

A Acceso a la información en Guatemala: las herencias del pasado, la simulación del presente y el desconcierto del futuro

SILVIO GRAMAJO

El presente artículo da cuenta de los problemas que enfrentó la aprobación de la *Ley de Acceso a la Información Pública* en Guatemala, entre éstos la existencia de legados autoritarios que aún perviven a pesar de que este país inició su tránsito a la democracia hace más de un cuarto de siglo. Su presencia tiene tal peso que lograron condicionar el diseño institucional de la ley. En esta nueva etapa política la imposición, característica de los actores autoritarios, ha cedido el paso a la simulación, especialmente ahora que se procesan los temas propios de la consolidación democrática, como lo referido al derecho de acceso a la información. La injerencia de las herencias autoritarias ha sido tan determinante en Guatemala que lograron imponer su huella en la ley y ahora ponen en desconcierto su vigencia e institucionalización. Así las cosas, el camino por abandonar un estadio donde se ha privilegiado el secreto y el hermetismo sigue siendo cuesta arriba.

4.1 Nota introductoria

La Constitución Política de Guatemala garantiza, en su art. 3°, la publicidad de la información que obra en poder del Estado. Sin embargo, a pesar de que la carta magna fue aprobada en 1985, no fue sino hasta el año 2008 cuando se aprobó una ley que desarrolla todo lo relativo al derecho de acceso a la información pública. Durante ese lapso, aunque existía la garantía de dicho derecho, el poder público negó sistemáticamente a las personas el acceso a la información, apelando más a las excepciones al derecho que consagra la Constitución que a los principios que tutelan el referido artículo.

A comienzos del presente siglo se inició en Guatemala una corriente de discusión para promover la aprobación de una ley de acceso a la información pública. Desde el 2000 hasta la fecha de aprobación se presentaron nueve iniciativas de ley al Congreso de la República relacionadas con el tema. Diversos motivos habrían orientado la decisión de varias legislaturas para oponerse a la aprobación. Unos anteproyectos

sólo lograron pasar el trámite inicial que establece la Ley de Régimen Interior del Legislativo. Otros, cuando ya estaban encaminados en la dinámica de aprobación, fueron revocados utilizando diversos procedimientos que permite la misma dinámica legislativa y se quedaron guardando el sueño de los justos.

La principal sospecha que se asoma es que el sector político representado en el Legislativo nunca tuvo los incentivos necesarios para aprobar una norma que permitiera orientar al Estado a una dimensión más pública y transparente. Lo anterior obedece al papel que han jugado los legados autoritarios en el sistema político guatemalteco. No obstante, el 23 de septiembre de 2008 las preferencias de los legisladores cambiaron de rumbo. Tras una serie de fuertes presiones políticas, el Organismo Legislativo dio luz verde al decreto 57-2008, *Ley de Acceso a la Información Pública*.

Ocho años de discusión tomó la aprobación de una ley de acceso a la información pública, y su proceso de discusión ha sido la arena ideal para comprobar la existencia de dichos legados. Pero, ¿dónde están expresados?, ¿cómo operan dentro del entramado institucional del Estado guatemalteco?, ¿realmente fueron (o seguirán siendo) un obstáculo para la institucionalización de este tema?, ¿qué implicación tiene la supervivencia de dichos legados para el sistema político?, y ¿por qué el Estado ha permitido su permanencia dentro del sistema político?

Dar respuesta a tales interrogantes implica adentrarse en la transición a la democracia en Guatemala, la instauración del nuevo régimen político, así como las tensiones que éste enfrenta con el Estado y, en especial, el impacto que representa la aprobación e institucionalización de una normativa relacionada con el acceso a la información pública y transparencia que habrá de cohabitar con una serie de resabios del régimen anterior que aún condicionan el ejercicio del poder.

Por ello, uno de los propósitos del presente artículo es analizar el peso que ha tenido el legado autoritario en el desarrollo de la democracia en Guatemala. Es decir, establecer el papel determinante que tuvo durante el proceso de la transición democrática, así como su pervivencia en la actualidad. Se parte del supuesto de que la presencia de dichos legados fue capaz de condicionar el diseño de la Ley de Acceso en el momento de su aprobación, al extremo de poner en riesgo su entrada en vigencia, pero, sobre todo, marcar un camino incierto para su implementación y desarrollo.

4.2 La transición deja una herencia que aún pesa

“El derecho a saber”, como también es conocido el derecho de acceso a la información pública, ha enfrentado una serie de dificultades para su institucionalización en Guatemala. Desde que el tema fue incluido dentro de la agenda pública, su deliberación ha sorteado varios obstáculos, entre ellos la falta de comprensión conceptual y su aplicación práctica, el desconocimiento de sus alcances y beneficios dentro de un sistema democrático, la incapacidad del sistema político para apropiarse de dicha temática, la negativa de un Estado a transitar a un estadio que favorezca la transparencia y el rechazo de diversos actores políticos.

No obstante, la amplia lista de obstáculos enumerados ha evidenciado otra realidad: que el proceso de institucionalización del acceso a la información pública verdaderamente es un tema tan crítico para el desarrollo y consolidación del régimen político, que saca a flote un obstáculo de mayor envergadura: la existencia de legados autoritarios que aún perduran en el Estado guatemalteco. A pesar de que el país pasó de un régimen autoritario a uno democrático hace más de un cuarto de siglo,¹ la deliberación pública de esta temática fue el asidero perfecto para que emergieran y se evidenciaron dichas inercias.

Tras varias décadas de dictadura militar, Guatemala transitó a un régimen democrático a mediados de la década de 1980, formando parte de lo que se denominó la “tercera ola de democratización” (Huntington, 1998). Las primeras investigaciones que se plantearon en torno a la democratización (más precisamente relativas a la tercera ola en lo que a América Latina se refiere) han tenido como objeto de estudio la transición a la democracia.

Diversos autores buscaron encontrar explicaciones a los factores que impulsaron el cambio de un régimen a otro, especialmente debido al desgaste y deslegitimación del régimen anterior. En este campo se encuentran estudios sobre el planteamiento de precondiciones de la democracia (Lipset, 1991; Huntington, 1972), el modelo genético *versus* el funcional de Rustow (1970), y ciertos escritos considerados fundadores o seminales en esta materia como O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1994), Linz y Stepan (1996), Karl (1990), así como el planteamiento del enfoque estratégico de la transición pactada de Colomer (1998).

Muchos de ellos realizaron sus estudios poniendo énfasis en el concepto shumpeteriano de la democracia, es decir, entenderla como un sistema de reglas que establecen el acceso al poder, respecto de las que se impone conocer cuáles deberían entrar en juego como mínimo para poder denominarse *democracia*, siguiendo la tipología de Dahl (1997). Durante dos décadas, los estudios de la transición a la democracia se establecieron y se justificaron sobre sólidas bases normativas y analíticas. Como señala Mazzuca (2002), dichos estudios son los primeros defensores sistemáticos de las definiciones “minimalistas” o “procedimentales” de la democracia.

Sin embargo, para Munck (2002) esta perspectiva de investigación dejó de lado otras preocupaciones de la teoría democrática. Es decir, esos estudios se encaminaron únicamente a analizar el fenómeno del “acceso al poder” y desviaron la mirada de otra realidad que también es decisiva dentro de los estudios de la democracia: el “ejercicio del poder”. No obstante, la realidad impone como necesario realizar estudios que puedan ir más allá de lo que implica la institucionalidad electoral como factor determinante de la democracia. Un país (Guatemala no es la excepción) que ha logrado pasar el umbral de unas elecciones competitivas y democráticas, y que es capaz de preservar dichas prácticas, puede presentar ciertos elementos críticos que ponen en riesgo la consolidación de la democracia.

¹ No existe un consenso para ubicar la fecha de inicio de la transición a la democracia, ni mucho menos de su finalización. Cfr. S. Gramajo, *Un pasado que aún pesa. Los legados autoritarios imprimen su huella en la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala*, tesis doctoral, FLACSO, México, 2009.

No obstante, la democratización como objeto de estudio ha enfrentado algunas dificultades debido a que no se ha logrado un consenso sobre su definición y, por ende, no ofrece un foco delimitado para la investigación. Para Munck (1995), estos problemas conceptuales no han sido completamente resueltos, pero ha habido una gran cantidad de contribuciones a esa agenda que dan cuenta del quiebre de las democracias, la naturaleza de los regímenes autoritarios, las transiciones a partir de estos gobiernos y del proceso de consolidación democrática.

En este contexto se concibe a Guatemala dentro de los regímenes en transición hacia sistemas autoritarios-militares y después a regímenes que resultan de tales transiciones. Ciertamente, éstas han dado lugar a gobiernos de corte democrático en el aspecto formal de su estructura de poder, pero todavía son parte de una herencia autoritaria debido a la supervivencia de sus códigos, leyes, reglas, símbolos y, por supuesto, de intereses de actores conservadores, como señalan Poitevin y Sequen (2002).

Pero, ¿cómo entender el proceso de transición de Guatemala cuando surge en el marco de un conflicto armado? Como muchos otros países de la región, Guatemala ha sido el ejemplo de continuos regímenes autoritarios que ascendieron al poder de diversas formas, menos aquellas socorridas y exigidas en un régimen democrático. Prácticamente toda la literatura referida a la temática de la transición da por sentado el hecho de que antes de que se realice el pacto que permita la creación de nuevas reglas para la instauración del nuevo régimen político, se plantea la finalización de cualquier conflicto armado que haya forzado dicho tránsito. Sin embargo, Guatemala ha sido una de las pocas excepciones a este supuesto. Primero se plantea el cambio de régimen y posteriormente (12 años después) se concreta el fin del conflicto armado; es decir, se construye una “democracia” que sale de la boca del cañón, en palabras de Torres-Rivas (2008). La experiencia guatemalteca sugiere que la organización de elecciones y otras instituciones propias de la democracia pueden tener una fachada de legalidad que no modifica la índole autoritaria del poder. Las negociaciones de la transición no lograron acotar el poder autoritario.

Las complejidades de un conflicto armado no resuelto generan que la transición guatemalteca ponga en tela de juicio algunos de los modelos de transición a la democracia.

¿Pero, por qué hubo democracia si había un conflicto armado?, ¿cómo fue posible la existencia de tales escenarios de manera paralela? Salvar la institución militar debido a problemas internos ha sido un argumento muy utilizado al momento de hablar de la transición guatemalteca.²

Entonces, al observar el caso de Guatemala a la luz de la literatura de la transición a la democracia, persisten las interrogantes: ¿por qué las fuerzas armadas permiten la realización de elecciones libres?, ¿cómo encajan éstas en la lógica de un conflicto armado?, ¿cómo se explica que haya guerra y democracia al mismo tiempo? La posible

² Existe prácticamente un acuerdo generalizado en el sentido de que entre los factores que habrían provocado la transición está la crisis interna de las fuerzas armadas, el desgaste de la imagen del país a nivel internacional por el tema de las violaciones a los derechos humanos y las tensiones *in crescendo* del conflicto social generadas por el enfrentamiento interno.

respuesta a estas interrogantes está en la lógica misma de la transición. Como se señaló con anterioridad, ésta, en términos llanos, debe ser entendida como el momento en que hay un acuerdo en (o entre) la(s) élite(s) para modificar las normas del juego que permitan la instauración del nuevo régimen, señala Garretón (1991).

Y, precisamente en Guatemala, la transición permite un cambio de reglas del juego, pero las de la guerra: la insurgencia ya no pelea contra un régimen militar y autoritario, sino que libra una lucha contra un régimen civil democráticamente electo. Sin embargo, los problemas que enfrenta el sistema político guatemalteco en la actualidad tienen otra fuente. Como dice Mazzuca (2002), el acceso al poder ya está resuelto e incluso fortalecido. Pero el ejercicio del poder –escenario en el cual se ubica el tema del acceso a la información pública– aún presenta complicaciones, muchas de ellas producto de lo que la transición heredó del viejo régimen. Ésta dejó herencias, legados e inercias que no fueron resueltos y cuya solución aún está pendiente. Como dice Colomer (1998), las virtudes de la transición se han convertido en los vicios de la democracia.

En los estudios referidos con anterioridad, así como en otros, prima una preocupación por el desarrollo de la democracia: los efectos que en ésta han representado las inercias, legados o rasgos de los regímenes que les dieron vida, en especial los de corte autoritario y militar (Garretón, 1991; Alcántara y Crespo, 1995; Huntington, 1972, 1998; Mainwaring y Hagopian, 2005).

Como ya señalamos aquí, Guatemala inició el proceso hacia la democracia, pero es evidente que algunas instituciones propias de ella aún no logran institucionalizarse del todo, como el derecho a saber y la transparencia de los poderes públicos, así como la publicidad y una efectiva rendición de cuentas por parte de los mismos. Y es que, como señala Garretón (1991; 48), de los procesos de transición y consolidación no puede obviarse la presencia de instituciones no democráticas que obligan a complicadas reformas, ni la de actores autoritarios que no se definieron por la opción democrática, sino que fueron forzados y arrastrados por ella pero mantienen cierta cuota de poder e influencia y requieren reciclaje o aprendizaje democrático.

La existencia de restricciones en el momento de la negociación del cambio deja pervivir elementos significativos de continuidad con el pasado y se refleja de un modo u otro en el diseño del ulterior régimen democrático, el cual tiende a ser relativamente restrictivo.³ Muchos estudios concluyen que durante la transición las pautas de negociación entre (o lo interno de) las élites políticas favorecieron los iniciales impulsos democratizadores, pero a su vez se constituyeron en frenos que terminaron por dificultar la consolidación. Según Alcántara (1995), una vez superada la etapa de lo político en la agenda transicional, y desde la perspectiva de un legado histórico inmediato mal resuelto, las transiciones pueden engendrar quistes cuya permanencia en los procesos políticos normalizados afecta su propio desarrollo, con independencia del éxito o fracaso al momento de poner en marcha de otro tipo de políticas.

³ Colomer (1998) lo denominará “democracia de bajos niveles”.

Ante esta situación, se cuestiona Crespo (1995: 18), ¿es posible que los acomodamientos realizados durante las transiciones, y ahora convertidos en legados de las mismas, debiliten la eficacia y la representatividad de las instituciones democráticas durante el proceso de consolidación? Un problema de la transición sigue siendo, entonces, la preservación, dentro del régimen democrático, de prerrogativas e intereses de algunos actores que imposibilitan el establecimiento de instituciones que coadyuven a fortalecer la democracia.

Hite y Cesarini (2004: 4) señalan que los legados son “aquellas reglas, procedimientos, normas, patrones, prácticas, disposiciones, relaciones y memorias originadas en una definida experiencia autoritaria del pasado, que como resultado de configuraciones históricas específicas o de luchas políticas, sobrevivieron la transición democrática e intervienen en la calidad y práctica de las democracias post-autoritarias”.

Siguiendo el planteamiento de estas autoras, los legados autoritarios se pueden ubicar en casi todas las democracias posautoritarias, que normalmente presentan patrones contradictorios, tanto en instituciones formales como en prácticas informales. Los legados autoritarios pueden reconocerse ya sea en estructuras formales fácilmente identificables e instituciones heredadas del pasado, o bien en prácticas y manifestaciones vividas (memorias, miedo, desconfianza) e instituciones informales (clientelismo) que pueden ser ubicadas directamente en dicha experiencia autoritaria, advierten Hite y Cesarini (2004).

La persistencia de tales enclaves, sin embargo, presenta problemas a largo plazo para la calidad y consistencia de la democracia, tanto en el nivel de las instituciones políticas y económicas como en el de la percepción ciudadana de la democracia. Los legados autoritarios no existen o no se presentan como un ente concreto, inmóvil y contrario a la contingencia. Todo lo contrario: se expresan en la interacción entre instituciones y actores (que buscan estar presentes y mantenerse dentro de las esferas del poder político) cuyos comportamientos y prácticas pretenden moldear y generar cambios institucionales que les permitan seguir conservando sus prerrogativas y beneficios. Durante el periodo autoritario muchos de esos actores estuvieron cerca del poder o fueron el poder mismo, pero ahora, en el tránsito a la democracia, han tenido que desarrollar habilidades que les permitan permanecer vigentes en una lógica distinta.

El tránsito a la democracia debiera haber implicado un acotamiento a determinados comportamientos y actores autoritarios, como señala Garretón (1991). No obstante, muchos de ellos favorecieron la transición misma y aprendieron a convivir en un ambiente ya no de imposición, sino de concesión y/o simulación. La lógica de la política y el entramado institucional de las nuevas democracias les ha permitido permanecer vigentes, enfrentar guerras que no se ganan con las armas sino con la negociación política y la adquisición de espacios.

Con esta óptica se entiende entonces que la resistencia a la aprobación de la *Ley de Acceso a la Información Pública* en Guatemala durante ocho años hubiera representado una evidente persistencia del poder de esos comportamientos y actores autoritarios y su capacidad de movilización de intereses para cumplir su objetivo. No obstante,

el desarrollo de la discusión democrática, el avance e institucionalización del nuevo régimen democrático, así como las exigencias internas y externas del país apostando a la transparencia y la publicidad del ejercicio del poder, lograron restringir su espacio y cedieron a un cambio institucional a favor de la ley.

Al aprobarla, el Congreso de la República modifica el *statu quo* y ciertamente pone en entredicho la capacidad que los legados autoritarios habían ostentado en el pasado para defender sus prerrogativas e intereses. Pero de ninguna manera la decisión legislativa a favor de la norma es sinónimo de que las herencias autoritarias habrían desaparecido o hubieran dejado de serlo; Hite y Cesarini (2004) señalan que su presencia es el resultado de pugnas políticas durante momentos críticos de la democratización. La adaptación a las nuevas reglas del juego que impone la democracia ha permitido a los legados autoritarios desarrollar una capacidad de convivir en espacios de negociación en donde el ganador no necesariamente se lleva todo.

Haber cedido o permitir un corrimiento en el *statu quo* no implicó que necesariamente los legados autoritarios hubieran desaparecido o se hubieran transformado. Como señala Garretón (1991), la capacidad de reciclaje y aprendizaje democrático permiten la pervivencia de éstos y su capacidad para gestionar, proponer, aceptar o simular situaciones tendentes a defender y sostener sus privilegios.

Uno de los actores que se ha identificado como un legado del periodo autoritario es el ejército, especialmente en América Latina. En las transiciones desde el gobierno autoritario los militares continuamente han retenido importantes prerrogativas, desde la representación en el gobierno dentro de los cuerpos legislativos, hasta los fundamentales mecanismos para lograr la impunidad desde la justicia civil. Los militares también continúan participando, e incluso controlando, agencias y organizaciones cuya tarea es la vigilancia de la sociedad civil.

La institución castrense también retiene una influencia fuerte sobre los políticos democráticos, especialmente por su participación en partidos políticos de derecha (Payne, 2000) o por la intervención en el debate político con tratos velados o no velados que animan el consentimiento de sus demandas. Hay que tomar en cuenta que en muchos países el papel de la institución militar ha sido similar, y, su influencia, decisiva en muchos momentos de cambio. El ejército ha sido un actor relevante –en su capacidad de propuesta, regulación y ejecución– que se mantuvo como resorte básico de poder al interior del aparato estatal y, por tanto, ahora dentro de la maquinaria que el gobierno democrático debe administrar, como señala Crespo.

El otro legado importante, al menos en la transición en América Latina, ha sido el sector económico. No puede prescindirse de este actor, ya que normalmente una transición implica una liberalización del sistema político y, de suyo, cambios en la política económica de un país. Por tanto, en el momento en que las élites se ponen de acuerdo para cambiar las reglas del juego político, normalmente las élites económicas juegan un papel determinante, ya sea porque han colaborado en el impulso de la transición o por su importante papel en el desarrollo económico del país, lo que las convierte en un actor indispensable para las reformas políticas y económicas.

El sector económico ha sido un actor tan fuerte que fue capaz de vivir y convivir con los principales actores del régimen autoritario. Muchas veces, ellos mismos coadyuvaban a su existencia y persistencia en el tiempo. El sector económico siempre ha sido un fiel aliado de las fuerzas armadas, y ambos son dos actores suficientemente desarrollados para influenciar la distribución nacional de los recursos en forma significativa y regular.

4.3 Ejército y sector privado, dos legados de peso

Durante varias décadas del siglo xx, el gobierno en Guatemala fue presidido por militares. Su llegada al gobierno fue producto de dictaduras, golpes de Estado o elecciones fraudulentas. Asirse al poder le permitió al ejército ir adquiriendo una gran influencia que permeó casi todas las instituciones del Estado. En medio de ese contexto surgió, a inicios de la década de 1960, el conflicto armado, que se convirtió en el pretexto perfecto para que la milicia permaneciera aferrada al poder y dirigiera el Estado bajo la sombra de la doctrina contrainsurgente.

Desde 1953, cuando se registra el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz, el ejército prácticamente asume el poder y comienza el proceso de militarización.⁴ No obstante, el poder, presencia e influencia castrenses llega a su máxima expresión durante la época más cruenta del enfrentamiento (las décadas de 1970 y 1980), periodo que se caracteriza por un ejercicio de poder totalmente autoritario que genera terror, violencia, represión y muerte. El ejército goza de plenos poderes para ello, no sólo porque posee toda la capacidad de fuerza, sino porque desde la dirección del gobierno se autorreceta plena libertad en la utilización de cualquier recurso.

No obstante, el enfrentamiento armado provoca la merma en las finanzas del Estado, ante lo cual un grupo de militares plantea una estrategia: la forma (quizá la única) de ganar la guerra contra sus contrincantes era transitar hacia la democracia. Con tal decisión no sólo lograban modificar el escenario de la guerra, sino que se abría la posibilidad del retorno de la ayuda internacional. Así, en 1984 el último militar que ocupó la jefatura de Estado convocó a una Asamblea Nacional Constituyente para que redactara una nueva constitución política y se iniciara la construcción de instituciones propias que facilitarían el tránsito a la democracia.

El peso del ejército en la transición en Guatemala fue decisivo. De eso no hay duda. De ahí que en la Constitución las fuerzas armadas tuvieran un apartado específico. Los

⁴ El concepto de militarismo, entendido como el control de los militares sobre los civiles, así como la creciente penetración de los intereses de carácter militar en el tejido social, se produjo en América Latina en el siglo pasado. A partir de la década de 1960, en una significativa proporción de las sociedades latinoamericanas, esta concepción es superada por la de militarización del Estado, que se define ya no como un fenómeno de pura intervención de lo militar en la esfera de lo político, sino la colonización de la mayoría de las estructuras estatales y paraestatales por los militares y la fusión total y parcial entre los aparatos represivos y los otros aparatos del sistema de dominación política, según Crespo y Filgueira.

artículos alusivos a su funcionamiento fueron redactados por militares, quienes los enviaron a la Asamblea Nacional Constituyente para su análisis, aunque los textos no sufrieron cambio alguno.

Pero además de las prerrogativas de rango constitucional,⁵ y su comportamiento de desdén incluso a otros marcos legales que ponen en tela de juicio su autonomía y poder, el ejército también cooptó otra serie de instituciones del Estado.

No obstante, con el paso del tiempo, y debido al desarrollo democrático e institucional y la firma de los acuerdos de paz, el poder del ejército ha ido perdiendo peso y los militares también han ido abandonando puestos, especialmente en las instituciones donde mantenían consolidadas sus posiciones. Su presencia es cada vez más escasa, pero eso no significa que no ostenten poder de veto sobre ámbitos importantes del Estado. Su poder se ha ido reduciendo hasta llegar a lo que ahora son: una fuerza importante, pero no la fuerza del pasado. Como cualquier otro actor tienen un poder para la defensa de sus intereses, pero no hay que olvidar el peso que conservan dentro del sistema, ya que ellos poseen las armas.

A pesar de que en los primeros años de la transición esta impronta autoritaria podía ser más evidente en instituciones y actores, ahora algunos de esos actores ya no son tan visibles, pero se han ido diluyendo en otros espacios e instancias para lograr darle permanencia a ese tipo de comportamiento. En tal caso, como señalan Linz y Stepan (1996), el largo e incierto camino hacia la democracia implica una apuesta: aceptar el juego propuesto por los que están en el poder a fin de derrotarlos en esa misma partida.

De acuerdo con Garretón (1996), no cabe duda que el cambio de un sistema determinado por dominio de los militares hacia un sistema gubernamental de legitimación democrática real fue y sigue siendo difícil, ya que los regímenes militares, al inicio de la democracia formal, están poco dispuestos a renunciar a sus facultades tutelares y dominios reservados (McCleary, 1999). Finalmente, la realidad es que no sólo programaron, acompañaron y negociaron la transición, sino que al asegurarse el poder político y una amnistía se reservaron el papel de árbitros, en última instancia, reteniendo la capacidad de intervenir para corregir situaciones indeseables, señala Przeworski (1988).

Otro sector al que se considera parte de los legados del autoritarismo es el económico. Este actor es de suma importancia en la transición debido a su gran influencia, pues junto con los militares ha sido uno de los dos actores que han participado en la configuración del Estado guatemalteco. Desde antes de la reforma liberal de 1871, la oligarquía y los militares crearon estructuras e instituciones nacionales que fueron configurando un Estado completamente jerarquizado y autoritario al servicio del sector económico, pues lo proveyó de fuerza de trabajo barata, le dio la libertad necesaria para el efectivo cumplimiento de su desarrollo y evitó constituirse en un actor represivo

⁵ Para más detalles sobre la influencia del ejército dentro del marco legal e institucional, véase S. Gramajo (2009), *op. cit.*

en su contra, tanto en la parte impositiva como en la generación de normas que restringieran sus posibilidades de crecimiento.

Desde su nacimiento como Estado moderno y hasta la última reforma constitucional de 1994 y las reformas tributarias, se puede evidenciar cómo Guatemala fue creando un Estado débil en los aspectos fiscal y financiero. El sector económico se ha opuesto a toda reforma contraria a sus intereses, y eso ha incluido al proyecto de la democracia, en especial en un país en donde siempre se ha registrado la concentración del poder económico y la ausencia de una élite capaz de rendir cuentas.

El Estado de Guatemala diseminó su aparato militar coercitivo para controlar la organización política y social, para promover la concentración de tierras y riquezas en pocas manos y para repartir la fuerza de trabajo en las grandes plantaciones de café, desde el siglo XIX. Es decir, en la decadencia del periodo conservador, los grandes grupos capitalistas y cafetaleros ya gozaban de grandes beneficios por parte del Estado. En el siguiente periodo, el liberal (1871), dichas demandas se incrementaron a favor de una mayor infraestructura, ayuda estatal para controlar y obtener fuerza laboral, titulación de tierras no registradas y mayor prestación de servicios públicos, señala McCreery (1994). Los 70 años que sucedieron a la reforma liberal, como dice Yashar (1997), sirvieron para institucionalizar un nuevo y coercitivo Estado cuyo fin primordial fue promover el capitalismo agrario. La militarización del poder del Estado dejó a una nueva oligarquía y una creciente burocracia estatal que asegurara el trabajo, promoviera la concentración de la tierra, construyera instituciones financieras y se dedicara a mantener la ley y el orden.

En resumen, estas reformas sirvieron de base para la implantación de un Estado coercitivo y autónomo, una oligarquía cafetalera económicamente poderosa pero políticamente débil y una gran mayoría políticamente excluida y explotada, acota McCreery (1994). Esta oligarquía cafetalera se comenzó a extender en otras grandes empresas que, a su vez, comenzaron a construir grandes fortunas con otro tipo de productos como el cemento, la cerveza, la producción avícola, etc.; fortunas que crecieron al amparo del Estado.

En el inicio de las dictaduras militares a mediados del siglo pasado, el sector económico ya había alcanzado cierto poder político, pues se había convertido en el aliado estratégico del ejército con el fin de evitar que llegara al poder cualquier partido o facción política que pusiera en riesgo los privilegios de ambos actores. De hecho, tras la caída del presidente Arbenz y los eventos políticos que se sucedieron hubo compendias entre ambos sectores.

Durante la dictadura, en esta alianza unos fueron los financistas de ciertas campañas, y los otros fueron los guardaespaldas de las grandes familias. El poder económico y el poder político se concentraron. El sector económico ingresó al juego político al financiar partidos que entraron a la contienda electoral y que llevaron a varios presidentes, casi todos militares, al poder. Los eventos electorales registrados para tal efecto fueron fraudulentos. En todo este tiempo se gobernó con constituciones o estatutos de gobierno, pero en ambas figuras legales siempre hubo privilegios y prebendas para el

sector económico. No puede dejar de mencionarse que en los tiempos de las dictaduras se registró un hecho muy importante: varios militares se convirtieron en dueños de grandes fincas; por tanto, los intereses ya no eran tan distintos, pues ambas partes estaban completamente involucradas dentro de las esferas política y económica.

Para el momento de la transición, especialmente en los últimos años de dictaduras militares (1982-1986), la relación entre el gobierno y el sector económico había entrado en un cierto distanciamiento. Las conveniencias estratégicas que se habían dado durante la dictadura ya no seguían su ritmo. De hecho, el sector económico buscó alejarse del ejército, debido a que la milicia intentó incorporar por completo al Estado y sus estructuras en la campaña contrainsurgente, poniendo los medios de producción nacional y la política económica bajo el control del régimen. Esto provocó la oposición del sector privado y el retiro de sus recursos económicos hasta que tuvo lugar la transición, señala McCleary (1999). En palabras de la autora, las relaciones entre ambas élites durante los años referidos pueden caracterizarse como “el ganador se lleva todo”, particularmente en lo referente a la política tributaria y el control de los recursos productivos.

No obstante, ya en el momento de la construcción constitucional del nuevo régimen, los intereses volvieron a confluir y el sector privado se posicionó centralmente para participar en la nueva tarea de diseño institucional, la cual le permitió volver a luchar a fin de no perder los privilegios que por muchos años había conservado. La transición cambió las formas; ahora se transitaba de una lógica de la guerra a una lógica de la política, dice Torres-Rivas (2008). La convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente fue la causa de que este sector entrara al juego de los partidos políticos y compitiera por algunas curules en la Constituyente, ganando algunas de éstas.

La participación de este sector fue tan determinante en la redacción de la Constitución que, al menos en lo referido al tema financiero y fiscal, logró delimitar al Estado y configurarlo según sus conveniencias. El sector económico vivió en bonanza durante la dictadura y en la transición; su capacidad de acción le permitió imprimir a la nueva democracia una dinámica en donde la estructura fiscal y tributaria tiene amarrado al Estado a favor de sus intereses como grupo. En este contexto figura un Estado que históricamente ha enfrentado a una élite que se resiste al pago de impuestos y al fortalecimiento financiero y económico estatal. Para evitar cualquier riesgo, el sector económico organizado se aseguró de que los principios liberales de derechos de propiedad privada y libertades individuales fueran garantizados por la Constitución de 1985.⁶

4.4 La ley de acceso y su diseño truncado

La aprobación de la *Ley de Acceso a la Información Pública* en Guatemala es un claro ejemplo de la pervivencia de los legados y prácticas autoritarias. La oposición a la

⁶ La injerencia del sector privado en el articulado constitucional puede verse ampliamente en S. Gramajo (2009), *op. cit.*

conformación de ese cuerpo legal duró ocho años. No obstante, una vez generadas las condiciones para que fuera aprobado, y ante la imposibilidad de continuar con las prácticas que habían sido exitosas en el pasado y que evitaron una decisión favorable a la existencia de la ley por casi una década, algunos legisladores (relacionados fuertemente con actores militares y del sector económico) hicieron su mejor esfuerzo para modificar de tal forma el diseño de la ley que viera reducido su ámbito de aplicación, así como para restringir al máximo los principios que la ley pretende garantizar.

De la lectura del articulado de ley se colige, por ejemplo, que entrar al ámbito de lo privado representa en Guatemala enfrentar a uno de los actores autoritarios con mayor poder y raigambre que existe en la actualidad: el sector económico, que desde el inicio de la democracia ha logrado tener un espacio dentro de la representación parlamentaria. La negativa a que en el art. 10 (relativo a los sujetos obligados) se incluyera a actores privados fue rotunda.

El temor de dichos grupos autoritarios llegó a su máxima expresión cuando se estableció que toda la información en manos del Estado es pública, en virtud de que el principio de la publicidad tiene por finalidad democratizar el control de la actuación administrativa a través del acceso a la información. Como diría Bobbio respecto de este esquema (2000), es una administración pública de “poder público y en público”. El recelo del empresariado radica en la posibilidad de que se conozcan públicamente todos los negocios que realiza con el Estado, pero especialmente la información referida a montos, plazos, sanciones y criterios de selección de ganadores de concursos y licitaciones, que normalmente generan sospechas debido al sigilo con los que se realizan.

Y es que debe tomarse en cuenta que, desde hace algunos años, también dentro de los partidos políticos existen grupos que privilegian el secreto, ya que desde la esfera partidista apoyan la designación de proyectos y recursos económicos para empresas que se benefician con fondos públicos en todo el país. En muchas ocasiones se ha llegado a descubrir que las compañías que prestan servicios al Estado son propiedad de actores ligados a partidos políticos o a sectores directamente involucrados con éstos, ya sea porque forman parte de su estructura organizativa o porque contribuyen al financiamiento de campañas electorales.

No obstante, la no inclusión de los partidos políticos dentro del listado de sujetos obligados, como en otros países, no generó tanta deliberación, pues en Guatemala no existe el financiamiento público; por tanto, todo lo referido al control de los partidos se discute desde el ámbito de su propia legislación.

Otro de los casos en los cuales se puede evidenciar el comportamiento autoritario de dichos actores fue cuando trataron de modificar a su conveniencia todo lo relacionado con las definiciones y criterios de interpretación que establece la norma. Su idea era restringir los alcances de una norma de esta naturaleza. Uno de los principales problemas que puede enfrentar una legislación de acceso es limitar aquellos elementos que aseguren ampliamente los principios en los que se basa la norma, así como los principios jurídicos que permitan garantizar la interpretación extensiva que beneficie la máxima publicidad y la transparencia de los sujetos obligados. La oposición mani-

fiesta de algunos actores legislativos iba destinada a coartar principios con el propósito de limitar los alcances de dicha ley, lo que finalmente hubiera implicado la continuidad de procesos de sigilo y arbitrariedad.

Otro ejemplo es que uno de los criterios que establece una ley de acceso tiene que ver con la cultura de transparencia, un aspecto que quedó realmente a la discrecionalidad del Estado. En el ámbito del derecho comparado, la experiencia ha demostrado que estas legislaciones no sólo deben garantizar y tutelar el derecho de acceso, sino también ser instrumentos jurídicos que obliguen al Estado a promover una cultura de transparencia, en oposición a la cultura del secreto que existe en algunas sociedades. Ya se ha demostrado que en este caso Guatemala no es la excepción.

El Estado debe apostar a una serie de procesos y mecanismos orientados a la creación y fortalecimiento de una nueva cultura en la ciudadanía, así como en la burocracia que lo integra. Precisamente, la falta de esta obligación en la ley guatemalteca explica la escasa utilización de la ley de acceso. Si bien es cierto que los medios de comunicación y otro tipo de actores sociales pueden favorecer la creación de una cultura de transparencia, el Estado también debe hacer su parte en esta labor. La falta de recursos económicos, así como la particularidad del diseño del órgano de vigilancia, fue el principal argumento que utilizó el Congreso para no implementar estas obligaciones en el diseño del decreto legislativo.

En lo referente a la información de oficio, Guatemala logró un avance importante como modelo para otras legislaciones. No obstante, en el país se puede evidenciar un hecho que resume todo lo que se ha venido explicando hasta el momento. El actor legislativo promovió la introducción de una serie de cambios que provocaron modificaciones muy poco usuales en una norma de esta naturaleza. Más allá de las virtudes y defectos de este apartado, lo que merece la pena rescatar es la pericia de algunos diputados que introdujeron excepciones en este principio. En una ley de acceso a la información, los artículos referidos a la información de oficio buscan enlistar toda aquella información mediante la cual el Estado comienza a poner en práctica el principio de transparencia y publicidad, así como a generar procesos de rendición de cuentas.

Por tanto, la inclusión de excepciones en este apartado puede ser un contrasentido en perjuicio de tales principios. A pesar de que la discusión en el seno de la comisión legislativa fue muy álgida en este punto, los diputados representantes de un partido muy afín al sector privado, apoyado por otros partidos en los que militan varios integrantes del ejército, introdujeron dos excepciones a sendos tipos de información de oficio, con el pretexto de resguardar la seguridad nacional, así como los procesos de administración de justicia y de inteligencia del Estado. No obstante, el problema en sí no radicó sólo en la introducción de estas dos excepciones, sino en el hecho de que se introdujeran en casi todos los incisos del referido artículo, maniobra que afortunadamente no prosperó.

En el mismo sentido, el apartado de las excepciones de la ley se convierte en una de las principales estocadas que los congresistas le dieron al diseño de la ley. La división entre información confidencial y reservada no sigue los lineamientos ni los estándares a nivel de derecho comparado existentes en la materia. La información confidencial se

refiere a todo lo relacionado con el individuo y su patrimonio, mientras que la información reservada alude directamente a la que se halla en poder de la administración pública. No obstante, como se advierte en los arts. 22 y 23 de la ley guatemalteca, las causales están mezcladas: como información confidencial puede clasificarse la relacionada con la administración pública, y como reservada la información que en realidad es confidencial. Esta mala combinación de las causales de clasificación les crea problemas a los entes clasificadores, pero especialmente puede generar un amplio espectro de información clasificada, cuando lo que pretende una norma de acceso es que se restrinja dicha información a manera de excepción.

Otro de los elementos en los cuales puede verse la impronta de los actores legislativos para reducir los alcances de la ley fue la eliminación de un órgano de vigilancia de la ley que tuviera ciertos niveles de autonomía política, de decisión y financiera. La deliberación en torno a este tema fue amplia, como se ha señalado, pero el poder público siempre se ha opuesto a la existencia de mecanismos institucionales que sean capaces de operar a manera de contralores de las acciones de la administración pública. Entonces, con el pretexto de no agrandar un Estado de por sí inoperante, la principal consigna para aprobar la norma era que las responsabilidades de su implementación y vigilancia recayeran en un órgano ya existente. Así, siguiendo modelos de otros países, dicha responsabilidad se le asignó a la Procuraduría de los Derechos Humanos, institución que, dicho sea de paso, emite resoluciones no vinculantes.

Lo anterior es sólo una muestra de algunas de las falencias del diseño institucional de la ley de acceso a la información en Guatemala como resultado de las deliberaciones realizadas en el seno del Congreso de la República al momento de aprobar la ley. Como era de esperarse, tales deficiencias han marcado los primeros años de vigencia de la ley. En primer lugar, la falta de una autoridad reguladora con autonomía política y financiera, a lo que se suma el desinterés y negligencia de la Procuraduría de los Derechos Humanos como ente regulador, provocaron que la entrada en vigencia de la ley se realizara de manera desordenada y sin una guía que fijara un norte seguro para todo el Estado.

Por otra parte, la inexistencia de lineamientos y criterios generales para la aplicación de la ley ha sido el principal incentivo para que los sujetos obligados se “vayan por la libre”, especialmente en temas torales para la garantía del derecho de acceso, tales como clasificación, desclasificación y desarrollo de la prueba de daño, entre otros. Ello ha sido el principal generador de una especie de incertidumbre entre los funcionarios públicos, pero también entre los usuarios de la ley de acceso.

No hay duda de que una legislación de esta naturaleza puede representar un paso en favor de la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, también puede poner en entredicho la capacidad de acción y el poder que las herencias autoritarias aún detentan en el país. Pero haber cedido a la aprobación de la ley y haber permitido un corrimiento en el *statu quo* mantenido durante muchos años no implicó una derrota para los legados autoritarios; significó más bien un debilitamiento. Los legados autoritarios lograron demostrar su capacidad de maniobra y

de simulación, pues el análisis de la ley aprobada indica que lograron condicionar su diseño institucional.

La nueva norma contiene muchos elementos positivos para el desarrollo y tutela del derecho que pretende garantizar. No obstante, siguiendo los criterios y estándares internacionales, y reconociendo las experiencias de otros países de la región, puede inferirse que seguirá encontrando muchos valladares en el curso de su implementación y vigencia.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel, "De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre la democracia y mercado en América Latina", en Manuel Alcántara e Ismael Crespo, *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Universidad de Salamanca, España, 1995.
- Azuara, C., y M. Estrada, *Reflexiones en torno a la clasificación de información*, Facultad de Derecho, UNAM, México, s/f.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- _____, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Colombia, 2000.
- Colomer, Josep, *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, Barcelona, 1998.
- Crespo, Ismael, "¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?", en Manuel Alcántara e Ismael Crespo, *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Universidad de Salamanca, España, 1995.
- Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Taurus, Madrid, 1997.
- Garretón, Manuel, *La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990*, Foro Internacional, vol. 32, núm. 1, El Colegio de México, México, julio-septiembre, 1991.
- _____, "Los derechos humanos en los procesos de democratización", en E. Jelin y E. Hershberg, *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1996.
- Gramajo, S., *El derecho de acceso a la información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala*, DOSES-SEDEM, Guatemala, 2003.
- _____, *Un pasado que aún pesa. Los legados autoritarios imprimen su huella en la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala*, tesis doctoral, Flacso, México, 2009.
- Hite, Catherine y Paola Cesarini, "Introducing the Concept of Authoritarian Legacies", en C. Hite y P. Cesarini, *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, University of Notre Dame Press, Indiana, 2004.
- Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades de cambio*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1972.
- _____, *La tercera ola. La democratización de finales del siglo xx*, Paidós, España, 1998.
- Karl, Terry, "Dilemas de la democratización en América Latina", *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 1, 1990.
- Linz, Juan, y Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Comunist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.
- Lipset, Seymour, "Algunos requisitos sociales de la democracia. Desarrollo económico y legitimidad política", en Albert Batlle (comp.). *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, 1991.

- López-Ayllón, S., y A. Posadas, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, CIDE-IFAI, México, 2004.
- Mainwaring, Scott y Frances Hagopian, *The third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*, Cambridge University Press, United States of America, 2005.
- Mazzuca, Sebastián, *¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina*, Araucaria, primer semestre, año/vol. 4, núm. 7, Universidad de Sevilla, España, 2002.
- McCleary, Rachael, *Imponiendo la democracia: las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*, Artemis Edinter, Guatemala, 1999.
- McCreery, David, *Rural Guatemala. 1760-1940*, Stanford University Press, Stanford, California, 1994.
- Munck, Gerardo, "Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones y desafíos", *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 164, vol. 41, enero-marzo, 2002, Argentina.
- _____, *Democratic transitions in comparative perspective*, *Comparative Politics*, vol. 26, núm. 3, abril, 1995.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Payne, Leigh, *Uncivil movements: the armed right wing and democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000.
- Poitevin, René, y Alexander Sequen, *Los desafíos de la democracia en Centroamérica*, Flacso, Guatemala, 2002.
- Przeworski, Adam, "Democracy as a contingent outcome of conflicts", en J. Elster y R. Slagstad, *Constitutionalism and democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- Rustow, Dankwart, *Transitions to democracy*, *Comparative Politics*, vol. 2, núm. 2, abril, University Chicago Press, 1970.
- Torres-Rivas, E., entrevista personal, 7 de julio de 2008.
- Yashar, Deborah, *Demanding democracy, reform and reactions in Costa Rica and Guatemala, 1870-1950*, Stanford University Press, California, 1997.