarios de Estado, así como la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Nacional de Elecciones

Cuando se conozcan reformas a los códigos de la República se debe consultar en forma obligada a la Corte Suprema de Justicia

Antes de votar los proyectos, deben someterse a tres debates en diferentes días. El Poder Ejecutivo tiene derecho al veto

c Alternabilidad elecciones 1980, 1981, 1985, 1989 y 1993

De 1980 a la fecha, en Honduras se han efectuado cinco procesos electorales, vigilados por organismos internacionales y caracterizados por la alternabilidad en el poder

Las elecciones para elegir a los representantes a la Asamblea Constituyente efectuadas el 20 de abril de 1980, las ganó el Partido Liberal con un total de 495,779 votos

Las primeras elecciones generales, tras la promulgación de la nueva Constitución Política, las ganó también el Partido Liberal, que llevó a la Presidencia de la República a Roberto Suazo Córdoba

Los comicios de 1985 los ganó el Partido Liberal y llevó a la presidencia a José Azcona Hoyo

Las elecciones generales realizadas el 26 de noviembre de 1989 las ganó el Partido Nacional, lo que hizo efectiva la alternabilidad en el poder, tras el triunfo de los liberales en los tres comicios anteriores ¹⁵

En estas elecciones participaron como candidatos por el Partido Liberal, Carlos Roberto Flores, por el Partido Innovación, Enrique Aguilar Cerrato, por el Partido Demócrata Cristiano, Efraín Díaz y por el Nacional, Rafael Leonardo Callejas, quien ganó las elecciones con el voto de 917 168 hondureños

Los comicios más recientes, efectuados el 28 de noviembre de 1993 los ganó el Partido Liberal, con Carlos Roberto Reina como candidato presidencial. El Partido Nacional postuló como candidato a Oswaldo Ramos Soto, conocido líder derechista, el candidato del PINU fue Olban Valladares, un líder político poco conocido y el del Partido Demócrata Cristiano Marco Orlando Iriarte, un conocido líder cooperativista ¹⁶

IV El desafío del Parlamento en la década de los 90

a El entorno internacional

Para comprender el papel que juega el Parlamento en el sistema político hondureño, es importante destacar algunos rasgos de la coyuntura mundial que inciden notablemente en el devenir de las orientaciones parlamentarias actuales

La bipolaridad internacional heredada de la Segunda Guerra Mundial que demarcó las relaciones entre los Estados en la era de la "guerra fría" ha cedido su lugar a un mundo unipolar dominado por el absolutismo de la así denominada economía de mercado. En este contexto convergen nuevas figuras y fenómenos que articulan y protagonizan los procesos del reordenamiento económico internacional

Se trata de bloques de países, los crecientes procesos de reconversión tecnológica y financiera, el proteccionismo desmedido de los países industrializados, el derrumbe del socialismo del Este, los procesos de integración regional, las apologías del libre mercado, que constituyen los ingredientes de un complejo reajuste económico a escala internacional ¹⁷

En resumen, se trata de una nueva fase de internacionalización, sobre la base de una nueva modalidad de acumulación, cuyos ejes estratégicos son la centralización financiero-industrial y la movilidad de capitales y mercancías sobre la base de nuevos mecanismos que permiten refuncionalizar el patrón hegemónico del capital a nivel mundial

Al conjuntarse factores externos e internos en el proceso de la formación estructural (de nuestros países) se generan y articulan los factores causales de la crisis socioeconómica que hoy sufre Centro América

Este proceso de crisis que enfrenta la sociedad centroamericana deriva de la inviabilidad del propio modelo de acumulacion del capital impuesto en la region desde principios de la decada del 60. Este factor se conjuga y complementa con la ruptura del esquema de dominacion politica tradicional, lo cual desemboco en un ciclo de eclosiones revolucionarias (Guatemala, El Salvador y Nicaragua), todo ello generado y potenciado por determinantes asociados a la "exclusion economica y politica de las mayorias" que no se favorecieron con el crecimiento industrial y la reinsercion de Centroamerica a la estructura economica internacional mucho menos con la integracion regional.

De hecho el debilitamiento de la guerra fria, el colapso del socialismo sovietico y la reactivacion de las iniciativas integracionistas han coadyuvado a reducir los niveles de la Guerra de Baja Intensidad al tiempo que propicia la recuperacion del proyecto integracionista en Centroamerica, al grado que en la actualidad es una opinion generalizada que sin pacificacion y sin integracion no puede haber desarrollo en esta region de nuestro continente.

La pacificacion regional es un punto de partida clave para diseñar las estrategias del desarrollo socioeconomico centroamericano. Sin embargo, la pacificacion tendria un horizonte muy limitado si se interpreta como la simple supresion de los conflictos belicos.

La nueva agenda de los Parlamentos centroamericanos se inscribe precisamente en esa coyuntura mundial y en proponer nuevos derroteros en el proceso de pacificacion.

Si se toma en consideracion el entorno mundial en que se desenvuelve la economia hondureña, el Parlamento asume un papel legitimador en lo referente al ajuste estructural que impulsan los organismos financieros internacionales. No obstante, debe entenderse que ese papel legitimador del Parlamento con respecto a las politicas de estos organismos internacionales, no puede sustraerse de otros procesos que paralelamente se estaban desarrollando en la region.

En el plano politico se impulsaron procesos de transicion hacia regimenes democraticos formados desde una bien diseñada perspectiva electoral, se instalaron gobiernos de transicion democratica en Honduras (1981), El Salvador (1984) y Guatemala (1986), bajo el supuesto de abrir nuevos espacios de participacion democratica de los ciudadanos en la vida politico-social de nuestros respectivos paises. No obstante, estas democracias muy poco se han diferenciado de los modelos autoritarios, antipopulares y antinacionales que caracterizaron el patron militar impuesto en la decada del 70.

b Ajuste estructural

En el ámbito económico se emprende una nueva política de ajustes macroeconómicos de inspiración neoliberal y monetarista, para corregir las distorsiones de estas economías desde la óptica del mercado

Los denominados ajustes estructurales de la economía que se empiezan a poner en práctica a mediados de la década anterior en Honduras, (1988), parten de dos principios básicos al tiempo que define objetivos y medidas concretas

Los objetivos que impulsan este modelo neoliberal en Honduras estarían caracterizados por lo siguiente

- 1 Separar al Estado de las determinaciones económicas
- 2 Liberar al mercado de controles cambiarios e institucionales
- 3 Corregir las distorsiones de la circulación monetaria
- 4 Reducir las presiones sindicales
- 5 Asegurar la libre contratación de los particulares
- 6 Promover un ambiente apropiado para el fortalecimiento de la iniciativa empresarial privada

El impacto de las medidas del ajuste estructural en Honduras ha desembocado en mayor inflación, el crecimiento del PIB no ha sido significativo, el desempleo se ha agudizado a consecuencia de las privatizaciones, reducción del gasto público y quiebra de pequeñas y medianas empresas

Por otra parte, el incremento en las exportaciones, que se esperaba a partir de las devaluaciones, no ha sido alentador. Particularmente, en Honduras las exportaciones no tradicionales (melones, camarones y plantas ornamentales) apenas alcanzaron un aumento del 14% en los últimos 6 años, pero a costa de una contracción del peso relativo del total de las exportaciones tradicionales

Asociado al desempleo que alcanza el 40% de la PEA en Honduras, también se ha provocado una fuerte caída del salario real frente a las crecientes presiones inflacionarias. El salario mínimo se deteriora en un 26,5% en Honduras, (1980-88)

De manera general, las políticas para restringir el gasto público y pagar la deuda han incidido en tres renglones que castigan a las mayorías: disminución de la inversión del gobierno, deteriorando con ello los servicios y reduciendo la capacidad de creación de empleo; elevación de las tarifas de los servicios públicos y reducción de los gastos sociales en educación, salud, vivienda y bienestar social

En la experiencia particular de Honduras, se suman otras medidas complementarias del modelo como son la Ley de Modernización Agrícola que sin lugar a dudas no tiende a eliminar las injusticias sociales prevalecientes en el agro, por el contrario elevará los niveles de

concentracion de la tierra La Ley de Modernizacion del Estado que conlleva el proposito de introducir cambios institucionales y juridicos, que sean coherentes con la filosofia y objetivos del ajuste neoliberal Y, por ultimo, la Ley de Modernizacion de la Educacion, la cual persigue la formacion de valores ajenos a la cultura e identidad nacional de los hondureños

Durante la administracion de Carlos Roberto Reina, el Parlamento aprobo recientemente el programa de estabilizacion economica, impulsado por el gobierno Este programa de estabilizacion economica, persigue en lo fundamental, reducir el deficit de las finanzas publicas la creacion de nuevos impuestos (512 millones de lempiras) y la reduccion del tamaño del Estado

Con la aprobacion de este programa por parte del Parlamento, se evidencia el papel legitimador del Congreso con las politicas y orientaciones que perfilan las organizaciones financieras internacionales

La aprobacion legislativa del Programa Economico allanara, segun el ministro de Hacienda y Credito Publico, Juan Ferrara, la suscripcion de una carta de intenciones con el Fondo Monetario Internacional, lo que a su vez le permitira al pais acceder a financiamiento externo por unos 600 millones de dolares en los proximos cuatro años

Algunas de las medidas contempladas en el programa incluyen aplicar un impuesto del 7% a la gasolina, uno del 20% para los articulos de lujo e implantar el pago de peaje en las carreteras, asimismo, se gravan con un impuesto del 10% los intereses de las cuentas bancarias y de seguros Por otra parte, se aplica un impuesto de 1% a los activos de las empresas y se elimina el factor de valoracion aduanera, que venia a ser una especie de tipo de cambio que se aplicaba en el pago de impuestos de importacion 19

c Labor Parlamentaria

En otro orden de ideas, existen algunos aspectos sobre el Parlamento hondureño que merecen destacarse durante la decada de los 90

1 Aprobacion de la reforma constitucional que abolio el servicio militar obligatorio (obtuvo una votacion mayor de las dos terceras partes que exigia la Constitucion)

2 La creacion del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos

3 Aprobacion de una Reforma Constitucional que de ser ratificada en la proxima legislatura permitira transferir la policia del control de las fuerzas armadas (La crisis en la seguridad publica agilizo en el Congreso Nacional la discusion de la creacion de un nuevo

cuerpo policiaco El Congreso aprobo el 7 de diciembre de 1994 dicha reforma constitucional
20

4 El Parlamento propuso igualmente un paquete de doce reformas constitucionales referentes a la modernizacion del sistema de justicia, que incluyen la creacion de una Sala Constitucional

Una comision integrada por miembros del Poder Legislativo y el Poder Judicial prepararon el paquete de doce reformas a la Constitucion Politica que deberan aprobarse y ratificarse por mayoria calificada Estas enmiendas estan encaminadas a modernizar la administracion de la justicia, combatir la impunidad y defender el respeto a los derechos fundamentales Las reformas buscan tambien aumentar el numero de magistrados, modificar el periodo del cargo de magistrado, sustituir la figura del magistrado suplente por el del magistrado asistente, modificar el sistema de eleccion de los magistrados (con el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso) y asignar un tres por ciento del presupuesto general al Poder Judicial

En la actualidad, en el ambito de la reforma del Estado, sobresale la discusion sobre la privatizacion de la empresa hondureña de comunicaciones Por otro lado, se evidencia el impacto que tuvo la ley de liberacion de activos (autorizacion a vender activos de la dependencia de Obras Publicas), que podria presagiar en el entorno politico hondureño dificiles negociaciones para el proceso de privatizacion que esta impulsando el gobierno (A traves de los medios de difusion local, se denunciaron abusos y componendas para la liquidacion de activos del Ministerio de Obras Publicas)

Existen otros aspectos que a nuestros criterio, estarian apuntando hacia el Parlamento y que tendrian eventualmente alguna incidencia politica en el nivel local y centroamericano, como lo es, la ratificacion del Tratado Marco de Seguridad Democratica y la consolidacion de la "revolucion moral que ha impulsado el Presidente Carlos Roberto Reina

Uno de los aspectos que revelan quizas el desafio de mayor relevancia que tiene el Parlamento en Honduras, esta intimamente relacionado con el control politico sobre las fuerzas armadas

Desde 1993, el Partido Liberal (ganador de las elecciones de ese mismo año insiste en una depuracion del aparato militar y en particular, en una agenda nacional sobre el tema de las Fuerzas Armadas En un seminario realizado en setiembre de 1993, el Partido Liberal enmarco una agenda para discutir entre civiles y militares

Entre otras cosas, proponian que se abordaran temas como

- 1 Supeditacion efectiva de la fuerza militar al poder civil
- 2 Participacion de las fuerzas armadas en el Gobierno civil

3 Participación de las Fuerzas Armadas a través del IPM, en la actividad económica nacional y el papel a jugar, en especial, en un régimen general de Previsión Social

4 Caracter obligatorio o voluntario del servicio militar

5 Papel que deben jugar las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y en la preservación del medio ambiente

6 Papel de las Fuerzas Armadas en el marco de la geopolítica centroamericana

7 Papel de las Fuerzas Armadas o del Gobierno civil en la dirección de las Fuerzas de Seguridad Pública y de la Investigación Criminal

8 Dimensión de las Fuerzas Armadas y de su presupuesto

9 Fuero militar alcances y limitaciones

10 Papel de las Fuerzas Armadas en la preservación del sistema democrático y en la garantía del respeto a los derechos humanos

11 Concesión del derecho de voto a los militares

12 Papel formativo y productivo de las Fuerzas Armadas, y,

13 Eficacia en la preservación de la soberanía nacional, (incluidos el territorio continental e insular, el mar territorial, la zona contigua a su mar territorial) la plataforma continental y la zona económica exclusiva 21

A pesar del acentuado desprestigio de las Fuerzas Armadas en Honduras, el Parlamento no ha jugado un papel preponderante en el control político sobre el ejército, pese a tener una comisión permanente de seguridad. Ante esta inacción del Congreso, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, Lic. Leo Valladares y las organizaciones civiles han ido asumiendo de manera beligerante las denuncias contra el poder militar.

En estos momentos el desafío fundamental que tiene el Parlamento hondureño está en catapultarse como el Primer Poder de la República y no como un poder subordinado, únicamente a legislar sin suficiente potestad para ejercer el control parlamentario.

Desde esa perspectiva, un aspecto que el Parlamento no le ha brindado mucha atención, es sin duda, el debate sobre los alcances del Instituto de Prevision Militar de las Fuerzas Armadas el cual mantiene actualmente un sin numero de empresas privadas. Este instituto esta en manos de los militares y controla entre otras cosas, una industria cementera, una empresa aseguradora, una empresa de tarjetas de credito, un banco comercial una agencia funeraria, un cementerio y una radioemisora

En la medida que el palamento noasuma con verdadero rigor su funcion contralora, las Fuerzas Armadas hondureñas seguiran representando una fuerza politica solida e infranqueable dentro del sistema politico imperante

En el marco de la integracion centroamericana, debe destacarse la ratificacion que hizo el Parlamento hondureño al Parlamento Centroamericano

CONCLUSIONES

1 El proceso de transición en Honduras ha sido difícil, ya que todavía persisten elementos autoritarios provenientes de una casta militar muy arraigada, que es incompatible en una sociedad con signos democráticos y civiles. Estos son

a La institución militar tiene una especie de poder de veto por encima de la normatividad constitucional

b Los recurrentes hechos violatorios a los derechos humanos

En síntesis, no se da todavía una total retirada de los militares a los cuarteles y no se vislumbra un debilitamiento sustancial del poder militar así como una pérdida importante de los privilegios que poseen estos grupos, y mucho menos un sometimiento real del poder militar al poder civil. Pero por suerte, tampoco existe ya la situación de extremado control del ejército sobre la sociedad, a través del instrumento de la violencia utilizada usualmente en el pasado. Lo que existe más bien, es una situación intermedia, que puede calificarse como un lento proceso de consolidación de la transición, cuya posibilidad de éxito probablemente dependa del debilitamiento sistemático de la fuerza militar, la desaparición total de los grupos paramilitares, una mayor permanencia de los organismos internacionales en respaldo del respeto y la protección de los derechos humanos, y por último, la preeminencia del control parlamentario sobre los actos del poder ejecutivo y del ejército y su independencia.

2 A pesar de las elecciones y gobiernos civiles, los militares mandan en Honduras y siguen siendo los últimos árbitros en muchas, por no decir todas, las decisiones cruciales.

3 La política hondureña ha dominado por mucho tiempo el favoritismo, el padrinazgo y la corrupción, en lugar de la participación popular. Mientras los militares hondureños y Estados Unidos sigan como dueños de la balanza del poder en el país, la política civil

continuara siendo una arena marginal disputada por las fracciones enemigas de los dos partidos tradicionales

- 4 En Estados Unidos, se define generalmente la democracia solamente como unas elecciones y, tal vez, con algunas mejoras en los derechos humanos. Es esencial tener un concepto mas completo y mas autentico de la democracia, uno que valide el derecho de los campesinos, los trabajadores y otros sectores no solo a organizarse sino tambien a hacerse oír y sentir en el area publica, por medio de manifestaciones, protestas y huelgas si fuera necesario
- 5 Aunque la nueva Constitucion hondureña permitio el acceso de los civiles al gobierno de dicho pais y redefinio el instrumental electoral, no dio paso a una recomposicion de los grupos de poder en la sociedad. Incluso la constitucion legitima el poder de las fuerzas armadas y les mantiene su estatus quo
- 6 El sistema electoral se ha diseñado para mantener y consolidar el bipartidismo imperante en la fecha
- 7 Los partidos politicos tradicionales tienen minimas diferencias entre si. Ambos mantienen estrechos ligamenes con el poder militar
- 8 Se ha insistido en todo el orbe, que la simetria entre la expresion Democracia y Elecciones es casi simbiotica. De ahí que, cuando se quiere buscar indicadores de progreso democratico, en el caso particular de Honduras, se podria recurrir casi inexcusablemente, a los avances tecnicos y politicos obtenidos por este pais en el ambito de los procesos electorales

Sin embargo, debe reconocerse que el proceso electoral impulsado durante las decadas de los 80 y 90 en Honduras, ha estado aparejado por creciente desequilibrios y desajustes sociales

En el proceso de consolidacion de la democracia hondureña, a nuestro criterio debera necesariamente que consertarse acerca del papel que a de desempeñar las fuerzas armadas

Desde nuestra perspectiva, no se trata ya de reducir el numero de soldados ni los presupuestos castrenses, sino cabalmente escudriñar el verdadero poder con que cuenta el ejercito y las castas militares en la vida politica y economica de Honduras

CITAS

- (1) SALOMON, Leticia Militarismo y Reformismo en Honduras 1972-1977, Tesis para optar al grado de Licenciado en Sociología, Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Antropología y Sociología, San Jose, 1981, p , 87, 88
- (2) SALOMON, Leticia Op cit , p 142
- (3) AGUILERA, Gabriel El Fusil y el Olivo La cuestion militar en Centroamerica Editorial Departamento Ecumenico de Investigaciones (DEI),
- (4) ALCANTARA SAEZ, Manuel Sistemas Politicos de America Latina Los Paises del Caribe y de America Central Vol Segundo, Editorial Tecnos, S A , Madrid, 1990, p 184
- (5) ALCANTARA SAEZ, Manuel Op cit , p 191
- (6) FAGEN, Richard Forjando la Paz El desafio de America Central Editorial Departamento Ecumenico de Investigaciones (DEI), I era edicion, San Jose, 1987, p 105
- (7) FAGEN, Richard Op cit , p 44
- (8) AGUILERA, Gabriel Op cit , p 31
- (9) Enciclopedia Historica de Honduras Tomo 11, "Gobiernos Comtemporaneos" Grupo Editorial Graficentro Tegucigalpa, 1989, p 44
- (10) POSAS, Mario Op cit , p 69
- (11) FAGEN, Richard Op cit , p 104
- (12) ALCANTARA SAEZ, Manuel Op cit , p 185
- (13) Constitucion Politica de la Republica de Honduras, articulo 4
- (14) ALCANTARA SAEZ, Manuel Op cit p 190
- (15) Elecciones Generales de Honduras 26 de noviembre de 1989 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral , Servicio Editorial del IIDH, Tegucigalpa, 1989, p 4

(16) POSAS , Mario Op cit , p 71

(17) USULA, Roger Revista Centroamericana Diagnostico y Perspectivas de la Integracion, Cuaderno de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autonoma de Honduras, Tegucigalpa, 1993, p 6

(18) USULA, Roger Op_cit, p 14

(19) Revista Panorama Centroamericano, Año XXV, No 98, Guatemala octubre 1994, p 10

(20) Entrevista con el Ministro Consejero, Lic Eduardo Rosales, Embajada de Republica de Honduras en Costa Rica, enero 1996

(21) Revista Instructor Liberal, Organo de Divulgacion Politica del Partido Liberal, Honduras, enero - junio 1994 p 9

BIBLIOGRAFIA

AGUILERA Gabriel El Fusil y el Olivo la cuestion militar en Centroamerica Editorial Departamento Ecumenico de Investigaciones (DEI), 1 era edicion, San Jose, 1989

ALCANTARA SAEZ, Manuel Sistemas Politicos de America Latina Mexico Los Paises del Caribe y de America Central Volumen Segundo, Editorial Tecnos, S A , Madrid 1990

BRUNO BOLOGNA, Alfredo Conflicto Honduras- El Salvador Editorial Tierra Nueva S R L , 1ª edicion, Buenos Aires, 1977

FAGEN, Richard Forjando la Paz El desfio de America Central Editorial Ecumenico de Investigaciones, San Jose, 1987

ISAULA, Roger Revista Centromerica Diagnostico y Perspectiva de la Integracion, Cuaderno de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autonoma de Honduras, Tegucigalpa, 1993

POSAS, Mario "Honduras Elecciones Generales. Espacios Revista Centroamericana de Cultura Politica, Tegucigalpa, junio 1994

SALOMON, Leticia Militarismo y Reformismo en Honduras 1972- 1977 Tesis para optar al grado de Licenciado en Sociologia Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Antropologia y Sociologia, San Jose, 1981

Constitucion de la Republica de Honduras

Elecciones Generales Honduras 26 de noviembre de 1989, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Servicio Editorial del IIDH Tegucigalpa, 1989

Enciclopedia historica de Honduras Tomo 11, Gobiernos Contemporaneos Grupo editorial Graficentro Tegucigalpa, 1989

Revista Instructor Liberal Organo de Divulgacion Politica del Partido Liberal de Honduras, enero- junio 94

Revista Panorama Centroamericano, año XXV, No 98, Guatemala, octubre 94

Triunfamos Revista, Organo de Divulgacion del Instituto de Educacion Politica Popular del Partido Liberal de Honduras, Tegucigalpa, enero- junio 94

Entrevista con el Dr Edgar Sevilla, Embajador de la Republica de Honduras en Costa Rica, diciembre de 1995

Entrevista con el Lic Eduardo Rosales, Ministro Consejero de la Embajada de la Republica de Honduras en Costa Rica, enero de 1996

**HISTORIA DEL PARLAMENTO
EN NICARAGUA**

Alvaro Hernandez
Juan Carlos Pereira
Alberto Trejos
Carmen Vargas

5 de enero de 1996

BORRADOR

1

INDICE

	Pagina
Indice	1
Introduccion	2
El Poder Legislativo en Nicaragua	3
La Constitucion Federal de Centroamerica de 1824	3
La Constitucion del 8 de abril de 1826	4
La Constitucion del 12 de noviembre de 1838	5
La Constitucion del 30 de abril de 1854	8
La Constitucion del 19 agosto de 1858	9
La Constitucion del 10 de diciembre de 1893	11
La Constitucion del 21 de diciembre de 1911	12
Caracteristicas del Parlamento de Nicaragua en la Actualidad	14
La Correlacion de fuerzas en el Parlamento	15
La diversidad ideologica y politica de la U N O	15
La division de la bancada oficialista	15
El Parlamento y la transicion democratica las reformas a la Constitucion de 1987	16
La crisis entre poderes	17
Los motivos ocultos de la crisis	19
Propuesta de salida a la crisis	20
Posicion de la Iglesia Catolica	21
Detalle de las reformas a la Constitucion de 1987	23
Organizacion del Estado	24
Poder Legislativo	24
Control politico	24
Poder Ejecutivo	25
Poder Judicial	25
Poder Electoral	26
Defensa del Estado	26
Conclusiones	27
Bibliografia	28

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende dar una vision general del proceso de desarrollo del Parlamento en Nicaragua deteniendonos en el analisis de los aspectos mas relevantes. Con tal fin procederemos a realizar, a manera de ejemplo, un estudio de algunas de las constituciones de Nicaragua que han repercutido en la organizacion y funcionamiento del Parlamento,

Lo anterior se efectua dentro de una perspectiva historica del Parlamento, limitada por las pocas fuentes bibliograficas que se pudieron utilizar, asi como por la vision de quienes fueron entrevistados para la investigacion

El trabajo tambien incluye un analisis de las características de la Asamblea Nacional en la actualidad, un estudio de la crisis constitucional que vivio Nicaragua durante seis meses por la vigencia de dos textos constitucionales, producto de las reformas a la constitucion de 1987 y una descripcion de estas reformas en sus aspectos mas relevantes que se relacionan con el funcionamiento de la Asamblea

En sintesis, el trabajo pretende rescatar el papel del Parlamento dentro de los procesos de cambio que experimenta la sociedad nicaraguense en su transicion a la democracia, despues de varias decadas de enfrentamiento armado que lo convierten en le campo propicio para la resolucion de los conflictos en forma negociada. Resaltamos la adquisicion de mayor autonomia del Parlamento con respecto a los otros poderes del Estado, especialmente en relacion con el Poder Ejecutivo y su papel de contralor de las actuaciones de los otros poderes del Estado

EI PODER LEGISLATIVO EN NICARAGUA RESEÑA A PARTIR DE LAS CONSTITUCIONES POLITICAS¹

Consideramos conveniente desde el punto de vista formal, incluir en el presente ensayo, un analisis de las atribuciones correspondientes al Parlamento nicaraguense, de esta manera hemos seleccionado un compendio de textos constitucionales que nos pueden mostrar el desarrollo que ha tenido el sistema politico nicaraguense desde este Poder de la Republica

Como nos proponemos revisar atribuciones otorgadas al Parlamento en la Carta Magna, iniciaremos este apartado, analizando las atribuciones conferidas en **la Constitucion Federal de Centroamerica emitida en el año de 1824**, para luego continuar con las **Constituciones Politicas emitidas en la Republica de Nicaragua**

A nuestro criterio, es necesario remontarnos al pasado constitucional de la Republica de Nicaragua para poder entender el desarrollo de las constituciones, hasta llegar hoy en dia a contar con una Constitucion Politica, considerada como una de las mas completas y modernas del area centroamericana

I LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE CENTRO AMERICA DE 1824

Si bien es cierto esta Constitucion fue elaborada para regir el funcionamiento de los Estados Centroamericanos, es en su Titulo XII donde define las funciones del Poder Legislativo, del Consejo Representativo, del Poder Ejecutivo y del Judicial de cada Estado, de manera que las atribuciones establecidas regian por igual para los paises del area

En cuanto a nuestro objeto de estudio, podemos señalar que el Poder Legislativo se integraba por una **Asamblea de Representantes** electos por el pueblo y cuyo numero no seria menor de once ni mayor de veintuno

En el articulo 178 de esta Constitucion Federal se establecieron como funciones de la Asamblea de Representantes **hacer leyes, ordenanzas y reglamentos, determinar gastos de administracion, decretar los impuestos necesarios, se requeria el consentimiento del Congreso para imponer obligaciones de entrada y salida en el comercio exterior ni entre los Estados, erigir establecimientos, corporaciones o tribunales necesarios para el mejor orden en justicia, economia, instruccion publica y en general en la Administracion, y admitir las renunciaciones que hagan los senadores**

¹ Alvarez, Emilio Ensayo Histórico sobre el derecho constitucional de Nicaragua Academia de Geografía e Historia de Nicaragua, 1955

II LA CONSTITUCION DEL ESTADO DE NICARAGUA, EMITIDA EL 8 DE ABRIL DE 1826

En esta Constitucion se define el Gobierno del Estado como republicano popular representativo, en el que **Poder Legislativo** reside en una **Asamblea** compuesta de Diputados electos popularmente y que lo ejerce con la sancion del **Cuerpo Moderador** electo del mismo modo

El numero de Diputados en la Asamblea no puede ser mayor de veintiuno ni menor de once. Un elemento importante de señalar corresponde a la atribucion de la Asamblea de renovar la mitad de sus miembros cada año. En esta Carta Constitucional se permitio la posibilidad de reeleccion por una sola vez y sin intervalo alguno.

En esta Constitucion se establece como requisitos para ser Diputado una edad mayor de 23 años, pudiendo ser del **estado secolar o del eclesiastico secolar**, de manera que en esta constitucion se puede observar la posibilidad con que contaba la Iglesia para participar en las actividades de gobierno, pudiendo así llegar a ocupar puestos de eleccion popular.

La Asamblea debía reunirse el quince de enero de cada año y las sesiones ordinarias tenían una duracion de tres meses, con la posibilidad de prorrogar por cuatro meses la primera legislatura, las demas no podran hacerlo por mas de un mes.

De las Atribuciones

Entre las atribuciones que le correspondia a la **Asamblea** encontramos las siguientes: **proponer, decretar, interpretar y derogar las leyes del Estado**; fijar cada año los gastos de administracion del Estado y establecer los impuestos y contribuciones necesarias para su funcionamiento, repartir las contribuciones directas entre los Departamentos del Estado, velando por su inversion y la de todos los ingresos publicos, decretar la creacion y supresion de oficios y empleos publicos, disponer sobre la administracion, conservacion y enajenacion de los bienes del Estado, declarar cuando procede una causa contra Diputados, Jefe y segundo Jefe, y miembros de Consejo y de la Corte Superior de Justicia.

Una atribucion que le garantizaba al Congreso el **mando militar** se referia a la autorizacion para el ingreso de tropas de otros Estados, con excepcion de aquellas que se encuentren al servicio del Gobierno Federal, de esta manera se limitaba su potestad a las fuerzas militares ajenas a la Federacion Centroamericana. Dentro del mismo campo de lo militar le correspondia, a este Poder de la Republica, fijar periodicamente la fuerza de linea en tiempo de paz y crear la milicia activa y la civica.

Es interesante observar como el Legislativo tenía la potestad de **intervenir en funciones que actualmente le corresponden a los otros Poderes**, siendo así como se le otorgaba la potestad de arreglar la forma de los juicios, erigir los establecimientos, corporaciones o tribunales necesarios para el mejor orden en justicia, economia, instituciones publicas y en todos los ramos de administracion, decretar pedidos, prestamos e impuestos.

extraordinarios y contraer deudas sobre el credito del Estado, calificar y reconocer la deuda publica del Estado y destinar los fondos necesarios para cumplir con su pago, decretar el plan de enseñanza publica, promoviendo el adelanto de la ciencia y las artes, abrir caminos y canales de comunicacion interior y promover la industria designar y variar el lugar de residencia de los Supremos Poderes

Otras funciones importantes que podemos citar se refieren a conceder amnistias e indultos que solicitara el Poder Ejecutivo, **conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias** y por tiempo limitado en caso de insurreccion o invasion repentina, decretar recompensas a quienes presten servicios importantes al Estado, rehabilitar la ciudadanía a quienes la hayan perdido, **calificar las elecciones de Diputados, Jefe² y segundo Jefe, individuos del Consejo Representativo³, de la Corte Superior de Justicia y Senadores del Estado**, realizar el nombramiento de Diputados, Jefe y segundo Jefe, miembros del Consejo Representativo, miembros de la Corte Superior de Justicia y Senadores del Estado, cuando dicho nombramiento no sea el resultado de los votos populares

Se puede observar así como la Asamblea tenia asignada funciones de muy diversa indole, no solo desde el punto de vista **legislativo**, sino que tambien **administrativo, judicial, militar y por supuesto de control politico** en cuanto al funcionamiento de los restantes poderes

Para presentar proyectos de Ley se le otorgaba la potestad tanto a la Asamblea, a los Diputados como al Poder Ejecutivo. Cuando un proyecto era desechado, no podia proponerse de nuevo en el mismo año

Quando un proyecto de ley era aprobado debia remitirse al **Consejo Representativo** para que este **otorgara o denegara la sancion correspondiente**, esta atribucion se exceptuaba en los siguientes casos: Regimen interior, lugar y prorroga de sus sesiones, calificacion de elecciones o renunciias de los electos, rehabilitacion de ciudadanía, apremio de individuos ausentes de la Asamblea a la declaratoria de iniciar causa contra algun funcionario

El Consejo⁴ lo integraban un representante de cada Departamento de Estado, quienes tenian la potestad de negar la sancion cuando la resolucion era contraria a la Constitucion Federal o la de Nicaragua, y si se consideraba inconveniente para los intereses del Estado. El Consejo tenia la facultad de convocar a la Asamblea en casos extraordinarios

III LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO SOBERANO, LIBRE E INDEPENDIENTE DE NICARAGUA, EMITIDA EL 12 DE NOVIEMBRE DE 1838

² Nombre con el cual se llamaba al Presidente de la Republica

³ Este Consejo Representativo se encargaba, entre sus funciones de dar o negar la sancion de las resoluciones de la Asamblea así como velar por la observancia del cumplimiento de la Constitución y las leyes

⁴ El segundo Jefe del Estado era el Presidente del Consejo de esta manera podemos observar una clara injerencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo

Esta Constitución estableció que el Poder Legislativo reside en "dos cámaras la de Diputados y la del Senado"⁵

Cabe mencionar que la Cámara de **Diputados** o Representantes **la nombraba las Juntas de Distrito** y la de **Senadores** era nombrada por las **Juntas de Departamento**

Las dos Cámaras eran independientes entre sí y se reunían sin necesidad de convocatoria el día primero de febrero de cada año, sus sesiones duraban tres meses y podían ampliarse por un mes más mediante acuerdo de las dos cámaras

Para ser **Representante** se requería contar con veinticinco años, **ser del estado seglar o eclesiástico** y hallarse en el ejercicio de sus derechos

La **Cámara de Senadores** estaba compuesta de dos senadores nombrados por cada Junta Departamental, el Senado se renovaba por cuartas partes cada año, los senadores podían ser reelectos una vez sin intervalo alguno, para ser Senadores **se requería naturaleza en la República, tener treinta años cumplidos, haber sido siete años ciudadano en ejercicio, estar en ejercicio de derechos y poseer un capital de mil pesos** no podían ser Senadores los eclesiásticos

Ambas Cámaras estaban autorizadas para solicitar al gobierno estados de los ingresos y egresos de todas o de algunas de las rentas o sobre cualquier ramo de la administración

En este Texto Constitucional se definieron las funciones del Poder Legislativo en cuatro apartados **atribuciones de cada Cámara por separado, atribuciones de las Cámaras reunidas en un solo cuerpo, facultades de la Cámara de representantes y facultades de la Cámara del Senado** De esta manera analizaremos a continuación dichos aspectos

A Atribuciones del Poder Legislativo en Cámaras separadas

Decretar, interpretar y derogar leyes, determinar los **gastos de administración** del Estado y decretar las contribuciones necesarias para cubrirlos, repartir las contribuciones directas a cada departamento, definir los requisitos para las naturalizaciones

Decretar pedidos, préstamos, impuestos y contraer deudas sobre el crédito del Estado, realizar las disposiciones sobre administración, conservación y enajenación de los bienes del Estado, **crear y suprimir empleos públicos**, así como modificar sus dotaciones, autorizar la apertura de caminos y canales de comunicación, dirigir la educación creando establecimientos y otorgándoles los montos necesarios, autorizar al Ejecutivo para celebrar contratos de colonización

Fijar la fuerza necesaria para cada año y crear la milicia del Estado, formar también la fuerza pública, autorizar al Poder Ejecutivo para poner sobre las armas, la milicia del Estado Autorizar la entrada y salida de tropas de otros Estados y del propio

⁵ Artículo 51 Constitución Política de Nicaragua 12 de Noviembre de 1938

Asignar las **rentas del Obispo y Cabildo Eclesiastico** y autorizar al Poder Ejecutivo para promover ante la Silla Apostolica o sus nuncios la provision del Obispo y demas piezas eclesiasticas

Arreglar la **forma y solemnidades de los juicios**, establecer las corporaciones necesarias para el mejor orden de la justicia civil, **conceder amnistias e indultos** conceder privilegios exclusivos por tiempo determinado a los inventores o empresarios de descubrimientos que contribuyan con el progreso de las ciencias, agricultura comercio y las artes otorgar permisos para que los ciudadanos puedan obtener titulos personales de otros gobiernos designar el lugar de **residencia de todos los Poderes del Estado** velar por la observancia y cumplimiento de la Constitucion y la leyes

B Atribuciones de las Camaras reunidas en un solo Cuerpo

El articulo 110 de esta Constitucion define las atribuciones de la Asamblea cuando se reunan en conjunto ambas camara Es asi como se le faculta para aplicar el veto a las resoluciones del Poder Federal, calificar la eleccion del Director del Estado y nombrar a este cuando no resulte popularmente electo⁶, conocer todas las causas que existieran contra los Representantes, Senadores y Director, admitir la renuncia del Director, no mbrar a los Funcionarios Federales que representarian al Estado revisar la distribucion de los ingresos publicos que debia enviar el Poder Ejecutivo para su funcionamiento

C Facultades de la Camara de Representantes

En caso de que fuese necesario, correspondia a esta Camara **nombrar al Senador que debia ejercer el Poder Ejecutivo en falta del Director** Tambien le correspondia nombrar a los **miembros de la Corte de Justicia**, admitir los votos de renuncia que por causas graves realizaran los Magistrados de la Corte, e iniciar las leyes de contribuciones e impuestos

D Facultades de la Camara del Senado

Al Senado le correspondia confirmar o devolver los nombramientos que hiciera el Poder Ejecutivo⁷, conocer las causas contra Secretarios de Despacho y miembros de la Suprema Corte de Justicia y dar al Gobierno su dictamen sobre asuntos especificos estipulados en la Constitucion

Las leyes

En esta Constitucion se establecio que **los proyectos de ley podian ser iniciados en cualquiera de las dos Camaras** con excepcion de aquellos dirigidos a contribuciones e impuestos los cuales debian iniciarse en la de Representantes Para presentar iniciativas de Ley estaban **facultados** unicamente **los Senadores y los Representantes** en sus

⁶ Inciso tercero del articulo 110 de la Constitucion Politica del 12 de noviembre de 1838 Del Director que se hace mencion de refiere a quien dirige el Poder Ejecutivo

⁷ Comandante de Armas Prefectos Departamentales Intendente Tesorero y Contador General

respectivas Camaras y los **Secretarios** de despacho a nombre del Gobierno en cualquiera de las dos

Cuando un proyecto fuera aprobado por una Camara debia pasar a la otra, para que esta ultima lo aprobara lo desechara o reformara. Un proyecto que hubiera sido aprobado podia ser vetado por el Ejecutivo para lo cual este Poder contaba con un plazo de diez dias⁸, que podian prorrogarse si la Camara dictaminadora asi lo expresaba, luego de recibido el proyecto con el veto correspondiente, debia estudiarse nuevamente en ambas Camaras, enviandolo luego al Ejecutivo para que se publicara como ley. Es importante señalar que todo proyecto que no fuere admitido a discusion o si fuere reprobado no podia tratarse de nuevo en el mismo año.

IV LA CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA EMITIDA EL 30 DE ABRIL DE 1854

El articulo quinto de esta Constitucion establecio que el Gobierno de la Republica es democratico y representativo y se divide en Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El **Poder Legislativo** lo ejercia un congreso integrado por igual numero de **Senadores y Representantes**, la diferencia fundamental entre unos y otros radicaba en que para optar a la eleccion de los primeros se requeria tener treinta años de edad y un capital de dos mil pesos, mientras que para ser Representante debia ser del estado seglar y tener veinticinco años. Esta eleccion era por cuatro años pudiendo ser reelectos.

Facultades del Congreso

El Congreso debia reunirse cada dos años el primero de enero, cada periodo de reuniones tenia una duracion de noventa dias prorrogables por treinta mas.

Al Congreso se le otorgaron las siguientes funciones: calificar las elecciones y credenciales de sus miembros, como tambien conocer la renuncia de sus miembros, conocer de las causas contra el Presidente, Senadores, Representantes, Magistrados, Ministros y Agentes Diplomaticos, examinar las conductas del Ejecutivo en sus diferentes ramas, decretar contribuciones generales o locales, dar leyes generales de la Republica y particulares de las regiones, como tambien Interpretarlas, reformarlas y derogarlas, decretar impuestos y contribuciones, conceder entrada de tropas extranjeras y la salida a las tropas nacionales, regular y calificar la eleccion del Presidente de la Republica, elegir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, fijar los gastos publicos, nombrar al Senador que sustituye al Presidente de la Republica en caso de falta absoluta de este.

Por otro lado encontramos una serie de atribuciones muy particulares que se le asignan al Poder Legislativo, que en algunos casos tienden a confundirse con las atribuciones

⁸ Artículo 117 de la Constitución Política

del Poder Ejecutivo y otras instancias ratificar los acuerdos que realizara el Ejecutivo en cuanto a la apertura de canales y caminos, los tratados, empréstitos y convenios así como habilitar puertos y aduanas decretar la fuerza necesaria, asignar rentas del Obispo contraer deudas contra el crédito de la Nación crear la fuerza pública y darle su reglamento establecer ordenanzas para la paz, reglamentar la libertad de imprenta, declarar cuando no existan fondos públicos

suficientes para la construcción de templos, cabildos y establecimientos de beneficencia pública pudiendo delegar esta facultad al Ejecutivo formar las ordenanzas para la armada

Entre otras de las atribuciones otorgadas en esta Carta Magna podemos señalar que se establecían, de forma detallada, algunas áreas en las que debía intervenir el Congreso, de manera que le otorgaba las siguientes funciones determinar la Ley de la Moneda conceder amnistía e indultos conceder privilegios exclusivos a inventores, introductores de obras para el progreso de la agricultura, creencias, artes y comercio otorgar recompensas a los que hayan dado grandes servicios a la nación, crear y suprimir toda clase de empleos públicos designar el lugar de residencia de los Supremos Poderes, autorizar al Ejecutivo para mejorar la policía la hacienda guerra y la marina conceder el tránsito de tropas centroamericanas por territorio nicaraguense crear establecimientos de beneficencia pública, y autorizar al Ejecutivo para que levante fuerzas

V LA CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA, EMITIDA EL 19 DE AGOSTO DE 1858

El artículo cuarto de esta Carta Constitucional calificó al Gobierno nicaraguense como **popular representativo**, cuyo objeto se refiere a la conservación de la libertad la igualdad, la seguridad y la propiedad de los individuos, a la vez se estableció la división de los tres poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial

En este texto se establece la composición del **Congreso en dos Camaras**, la de **Diputados y la de Senadores**

Para llegar a ser **Senador** se requería ser **originario y ciudadano** de la República, del **estado seglar padre de familia, tener treinta años y poseer un capital de bienes raíces que no baje de los dos mil pesos**. Su nombramiento se realizaba por seis años con posibilidad de reelección

Para ser **Diputado** se necesitaba ser **originario y vecino de la República del estado seglar y tener veinticinco años** cumplidos. Se nombraban por periodos de cuatro años pudiendo ser reelectos

El Congreso debía reunirse cada dos años (1º de enero), sus sesiones duraban noventa días prorrogables hasta por treinta

En esta Carta Magna los constituyentes definieron las facultades del Poder Legislativo en tres apartados las **facultades comunes de las dos Camaras**, las **atribuciones del Congreso en Camaras unidas** y por último las **atribuciones del Congreso en Camaras separadas**

A Facultades Comunes de las dos Camaras

Cada Camara tenia la potestad de realizar las siguientes funciones definir su regimen interior, prorrogar el tiempo para que el Ejecutivo sancionara o vetara una ley solicitar al Gobierno el estado de los ingresos y egresos de las rentas e informes de las distintas ramas de la Administracion invitar a la otra Camara para realizar deliberaciones conjuntas

Le correspondia al Senado ser consultor del Gobierno y declarar cuando procedian causas contra Prefectos Intendentes Contadores de Cuentas, Tesorero y Contador General, por delitos cometidos

B Atribuciones del Congreso en Camaras unidas

Reunidas las dos Camaras como un solo cuerpo colegiado les correspondia declarar realizar las siguientes funciones regular, calificar y declarar la eleccion del Presidente de la Republica nombrar al Senador que sustituyera al Presidente de la Republica, en caso de ausencia prolongada de este, elegir a los Magistrados de la Suprema Corte conocer la renuncia del Presidente de la Republica y de los Magistrados declarar ha lugar con formacion de causa al Presidente, Senadores, Diputados, Magistrados, Ministros y Representantes Diplomaticos de la Republica, otorgar permisos a los ciudadanos nicaraguenses para obtener titulos, pensiones, condecoraciones de otro gobierno⁹ conceder naturalizaciones, rehabilitar derechos de los ciudadanos, asignar la renta al Obispo y Cabildo Eclesiastico

C Atribuciones del Congreso en Camaras separadas

Cuando el Congreso se reunia en Camaras separadas le correspondia: **decretar, interpretar, reformar y derogar leyes**, establecer las jurisdicciones de diferentes tribunales y jueces, **definir las funciones de los funcionarios de la Republica**, **crear y suprimir empleos**, fijar los gastos de administracion examinar la conducta administrativa del Presidente y los Ministros, establecer impuestos, contraer deudas sobre el credito de la Nacion, declarar la guerra y hacer la paz A su vez, le correspondia **crear la fuerza publica** y permitir el ingreso de tropas extranjeras y la salida de las propias; **decretar servicios personales y contribuciones locales**, habilitar puertos y establecer aduanas fijar la ley de la moneda promover la educacion publica, conceder amnistia e indultos, otorgar privilegios por tiempo definido a los autores y empresarios de obras utiles; **definir la residencia de los Supremos Poderes**, establecer los limites de la nacion, ratificar las leyes devueltas por el Ejecutivo ratificar tratados, convenios y contratos que el Gobierno celebrare; **realizar algunas delegaciones al Poder Ejecutivo** (levantar fuerzas armadas, legislar sobre aspectos policiales hacienda, guerra y marina entre otras¹⁰) en tiempo de sesiones extraordinarias debian dedicarse unicamente a los asuntos que convocara el Ejecutivo asi como las acusaciones y asuntos de regimen interno

Los **proyectos de ley** unicamente podian ser presentados por los **Senadores, Diputados y Ministros**

⁹ Inciso 8 articulo 41 de la Constitucion Politica de la Republica de Nicaragua del 19 de agosto de 1858

¹⁰ Vease el inciso 25 del articulo 42 Ibid

VI LA CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA, DECRETADA EL 10 DE DICIEMBRE DE 1893

En esta Constitucion se establece el **Gobierno de Nicaragua como republicano, democratico y representativo**, compuesto por los poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial

Se define que el **Poder Legislativo** es ejercido por **una Asamblea o Congreso de Diputados** que debian reunirse el primero de agosto de cada año , cuya duracion seria de sesenta dias prorrogables

Para ser Diputado se requeria ser del estado seglar y electo por el pueblo durando en sus funciones por un periodo de cuatro años

Las atribuciones del Congreso

Si observamos la clara diferencia entre la Constitucion anterior y esta podemos señalar que el Poder Legislativo nicaraguense deja de ser bicameral para pasar a ser unicameral de manera que las funciones recaen sobre un solo organo colegiado

Las funciones que debia cumplir este organo del sistema politico nicaraguense eran admitir la renuncia de sus miembros, formar su reglamento, decretar, interpretar, reformar y derogar leyes crear y suprimir empleos, disponer de todo lo concerniente a seguridad de la Republica, establecer las jurisdicciones de diferentes tribunales y jueces, definir las funciones de los funcionarios de la Republica realizar el escrutinio de los votos en la eleccion de Presidente y Magistrados, nombrar a los miembros del Tribunal de Cuentas y al Fiscal de Hacienda, fijar el presupuesto de gastos, declarar con lugar a formacion de causa al Presidente, Vice-presidente, Diputados, Magistrados, Secretarios de Estado, Agentes Diplomaticos, miembros del Tribunal de Cuentas y al Fiscal de Hacienda

Cambiar la sede de los Supremos Poderes, decretar premios y privilegios temporales a aquellos autores e inventores que contribuyeran con el desarrollo de la industria asi como subsidios para promover la industria, aprobar permisos a los nicaraguenses para aceptar empleos de otras naciones, aprobar e improbar la conducta del Ejecutivo

Proveer la seguridad y defensa exterior del pais, ratificar los tratados que se celebraran con naciones extranjeras regular las actividades maritimas y terrestres, imponer contribuciones decretar la enajenacion de bienes decretar empreritos y reglamentar el pago de la deuda nacional, habilitar puertos crear y suprimir aduanas decretar la ley de la moneda declarar la guerra y hacer la paz autorizar el ingreso de tropas extranjeras declara el estado de sitio conceder naturalizaciones

La iniciativa de la ley estaba en manos de los Diputados el Presidente de la Republica por medio de los Secretarios de Estado y la Corte Suprema de Justicia en asuntos relacionados con su competencia¹¹

¹¹ Articulo 85 Constitucion Politica del 10 de diciembre de 1893

El artículo 48 de esta Constitución establece que el Gobierno de la República es republicano democrático y representativo compuesto por los Poderes Ejecutivo Legislativo y Judicial

El Poder Legislativo lo ejerce una Asamblea de Diputados que debía reunirse cada dos años el primero de diciembre Los Diputados se elegían por periodos de seis años pudiendo ser reelectos

Para llegar a ser Diputado se requería pertenecer al estado seglar ser ciudadano en ejercicio y haber sido electo popularmente

VII LA CONSTITUCION POLITICA DE NICARAGUA, EMITIDA EL 21 DE DICIEMBRE DE 1911

Esta Constitución Política, establece **el Gobierno nicaraguense como republicano, democrático, representativo y unitario**, compuesto de tres poderes independientes **Legislativo, Ejecutivo y Judicial**

El Poder Legislativo residiría en un Congreso compuesto **de dos Camaras la de Senadores y de Diputados**, de esta manera se vuelve al sistema que se había establecido en la Constitución de 1858 Estas Camaras debían reunirse cada año a partir del 15 de diciembre, celebrando cuarenta y cinco sesiones ordinarias prorrogables hasta por quince más

Los **Senadores** se nombraban por periodos de **seis años** siendo renovados cada dos años Para ser electo Senador se requería **ser ciudadano en ejercicio, del estado seglar y mayor de cuarenta años**

Para ser **Diputado** era necesario **ser ciudadano en ejercicio, del estado seglar y mayor de veinticinco años**

A Facultades Comunes de las Camaras

Entre las facultades comunes que podían ejercer las dos Camaras podemos señalar arreglar el orden de sesiones y definir el régimen interior de cada una de ellas calificar las elecciones y credenciales de sus miembros, admitir la renuncia de sus miembros **solicitar al Ejecutivo el estado de los ingresos y egresos de las cuentas e informes** de las distintas ramas de la Administración, invitar a la otra para deliberaciones conjuntas

B Atribuciones del Congreso en Camaras Unidas

Cuando el Congreso se reuniera en Camaras Unidas poseía las siguientes atribuciones arreglar el orden de sus sesiones, **regular, calificar y declarar la eleccion del Presidente y Vice-Presidente de la Republica**, nombrar al Senador que sustituyera al Presidente de la República en caso de ausencia absoluta o temporal de este, **elegir a los Magistrados de la Suprema Corte y de las Cortes de Apelaciones**, conocer la renuncia del Presidente Vice-Presidente y de los Magistrados de la Corte de Justicia, declarar cuando ha lugar a formación de causa contra el Presidente, Senadores Diputados Magistrados,

Secretarios de Estado y Agentes Diplomaticos, **recibir el juramento Constitucional a los funcionarios que elija o declare electos**

C Atribuciones del Congreso en Camaras separadas

A cada Camara se le atribuian una serie de funciones que podian ejercer por separado **decretar, interpretar, reformar y derogar leyes**, crear y suprimir empleos, disponer lo que corresponda en cuanto a **seguridad y defensa de la Republica**, cambiar la residencia de los Supremos Poderes **decretar y conceder premios y privilegios temporales** a aquellas personas que introdujeran industrias nuevas o que perfeccionaran las existentes aprobar o improbar la conducta del Ejecutivo, ratificar los tratados acordados con naciones extranjeras, **reglamentar el comercio maritimo y terrestre** aprobar los gastos publicos fijar el presupuesto anual señalar las funciones de los empleados de la Republica **imponer contribuciones** decretar la enajenacion o arrendamiento de los bienes, aprobar empreritos y reglamentar el pago de la deuda nacional **habilitar puertos y crear, trasladar o suprimir aduanas** decretar la ley de la moneda y arreglar el sistema de pesos y medidas **declarar la guerra o hacer la paz**, fijar la fuerza maritima y terrestre, autorizar el transito de tropas extranjeras y autorizar la salida de las nacionales, **declarar el Estado de Sitio** y suspender el orden constitucional de toda la Republica **conceder indultos o conmutaciones de penas** conceder premios o recompensas por servicios eminentes, **aprobar los contratos que celebrara el Ejecutivo con particulares o con compañías**, permitir el establecimiento de bancos de emision, autorizar que los ciudadanos aceptaran cargos en otros paises, pudiendo ejercerlos en Nicaragua

Algunos rasgos particulares de las funciones que ejercia el Congreso y que es conveniente señalar se refieren a la posibilidad de **delegarle al Ejecutivo** la potestad de legislar en los ramos del **"Fomento, Policia, Beneficencia e Instruccion Publica"**¹² durante los periodos de receso del Congreso

Todo proyecto de ley podia ser iniciado en cualquiera de las Camaras con excepcion de **tributos y contribuciones** que **debían iniciarse en la de Diputados**. Para presentar proyectos de ley se autorizaba a los Diputados, Senadores Ministros del Poder Ejecutivo y a la Corte Suprema de Justicia -en asuntos de su competencia-

Como hemos observado el funcionamiento **del Parlamento Nicaraguense ha pasado por diversos estadios** a partir de sus diferentes constituciones politicas de manera que ha ejercido una serie de funciones muy particulares desde 1821 y que responden a las necesidades historicas de su pueblo

Es importante señalar que hemos seleccionado las constituciones mas antiguas - despues de la Independencia- de la Republica de Nicaragua para poder visualizar el **avance significativo** que en este campo ha tenido y donde se ha considerado **su actual Constitucion como "una de las mas avanzadas"**, de manera que podamos entender el desarrollo y la participacion que han desarrollado cada uno de los actores que participaron en la redaccion de este texto y sus ultimas reformas de 1994

¹² Articulo 87 Constitución Política de la Republica de Nicaragua del 21 de Diciembre de 1911

ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL PARLAMENTO NICARAGUENSE EN LA ACTUALIDAD¹³

Ha quedado de manifiesto que el papel del Parlamento en America Latina y especialmente en el area centroamericana ha sido opacado por el presidencialismo prevaleciente. Estos sistemas presidencialistas se basaban en muchos casos en el ejercicio del poder por medio de la violencia configurando Poderes Ejecutivos altamente centralistas y fuertes en detrimento del Parlamento.

Igualmente el Parlamento nicaraguense fue influenciado por la poca independencia que se le ha dado dentro del sistema politico.

Se ha considerado que el Parlamento nicaraguense hasta 1979 no fue sino el lugar en donde se acataban los intereses politicos del grupo en el poder, es decir del somocismo. Los representantes se plegaban a las directrices emitidas por el Poder Ejecutivo o el mismo poder militar, posterior a esta fecha, se integran otros grupos de la sociedad civil en el parlamento.

Desde 1979 y hasta 1984, el Congreso funciono como Organismo Legislativo el Consejo de Estado compartio las facultades legislativas con la Junta de Gobierno. Este Consejo ejercio funciones del Organismo Legislativo y estuvo integrado por representantes designados por los partidos politicos, los organismos sindicales, gremiales, fuerzas armadas, el clero, la empresa privada y en ultima instancia por representantes de las organizaciones de base del Partido F S L N, que dieron amplia mayoria a ese Organismo Colegislativo.

En 1984, la Junta de Gobierno de Reconstruccion Nacional convoco a elecciones para elegir Presidente y Vice-Presidente de la Republica y una Asamblea Nacional de 90 diputados propietarios y sus suplentes. Se debe destacar la importancia que tuvo esta Asamblea, dado que combino dos funciones de trascendencia para la vida politica de Nicaragua, por un lado tuvo la mision de elaborar la Constitucion de 1987, con funciones de Asamblea Constituyente, y por otro lado funciones ordinarias. Esta Asamblea fue presidida por el comandante del F S L N, Daniel Ortega Saavedra, y dominada por diputados de esta agrupacion politica.

El 25 de abril de 1990, tomo posesion la actual Asamblea Nacional electa el 25 de febrero de ese año, variandose la correlacion de fuerzas al interior de la Asamblea Nacional a favor de la Alianza Electoral Union Nacional Opositora (U N O).

La llegada de la U N O al poder y su dominio en el Parlamento hacian prever una bancada legislativa, uniforme en cuanto al apoyo hacia la Presidencia de la Republica y en cuanto a su funcionamiento a lo interno de la Asamblea. Al menos esto era lo que se creia. Sin embargo, la misma U N O traia consigo el germen de su division, al ser esta el resultado de una alianza de partidos politicos de muy diversas tendencias politicas que se agruparon a nuestro criterio, con el fin de ganar un proceso electoral pero sin la claridad suficiente para amalgamar un proyecto politico que no fuera el triunfo por si solo y sacar del poder al Frente Sandinista para la Liberacion Nacional (F S L N).

¹³ Garcia Vilchez Julio Ramón. El Parlamento en la Coyuntura Actual. 7 de setiembre de 1991 Managua Nicaragua.

Ante esta circunstancia el partido minoritario en la Asamblea -el F S L N - en aquel entonces, surgió como un grupo más disciplinado y cohesionado alrededor de su proyecto político

Se debe resaltar que con el triunfo de la U N O se da un hecho muy singular, el Presidente de la República no aparece con una militancia política definida, es decir que se pueda identificar con alguna corriente ideológica, mientras que en la Asamblea Nacional las diferencias ideológicas a lo interno de la U N O sí afloraron, limitando el vínculo entre la presidencia y su fracción parlamentaria

Respecto a lo anterior resulta importante señalar las características de esta Asamblea en cuanto a su conformación con el fraccionamiento de la U N O Nos referimos a algunos aspectos que nos permitan entender mejor su funcionamiento

Las fuerzas presentes en el Parlamento y la correlación de fuerzas

La U N O en las elecciones de 1990, logró 51 diputados contra 39 del F S L N , aun así no obtuvo la mayoría jurídica necesaria para la toma de decisiones, lo cual convirtió al F S L N en factor determinante para el logro de sus objetivos, obligando a la U N O , a negociar con la facción política del F S L N y a lo interno de su propia bancada

La diversidad ideológica y política de los integrantes de la U N O

El mosaico ideológico y político que se observa en los integrantes de la U N O es importante para entender las actuaciones de sus miembros en la Asamblea

Es posible identificar sectores de conservadores así como de progresistas dentro de las filas parlamentarias de la U N O Específicamente, un sector conservador favorable al retorno a las estructuras anteriores a 1979 un segundo sector progresista que favorece los cambios políticos y económicos para el desarrollo de Nicaragua y un tercer grupo que busca mantener el statu-quo existente hasta el 25 de febrero de 1990

La división de la bancada del oficialismo

La división del sistema político nicaraguense no ha dejado de influir en la Asamblea prueba de ello es la pluralidad ideológica que existía en la U N O, que la llevó incluso, a una división total de sus integrantes perdiendo así el Poder Ejecutivo su fracción en el Parlamento siendo esto lo que le ha permitido a la bancada del F S L N tener un margen de maniobra importante en el Parlamento

Sin embargo a pesar de estas divergencias la Asamblea se ha convertido en la arena de la lucha para la búsqueda de consenso y la concertación de la sociedad nicaraguense esto a pesar de varias décadas de enfrentamiento armado

EI PARLAMENTO Y LA TRANSICION DEMOCRATICA
LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION DE 1987¹⁴

Analisis

Cuando en mayo de 1994 un grupo de representantes de la U N O ante la Asamblea Nacional menciona la necesidad de realizar reformas a la Constitucion Politica, no imaginaron que sus palabras desembocarian en una de las crisis institucionales mas grandes despues del ascenso al poder de esa coalicion

Solo cuatro meses despues, representantes del movimiento reformador sandinista, (M R S) retomaban la propuesta y plasmaban en una comision la reforma a la Carta Magna que en lo sustantivo restaba atribuciones al presidencialismo para otorgarle al Parlamento mayores potestades

El proyecto fue aprobado el primero de febrero de 1995 por una aplastante mayoria de 78 votos, siete abstenciones y siete votos en contra que de ninguna manera lograron detener una de las reformas mas importantes en el ultimo quinquenio en Nicaragua

Aunque los representantes ante la Asamblea Nacional nicaraguense realizaron mas de 60 reformas a la Constitucion Politica de ese pais, las mas importantes de ellas se refieren a aspectos politicos y economicos

En el campo politico se prohíbe la eleccion consecutiva para los cargos de Presidente, o Vicepresidente de la Republica y se restringe el ejercicio de la presidencia a unicamente dos periodos no consecutivos

Para ser elegido como Presidente se requiere de la mayoria relativa de al menos el 45 por ciento de los votos validos ya que en caso contrario deberian ir a segundas elecciones

No podran ser candidatos presidenciales los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de afinidad del que ejerciere o hubiera ejercido en propiedad la Presidencia de la Republica

Se reduce el periodo de gobierno de seis a cinco años y el nombre del ejercito cambia de Ejercito Popular Sandinista a Ejercito de Nicaragua, el cual debera constituirse en una institucion politica obediente y no deliberante sometida a la sociedad civil eliminando el servicio militar obligatorio

¹⁴ Este apartado se realizo tomando en cuenta las publicaciones del Diario la Nacion en las fechas comprendidas entre el 24 de febrero y el 7 de julio de 1994

156

Se pasa de un Estado empresario y centralizado a reconocer el papel protagonista de la iniciativa privada garantizando el pleno ejercicio de la actividad económica sin más limitaciones que por motivo social o de interés nacional que impongan las leyes

Quedan prohibidas las confiscaciones de bienes y se le da al Parlamento la potestad para crear, aprobar, modificar o suprimir tributos

Será atribución de la Asamblea Nacional aprobar o rechazar los tratados, convenios, pactos o acuerdos y contratos internacionales de carácter económico, comercial y de integración regional, de defensa y seguridad, de deudas externas y las que vinculen el ordenamiento jurídico del Estado

CRISIS ENTRE PODERES

La crisis entre poderes que generó la reforma constitucional en Nicaragua se desarrolla a partir de la negativa de la Presidenta Violeta Barrios a publicar dichas reformas

Amparada a la tesis de que existían recursos de inconstitucionalidad sobre esa ley interpuestos por ciudadanos nicaraguenses, Barrios de Chamorro niega la posibilidad de cumplir con la publicación en el diario oficial de esa nación

La reacción en la Asamblea Nacional no se hace esperar y su presidente Luis Humberto Guzmán, antiguo aliado de la Mandataria, ordena la publicación de la nueva ley, para lo cual tenía potestad una vez que se venciera el período de quince días que correspondía para su publicación

Si bien esto parecía ser el fundamento de la Asamblea Nacional para ordenar la publicación, el embajador costarricense ante esa Nación, Edgar Ugalde, considera que no había claridad realmente sobre este punto. Ugalde Álvarez, especialista en derecho internacional, explicaba durante una entrevista, que si bien la Asamblea Nacional puede recurrir a la publicación de una ley aprobada, si en los siguientes quince días el Poder Ejecutivo no la publica, se hará con las leyes corrientes y no con reformas constitucionales como se trataba en este caso

El antagonismo entre esos dos poderes que en forma independiente piden a la ciudadanía acatar la Constitución se ve agravado por un pronunciamiento, en mayo de la Corte Suprema de Justicia que da la razón al Poder Ejecutivo en contra del Legislativo

El papel jugado por la Corte Suprema nicaraguense es importante de destacar en esta situación pues si bien en un principio guardó silencio ante el caos institucional, algunas declaraciones de sus miembros parecían inclinar la balanza hacia el Congreso y las reformas planteadas cuando Guillermo Vargas Sandino en sus declaraciones del ocho de abril en "La Nación" afirmaba no "hay Corte mientras el tribunal no este integrado por los doce miembros en una clara referencia a la variante que se le practicó a la Constitución Política a inicios de 1995

Este funcionario inclusive agregó que los siete miembros (en ese momento había fallecido uno) no objetaban a los cinco magistrados que el Parlamento había nombrado e insistía en que se debía completar la docena para poder funcionar

Hay que recordar que la Constitución Política de 1987 establecía un total de siete miembros para la Corte de Justicia, mientras que las reformas impulsadas a principios de año fijaba en 12 el número de magistrados para sesionar

Mientras tanto el gobierno veía con recelo las actuaciones de la Corte sobre todo ante la falta de definición de tres Recursos de Amparo presentados por el Poder Ejecutivo en contra de la promulgación de la nueva constitución

Según explicaba el embajador costarricense ante Nicaragua, Edgar Ugalde, hubo muchas negociaciones a lo interno de los Poderes de las cuales no trascendió mayor información

Finalmente veintisiete días después, el presidente de la Corte, Orlando Trejos, decide juramentar uno de los cinco magistrados nombrados por la Asamblea Nacional para completar la nómina que establecía la constitución de 1987

La Asamblea Nacional había elegido a media decena de magistrados que se requerían para completar los 12 demandados por las variantes a la Carta Magna

Sin que exista mucha información en los medios de comunicación sobre los acontecimientos que surgen a lo interno de los Poderes, solo un mes después, el diario nicaraguense, "La Tribuna," anunciaba la posible anulación de las reformas constitucionales por parte de la Corte Suprema de ese país así como una petición de quince diputados para destituir a Trejos como presidente de ese Poder

Efectivamente el 9 de mayo la Corte Suprema hace el anuncio sobre la anulación de las reformas constitucionales, lo que provoca las más variadas reacciones entre los diferentes sectores

El presidente de ese Poder es acusado de haber dado a conocer ese fallo con anterioridad al ministro de la presidencia, Antonio Lacayo, quien solo 72 horas antes se mostró partidario de acatar sin discusión el fallo de esta instancia haciendo un llamado a la Asamblea Nacional para que hiciera lo mismo

Luis Humberto Guzmán presidente del Parlamento señala que la Corte no puede emitir ninguna resolución toda vez que no cuenta con el quórum mínimo para sesionar y la crisis empieza a desbordarse ante el temor generalizado de un golpe de Estado

Los 16 partidos de oposición de los 27 que conforman la Asamblea Nacional hacen un llamado a la ciudadanía para presionar a la Presidenta Barrios a que acate las enmiendas

Como atenuante la Mandataria envía una nota al Congreso en la que invita a negociar las reformas recibiendo como respuesta un no rotundo pues según señalan los congresistas las reformas no se negocian solo se acatan"

Mientras tanto Antonio Lacayo, ministro de la presidencia y yerno de Chamorro reitera que nada de lo reformado el 24 de febrero tiene validez, logrando el objetivo inicial de invalidar una cláusula que le impediría aspirar a la Presidencia de la República en 1996

El Congreso echa a mano los recursos que posee para enfrentar al Ejecutivo declarando la nulidad de convenios, tratados y pactos internacionales que no sean aprobados por este Poder

Aunque no tan visible como en otros tiempos que suministraban tropas, para aplacar rebeliones, los Estados Unidos no ha descuidado sus intereses en Nicaragua. Durante este conflicto, John Maisto embajador norteamericano ante Nicaragua, hace un llamado el 24 de abril instando a los Poderes de la Republica a hallar una solución, que ponga fin al conflicto-

Si bien la resolución de la Corte Suprema de Justicia invalidando las reformas constitucionales pueden verse como un triunfo del Ejecutivo sobre el Legislativo, en la práctica solo se trató de una batalla y no de la guerra

De esto es consciente la Presidenta que ve amenazada la economía del país por un Parlamento que quiere desconocer tratados y convenios internacionales con los que la maltrecha economía del país se alimenta, además que corre el riesgo de un rechazo para el proyecto de ley que pretende privatizar las telecomunicaciones, con lo que Barrios de Chamorro espera indemnizar a los extranjeros que perdieron propiedades durante la revolución sandinista

LOS MOTIVOS OCULTOS DE LA CRISIS

Los verdaderos motivos de la crisis de poderes que vivió Nicaragua parecen surgir en la propuesta lanzada por la presidenta Violeta Barrios a la oposición, el 23 de mayo, en la que plantea un artículo transitorio en las reformas constitucionales a fin de que en las próximas elecciones pueda participar su yerno

Hay que recordar que Antonio Lacayo yerno de la Mandataria ya había desafiado esta legislación cuando en febrero y a pesar de lo que establecían las reformas de la Carta Magna inscribió un partido político denominado Proyecto Nacional, **Pronal**, para lanzar su candidatura presidencial

Además del transitorio el gobierno propone a la oposición negociar un acuerdo de gobernabilidad que comprenda una agenda legislativa sobre la interpretación contenido, entrada en vigencia y permanencia de las reformas a la Carta Magna

También establecer un código de ética electoral y la aprobación expedita y concertada de los códigos de trabajo tributario y otras leyes pendientes

A cambio el gobierno se comprometía a promulgar y publicar las reformas una vez que se levantasen las prohibiciones que un tribunal dictó contra la publicación de dichas leyes

La crisis parece insuperable y el temor de una salida armada moviliza a los diferentes sectores a emitir una contrapropuesta

PROPUESTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Bajo el título de "crear confianza mutua" en mayo de 1995 el Parlamento nicaraguense emite el documento donde reitera la necesidad de que la Presidenta de la República ratifique la vigencia de las reformas constitucionales, mediante su publicación

La Asamblea Nacional está dispuesta una vez creado el clima necesario a reiniciar el diálogo sobre la ejecución de las variantes a la Carta Magna con una agenda que incluye la búsqueda de la relación armónica entre los poderes del Estado y el consenso alrededor de algunas leyes

La propuesta incluye la ley electoral, ley de municipios, código tributario, código de trabajo, ley de carrera docente, ley del ente regulador de telecomunicaciones, código de ética electoral y la ley de la propiedad

Asimismo señalaban la necesidad de consenso sobre convenios en materia económica trabajo de ambos Poderes en materia de impuestos y políticas dirigidas a contener el deterioro de las condiciones de vida de la población especialmente en servicios básicos como agua, luz y electricidad entre otros

Buscarían puntos de acuerdo para impulsar la concertación con el sector privado a fin de lograr una reducción de precios en los productos básicos. Además la Asamblea Nacional buscaría consenso para la elección de los magistrados del Consejo Supremo Electoral, teniendo en cuenta las propuestas de la Presidenta de la República

PROPUESTA GUBERNAMENTAL

El Poder Ejecutivo lanza su propuesta denominada "Acuerdo de Gobernabilidad" en donde propone al presidente del Parlamento nicaraguense, una serie de medidas iniciales para el fortalecimiento de la confianza mutua, entre ellas

- Mantener la discusión en un debate de altura y en un ambiente de mutuo respeto para la búsqueda de una pronta solución, promoviendo el intercambio institucional permanente sobre asuntos de interés nacional

- Integración del Consejo Supremo Electoral mediante una negociación concertada entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de conformidad con la ley electoral

- Reconocimiento de los fallos de la Corte Suprema de Justicia suspensión de toda actividad legislativa sobre la base de las reformas mientras estas no fueran promulgadas y publicadas

- Identificación de los artículos de las reformas donde hay consenso y que no requieren negociación para su ejecución así como una instancia de ambos poderes para que la Corte Suprema de Justicia resuelva los recursos pendientes relacionados con las reformas constitucionales

Un punto importante de la propuesta del Ejecutivo es el planteamiento de un acuerdo de gobernabilidad y estabilidad donde se desarrolle una agenda que incluya la tramitación y debate sobre la interpretación, contenido, entrada en vigencia de las reformas constitucionales el código de ética electoral aprobación de leyes pendientes, aprobación consensual del código de trabajo y tributario

POSICION DEL FRENTE SANDINISTA DE LIBERACION NACIONAL

Mientras tanto el Frente Sandinista parece dispuesto a sacar provecho a la crisis y emite su documento "La única solución es el diálogo", donde culpa a las cúpulas del Ejecutivo y Legislativo por el deterioro del proceso mismo. Agregaban que aunque el problema se diera a nivel de cúpulas, este impactaba en la sociedad y desviaba la atención de los principales problemas del país.

Según señalaban, no existía en la Asamblea Nacional voluntad de iniciar como punto prioritario en su agenda, las demandas que la población hace ante las reformas liberales que afectan el empleo, la educación y la salud.

El FSLN hace una verdadera crítica de los poderes, al señalar que estos someten al país a una gran inestabilidad lanzando amenazas que no pueden llevar a la práctica al tiempo que relegan a un tercer plano los grandes y reales problemas de la población.

Para el Frente Sandinista las reformas constitucionales solo tienen sentido si incluyen aspectos que son vitales para consolidar el régimen democrático. Esta fuerza política defendió la necesidad de mantener en el poder a Violeta Barrios de Chamorro descartando el uso de la fuerza de algunos de los poderes para hacer valer sus opiniones.

La posición del Frente Sandinista es comprensible si se recuerda que ellos han sido los mejores aliados del gobierno en una negociación que inclusive separó a la Mandataria del Partido Uno que fue el que la llevó al poder.

POSICION DE LA IGLESIA CATOLICA

La Iglesia Católica, a través del cardenal Miguel Obando, expresó la preocupación de todos los nicaraguenses por los hechos que afectaban ese país y que amenazaban con degenerar en un conflicto generalizado con consecuencias trágicas para esa nación.

Obando temía que ese enfrentamiento entre poderes pudiera minar el proceso electoral del 96, que a su juicio constituiría una válvula de escape para el pueblo.

El prelado hizo un llamado al Poder Judicial para que administrara la justicia con imparcialidad e inflexibilidad frente a las presiones políticas.

Abogo por la integración del Consejo Supremo Electoral, mediante una negociación entre los poderes legislativo y ejecutivo y en forma indirecta promovió la ratificación de los nombramientos de varios magistrados hechos por la Asamblea Nacional

Cabe destacar que la Iglesia Católica jugó un papel preponderante donde sino abiertamente en forma indirecta respalda las reformas constitucionales y hace un llamado de atención al Poder Judicial para que actúe imparcialmente, convirtiéndose finalmente en garante del acuerdo final al que se llega

Toda esta efervescencia unida a las presiones internacionales para poner fin a la crisis, hacen que se llegue a un acuerdo

Finalmente el 30 de junio y después de 9 horas de deliberar, el gobierno y la Asamblea Nacional logran un acuerdo definitivo en el que el Ejecutivo tuvo que declinar la defensa de Antonio Lacayo a quien la nueva Constitución inhibe para optar por la presidencia

Como acuerdos del pacto se destina el 6 por ciento del presupuesto para las Universidades y el 4% para el Poder Judicial, lo que equivale a un amplio respaldo tanto a la educación como a la justicia de ese país

Se establece la figura del Procurador General de los Derechos Humanos, se crea la Sala Constitucional y la de lo Contencioso Administrativo

Además se le otorga a la Asamblea Nacional la posibilidad de legislar en materia fiscal y ratificar tratados y convenios internacionales

El acuerdo logrado entre el Poder Legislativo y Ejecutivo puede considerarse como un paso fundamental para la consolidación de la democracia nicaraguense donde tradicionalmente los conflictos menores eran enfrentados por la fuerza de las armas

En esta ocasión y aunque siempre existió el temor de una posible intervención del ejército, las circunstancias llevaron a los líderes políticos al consenso para encontrar una opción diferente

Los actores no eran nuevos, todos ellos habían vivido un proceso largo donde se probó la necesidad de algo más que ideales para cambiar la historia de una Nicaragua marcada por el intervencionismo y el sometimiento a diferentes focos de poder, algunos nacionales otros internacionales y otros, mezcla de ambos. Estos políticos tenían la experiencia de un presidencialismo exacerbado, primero con la figura de Anastasio Somoza y posteriormente con Daniel Ortega, que en 1987 y con el respaldo de una Constitución hecha para la coyuntura del momento, se coloca por encima del Parlamento

Las diferentes reacciones tanto de grupos políticos como de las fuerzas populares tomaron conciencia de la necesidad de fortalecer el Parlamento por encima de la figura del Presidencialismo

REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1987

Definitivamente la transición a la democracia debe contar con un marco jurídico apropiado, es decir, la construcción de la democracia no es solo un sentimiento del deber ser en la organización de la división del poder en el Estado, sino debe comprender un marco normativo sobre el cual la idea democrática pueda desarrollarse. En este sentido, las reformas a la Constitución han facilitado la transición a la democracia, robusteciéndose con el apoyo de la sociedad civil incluyendo a los partidos políticos y las diversas organizaciones existentes. Se legitima así, el sentir de los ciudadanos en la estructuración de un sistema político, en el cual se hace una división del poder, que erradique de forma permanente los gobiernos autoritarios, aspecto con el cual el Parlamento se beneficia al adquirir mayor poder, y en contraposición a la Constitución de 1987 que favorecía la concentración del poder en unos pocos. Las reformas reflejan, además, el pluralismo político surgido después de la última década, en la sociedad nicaraguense, pluralismo que se ha hecho presente con representantes ante la Asamblea Nacional.

Muestra de lo anterior, es que se puede determinar la influencia de conservadores, socialdemócratas, demócratas cristianos, sandinistas, liberales, independientes, evangélicos, católicos, empresarios, trabajadores, hombres y mujeres¹⁵ en dicho proceso.

Esta reforma constitucional modificó sesenta y cinco (65) de los doscientos dos (202) artículos de la Constitución Política de 1987, específicamente los temas de reforma son derechos individuales, derechos, deberes y garantías del pueblo y de la familia nicaraguense, defensa nacional, reforma agraria, finanzas públicas, educación y cultura, la organización del Estado, asuntos municipales, comunidades de la Costa Atlántica, y supremacía de la Constitución.¹⁶

En términos generales, el objetivo de esta reforma buscaba modernizar el sistema político nicaraguense, estableciendo las instituciones necesarias para plantear y resolver los conflictos de una sociedad marcada por la resolución de sus problemas por vías violentas y no del diálogo. Se reconocen derechos a las minorías, basados en el principio según el cual la democracia se mide por el respeto de las mayorías en el momento de la elección y después por el respeto a las minorías.

Algunos temas relevantes de las principales reformas introducidas a la Constitución Política los encontramos con la creación de la Procuraduría de Derechos Humanos como una entidad dependiente para vigilar el respeto a los derechos humanos, el fortalecimiento del Poder Electoral, dándole carácter de Poder del Estado con facultades sobre las elecciones, plebiscitos y referenda, agregando que en materia electoral frente a sus resoluciones no cabe recurso alguno, el presupuesto propio que se le da al Poder Judicial de un 4% del Presupuesto de la República y la prohibición de la reelección presidencial con lo que se imposibilitan los abusos de poder por esta vía.

Las reformas constitucionales dentro del proceso de transición a la democracia son

¹⁵ Constitución Política de la República de Nicaragua. Página 2

¹⁶ *Ibíd*

ORGANIZACION DEL ESTADO

El Estado de Nicaragua se constituye como un Estado Social de derecho, que por su naturaleza debera promover y defender tanto los derechos individuales como sociales, e intervenir en la vida economica del pais para convertirse en un Estado Benefactor. En este apartado de la Constitucion, se incluye lo relativo a inhabilitaciones para optar a cargos publicos, siendo esta una de las modificaciones que mayor debate y expectativa causo en varios sectores de la sociedad. La disputa se refirio a la imposibilidad para los familiares del Presidente de postularse como candidato a la presidencia, este hecho afecto particularmente a la Presidenta Violeta Barrios de Chamorro y a su yerno Antonio Lacayo, que genero una crisis institucional entre la Presidencia y el Parlamento por considerar, segun la Presidenta y su yerno, tal disposicion como de "discriminacion familiar"

PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo recobra parte de las facultades que le fueron atribuidas durante el regimen somocista y que perdio en la Constitucion promulgada en 1987. La Asamblea Nacional intervendra directamente en los asuntos economicos, politicos y sociales de interes nacional.¹⁷ Asume la potestad de manejar la creacion de nuevos impuestos, modificandolos o suprimiendolos. Tiene la facultad de ratificar los contratos, pactos, acuerdos y convenios de caracter regional, seguridad y defensa, que aumenten la deuda externa o comprometa el credito de la nacion. Se establece que de los 92 diputados y sus respectivos suplentes, 70 seran de las circunscripciones departamentales y regiones autonomas. Con esta disposicion se refleja, desde nuestro punto de vista, la intencion de brindar mayores posibilidades de acceso a los ciudadanos a los mecanismos de control del poder y del ejercicio de la representacion de la sociedad, asi como la variacion del papel del Parlamento dentro del sistema politico como valuarte de la transicion a la democracia. Cabe señalar que con la Constitucion vigente aquellos candidatos a la Presidencia y Vice-presidencia que no fueran elegidos y que cuenten con un numero de votos igual o superior de los cocientes regionales electorales podran ser diputados ante la Asamblea Nacional.

EL CONTROL POLITICO DEL PARLAMENTO

En un paso relevancia, el Parlamento de Nicaragua ha adquirido independencia y potestades de control sobre otros organos del Estado, ya no existe la posibilidad de que el Poder Ejecutivo disuelva la Asamblea Legislativa, dado que no existe ninguna atribucion constitucional de otro poder de la Republica que faculte su disolucion.

Por el contrario, la Constitucion le otorga al Parlamento medios de control sobre los otros Poderes del Estado, especialmente sobre el Poder Ejecutivo, es asi como la Constitucion Política¹⁸ faculta a la Asamblea Legislativa a "solicitar informes, a los ministros y viceministros de Estado, Presidentes o Directores de entes autonomos y gubernamentales", puede la Asamblea solicitar su presencia ante ella y de encontrar merito para la apertura de una causa y por mayoria absoluta levantarle la inmunidad al funcionario respectivo.

¹⁷ *Ibíd*, artículos del 132 al 143 Páginas 33 a la 41

¹⁸ Constitución Política de la Republica de Nicaragua Reformas Vigentes de 1995 Página 35

De lo anterior, se desprende que se le ha concedido mayor protagonismo al Parlamento dentro del sistema político y con respecto a las atribuciones del Poder Ejecutivo

La aprobación del presupuesto de la República es un elemento de control. El artículo 138, inciso 6)¹⁹ señala "conocer, discutir y aprobar el presupuesto General de la República, y ser informada periódicamente de su ejercicio", incluso la potestad de conocer sobre la ejecución del **presupuesto periódicamente**, ampliando el control sobre la actuación del Poder Ejecutivo

Es interesante observar estos controles y funciones en un órgano que está dando sus primeros pasos dentro de un sistema político que anteriormente no concebía semejante estructura de contrapesos entre sus instituciones y concentraba el poder en una de ellas

Como contraparte, se establece también, el poder de veto del Presidente de la República a la actuación del Parlamento en las leyes, (artículo 142), concediéndole un plazo de quince días para ejercer este derecho, pasados los cuales se procederá a su publicación como forma de mantener el equilibrio de poder entre estos dos poderes

A pesar de esta independencia de la Asamblea, y del control político que puede estar realizando, comparte con los otros poderes del Estado la iniciativa en la formulación de las leyes

Algo llamativo de la concepción del Parlamento, en cuanto a la iniciativa de las leyes como órgano integrador y resolutor de las demandas de la sociedad, es la disposición del artículo 140 en su inciso 4)²⁰ que señala "Los ciudadanos. En este caso la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas exceptuando las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional", es decir, no necesariamente deben ser los partidos políticos u otros órganos del Estado los únicos que pueden representar al pueblo, sino que es el mismo pueblo directamente el que puede ejercer, si a bien lo tiene, su propia representación en la formulación de las leyes

PODER EJECUTIVO²¹

Tanto el Presidente como el Vicepresidente deben ser electos con un margen del 45% del total de los votos escrutados, de lo contrario se procederá a una segunda ronda de la que saldrá electo por un período de 5 años, el que obtenga el mayor número de votos. Como dato relevante se prohíbe la sucesión familiar para evitar la corrupción y el favoritismo político

PODER JUDICIAL²²

Como se señaló, se le da un 4% del Presupuesto de la República. Su función es de la proteger y defender la Constitución, a la vez que crea la carrera judicial. Se plantea la

¹⁹ Ibíd.

²⁰ Ibíd. página 39.

²¹ Ibíd. artículos del 144 al 153. Páginas 41 a la 47.

²² Ibíd. artículos del 158 al 167. Páginas 48 a la 50.

division de la Corte Suprema en cuatro salas civil, penal, constitucional y contencioso administrativo

PODER ELECTORAL²³

Esta integrado por cinco magistrados con sus respectivos suplentes, el Presidente del Consejo Supremo Electoral debera ser electo con el 60% de los votos de los diputados de la Asamblea Nacional. La funcion esencial de este Poder es la vigilancia de los procesos electorales, plebiscitos y referendos

Es importante destacar, que es por primera vez que el Consejo Tribunal Electoral surge como un poder nuevo dentro del Estado, reconociendo asi en esta reforma la trascendencia del proceso electoral en la transicion a la democracia y en la fundacion de una cultura electoral respaldada por el Estado

DEFENSA DEL ESTADO²⁴

Se define como funcion del Ejercito de Nicaragua, la defensa de la soberania, la independencia, y la integridad territorial, a la vez que se le da un caracter profesional, apolitico, obediente y no deliberante. El ejercito se somete a la autoridad civil, por medio del Presidente de la Republica

Se establece la Policia Nacional como cuerpo armado de naturaleza civil, que garantiza el orden interno y la seguridad ciudadana. Se prohíbe tanto al ejercito como a la policia nacional participar en actos de caracter politico. Sobre este tema queremos señalar que no se supera la concepcion del ejercito al mando unico del Poder Ejecutivo, y solo ciertos mecanismos de control por parte del Parlamento sobre el ejercito, como es la autorizacion para la implantacion de bases militares extranjeras en su territorio

²³ *Ibíd*, articulos del 168 al 174. Páginas 50 a la 52

²⁴ *Ibíd*, articulos del 92 al 97. Páginas 25 a la 26

CONCLUSIONES

Las reformas que se han dado en Nicaragua y que culminaron, entre otras cosas, con el fortalecimiento del Parlamento, es el resultado de una reflexión de la clase dirigente que tomó conciencia de la necesidad de un viraje en la forma de resolver los conflictos. Atras quedaron las armas y la sangre en el campo de batalla para ahora enfrentar al adversario en la arena política, donde los grupos heterogéneos pululan, ampliando el espectro del pensamiento político nicaraguense. Somos conscientes de que estas reformas son parte de un proceso histórico-político, en el cual día a día se construye el futuro de esta nación centroamericana, sin que pueda darse por permanente ninguno de los cambios.

Los factores exógenos influyen en la configuración de las relaciones internas de los países, a este hecho Nicaragua no ha estado exenta. La corriente de globalización que golpea a los países en vías de desarrollo, presiona a lo interno de Nicaragua para fomentar la estabilidad económica, política y social que se requiere y que no se vislumbra mientras los pueblos sigan invirtiendo sus presupuestos en armas y descuidando otras áreas sociales. El Parlamento juega, en este proceso de estabilización del sistema político un papel fundamental, y es así como las reformas a la Constitución reconocen su importancia dándole al parlamento el carácter de modelador de un sistema político que avanza en busca de la democratización. Lo anterior dentro del proceso de transición a la democracia en donde se resalta el resurgimiento del Parlamento, antes opacado por los gobiernos autoritarios y el presidencialismo, como ha sido la característica de los parlamentos en Centroamérica.

BIBLIOGRAFIA

Alvarez, Emilio Ensayo Historico sobre el derecho constitucional de Nicaragua Academia de Geografia e Historia de Nicaragua Managua, Nicaragua 1955

Alvarez Moltavan, Emilio Las Fuerzas Armadas en Nicaragua Sinopsis Historica 1821 -1994 Edicion de Jorge Eduardo Arellano Managua 1994 P 130

Bodan Shieltes, Harry Nicaragua el teatro de lo absurdo San Jose 1985 Imprenta Lil P 356

Constitucion de la Republica de Nicaragua 1995

Entrevista

Embajador de Costa Rica en Nicaragua, Dr Edgar Ugalde Alvarez 2 de enero de 1996 San Jose, Costa Rica

Revistas

MONEXICO N° 8 Segunda Epoca V legislatura, enero de 1985

Panorama Año XXVI, 3° Epoca, numero 107, agosto de 1995

Periodicos

La Nacion 1995

25 de febrero Nicaragua con dos constituciones

25 de febrero Allí reina el caos

28 de febrero Ojos y oídos en los cuarteles

09 de marzo Violeta no propone candidatos para magistrados

10 de marzo Dos constituciones aturden a Nicaragua

15 de marzo Nueve días de pugnas entre poderes

20 de marzo Nicaragua sin brújula política

23 de marzo Nicaragua busca salida a la crisis

24 de marzo ONU mediara en la crisis nicaraguense

25 de marzo Pacto politico en Nicaragua
08 de abril Colapso legal en Nicaragua
23 de abril Ejercito al margen de crisis en Nicaragua
27 de abril Entrabada crisis politica nica
05 de mayo Marcha atras en Nicaragua
05 de mayo Nicaragua agota las oportunidades
05 de mayo Chamorro y Congreso inamovibles
06 de mayo Llamam a protestar contra Chamorro
07 de mayo Corte de Nicaragua anulara reformas
09 de mayo Corte Nicaraguense anulo reformas
10 de mayo Anarquia en Nicaragua
11 de mayo Crisis nica se desborda
12 de mayo Violeta llama al dialogo
17 de mayo Oposicion desaira a Violeta Chamorro
24 de mayo Nicas sin formula para acabar crisis
01 de julio Pacto final en Nicaragua
01 de julio Acuerdo en Nicaragua consolida democracia
05 de julio Enterrado regimen sandinista

BORRADOR

HISTORIA DEL PARLAMENTO

EN PANAMA

Vanessa Castro Mora
Mario Chaves Mata
Mario Garcia Alvarez
Ana Lucia Jimenez Mendez
Saidem Vidaurre Arredondo

5 de enero de 1996

125

INDICE

Introduccion	1
Capitulo I Aspectos Generales de Panama	
1 Ubicacion historica	2
2 Datos Generales	8
3 Organizacion politica del gobierno - Constitucion Politica	8
Capitulo II Organismo legislativo	
1 Marco historico	10
2 Estructura y procedimientos	11
3 La representacion politica, grupos de presion, la mujer, partidos politicos	12
Capitulo III La Asamblea General de Panama hoy	
1 Parlamento y transicion	15
2 Parlamento y democracia	16
3 Parlamento, Gobierno y sistema politico	19
4 Parlamento y reforma del Estado	20
Conclusion	23
Bibliografia	25

INTRODUCCION

Se considera al Parlamento como aquel organo que representa al Poder Legislativo de un Estado, el cual puede estar integrado por una sola Camara (la de Diputados o Representantes), o por dos, la citada y la de Senadores. Dentro de la organizacion del Estado, el Parlamento constituye la expresion mas caracteristica de la soberania popular, y por eso sin merma de su equilibrio respecto a los otros poderes estatales, ejerce una funcion fiscalizadora de ellos, ademas de la legislativa que le es propia”

Los alcances de esa fiscalizacion son distintos en las constituciones de los diferentes paises democraticos, pero es corriente en las republicas y en las monarquias de regimen parlamentario, que los titulares del Poder Ejecutivo tengan que contar para su actuacion con la confianza del Parlamento y aun en las republicas de sistemas presidencialistas, en que el Presidente no necesita de la confianza parlamentaria, puede ser destituido del cargo mediante el juicio politico que le sigue el Poder Legislativo. Incluso para la designacion de ciertos funcionarios publicos, especialmente los que integran el Poder Judicial, se requiere la aprobacion del Poder Legislativo

Desde esta perspectiva se pretende hacer un analisis historico en relacion con la evolucion del Poder Legislativo en la Republica de Panama. Se presentan aspectos generales del pais, analizar su ubicacion historica desde la conquista hasta el periodo contemporaneo, asimismo, se brinda informacion acerca de aspectos geograficos y de poblacion. Luego, se estudia la organizacion politica del Gobierno y su Constitucion Politica, lo que cierra el marco referencial para entrar al tema del Parlamento. En este capitulo se examina el marco historico del organo legislativo, asi como la estructura y procedimiento de dicho poder. Finalmente, se hace una reflexion sobre la Asamblea General de Panama en la actualidad y se analizan topicos tales como el Parlamento y su papel en la consolidacion de la Democracia Panameña

En conclusion, se pretende brindar el entorno del Parlamento panameño, su evolucion y el impacto real en su sistema de gobierno

Capítulo I

ASPECTOS GENERALES DE PANAMA

1 Ubicación histórica

La evolución de la economía mundial y las ambiciones de los grandes poderes han plasmado la historia de Panamá. En 1501, Rodrigo Bastidas, navegando hacia el oeste desde Venezuela en busca de oro, fue el primer europeo en explorar el istmo de Panamá. Un año después, Cristóbal Colón visitó el istmo y estableció un asentamiento temporal en el Darién. Vasco Núñez de Balboa realizó un tortuoso viaje del Atlántico al Pacífico en 1513, para demostrar que el istmo era un paso entre los océanos y Panamá se convirtió rápidamente en un punto de confluencia y mercadeo del imperio español en el nuevo mundo. El oro y la plata eran traídos de Suramérica por barco y luego transportados a través del istmo, para ser luego embarcados hacia España. Esta ruta se conoció como el Camino Real.¹

Panamá fue parte del imperio español por 300 años (1538-1821), y los principales temas de la historia panameña acontecieron durante ese período. Desde un inicio, la identidad panameña se basó en un sentido de “destino geográfico” y las fortunas panameñas fluctuaban con la importancia geopolítica del istmo. El período de la colonia, también marcó el nacionalismo panameño con un sabor antimperialista. Además, una de las principales herencias del colonialismo español fue una compleja y altamente estructurada sociedad, la cual ha sido la fuente de conflictos internos que han impedido la unificación de las fuerzas de nacionalismo panameño.

Fue refugio de piratas y corsarios. De 1750 a 1850 se poblo de aventureros y bandidos que acechaban el paso de los galeones españoles. Según el sociólogo panameño Raul Leis Panamá fue desde entonces “una economía de cuartel”, con una fuerza militar española de 1500 hombres donde los oficiales al mando, absorbían el 80% de los gastos públicos y daba trabajo a 3 500 habitantes, de los cuales 3000 eran esclavos. Esto benefició el sector comercial importador urbano.²

En 1821, se independizó de España, pero se unió a la Gran Colombia de Simón Bolívar, que en 1826 convocó al Congreso Americano de Panamá, para unificar a América Latina frente a las ambiciones de los norteamericanos y su doctrina Monroe, que era el dogma en Washington, a la que luego sucedió la doctrina “del destino manifiesto” que condena a los pueblos latinoamericanos a someterse al imperio del norte.

En 1850, un año después de que se descubre oro en California, se inician en Panamá las obras del ferrocarril transistmico para trasladar ese oro a la costa este de EUA y llevar al oeste los emigrantes europeos.³

Un canal transoceanico había sido un sueño desde el inicio de la colonización española. De 1880 a 1900, una compañía francesa, al mando de Ferdinand de Lesseps, intentó infructuosamente construir un canal a nivel del mar, donde hoy se encuentra el Canal de Panamá. En 1898, en Estados Unidos la idea de un canal interoceanico en Panamá llega a considerarse un asunto de Estado.⁴

Colombia se encontraba en medio de la guerra de los mil días entre liberales y conservadores y no prestaba atención a Panamá. El 3 de noviembre de 1903, una burguesía dispuesta a participar de los beneficios del canal, encabezaba por un grupo de notables panameños como José Agustín Arango de la compañía ferroviaria, y Manuel Amador Guerrero médico de esa misma compañía, declaran la independencia de ese país, con la ayuda de los EUA. Esto generó el tratado Hay/Bunau-Varilla con el

país del norte. El tratado autorizaba a los Estados Unidos a construir un canal a través de una zona de diez millas de ancho y a administrar, fortificar y defenderlo a perpetuidad. En contraprestación, el tratado decía que “Estados Unidos garantice y mantenga la independencia de la República de Panamá, esta concede a Estados Unidos, a perpetuidad, el uso, ocupación y control de una zona para la construcción del canal transistmico” y así nace Panamá como un Protectorado de EUA. En 1914, los USA completaron el canal de compuertas de 83 kilómetros de largo ⁵

Posteriormente, durante la Segunda Guerra Mundial, la importancia estratégica militar que tenía el canal para Estados Unidos, estaba en peligro porque el entonces presidente, Arnulfo Arias Madrid, combinaba el populismo (creo creado la Caja del Seguro Social y el Banco Agropecuario) con su simpatía por los nazis, por lo cual Franklin Roosevelt⁶ considera que no es un aliado confiable y promueve su golpe de estado. Panamá le declara la guerra a Japón, luego que este atacó a Estados Unidos el 7 de diciembre de 1941 y luego a Alemania y a Italia. En esta coyuntura, Panamá firma con Estados Unidos el arriendo de 15 000 hectáreas fuera de la zona del canal para que Panamá los retome después de la guerra ⁷

A inicios de los sesenta, Panamá empezó a presionar para renegociar el tratado existente, mientras Kennedy en 1963, instala en la Zona del Canal el Comando Sur del ejército de Estados Unidos y se crea la Escuela de las Américas, un centro de entrenamiento militar. Pero, al entrar el nacionalismo, a raíz de los disturbios estudiantiles en enero de 1964, se firma con el presidente de Panamá, Roberto Francisco Chiari, el acuerdo de la bandera, para que también ondee la bandera panameña en las instalaciones canaleras, lo que hace que Estados Unidos se asegure la vía estratégica del canal ⁸

En las elecciones de 1968, el Dr. Arnulfo Arias Madrid, quien para entonces, había sido electo y derrocado en dos ocasiones como presidente, triunfa, pero nuevamente es destituido por la Guardia Nacional, después de haber servido por solo diez días. Una junta militar gobernada por el Comandante de la Guardia Nacional, el General Brigadier Omar Torrijos, emerge como el principal poder en la vida política de Panamá. Torrijos era un militar formado en la Escuela de las Américas, que se convirtió en un líder carismático, cuyos programas populistas y la política exterior nacionalista, apelaban a los pobladores rurales y urbanos ignorados por largo tiempo por la oligarquía, así como por el rescate de la soberanía del pueblo panameño ⁹

En 1969, constituye una Junta Civil de Gobierno Provisional, presidida por Demetrio Basilio Lakas, dejando la administración del gobierno en manos de la clase media. El sector público llega a absorber el 25% del empleo total del país, pero Torrijos sigue controlando el poder político real, el financiero, y en general, las relaciones del país.

En sus años de poder, encarga la elaboración del Código Laboral progresista, que fue una tímida reforma agraria que no impidió que el país continuara siendo altamente latifundista, pero con numerosas prestaciones sociales que sirvieron para acallar el movimiento popular y garantizar la estabilidad social. En 1970, promulga la Ley Bancaria que atrajo a grandes bancos de Nueva York, Londres, París y Tokio, por sus ventajas como el secreto bancario, la libertad de movimientos de capital y las facilidades para hacer y deshacer empresas de papel, convirtiéndose en un gran centro de la especulación financiera, y en uno de los principales ingresos de divisas para el país. Se redacta una nueva Constitución, promulgada en 1972, que es la vigente en la actualidad, y se vuelve a elegir a Demetrio Lakas como Presidente, pero en realidad el Poder Ejecutivo era manejado por el General Torrijos.

Torrijos manifestaba que su gran sueño era entrar a la zona del Canal, por ello, en 1970 toma la base militar de Río Hato, cuyo contrato de arrendamiento había vencido. Luego recurre a la Organización de Estados Americanos, a los países no alineados y logra en 1974, reunirse en Panamá con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, convirtiendo el Canal de Panamá en una causa del Tercer Mundo. En 1976, vuelve a presentar el caso a los países no alineados, y en Estados Unidos se inicia la pugna en campaña electoral entre Demócratas y Republicanos, los primeros en pro de un nuevo acuerdo igualitario con Panamá sobre el Canal, y los otros en conservar sus derechos. Al ganar las elecciones los demócratas, con Jimmy Carter los mismos banqueros norteamericanos que no apoyaban una renegociación, cambiaron de parecer, entre ellos David Rockefeller del Chase Manhattan, debido a la creación del Centro Financiero Internacional que convertía a Panamá en una Plataforma de Servicios Transnacionales. En 1977, se logra un nuevo Tratado Canalero, firmado con el Presidente Jimmy Carter, el cual es sancionado por un plebiscito popular, en Panamá y entra en vigor en 1979. En 1978, la Asamblea Nacional eligió presidente a Aristides Royo ¹⁰

Otra de las características de Torrijos fue su apoyo y alianza con las diferentes revoluciones latinoamericanas, como la nicaraguense, la salvadoreña y la guatemalteca, pues desde Panamá se organizaban las revoluciones antiumperialistas de los años ochenta, justo al lado del Comando Sur norteamericano. Con el cambio de gobierno en la Casa Blanca y la entrada de Reagan, se da una nueva política interamericana para los años 80, en que se determinaba que Panamá había sido la única dictadura de extrema izquierda que el gobierno de Carter había continuado ayudando y que aun así, el gobierno panameño era intermediario en la transferencia de armas de Cuba y Estados Unidos a los sandinistas en la conquista marxista de Nicaragua, lo cual debería de revertirse. Al gobierno de Reagan le interesaba más sus intereses militares en el Canal que cualquier interés económico, porque le servían para un eventual movimiento ofensivo, sino también para el papel de soporte logístico para la "guerra de baja intensidad" del gobierno norteamericano contra los movimientos revolucionarios en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, además allí estaban los centros de entrenamiento contrainsurgente de la zona tropical, los laboratorios sobre enfermedades tropicales y el centro de pruebas en el Tópico ¹¹

Finalmente, en 1981, el general Omar Torrijos muere en un accidente aéreo no aclarado, pero este suceso aunque alteró el tono de la política panameña, no lo hizo con la dirección de su evolución.

Tras la caída de Torrijos, quien había fundado el Partido Revolucionario Democrático (PRD), que ya tenía un lugar como observador en la Internacional Socialista, y al ser creado a partir de las clases medias que controlaron el Estado, los sectores populares lo apoyaban así como una importante rama empresarial en la cual se cobijaban los nuevos capitales surgidos a la sombra del general, el gobierno continuó en manos del PRD. Sin embargo, el poder real estaba en los cuarteles, al mando de la Guardia Nacional pasa el General Rubén Darío Paredes, que en el uso de su poder, hace que el Presidente Aristides Royo dimita, y lo sucede el vicepresidente Ricardo de la Espriella. Los proyectos de Torrijos sobre el Código de Trabajo, la Ley de Vivienda, y la Ley de Educación quedaron truncados. Luego, en 1983, Paredes expulsa del PRD a Ernesto Pérez Balladares -protegido de Torrijos- y nombra como Secretario General a Rigoberto Paredes, su hermano. A pesar de las reformas constitucionales de ese mismo año, las que parecían proscribir el rol político de los militares, la Guardia Nacional continuó dominando la vida política detrás de una fachada de gobierno civil.

Ante las eventuales elecciones de 1984, el General Paredes deja el cargo de Jefe de la Guardia Nacional para postularse como un posible candidato. Al mando queda el Coronel Manuel Antonio Noriega, quien maniobra para que el candidato oficial fuera Nicolás Ardito Barletta. En 1984, dimite Ricardo de la Espriella, le sucede su vicepresidente Jorge Illueca y se dan las primeras elecciones desde 1968.

Nicolas Ardito Barleta, gana las elecciones por un margen de poco mas de mil votos frente al opositor Arnulfo Arias de la Alianza Opositora, quien denuncia fraude en las elecciones. Los partidos pro-gubernamentales tambien ganaron la mayoria en la Asamblea Legislativa, pero su eleccion se mancho por cargos de corrupcion. Para muchos el fraude fue obvio, pero Estados Unidos guardo silencio por dos situaciones: una que no era simpatizante de Arias, y segundo porque Ardito Barleta no era sospechoso para el FMI ni para los grandes poderes financieros que operaban en Panama, ademas de que habia sido discipulo del entonces Secretario de Estado norteamericano George Shultz en Chicago.¹²

Para ese periodo, el General Manuel Noriega, quien cambio la denominacion de la Guardia Nacional por el de Fuerzas de Defensa de Panama, ya estaba consolidado en el poder tanto de las fuerzas militares como del gobierno civil.

Con Noriega se promueve el ingreso de los japoneses en Panama, los cuales se convierten en el segundo usuario del Canal, con importantes cantidades de los activos del Centro Financiero y abanderamientos de barcos, asi como otras actividades, lo cual hace que se independice un poco mas a Panama del centro financiero y comercial de Estados Unidos. Esto preocupaba al pais del norte y al gobierno de Reagan, tanto por los desafios de Panama en el Comando Sur, como por su politica exterior activa en el Grupo Contadora, aunque en 1984 tenia solo un papel simbolico, asi como por el apoyo a las conspiraciones revolucionarias. Por ejemplo, en 1985 la intervencion de Noriega fue decisiva para que el ejercito sandinista y el hondureño llegaran a un acuerdo sobre seguridad fronteriza, a espaldas de Estados Unidos. Ademas Noriega empezo a aprovechar el secreto bancario y la Zona de Libre Comercio, para ser un puente para triangular desde los paises orientales o EUA, mercancias y tecnologia a Cuba y Nicaragua cercados por el bloqueo norteamericano.¹³

Se convierte en un personaje ambiguo, no solo a nivel exterior, sino a lo interno de su pais, pues este comienza a debilitarse. Llevo a cabo un doble juego, por un lado involucrado al narcotrafico y por otro apartando de su estado mayor a quienes se les comprobaba vinculos en este negocio, en un afan de ayuda a la DEA y la CIA. El mismo Noriega jubila a su primo Roberto Diaz Herrera, por estar en desacuerdo, pero este responde testimoniando ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y ratifico las acusaciones de Elliot Abrams contra Noriega, de organizar el fraude electoral de 1984, de estar involucrado en el narcotrafico, y asesinar a Hugo Spadafora, lider de la oposicion, en 1985.¹⁴

Estados Unidos congelo la asistencia economica y militar a Panama en el verano de 1987 en respuesta a la crisis politica y a un ataque a su Embajada. La acusacion del General Noriega en la Corte norteamericana, en febrero de 1988, bajo cargos de trafico de drogas, agudizo la crisis politica en Panama y las tensiones entre Panama y USA.¹⁵

A inicios de marzo, el Presidente Eric Arturo Delvalle intento remover a Noriega como comandante de las Fuerzas de Defensa, y nombra en su lugar al Coronel Justines, quien en forma muy locuaz responde diciendo: "**Se queda el comandante, nos quedamos todos nosotros. El que se va es el presidente**".¹⁶ Y como era de esperar, la Asamblea Nacional voto por mayoria la dimision del presidente y eligio a Manuel Solis Palma, que demuestra una vez mas la dominacion de la Asamblea Legislativa por las fuerzas militares.

El gobierno norteamericano en represalia y amparado en una orden de Delvalle, para ellos el legitimo presidente de Panama, congelo los depositos bancarios del gobierno de Panama en Estados Unidos, lo cual trajo como consecuencia mas descontento en Panama. Pero a su vez, la oposicion panameña estaba descompuesta, sin liderazgo personal, pues por un lado el lider legitimo y tradicional,

Arnulfo Arias, tenía 90 años y Arturo Delvalle había perdido todo apoyo nacional, por lo cual no se aceptaba un gobierno provisional de ninguno de los dos. Esto fortalecía la posición de Noriega y hacía necesario esperar los comicios electorales de 1989. Además, Noriega consolida su liderazgo en las Fuerzas de Defensa creando un Consejo Estratégico Militar que agrupa a los más activos oficiales medios.¹⁷

Esta coyuntura hace renacer un sentimiento nacionalista en Panamá. El desarrollo de la crisis doméstica panameña, caminaba paralelamente con el aumento de las tensiones entre Panamá y Los Estados Unidos, las cuales fueron causadas en parte por las restricciones a las libertades civiles, las restricciones en los medios y el acoso de los ciudadanos estadounidenses. En lo interno, Panamá acumulaba una gran deuda, con una desocupación del 20% y deterioro en los servicios sociales como los hospitales. Las organizaciones sindicales cierran filas contra el gobierno y comienza una protesta social general. Ante esto, Noriega obliga a dimitir a Ardito Barletta en 1985 y le da la presidencia a Erick Arturo Delvalle.¹⁸

La rivalidad entre las élites civiles y militares en Panamá, que había sido el tema recurrente de la vida política panameña desde los años cincuenta, desarrolló la peor crisis en la historia del país. Las élites tradicionales unieron fuerzas con elementos de la clase media para oponerse organizadamente al poder económico y político de las Fuerzas de Defensa, por medio de la constitución de la Cruzada Civilista o Cruzada Cívica Nacional.

Las elecciones de 1989 se dan ante una deteriorada situación económica, las medidas del bloqueo y sabotaje económico, el PIB de Panamá cae en un 20%, aumenta el desempleo en un 50% y los ingresos fiscales disminuyen en un 50%, lo que repercute en el sector medio y bajo de ese país, resta apoyo al gobierno, y aunado a la campaña de la Cruzada Civilista, la campaña electoral se convirtió en una especie de plebiscito contra Noriega y el grito de campaña era "esta vaina se acabó". El liderazgo en la oposición se recompuso al morir Arnulfo Arias en 1988, y desaparece de la escena política Erick Arturo Delvalle, por lo que los líderes de diferentes partidos políticos toman las riendas y se unen para participar en campaña como uno solo.¹⁹

Por un lado, como candidato a Presidente se postuló a Guillermo Endara, frente a una coalición de los partidos Demócrata Cristiano y el Movimiento Liberal Nacionalista Revolucionario, representados en el Primer Vicepresidente Ricardo Arias Calderón y como Segundo Vicepresidente Guillermo Ford.

Por otra parte, el candidato oficial era Carlos Alberto Duque Jaén, de 59 años, cuya vida pública empezó con Torrijos que lo nombro asesor, también fue Director de los Bingos Nacionales, y fundador de la empresa privada Transit que cobraba un impuesto sobre las mercancías transportadas por el Canal con destino a Colombia, también fue miembro del sector empresarial del PRD y dirigió el canal 2 de televisión, propiedad de Noriega. En 1988, fue designado presidente del PRD. El candidato a vicepresidente fue Ramón Siero, hijo de un emigrante gallego, cuñado de Noriega y hermano de 2 coroneles de las fuerzas de defensa.²⁰

El día de las elecciones, el 8 de mayo de 1989, según los observadores internacionales, entre ellos el expresidente norteamericano Jimmy Carter, quien no tuvo impedimento para ingresar a Panamá invocando ser un gran amigo del general Torrijos, ingreso a las mesas electorales, converso con sus miembros y con votante, y comprobó que la jornada electoral transcurrió con absoluta normalidad y calma. El problema fue posterior al conteo de votos, en las mesas electorales, pues sus miembros, no se atrevían a llevar al Tribunal Electoral los resultados, debido a la violencia desatada en las calles por las Fuerzas de Defensa y por civiles afines al gobierno. El sector del Tribunal quedó sin luz, trotearon

vehículos de observadores internacionales y por último, en la noche, los miembros de las Fuerzas de Defensa llegaron a los centros de compilación de resultados y se llevaron todas las actas²¹

La coalición oficial convocó a una rueda de prensa para dar a conocer el resultado de una encuesta que les daba el gane en un 50,8% contra un 45,1% de la oposición. Por su parte, los opositores convocaron a otra rueda de prensa y amparándose en un conteo de votos de la Iglesia Católica, aseguraban un triunfo de 3 a 1 en todo el país, y llamaron a la sociedad civil a salir a las calles para que no les arrebataran el triunfo. Estos datos coincidían con los resultados parciales de la prensa internacional.

Un día después, en el Tribunal Electoral no se daban resultados, por lo cual el expresidente Carter trató de actuar como mediador entre la oposición y Noriega, llevándole a este último una propuesta que es rechazada, luego, en una marcha convocada por la oposición se desata la violencia provocada por los Batallones de la Dignidad, el Presidente en ejercicio, Solís Palma se reúne con el Estado Mayor de las Fuerzas de Defensa y posteriormente, el Tribunal declara nulas las elecciones²²

Así quedó atrás otro capítulo oscuro de la historia política de Panamá, que Noriega trata de enmendar, en setiembre, cuando estaba prevista la toma de posesión del nuevo gobierno, al convocarlo el Consejo General del Estado, integrado por 60 miembros del gobierno, Fuerzas de Defensa y los partidos oficialistas, y nombrar un gobierno provisional encabezado por Francisco Rodríguez, hasta entonces Contralor de la República. En octubre, tras el golpe de estado llevado a cabo por oficiales ascendidos por Noriega, que fracasan en su intento, y tras su fusilamiento, Noriega trata de colocarse el sombrero del general Torrijos, y presentarse como un héroe invencible, anuncia un paquete de medidas de guerra y promete plomo para los enemigos, palo para los indecisos y plata para los amigos, organiza una Asamblea Popular, -imitando a Torrijos- nombrando a políticos oficialistas como representantes populares que eligen a Noriega como Jefe de Estado²³

El 20 de diciembre de 1989, se da la invasión del ejército norteamericano a Panamá, en un ataque controlado llevado a cabo por las fuerzas de Despliegue Rápido, que borra en pocos días las huellas de la agresión, los muertos desaparecieron y provoca diferentes reacciones tanto a nivel nacional como internacional. Pero la reacción general de los panameños ante la "Causa Justa" fue pasarse a las filas a favor de la intervención y dar signos de agradecimiento a los militares norteamericanos. Por otra parte, la población estadounidense más que por los muertos, igual que el resto del mundo, se preocupó más por el general Noriega, que tras escapar, se refugió en la Nunciatura, convirtiendo la invasión en un espectáculo²⁴

Ante esa situación, los panameños se movilizaron rápidamente para restablecer un gobierno civil, y el 27 de diciembre de 1989, el Tribunal Electoral, cuyos miembros habían sido nombrados por Noriega, invalidaron el régimen que Noriega impuso después de las elecciones de mayo y confirmaron la victoria de la oposición que había participado en esas elecciones. Así, tomaron el poder, liderados por Guillermo Endara, Ricardo Arias Calderón y Willi Ford, quienes a su vez, repartieron los ministerios y direcciones más importantes, con el fin de restablecer la vida normal de la política panameña, por medio de un gobierno democrático que garantizaría los principios establecidos en su constitución. En abril de 1991, después de una serie de desacuerdos sobre política y asuntos de nombramientos políticos, el Presidente Endara removió a Arias Calderón de su gabinete, en su posición de Ministro de Gobierno y Justicia, seguidamente los otros miembros del Partido Demócrata Cristiano renuncian al gobierno. Sin embargo, Arias Calderón retiene su posición como Primer Vice Presidente. El Partido Demócrata Cristiano que mantiene una pluralidad en la Asamblea Legislativa, actuó como un partido de oposición responsable, que trabajó en cooperación con el gobierno de Endara en los asuntos que beneficiaban al país²⁵

2 Datos Generales

Panamá cuenta con un área de 77,381 kilómetros cuadrados entre el océano Atlántico y Pacífico. Se subdivide en nueve provincias y un territorio indio. Sus principales ciudades son la capital, Ciudad de Panamá y San Miguelito (con una población de aproximadamente 821,000 habitantes), Colón (141,000 ha) y David (103,000 ha). De tierras montañosas, su principal elevación es el Volcán Cerro, que mide 3,475 m de altura, tiene una línea costera de 2,857 km y en general de clima tropical ²⁶

La población para 1991, se estimaba en 2.4 millones de habitantes con un crecimiento anual del 2.5%. Compuesto de diferentes grupos étnicos como los mestizos (70%) de diferentes razas mezcladas como descendientes de españoles, franceses, norteamericanos, jamaquinos antillanos, chinos, hindúes. Y un 30% entre negros, blancos y sobrevivientes de las etnias aborígenes, cunas de las islas del Caribe, Chocoles de las selvas del Darién, y los Guaymies de la frontera con Costa Rica. En términos populares, la sociedad se divide en rabiblanco (Blancos descendientes de la colonia criolla, europeos y aventureros) y rabipietros (morenos de las islas antillanas, plantaciones de Brasil, Colombia y Centroamérica). Predomina la religión católica en un 93% de la población y la protestante en un 6%, así como el lenguaje oficial es el español, un 14% habla inglés como otras lenguas nativas ²⁷

La capital, absorbe un tercio de la población total, es uno de los mayores centros financieros del mundo, con enormes centros comerciales, que crecen junto a cinturones de miseria y la ciudad colonial. Aunque sofisticados medios de comunicación enlazan los centros comerciales y financieros con el resto del mundo, más de la mitad del país está incomunicado por tierra, además está aislada de Colombia por las selvas del Darién ²⁸

Panamá vive de la economía de servicios transnacionales, donde a pesar de que el balboa es la moneda nacional, solo existe en cantidades decimales y lo que circula es el dólar, con un cambio fijo de 1 dólar por 1 balboa. El Producto Interno estaba compuesto para 1991, principalmente del sector servicios (3 700 millones de dólares), frente al industrial (1 000 millones) y la agricultura (500 millones). La mayoría de ingresos provienen de las cuotas por usos del Canal, abanderamiento de barcos, operaciones del Centro Financiero Internacional y operaciones de la zona de libre comercio ²⁹

3 Organización política del gobierno - Constitución Política

De 1903 hasta 1968, Panamá fue una democracia constitucional independiente, dominada por una oligarquía comercialmente orientada. Durante los años cincuenta, los militares panameños empezaron a retar la hegemonía política de la oligarquía.

Después de las dictaduras militares de Torrijos y Noriega, y su simulacro de democracia, se puede decir que actualmente el sistema político de Panamá es REPUBLICANO PRESIDENCIALISTA, el cual se ejerce a través de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, limitados por el clásico sistema de pesos y contrapesos.

El 11 de octubre de 1972, se promulgó la Constitución vigente, que fue reformada en 1978 y 1983. Dice el artículo 1 de la Constitución de la República de Panamá "La nación Panameña está organizada en un estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo" ³⁰

El organo Legislativo es unicameral, esta constituido por 67 miembros, y se le denomina Asamblea Legislativa. Sus miembros son electos mediante postulacion partidista y votacion popular directa, por periodo de cinco años

El Poder Ejecutivo esta constituido por el Presidente de la Republica y los Ministros de Estado. El Presidente de la Republica es electo por un periodo de cinco años y por sufragio popular directo. Con el Presidente, se eligen, de la misma manera y por igual periodo, un primer Vicepresidente y un segundo Vicepresidente, quienes reemplazan al presidente en sus ausencias

El Poder Judicial esta constituido por la Corte Suprema de Justicia, mas los Tribunales y los Juzgados Municipales. La Corte Suprema de Justicia esta compuesta por nueve magistrados, los cuales son nombrados mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, con sujecion a la aprobacion del organo legislativo por un periodo de diez años³¹

Entre otras instituciones importantes en la organizacion politica, se encuentran tambien tres organos independientes, cuyas responsabilidades estan definidas en la Constitucion Politica. Asi, la Contraloria General de la Republica tiene la obligacion de fiscalizar los fondos publicos, el Tribunal Electoral tiene la obligacion de garantizar la transparencia del sufragio popular, y ademas existe la figura del Ministerio Publico, elevada a rango Constitucional y que tiene la obligacion de velar por los intereses del estado y de los municipios

Capítulo II

ORGANO LEGISLATIVO

1 Marco histórico

El 3 de noviembre de 1903, mediante un cabildo abierto semejante al que funcionó el 28 de noviembre de 1821, se proclama la independencia de Colombia y del departamento de Panamá y se anuncia el nacimiento de la República de Panamá, en consecuencia se levanta el acta y se nombra un triunvirato que funciona como Junta Provisional de Gobierno

Designada la Junta, acto seguido se procede a la escogencia del gabinete y se dividen las áreas de la administración pública en seis ministerios: el de gobierno, que queda en manos de un líder político-militar de tendencia liberal, el mismo que redactó el primer manifiesto de la Junta provisional de gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia -en manos de otros líderes, guerra y marina e Instrucción Pública

Así las cosas, los sectores políticos que participaron en su oportunidad, en el desarrollo de los sucesos del tres de noviembre, eligen en enero de 1904 una Asamblea Constituyente, compuesta por 28 miembros, 14 por cada fracción, correspondiéndole al Dr. Pablo Arosemena, dirigir la Comisión Redactora de la Constitución Nacional, la que recibe un debate apresurado de veintidós días, lo cual no obstó para que se integraran algunos elementos normativos de otras constituciones imperantes por esa época en el continente, incluyendo, claro está, la norteamericana

Se indica, en cuanto a los hechos ocurridos “ que la labor realizada fue extraña, en relación con las exigencias inherentes a la confección de una carta magna. Como diría poco después el Ministerio de Gobierno, la improvisación campeó por sus excesos, ya que no se aplicó “una crítica severa” al uso de los vocablos y a la adopción de los principios”³²

El 15 de febrero de ese mismo año, la Junta Provisional de Gobierno sancionó la Constitución, que conciliaba las ideologías tradicionales del individualismo propio del liberalismo Manchesteriano, en donde el “leitmotiv” del Estado apuntaba hacia la garantía de una eficiente protección de las libertades individuales y sociales --empresariales, laborales, electorales, religiosas, educativas-- con el interés de lograr una real unificación de la Nación, a través de la vía de la superación de las pugnas interburguesas. Por lo tanto, se afirma que la forma de gobierno adoptada, planteó un sistema presidencialista con sucesión cuatrienal, el sufragio universal y directo y la autonomía de los tres Poderes

En consecuencia, el Poder Ejecutivo lo conformaban por el Presidente de la República y sus Ministros de Estado y el Judicial lo integrarían los Tribunales Superiores, así como las dependencias del Ministerio Público. En cuanto al Poder Legislativo, estaría representado por la Asamblea Legislativa Nacional, compuesta por una corporación denominada Asamblea Nacional, que permite el ejercicio de este poder, la integran tantos diputados como correspondieran a los círculos electorales, a razón de uno por cada diez mil habitantes y uno más por un residuo que no baje de cinco mil

Para enero de 1941, el Presidente de la República, Dr. Arnulfo Arias Madrid, promulga una nueva Constitución, en donde se legisla en relación con la composición de la Asamblea Nacional, la cual estaría integrada por “ tantos miembros, cuantos correspondan a la población de cada provincia, a razón de uno por cada veinte mil habitantes y uno más por excedente que no baje de diez mil. La provincia con

menos de veinte mil habitantes tiene derecho a elegir un diputado. Los diputados y sus suplentes, en numero de dos, seran elegidos por un periodo de seis años³³

En ese mismo año es derrocado el gobierno del Dr. Arnulfo Arias, lo que trae como consecuencia la suspension de la Constitucion de ese año, por lo que se crea la Convencion Constituyente que deroga el Estatuto de 1941, y aprueba, el 1° de marzo de 1946, un nuevo Estatuto Constitucional, que dispone entre los Organos del Poder Publico a los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En cuanto a la Asamblea Nacional, se regula que estara compuesta por diputados electos por los circuitos electorales, a razon de uno por veinticinco mil habitantes y uno mas por un residuo que no baje de quince mil. La provincia con menos de veinticinco mil habitantes, tendra derecho a elegir un diputado. Tantos los diputados como los suplentes, seran elegidos por un periodo de cuatro años.

Nuevamente se presenta un movimiento de insurreccion, por lo que el 11 de octubre de 1968 el Presidente Dr. Arnulfo Arias, es derrocado por un golpe de Estado dirigido por la Guardia Nacional, organismo militar que dirige los destinos del Estado panameño hasta el 20 de diciembre de 1989.

Como consecuencia del golpe de Estado, se crea la Junta Provisional de Gobierno, integrada por dos miembros denominados Presidente y Miembros de la Junta Provisional de Gobierno, por ende se elimina la Asamblea Nacional y el Organismo Ejecutivo asume las funciones legislativas, mediante el sistema de Decretos del Gabinete.

Con funciones legislativas minimas, en 1972, se crea la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, compuesta por tantos miembros como Corregimientos tenia la Republica de Panama, los que son elegidos mediante votacion popular por un periodo de seis años.

Asimismo, se crea el Consejo Nacional de Legislacion, integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la Republica, el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, los Ministros de Estado y los miembros de la Comision de Legislacion. A este nuevo organo le corresponde la expedicion de la legislacion necesaria para el cumplimiento de los fines del Estado y el ejercicio de las funciones del Gobierno, consignados en la Constitucion excepto los que corresponde dictar a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

No obstante, para 1978, a pesar de haberse generado Reformas Constitucionales, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, mantiene reducida sus acciones legislativas, correspondiendole practicamente esta tarea al Consejo Nacional de Legislacion, quien es el que verdaderamente legisla, formado por cuatro Representantes de Corregimientos.

Hoy dia, la Constitucion Politica de la Republica de Panama, reformada en 1978 y por el Acto Constitucional de 1983, retoma el concepto de una sola corporacion legislativa, denominada Asamblea Legislativa y sus miembros, denominados legisladores, elegidos por circuitos electorales, por un periodo de cinco años, postulados por Partidos Politicos y elegidos por votacion popular directa.

2 Estructura y procedimientos

Actualmente, el organo legislativo panameño esta compuesto de 67 miembros, de los cuales 62 son hombres y 5 mujeres. De ellos solamente uno tiene menos de treinta años, entre los 30 y 39 años hay 12 legisladores. Luego, en su mayoria, con un total de 31, ostentan edad entre los 40 y 49, y 17 del total tienen entre los 50 y 59 años. Por ultimo, solamente 6 tienen edad de mas de 60 años.

Del total 60 ha recibido educacion universitaria v 7 hasta secundaria

Su afiliacion partidaria es la siguiente el Partido Demócrata Cristiana tiene la mayoría de los escaños con un total de 28 que corresponde al 41% del total el Partido Liberal Republicano tiene 16 (24%) el Partido Revolucionario Democrático el oficialista tiene 10 puestos (15%) el Partido Arnulfista se acredita 6 (9%) el Partido Liberal Autentico 5 puestos (7%) v los partidos Liberal v Laborista con un puesto cada uno que les significa para cada tendencia un 2%

3 La representacion politica, grupos de presion, la mujer, partidos politicos etc)

A la Asamblea Legislativa se ingresa por medio de los Partidos políticos legalmente acreditados y autorizados por el Tribunal Electoral, segun la Constitucion de 1972 v sus reformas pues desde 1968 y hasta en 1984 no se realizaban elecciones formales v democraticas Cada partido politico debe tener al menos 30 mil miembros para poder adquirir el estatus legal (USA)

Panama tiene un sistema multipartidista fragmentado, 16 partidos tomaron parte en las elecciones de 1984 v mas de 12 participaron en las elecciones de 1989 En las elecciones de 1994 los partidos participantes sumaron 14

En 1994 participaron los siguientes partidos Partido Demócrata Cristiano, Morena Paapa Egoro, Partido Revolucionario Democrático Liberal Republicano Arnulfismo UDI, Liberal, Liberal Autentico MUN, Solidaridad, PALA, Molinera, Renovacion Civilista El Partido Nacionalista Popular decidio participar solo en las elecciones para alcaldes municipales y abstenerse de las presidenciales de legisladores v de representantes de corregimientos³⁴

En 1989 participo como una coalicion denominada ADOC - Alianza Democrática Opositora Civil-, que gobierno a partir de 1990, conformada por el Partido Autentico Liberal (PAL) representado por Guillermo Endara, el Movimiento de Liberacion Nacional Republicano (MOLIRENA) liderado por Guillermo Ford y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) liderado por Ricardo Arias Calderon (USA)

El Presidente Endara participo como candidato del partido Autentico Liberal, porque su propio partido, el autentico panameñista, habia sido eliminado por el Tribunal Electoral bajo el regimen de Noriega Cuando el 27 de diciembre de 1989 el Tribunal Electoral reconoce el triunfo de la oposicion, en las elecciones de mayo de ese mismo año tambien el tribunal certifica que 58 de los 67 miembros de la Asamblea Legislativa, que ganaron en tales elecciones y para enero de 1991 mediante elecciones libres y justas eligieran los restantes 9 miembros del parlamento que el Tribunal no pudo certificar Los legisladores electos convienen en realizar su primera sesion el 1 de marzo de 1990

En 1990 Endara reorganizo a sus seguidores en el Partido Arnulfista, el cual es ahora parte del gobierno de la coalicion³⁶ Endara es politico de profesion que se habia movido a la sombra de Arnulfo Arias a quien le sucedio despues de su muerte En 1984 logro la secretaria de su partido, tenia participacion en empresas industriales y en el Banco interoceanico a traves de una firma de abogados pero no era uno de los grandes propietarios de Panama era el perfil de un hombre de negocios que habia logrado su fortuna con riesgo y sacrificio politicamente era moderado y carente de personalidad Por otra parte, el entonces candidato a primer vicepresidente Ricardo Arias Calderon habia perdido en las elecciones de 1968 y 1984, licenciado letras, presidente de la Democracia Cristiana panameña -la mas conservadora de America Latina- politico introvertido pero agresivo en campaña electoral prometio revanchismo contra los militares comprometidos con la dictadura Otro de los aliados al ADOC fue

Guillermo "Willi" Ford Boyd representante de los grandes poderes economicos lider del Movimiento Liberal Nacionalista Revolucionario una escision del Partido Liberal, tradicional de la oligarquia criolla Fundo el Banco de Colombia en Panama Presidente de la Asociacion Bancaria Panameña presidente de varias firmas de seguros etc ³⁷

La Cruzada Civica Nacional, posterior a su intervencion en la campaña de 1989 extendio su lucha contra Noriega en favor de reformas institucionales mas amplias que la coalicion gobernante en 1990 a pesar de que no era un partido politico Fue determinante su participacion en las elecciones de 1989 por su activismo Fue un movimiento constituido por mas de 100 grupos civiles religiosos y empresariales que formaron una coalicion que organizo demostraciones antigubernamentales en el verano de 1987 Se organizo la Cruzada Civilista por parte de Aurelio Yevo Barria presidente de la Camara de Comercio e Industria que se exilio en Estados Unidos desde donde realizo un lobby contra el gobierno de Noriega

En el espectro de la politica panameña figuran otros pequeños partidos Partido Agrario Laboral (PALA) Partido Liberal (PL), y el Partido Panameñista Entre los partidos izquierdistas se encuentra el Partido Accion Popular Partido Revolucionario de los Trabajadores y Partido del Pueblo ³⁸

El Partido Revolucionario Democratico (PRD) dirige la Coalicion de Liberacion Nacional (COLINA) coalicion de los partidos laboristas, revolucionarios y comunistas formada por los antiguos colaboradores de Noriega COLINA mantuvo en oposicion el voto balance en el Congreso con 12 asientos durante el gobierno de Endara La tendencia fraccionada del PRD que es un brazo fuerte del batallon que esta ligado con Cuba y Libia, es una tendencia cuya influencia declina por las fricciones internas y la oposicion publica ³⁹

La Iglesia Catolica ha tenido una participacion muy importante en los diferentes comicios electorales Para los de 1989 llevo a cabo un recuento paralelo de las elecciones y basado en este fue que el entonces candidato de oposicion Guillermo Endara anuncio que ganaron 3 a 1 Asimismo para las elecciones de 1994, se desplegaron alrededor de 1 500 observadores durante los comicios electorales quienes, de forma paralela llevarian un conteo rapido en las mesas en que se encontraban sus representantes ⁴⁰

Para las elecciones del 8 de mayo de 1994, los indigenas amenazaron con no asistir a las mesas de votacion el 8 de mayo, si el gobierno nacional y los partidos politicos no firmaban un documento donde se comprometieran a demarcar sus territorios en todo el pais manifesto el cacique general Genobe Bugle por la provincia de Veraguas La poblacion indigena que constituye un 30% del total es un porcentaje muy importante sin embargo, por vivir en areas marginadas del acontecer politico no tienen una repercusion importante en las elites politicas como en el Congreso ⁴¹

Los sindicatos estan agrupados en una gran Federacion Nacional de Servidores y Empleados Publicos - FENASEP- asi como los trabajadores de la empresa privada en el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados -CONATO- que agrupa centrales de izquierda socialdemocratas y de la izquierda cristiana y una central demócrata cristiana ⁴²

En los primeros meses de 1990, el movimiento sindical ya no tenian capacidad de dar respuesta a los despedidos y ante el desmejoramiento de las condiciones de trabajo que condujo la reforma estatal pues la dirigencia sindical estaba desgastada a consecuencia de los compromisos que tuvo con el regimen de Noriega especialmente en el caso de FENASEP, y el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados

-CONATO- que en este ultimo sector tambien influyo la incapacidad del sindicato de proteger a unos 80 000 empleados privados despedidos a raz del bloqueo norteamericano en 1988 al que se sumo el de los despidos ante la suspencion de las Convenciones Colectivas de parte del presidente Endara al iniciar su gobierno ⁴³

Capítulo III

LA ASAMBLEA GENERAL DE PANAMA HOY

1 Parlamento y Transición

La Asamblea Legislativa ha propuesto un número considerable de enmiendas constitucionales. La mayoría de ellas fueron de naturaleza relativamente menor pero hay una importante que establece las bases legales, permanentes para la desmilitarización llevadas a cabo por el gobierno del expresidente Endara en 1990 y 1991 que prohíben la existencia de una fuerza armada divide las fuerzas públicas de seguridad en ramas separadas y prohíbe que intervengan en la política panameña. Seguido a la aprobación de la Asamblea Legislativa esos cambios constitucionales se someten a una ratificación por medio de un plebiscito popular. Sin embargo el referéndum realizado en Panamá el 15 de noviembre de 1992 no aprobó la prohibición del ejército panameño por medio de una reforma constitucional⁴⁴ aunque posteriormente fue proscrito, lo que lo convierte en el segundo país centroamericano además de Costa Rica, en no tener un ejército.

Realmente, las elecciones de 1984-1989 fueron un intento para restablecer la democracia formal y sustancial en Panamá, pero fracasó por la intervención militar que tergiversó el proceso en favor de sus intereses. En 1994, se puede decir que se realizaron las primeras elecciones realmente libres donde se dieron una serie de circunstancias que promovieron un evento diferente y más apegado a la realidad democrática tal y como se concibe en Costa Rica.

La prensa panameña, a través del seguimiento de este proceso, aportó importantes datos sobre la forma en que este país se preparaba para el cambio de gobierno, reflejando además aspectos esenciales sobre su sistema político y la democracia⁴⁵.

Según el Tribunal Electoral, para las elecciones del 8 de mayo de 1994 se encontraban inscritos 1 496 000 electores 5 310 mesas de votación y 1 980 centros de votación. El coordinador nacional de actualización y depuración del Registro Electoral afirmó que el 85% del electorado panameño asistiría a hacer uso de su derecho al sufragio.

Como parte del proceso de transición para tratar de tener un proceso limpio y confiable un total de 1 501 ciudadanos fueron excluidos del Padrón Electoral luego de la última depuración de este documento, lo anterior por razón de defunciones, inhabilitaciones judiciales inscripciones canceladas y falta de datos de identificación. Como miembros de mesa coordinadores supervisores adjuntos al Tribunal Electoral se contabilizaron 42 269 funcionarios.

El abstencionismo estimado por las encuestas publicadas oscilaba entre 300 mil a 375 mil electores lo que se situaba entre el margen previsto de abstencionismo a las elecciones del 8 de mayo de 1994.

Un elemento de suma importancia constituye que la Policía Nacional traspasa el mando de sus 10 mil unidades al Tribunal Electoral durante los comicios electorales. Esto efectivos de la Policía Nacional se encargan de custodiar las mesas de votación durante los comicios electorales en tanto que unidades del Servicio Aéreo Nacional custodiarían la Junta Nacional de Escrutinio. Esto debido a que en la legislatura anterior se aprobaron algunas reformas al Código Electoral merced de las cuales la

Fuerza Publica pasaria a ordenes del Tribunal Electoral una semana antes de las elecciones y hasta la proclamacion de los candidatos

Por otra parte durante el periodo electoral el Gobierno Nacional prohíbe aproximadamente un mes antes de las elecciones la importacion de armas municiones y accesorios letales al territorio nacional en prevision de posibles actos de violencia

Otra de las innovaciones en las elecciones de 1994 fue que el Tribunal Electoral escogio el sistema de papeleta unica por ser el que mas reduce las posibilidades de fraude Se trata de una unica para presidente otra para diputados, una para Alcalde una para representantes de corregimientos y concejales Las papeletas son elaboradas por el Tribunal Electoral mediante el equipo confiscado a las empresas que han sido vinculadas con la emision de cheques falsos del gobierno porque cuentan con la maquinaria adecuada y porque ello no afectara la honorabilidad de los comicios

Los votantes mayores de 18 años, se presentan a la mesa de votacion donde se verifica su identidad, luego se les entregan las cuatro papeletas entran al recinto y en cada una de las casillas que trae la papeleta marcan al lado de la seleccion que desean escoger Con el fin de garantizar la participacion de todos los ciudadanos en las elecciones el Tribunal Electoral decreto una prorroga indefinida, para la fecha de expiracion de la cedula de identidad personal Ademas se permite que los ciudadanos puedan portar dentro de los recintos electorales distintivos de los diferentes partidos politicos

La participacion de candidatos fue masiva pues se contabilizaron mas de 11 000 candidatos (entre principales y suplentes) tanto para legisladores como representantes de los corregimientos, alcaldes y aspirantes a la Presidencia de la Republica que participarian en la campaña electoral

La Comision de Justicia y Paz, asi como la Iglesia realizaron, durante el proceso electoral, un conteo paralelo, con el fin de tener informacion propia acerca del desarrollo de este proceso, que junto con cientos de observadores internacionales, vigilaron y dieron fe de la imparcialidad del proceso de elecciones Para los gastos de estos observadores, el Tribunal Electoral invirtio aproximadamente 80 mil dolares, entre los observadores estaban representantes de la OEA del IIDH, la Fundacion Carter y la National Democratic Institute, que vigilaban que el proceso electoral se desarrollara de forma normal

Un dato digno de señalar fue el pacto de Santa Maria La Antigua, mediante el cual cinco de las siete nominas presidenciales, asi como los candidatos a legisladores alcaldes representantes de corregimientos y concejales de la Provincia de Panama juraron en publico, respetar y difundir el compromiso etico de desarrollar un proceso electoral en un marco de respeto paz y tranquilidad A excepcion de Mireya Moscoso de Gruber, candidata presidencial del Partido Arnulfista y Jose Salvador Muñoz del Partido Panameñista Doctrinario todos los candidatos se comprometieron a cumplir con el Pactode Santa Maria La Antigua

2 Parlamento y democracia

A pesar de que Panama no tuvo un ejercito concebido como institucion militar durante veintiun años (1968-1989) la Guardia Nacional y posteriormente las Fuerzas de Defensa de Panama ejercieron el poder politico del pais

A finales de 1968 se gesta el golpe de Estado dirigido por el entonces coronel Omar Torrijos Herrera contra el Presidente Arnulfo Arias Madrid electo por el voto popular A partir de ese regimen castrense dominado hasta 1982 por Omar Torrijos y posteriormente por el General Manuel Antonio

Noriega la historia Panameña registra sucesivos intentos de golpes de Estado elecciones fraudulentas afianzamiento del poder militar e intentos fallidos por reencauzar el país en un régimen democrático real pero también se producen hechos históricos, entre los que destaca la firma de los Tratados Torrijos-Carter en 1977

Los convenios canaleros pactados, según los cuales Panamá recuperaría la soberanía sobre el Canal en el año 2000 incluyeron el compromiso de Torrijos de anunciar en 1978 el inicio de un proceso democratizador y cambios en la estructura de poder

En mayo de 1984 se efectuaron las primeras elecciones presidenciales directas en 16 años las cuales parecían enmarcarse dentro de un conjunto de condiciones propicias un nuevo Código Electoral cambio de magistrados en el Tribunal Electoral un padrón electoral modificado y varias reformas constitucionales Sin embargo este intento de apertura democrática fracasó por el fraude perpetrado en los comicios Ardito Barletta postulado por el Partido Revolucionario Democrático fue designado Presidente de la República por un Tribunal Electoral nombrado por los militares pero poco después renunció por presiones de los mismos militares Su vicepresidente Erick Arturo del Valle asumió la Presidencia pero fue depuesto en febrero de 1988 al tratar de destituir al General Noriega como Jefe de las Fuerzas de defensa

En 1987, ante el descontento generalizado hacia el régimen de Noriega se constituye la Cruzada Civilista Nacional conformado por organizaciones cívicas, sindicales y profesionales partidos de oposición y el apoyo de la Iglesia Católica En setiembre de ese mismo año el Directorio Nacional del Partido Demócrata Cristiano, dio a conocer la primera propuesta para superar la crisis político-institucional del país la cual contemplaba los principios pasos y mecanismos que debían orientar la lucha hacia el restablecimiento de la “democracia, la justicia y la honradez”

Tal propuesta contempló ocho puntos principales, entre los que destaca el rechazo a la violencia la necesaria participación de todos los sectores económicos en el proceso de cambio, un giro en el contexto exterior promoviendo la solidaridad de los pueblos y gobiernos del continente la remoción de la cúpula de las Fuerzas de Defensa por una nueva jefatura profesional y constitucionalista el planteamiento de eventuales soluciones a la crisis por parte de todos los sectores, la promoción del diálogo y un llamado patriótico para incorporarse al movimiento nacional y popular

En 1989 surge la Alianza Democrática de Oposición Civilista integrada por el Partido Demócrata Cristiano, el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista y el Partido Liberal Auténtico que deciden participar en las elecciones de ese año pese a las condiciones existentes así postulan como Candidato a la Presidencia a Guillermo Endara Gallimany (P L A) y a la Vicepresidencia a Ricardo Arias Calderón (P D C)

Para tales elecciones el Gobierno Militar organizó un fraude en favor del Candidato Oficialista Carlos Duque postulado por la Coalición para la Liberación Nacional (COLINA) tres días después el Tribunal Electoral invalidó los comicios El 1 de setiembre el Consejo de Estado nombro a Francisco Rodríguez y a Carlos Ozores como Presidente y Vicepresidente respectivamente

En diciembre de 1989, el Gobierno de los Estados Unidos decidió intervenir en el país istmeño y los dirigentes de la ADO- Civilista Guillermo Endara, Ricardo Arias y Guillermo Ford fueron juramentados como Presidente y Vicepresidentes para evitar un vacío de poder y restablecer el sistema legal

A principios de 1991 se realizaron elecciones parciales para legisladores representantes de corregimientos y concejales en aquellas regiones en que las actas electorales habían sido destruidas. En marzo de ese año el PDC insistió en la necesidad de formalizar constitucionalmente la desmilitarización de la seguridad pública lo que necesariamente implicaba una reforma constitucional.

La orientación de la política económica en cuanto al combate al desempleo y en cuanto a la ejecución rápida del presupuesto causó desacuerdos en la coalición gubernamental que la llevaron a su rompimiento agravado con la destitución de los cinco ministros del PDC por parte del Presidente Endara en abril de 1991 y posteriormente con la renuncia de Ricardo Arias a la primera Vicepresidencia en noviembre de 1992.

Las elecciones de 1994 marcaron el regreso del Partido Revolucionario Democrático al poder después que la invasión estadounidense pusiera fin a casi dos décadas de gobiernos militares avalados por este Partido. Ernesto Pérez Balladares logró proclamarse Presidente con el apoyo del 33% de los votos válidos.

La victoria del PRD representó un fuerte revés para aquellos partidos que durante años lucharon contra la dictadura militar. Tanto los partidos que integraron la alianza oficialista Cambio 94, como el PDC, representaron en su momento expresiones políticas de lucha contra el régimen de Noriega y el PRD. El divisionismo que marcó la actuación de los Partidos que conformaron en 1989 la ADO-civilista resultó ser el principal aliado del PRD para alcanzar la victoria presidencial en 1994. Otro aspecto que jugó un papel importante en los resultados fue el rechazo de los panameños a la política económica de Endara que se tradujo en deterioro de la calidad de vida y que junto con múltiples denuncias de corrupción, contribuyeron al desgaste del gobierno, electo originalmente por los mismos partidos que ahora pasaron a la oposición.

Pérez Balladares enfrenta el reto de la globalización económica y la integración centroamericana en un contexto radicalmente distinto. El gobierno de Endara se enmarca en una etapa de recesión económica y baja progresiva del empleo y del consumo, la incertidumbre y la desconfianza originadas por la inestabilidad política y medidas adversas de Estados Unidos.

En el marco de la política exterior, el mandatario manifestó su respeto por el proceso de integración regional impulsado fuertemente por Endara, pero anunció que dará prioridad a las relaciones con los países que integran el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En el periodo de transición de Endara a Pérez Balladares, Panamá se adhirió formalmente al Parlamento Centroamericano, foro regional del que forman parte todos los países de la región, excepto Costa Rica.

El proceso democratizador panameño coincide con otros países del istmo en el papel protagónico que jugó como actor externo Estados Unidos, país que impulsó la democratización de la región en el marco de las democracias liberales representativas, a través de procesos electorales limpios y la redefinición del papel de los militares. Tal proceso se enmarca en la crisis política y económica centroamericana de los ochenta con elementos estructurales como la pobreza, la represión y la desigualdad y algunos coyunturales, como la recesión mundial.

La importancia geoestratégica que significó el control del canal de Panamá especialmente durante la Guerra Fría, dotó a este país de características que lo distinguen de las otras naciones del istmo: el dólar es la moneda de uso corriente, no existe un banco central, posee uno de los centros financieros internacionales más desarrollados y ejecuta una dinámica economía de servicios a la vez que se ha convertido en puesto clave del narcotráfico.⁴⁶

3 Parlamento, Gobierno y sistema político

A pesar de que se entiende que Panamá es un país soberano e independiente es tal vez la nación en que los intereses norteamericanos han tenido un peso determinante en su historia desde que apareció en 1850 con la construcción del ferrocarril para transportar el oro californiano pasando por su determinante participación en la independencia panameña y la construcción del Canal de Panamá hasta incluso llegar recientemente a su ocupación en 1989 para restablecer la democracia

Durante la primera mitad del siglo XX, dominada por la oligarquía los diferentes órganos legislativos estuvieron controlados por los intereses de ese sector y de los Poderes Ejecutivos. Posteriormente con la intervención militar de Torrijos y habiéndose ya interiorizado un nacionalismo desde las postrimerias de los años cincuenta, se trata de rescatar la soberanía. Torrijos dijo en algunas ocasiones que era muy doloroso ver clavado en el corazón de su país, la bandera de otra nación por lo cual siempre su actuación giró alrededor de un pensamiento nacionalista popular y en aras de la soberanía de Panamá

Pero, a pesar de ello no convocó a una verdadera democracia, jugó con su poder militar con el gobierno y el sistema político, pues desde su ingreso al poder eliminó al órgano legislativo dándole sus funciones a una denominada Junta de Gobierno, que él presidía. Con la Constitución de 1972 se organiza una Asamblea Popular remedo de la democracia orgánica

Igualmente Noriega, manipula el Poder Ejecutivo en que el Presidente es una persona elegida casi a su antojo, donde la Asamblea Legislativa tiene el poder de hacerlos dimitir y nombrar a otros en su nombre. Por supuesto, la Asamblea Legislativa está totalmente dominada por Noriega y esto se ha visto en el caso más ejemplarizante cuando el Presidente Delvalle es destituido por tratar de sustituir a Noriega en el cargo de Jefe de las Fuerzas de Defensa

A finales de 1989, realizó su último intento de establecer "una democracia" que solamente era una fachada cuando se nombra una Asamblea Popular constituida por un puñado de políticos oficialistas "representantes populares", que nombraron a Noriega "Jefe de Estado"⁴⁷

Aun con las elecciones de 1989 y todas sus anomalías, no es posible establecer que el sistema de gobierno que entró en el poder en 1990, tras la invasión fuera legítimo, pues no se habían obtenido datos confiables y las elecciones habían sido anuladas. Por lo cual, también se presentaba como un gobierno arbitrario aunque más apegado a las expectativas de un pueblo ansioso de democracia. Este gobierno producto de una coalición, como era de esperar, provocó incisiones en los diferentes miembros casi desde sus inicios el Presidente Endara hizo que el Vicepresidente Arias Calderón dimitiera de su cargo como ministro quedando solamente en su cargo de Vicepresidente, junto a él renunciaron los miembros del Partido Demócrata Cristiano. Luego, para febrero de 1994, se debieron elegir siete nuevos ministros y correspondía al Ejecutivo ratificar su elección. Para antes de las últimas elecciones el Gabinete panameño estaba compuesto por ocho anulistas, un liberal auténtico un molinera y dos independientes. Esto prácticamente los hizo perder las elecciones frente al tradicional Partido Revolucionario Democrático que ganó las elecciones en la Presidencia pero no así en la Asamblea Legislativa, donde el Partido Demócrata Cristiano se consolidó

Es hasta entonces que se puede decir que Panamá tiene un sistema democrático representativo donde se da un verdadero equilibrio de poderes, y donde la intervención de una milicia ya desaparecida - por lo menos formalmente- ha ayudado a constituir una democracia más representativa donde la

Asamblea Legislativa no tenga un papel solamente de ratificador de las decisiones de los presidentes de turno sino un papel mas activo como legislador y controlador del poder publico como verdaderos representantes de los intereses del pueblo panameño

5 Parlamento y Reforma del Estado

Los principales problemas que los panameños poseen son el desempleo y la corrupcion segun revela una encuesta de la CID GALLUP El desempleo registro 75% de las menciones entre los problemas que mas afectan Panama La corrupcion registro un 50% de menciones y el narcotrafico es el tercer problema grave para los panameños ⁴⁸

La accion mas importante del Gobierno de Panama es mejorar la economia fomentar la estabilidad politica por medio del restablecimiento y fortalecimiento de las instituciones democraticas panameñas La estabilidad politica es crucial para atraer nuevas inversiones privadas y llevar a cabo conjuntamente una reforma estructural economica para, a largo plazo, lograr el crecimiento economico de Panama ⁴⁹

Los planes estructurales de Panama, como parte de la reforma del Estado datan de 1984 cuando Ricardo de la Espriella tuvo como tarea dejar listo un programa economico ajustado a los requerimiento del FMI ⁵⁰ luego ante la eleccion y posterior destitucion de Ardito Barletta el regimen militar de Noriega intenta imponerlos para recuperar la alianza con los Estados Unidos, fracturada por la destitucion del Presidente Barletta en 1985 ⁵¹

Desde 1984 a 1989, se genero una reaccion en diferentes sectores afectados, provocando siete huelgas generales de empleados publicos, una de obreros de la empresa privada u una serie de manifestaciones y acciones sectoriales

Posteriormente en 1990, el nuevo gobierno se compromete a adoptar un programa de estabilizacion economica a corto plazo que llene los requisitos de un programa de apoyo con el FMI, para el manejo de las finanzas del sector publico (ingresos, gastos salarios ahorros, deuda inversion) empresas publicas que privatizarian, baja en los aranceles de importacion, reformas a la politica laboral, etc con el fin de obtener una donacion a traves de la AID Para ello se diseño un programa de desarrollo y modernizacion de la economica, conocido popularmente como 'La Estrategia' que ubica en el sector exportador el motor del desarrollo, liberalizacion del mercado laboral, reduccion de la proteccion a la industria nacional, eliminacion de las cuotas de importacion una reforma tributaria que descarta una alta progresividad del impuesto sobre la renta y extiende a los servicios las cargas impositivas la privatizacion de las empresas estatales, disminucion del gasto publico y reduccion en los rubros sociales empleo publico y aumento en la edad de jubilacion ⁵²

Los principales opositores de tales reformas alegan que a la ocupacion politica y militar que mantiene Estados Unidos sobre Panama, ahora se le une la dominacion economica, ante la cual nace la Coordinadora de Empresas Estatales, que aglutina sindicatos y asociaciones de la electricidad, telecomunicaciones, puertos, agua, ferrocarril y cemento, alrededor de las cuales se unieron otras organizaciones para protestar entre octubre y diciembre de 1990, contra las medidas neoliberales del gobierno La respuesta del gobierno de Endara fue aprobar de inmediato en la Asamblea Legislativa la Ley 25 del 14 de diciembre de 1990 por medio de la cual se despide a 800 dirigentes y activistas sindicales del Estado, salvo de las Universidades por la autonomia que ostentan ⁵³

Esto demuestra una vez mas que las relaciones entre el gobierno y la Asamblea Legislativa son muy estrechas, actuando esta como instrumento legitimador de las actuaciones del ejecutivo por medio de la realizacion de las leyes Sin embargo el cambio se encuentra en la posibilidad de que tengan que pasar a la Asamblea Legislativa y no, que sea el mismo Ejecutivo el que emita las legislaciones que le convengan como habia sucedido en el pasado Esto les da legitimidad incluso sobre los sindicatos que en el pasado habian obtenido legislaciones especiales en condescendencia con los gobiernos debido a su fuerza de presion que intimidaba a los poderes militares

Pero junto a esa lucha por las reivindicaciones economicas se agregaron otras peticiones que provenian especialmente de los grupos afectados por la invasion familiares de los muertos habitantes del barrio del Chorrillo que fue completamente destruido, organizaciones estudiantiles populares y de izquierda grupos sindicales, y otros que bajo la denominacion del Grupo Pro-rescate de la Soberania y de la Coordinadora por el Derecho a la Vida, incorporan en sus peticiones ante la Asamblea Legislativa el 19 de setiembre de 1991 ademas de eliminacion de leyes y decretos contra el plan de ajuste estructural el reconocimiento de los acuerdos de la OIT sobre libertad sindical derogacion de las leyes de guerra el pago del XIII mes la no privatizacion de empresas estatales, la oposicion a la reforma tributaria reivindicaciones democraticas referentes al derecho de organizacion de los estudiantes y el de la poblacion en general de decidir sobre las politicas educativas, y temas de la soberania como el reconocimiento de los que cayeron el 20 de diciembre de 1989, pago de indemnizacion por daños y perjuicios de parte de Estados Unidos, declaratoria de luto nacional ese dia el cumplimiento del Tratado Torrijos-Carter, la no intervencion de Estados Unidos en los asuntos internos de Panama soluciones a los panameños que queden cesantes cuando se vayan las bases norteamericanas Estas eran parte de las peticiones ante el Congreso panameño que realizaban los grupos de presion, que habian tambien elaborado una estrategia alternativa para enfrentar los problemas economicos y sociales de Panama⁵⁴

¹ United State Departament of State BACKGROUND NOTES courtesy of UM-St Louis Libraries (Traduccion Libre, p 5

² ORTEGO Enrique Panama, cronica de una agresion 1 edicion San Jose DEI 1990 p 16-17

³ Ibid p 17-18

⁴ United State Departament of State, Op cit p 6

⁵ ORTEGO, Op cit p 18

⁶ Franklin Delano Roosevelt Presidente de Estados Unidos en 1933, reelegido en 1936 1940 y 1944

⁷ ORTEGO Op cit p 19-20

⁸ Ibid pp 20-21

⁹ Ibid p 23

¹⁰ Ibid p 24-26

¹¹ Ibid pp 28-30

¹² Ibid p 32

¹³ Ibid p 34

¹⁴ Ibid pp 38 39

¹⁵ Ibid pp 41 42 47

¹⁶ Ibid p 47

¹⁷ Ibid pp 42 43

¹⁸ Ibid p 39

¹⁹ Ibid pp 49-50

²⁰ Ibid pp 53-54

²¹ Ibid pp 56-57

²² Ibid p 58

²³ Ibid p 61

²⁴ Ibid p 75

-
- ²⁵ United State Departament of State Op cit p 9
- ²⁶ Ibid p 1-2
- ²⁷ Ibid p 2
- ²⁸ ORTEGO Op cit p 11
- ²⁹ United State Departament of State Op cit p 3 y 11
- ³⁰ Constitucion de la Republica de Panama art 1
- ³¹ United State Departament of State Op cit p 9
- ³⁷ TORRES Miguel La construccion del sector publico en Panama (1903-1955) Primera Edicion ICAP San Jose Costa Rica p 35
- ³³ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PANAMA Historia organizacion v funciones (fecha) pagina
- ³⁴ CAPEL Instituto Interamericano de Derechos Humanos Resumen de noticias basados en las fuentes periodisticas de los siguientes medios de los meses de febrero marzo y abril de 1994 La Estrella de Panama El Siglo La Prensa Critica Libre Radio Fax Hombre de Hoy y El Heraldito
- ³⁵ United State Departament of State, Op cit p 9
- ³⁶ Ibid p 10
- ³⁷ ORTEGO, Op cit pp 51 52
- ³⁸ United State Departament of State, Op cit 11
- ³⁹ Ibid p 11
- ⁴⁰ CAPEL Op cit
- ⁴¹ Ibid
- ⁴⁷ ORTEGO Op cit p 12
- ⁴⁵ CAMBRA Jose ' Panama La busqueda de una propuesta economica alternativa en un pais ocupado en Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica, Numero 63 marzo 1994 p 51
- ⁴⁴ Ibid p 61
- ⁴⁵ CAPEL, Op cit
- ⁴⁶ ----- (Panorama Centroamericano Num 99, noviembre de 1994)
- ⁴⁷ ORTEGO Op cit p 61
- ⁴⁸ CAPEL Op cit
- ⁴⁹ United State Departament of State, Op cit 13-14
- ⁵⁰ (ORTEGO, p 31 32)
- ⁵¹ CAMBRA, op cit p50
- ⁵⁷ Ibid p 50
- ⁵³ Ibid p 52
- ⁵⁴ Ibid pp 53-54

CONCLUSION

Es imperativo concluir este trabajo haciendo eco de la siguiente reflexión

"La escasa literatura sobre las asambleas legislativas de America Latina arroja conclusiones muy poco favorecedoras. A excepcion del Senado chileno, el Parlamento uruguayo y la Asamblea Legislativa costarricense, hay poco que decir acerca de la pertinencia del poder legislativo en America Latina (McDonald, 1971, Valenzuela y Wilde 1979 citados por Baloyra Enrique, Partidos y Clase Política en America Latina en los 90)"

Esta afirmación ha sido corroborada a lo largo del estudio bibliográfico realizado, el cual encuentro como principal limitante la ausencia de información actualizada sobre el tema lo cual obligo a requerir información directamente de aquel país

Panama constituye dentro de Centroamérica un elemento particular su forma de ver la integración con el resto de los países del área, lo hace ubicarse en una posición llamada del sur junto con Costa Rica

El pueblo panameño no ve con buenos ojos la idea de convertir las naciones centroamericanas en una sola república, es el país que ve la integración económica centroamericana con mayor pesimismo y mucho menos el uso de una sola moneda o la instalación de un ejército común para defender la zona. Muchas de estas características responden al hecho de que Panamá no ha formado históricamente parte de la región centroamericana

Esto ha ocasionado que Panamá sea, en relación con el resto del área, un país sui generis en sus sistema de Gobierno y en consecuencia, su parlamento presenta lineamientos particulares pues incluso no es sino recientemente que se abolió el ejército como institución permanente

Podemos decir que hoy día, Panamá tiene un sistema democrático representativo en donde se da un verdadero equilibrio de poderes y en donde la intervención de la milicia ya desaparecida ha ayudado a constituir una democracia más representativa donde la Asamblea Nacional no solo tiene un papel ratificador de las decisiones de los Presidentes de turno sino que se proyecta como un poder más activo en su rol legislativo y contralor del Poder Público lo cual los proyecta como verdaderos representantes de los intereses del pueblo panameño

Partiendo de las tendencias actuales que hablan de presidencialismo y parlamentarismo podemos concluir que en el caso de Panamá podríamos hablar de un sistema con tendencia presidencialista con un Parlamento representativo, como lo señalábamos anteriormente pero con debilidades propias y características del periodo de transición de los países del área

Siguiendo la tesis parlamentarista que considera al parlamento como un sistema de gobierno que ofrece mayores probabilidades de asegurar la gobernabilidad y por lo tanto la estabilidad de la democracia en los países de América Latina. Podemos decir que Panamá se encuentra en un periodo de transición y consolidación democrática por cuanto aun esta presente la influencia de los intereses norteamericanos la construcción institucional de ese país hoy día se torna compleja y difícil y el retorno de las viejas élites sociales políticas y empresariales no termina de ajustarse a los cambios que el periodo torrijista introdujo irreversiblemente en la sociedad panameña

En Panama la caída del General Noriega se tradujo también en mayor apertura en la organización partidaria electoral y también lo que los autores consideran una rápida recuperación del Partido Revolucionario Democrático (PRD), y su participación, desde momentos muy tempranos en la disputa por las representaciones parlamentarias y las decisiones políticas

Se ha generado una gran proliferación partidaria encabezada por lo que se considera gente notable y personalidades reconocidas tal es el caso de Ruben Blades esto a su vez ha suscitado la existencia de alianzas y coaliciones que se ven reflejadas sobre todo en el acontecer del Parlamento panameño

Los partidos políticos panameños, sin embargo aun cuando han logrado representación en el Parlamento en cantidad abrumadora, no muestran estructuras organizativas de cobertura nacional, una verdadera operatividad ni cohesión en la toma de decisiones esto debilita en alguna medida, la representatividad del parlamento panameño y su papel dentro del sistema decisorio de dicho país

BIBLIOGRAFIA

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PANAMA Historia, organizacion y funciones 1995

CAMBRA, Jose, "Panama La busqueda de una propuesta economica alternativa en un pais ocupado", en Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica, Numero 63, marzo 1994

CAPEL , Instituto Interamericano de Derechos Humanos, "Resumen de noticias basados en las fuentes periodisticas de los siguientes medios de los meses de febrero, marzo y abril de 1994, La Estrella de Panama, El Siglo, La Prensa, Critica Libre, Radio Fax, Hombre de Hoy y El Heraldó "

CAPEL Instituto Interamericano de Derechos Humanos Partidos y Clase Politica en America Latina en los 90, compiladores Carina Perelli, Sonia Picado, Daniel Zovato, IIDH'CAPEL, San Jose, Costa Rica, 1995

ORTEGO, Enrique Panama, cronica de una agresion 1 edicion San Jose DEI, 1990 Constitucion de la Republica de Panama

TORRES, Miguel La construccion del sector publico en Panama (1903-1955) , Primera Edicion ICAP, San Jose, Costa Rica

United State Departament of State, BACKGROUND NOTES courtesy of UM-St Louis Libraries Universidad de Costa Rica Instituto de Investigaciones Sociales Anuario de Estudios Centroamericanos Impreso en la Oficina de Publicaciones UCR, volumen 19 (2), San Jose, Costa Rica, 1993

Universidad de Costa Rica Revista de Ciencias Sociales No 63 impreso en la Oficina de Publicaciones de la UCR, San Jose, Costa Rica, marzo de 1994

Universidad de Costa Rica Revista de Ciencias Sociales No 40-41, impreso en la Oficina de Publicaciones de la UCR, San Jose, Costa Rica, 1988