



**GUATEMALA**

**INFORME FINAL**

**Elecciones Generales 2007**

**MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL  
DE LA UNIÓN EUROPEA**

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

## ÍNDICE

- I. RECAPITULACIÓN
- II. INTRODUCCIÓN
- III. MARCO POLÍTICO
  - A: Contexto político
  - B: Ambiente electoral, actores políticos y campaña
- IV. MARCO JURÍDICO
  - A: El marco legislativo
  - B: Justicia electoral
  - C: Sistema electoral
- V. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL
  - A: Estructura y composición de la administración electoral
  - B: La administración de las elecciones
  - C: El proceso de descentralización electoral
- VI. PADRÓN ELECTORAL
  - A: Derecho de sufragio
  - B: Empadronamiento de votantes
- VII. REGISTRO DE PARTIDOS Y CANDIDATOS
  - A: Procedimientos de registro
  - B: Quejas y recursos relativas al registro de candidatos y partidos
- VIII. PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA ELECTORALES
  - A: Valoración general
  - B: Violencia electoral
  - C: Financiación de las campañas
  - D: Quejas y recursos durante la campaña
  - E: Educación al votante
- IX. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LAS ELECCIONES
  - A: Valoración General
  - B: Marco regulatorio de los medios de comunicación en periodo electoral
  - C: Monitoreo de la cobertura de las elecciones en los medios
- X. PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

## XI. PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

## XII. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

## XIII. JORNADAS ELECTORALES

- A: Primera vuelta
- B: Segunda vuelta

## XIV. RESULTADOS

- A: Transmisión, integración y anuncio de los resultados provisionales
- B: Publicación de los resultados definitivos
- C: Reclamaciones relativas a los resultados
- F: Análisis de los resultados

## XIV. RECOMENDACIONES

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

## I. RECAPITULACIÓN

Las elecciones generales (Presidenciales, Legislativas y Municipales) de 2007 en Guatemala, las sextas desde el retorno de la democracia en 1985, han discurrido, en términos generales, de acuerdo con los estándares internacionales en materia de elecciones democráticas y han supuesto, además, un importante paso adelante en el proceso de consolidación de la democracia en el país. A ello ha contribuido, en buena medida, la implementación del proceso de descentralización de las Juntas Receptoras de Voto (JRV) en la mayoría de los municipios del país que, al acercar las urnas a los votantes, sobre todo en las zonas rurales, ha reforzado significativamente el derecho de sufragio efectivo de un gran número de guatemaltecos y ha facilitado, junto a la mayor inclusividad de censo utilizado, un sensible aumento de la participación en términos absolutos respecto a los comicios de 2003.

El marco legal que regula los procesos electorales en Guatemala satisface, en términos generales, los estándares internacionales en materia de elecciones democráticas, si bien contiene algunas lagunas importantes que deberán ser colmatadas lo antes posible. Entre ellas, destaca la supresión, en su última reforma, del antiguo capítulo X de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), que tipificaba los delitos y faltas electorales, sin que su contenido fuera transferido, como era la intención declarada de los legisladores, al Código Penal. Este vacío ha supuesto un menoscabo injustificable del derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito electoral, contraria a los estándares internacionales en esta materia.

Por su parte, el TSE ha conseguido responder con eficacia e independencia a los retos logísticos y organizativos planteados por la descentralización, a pesar de la brevedad de los plazos de los que dispuso para ponerla en práctica. Igualmente, el Tribunal mantuvo abierto un importante canal de comunicación con los representantes de los partidos políticos a través de sus reuniones semanales con los fiscales. No consiguió, sin embargo, establecer una buena comunicación institucional con los medios, con los que sus Magistrados mantuvieron una relación tensa que contribuyó, en no poca medida, a un cierto deterioro de la tradicionalmente excelente imagen pública del Tribunal, al que se acusó de debilidad en relación con la tramitación del registro de algunas candidaturas y de falta de iniciativa a la hora de imponer el cumplimiento de los límites temporales de la campaña electoral y del gasto de los partidos.

El padrón electoral utilizado en las recientes elecciones fue, sin duda, más completo y de mejor calidad que los empleados en anteriores comicios, si bien dejó al descubierto fragilidades importantes, relacionadas fundamentalmente con los documentos que sirven de base para su confección, las cédulas de vecindad municipales. Las cédulas, documentos carentes de salvaguardas de seguridad y por tanto fácilmente falsificables, son emitidas por las municipalidades a partir de registros municipales, cuya gestión no es homogénea en todo el territorio nacional y cuyos datos, además, no son cruzados entre los diferentes registros. Como consecuencia, se producen abundantes anomalías en su emisión, sobre todo duplicaciones, que terminan por contaminar el padrón electoral y minar su credibilidad, especialmente en las elecciones locales. La nueva Ley del Registro Nacional de Personas (RENAP), establece un mecanismo más moderno, con un documento de identidad único basado en la nacionalidad y no en la vecindad

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

municipal y un registro de ámbito nacional. Sin embargo, es muy probable que la aplicación del nuevo texto se enfrente a resistencias de los poderes locales, como ha ocurrido en anteriores intentos de modernización del sistema de registro civil. La MOE UE considera muy importante que el nuevo gobierno emprenda una acción decidida para la implementación de la Ley del RENAP.

La campaña electoral, plural y competitiva, se vio empañada, sobre todo durante la primera vuelta, por un elevado número de asesinatos de candidatos y activistas políticos, así como de familiares de los mismos, sin que las causas de la inmensa mayoría de estos crímenes hayan sido esclarecidas hasta el momento, lo que es causa de preocupación para la MOE UE. Igualmente, durante la campaña electoral florecieron las campañas denigratorias en contra de diversos candidatos, sobre todo en internet, y se registraron numerosas amenazas e intimidaciones contra candidatos, simpatizantes e incluso miembros de la administración electoral. Por otro lado, y a pesar de la entrada en vigor de nuevas disposiciones normativas que regulan, por primera vez en Guatemala, la financiación de las campañas electorales de los partidos y las campañas proselitistas en los medios de comunicación, el TSE fue incapaz de realizar una fiscalización efectiva de los ingresos de los partidos políticos y del origen de los mismos, así como del cumplimiento de los límites impuestos a los gastos de campaña.

La participación activa de la mujer en la vida política del país registra un fuerte déficit en relación con su importancia demográfica en el conjunto de la sociedad, con una presencia que rara vez supera el umbral del 10% en los distintos ámbitos de representación política. Por otro lado, la mujer, que representa al 51% de la población guatemalteca, apenas alcanza en 46% de los electores inscritos en el padrón, lo que evidencia una seria limitación, especialmente palpable en las zonas rurales, en su acceso al ejercicio del sufragio activo. En el proceso electoral de 2007 cabe destacar, sin embargo, el sólido avance de la participación de la mujer en la administración electoral, con cifras tan esperanzadoras como el 42% de presencia entre los presidentes de JRV, y la mejora en el acceso al ejercicio del sufragio que la descentralización de las JRV ha supuesto, en especial, para las mujeres indígenas con cargas familiares.

Por su parte, las poblaciones indígenas desplegaron una fuerte presencia como votantes en el reciente proceso electoral, registrando tasas de participación superiores a la media nacional. Sin embargo, y aunque se produjeron avances respecto a ejercicios pasados, sobre todo en el ámbito municipal, su acceso a cargos electivos sigue quedando muy por debajo de su peso demográfico en el conjunto del país, lo que es especialmente visible en el Congreso y en las candidaturas a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, a pesar de la candidatura de Rigorberta Menchú Tum.

La sociedad civil guatemalteca se implicó a fondo en las pasadas elecciones, a través sobre todo de la organización de grupos de análisis y observación del proceso electoral que, en algunos casos, complementaron la labor de educación al votante llevada a cabo por el TSE. Destacó también su compromiso en la denuncia de la infiltración del narcotráfico y el crimen organizado en el tejido político a través, fundamentalmente, de las elecciones municipales.

En términos generales, los medios de comunicación nacionales cubrieron la campaña electoral de manera aceptablemente equilibrada, brindando acceso, con pocas excepciones, a los diferentes partidos y candidatos en proporciones razonables a su importancia, en línea con las mejores prácticas internacionales en esta materia. Por otra parte, los medios de comunicación pudieron ejercer libremente su derecho a la información.

Las jornadas electorales del 9 de de septiembre y del 4 de noviembre transcurrieron de forma generalmente pacífica, a pesar de algunos incidentes registrados tras el cierre de las urnas en la primera vuelta, y estuvieron caracterizadas tanto por una gestión transparente y eficaz de las operaciones de voto, acompañadas sin restricciones por un gran número de fiscales de los partidos políticos y observadores electorales nacionales e internacionales, como por la rápida transmisión y publicación de los resultados provisionales por parte del Tribunal Supremo Electoral. A este éxito organizativo ha contribuido, sin duda, el hecho de que el TSE contara con un presupuesto suficiente para la organización del proceso, pero también, de nuevo, la descongestión de los centros de votación producida por la descentralización de las JRV, el profesionalismo del personal técnico del TSE y de las distintas Juntas Electorales y la madurez de la propia ciudadanía guatemalteca.

Los resultados electorales han otorgado la presidencia al ingeniero Álvaro Colom, candidato de la Unidad Nacional de la Esperanza, y han configurado un Congreso menos fragmentado que en la anterior legislatura. Una de las tareas que deberán abordar los nuevos Gobierno y Congreso será la reforma de los aspectos más deficientes de la normativa electoral. Para ello, y dentro del mandato que recibió la MOE UE, este informe contiene, en su parte final, una batería de propuestas orientadas a apoyar esa tarea.

## II. INTRODUCCIÓN

Respondiendo a la invitación del Tribunal Supremo Electoral y del Gobierno de Guatemala para observar las Elecciones Generales de 2007, el pasado 31 de julio se desplegó la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) en Guatemala, que permaneció en el país hasta el pasado 27 de septiembre. La Misión estuvo encabezada por el **Sr. Wolfgang Kreissl-Dörfler, Jefe de Misión y miembro del Parlamento Europeo**. En total, la Misión ha desplegado durante las dos vueltas electorales 111 observadores procedentes de 23 países miembros de la Unión Europea en los 22 departamentos del país. Su cometido ha sido el de evaluar e informar sobre el desarrollo del proceso electoral en su conjunto, de acuerdo con la metodología establecida por la UE y la “Declaración de principios para la observación internacional”, adoptada bajo los auspicios de las Naciones Unidas en octubre de 2005.

Una Delegación del Parlamento Europeo, encabezada por el Sr. Emilio Menéndez del Valle, y que incluyó a otros seis parlamentarios europeos, se unió a la MOE UE para la observación de ambas jornadas electorales y respalda el contenido de este informe. La MOE UE permaneció en el país para observar el proceso hasta su conclusión, incluyendo la consolidación de los resultados definitivos y la gestión de impugnaciones. La MOE UE hizo públicos dos comunicados preliminares los días 11 de septiembre y 6

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

de noviembre, tras cada una de las jornadas electorales. El presente informe pretende ofrecer la valoración detallada de la Misión sobre los distintos aspectos del reciente proceso electoral e incluye además una serie de recomendaciones basadas en los resultados de la observación.

La MOE desea expresar su agradecimiento al TSE y a las demás autoridades del país, así como a los partidos políticos, misiones de observación nacionales e internacionales y otras organizaciones de la sociedad civil guatemalteca por su cooperación y buena acogida durante todo el período de observación. Igualmente, la MOE UE agradece el apoyo recibido de la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala, así como del PNUD y de las misiones diplomáticas de los Estados miembros de la UE.

### III. MARCO POLÍTICO

#### A: *Contexto político*

En las elecciones de 2007, los guatemaltecos eligieron, por un periodo de cuatro años, a sus corporaciones municipales (332) y diputados (158), así como al Presidente y al Vicepresidente de la República. Las pasadas elecciones generales han sido las sextas desde el retorno de la democracia en 1985, tras más de tres décadas de conflicto armado interno y regímenes militares autoritarios. En el marco de los Acuerdos de Paz firmados en 1996, la transición democrática se ha caracterizado por la voluntad de fortalecer el Estado de derecho y los derechos humanos. Sin embargo, la pobreza, las carencias en materia de educación y la impunidad generalizada no han constituido el mejor caldo de cultivo para el cumplimiento de esos objetivos. El déficit en justicia es considerable: de 5.885 asesinatos cometidos en 2006, tan sólo el 2% fueron investigados y no más del 0,5% llegó a los tribunales.

La Agenda de la Paz, que planteaba unos objetivos comunes y consensuados en el desarrollo de políticas democratizadoras y de desarrollo para facilitar la aplicación de los acuerdos de Paz, ha sido escasamente asumida por parte de las formaciones políticas que, desde la fecha de su adopción, han tenido responsabilidades de gobierno o relevancia para la formación de mayorías en el Congreso. No obstante, fueron promovidas dos iniciativas en ese sentido: la Agenda Nacional Compartida y el Plan Visión de País. La primera fue impulsada por 20 formaciones políticas durante los años 2002 y 2003, mientras que la segunda ha sido el resultado de la iniciativa de un grupo de ciudadanos durante el periodo 2006-2007. En ambos casos, el objetivo fue posibilitar o reforzar la gobernabilidad, en un país en el difícilmente se alcanzan mayorías absolutas en el Congreso, a través de acuerdos multipartidarios que facilitasen la adopción de reformas legislativas imprescindibles para la consolidación democrática en Guatemala. Desafortunadamente, los resultados obtenidos a través de estas iniciativas han sido bastante pobres.

Por otra parte, la descentralización de las JRV, al acercar el centro de voto al ciudadano, ha servido de termómetro en estas elecciones para constatar cómo y en qué medida se va fortaleciendo la participación ciudadana en el proceso de democratización, en

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

particular en relación a las mujeres y a los pueblos indígenas, poblaciones tradicionalmente marginadas en el ámbito de la participación política.

*B: Ambiente electoral, actores políticos y campaña*

La campaña electoral comenzó, de hecho, a principios de 2007, meses antes de la fecha de inicio oficial establecida en la Ley Electoral. La larguísima duración del proceso, que en la práctica terminó por prolongarse durante 11 meses, provocó una evidente fatiga electoral entre candidatos, electorado y medios de comunicación.

De los 21 partidos políticos existentes, 14 lograron ser registrados para esas elecciones<sup>1</sup>. Los partidos políticos guatemaltecos vienen adoleciendo, desde el retorno de la democracia, de una crónica debilidad organizativa y de una escasísima disciplina interna. Consecuencia de todo ello son su volatilidad, su casi absoluta dependencia de financistas externos, su escaso perfil programático y el florecimiento del transfuguismo. Los partidos se identifican con sus líderes más que con la trayectoria y la coloratura ideológica de la organización o la fidelidad de sus bases. De ahí que, en la práctica, funcionen como plataformas electorales de carácter temporal más que como partidos consolidados y estables.

La debilidad estructural de los partidos en Guatemala favorece otro fenómeno característico del panorama electoral del país: el localismo electoral, muy frecuentemente vinculado a prácticas clientelares e íntimamente ligado al transfuguismo político. En la mayoría de los casos, la penetración local de los partidos crece o decrece en función de las mayores o menores posibilidades que tienen los candidatos presidenciales de ganar las elecciones. Alcaldes y Diputados pueden repetir mandato indefinidamente, pero los Presidentes de la República no pueden ser reelectos. De ahí que Alcaldes y Diputados, que disponen de una base autónoma de poder a nivel municipal o departamental, cambien constantemente de partido en busca del caballo ganador, del que podrá facilitarles más fondos públicos o ventajas desde el Palacio Presidencial. Esta realidad, fuertemente asentada en la cultura política guatemalteca, no contribuye a reforzar la credibilidad pública en partidos y candidatos, pues proyecta una poderosa imagen de oportunismo y venalidad que se refleja con claridad en los sondeos de opinión.

La independencia de los candidatos locales y departamentales respecto a las estructuras centrales de los partidos (las que gestionan la campaña de los binomios presidenciales) se asienta tanto en la fortaleza de los primeros como en la debilidad de las segundas. Los candidatos locales son, en muchas ocasiones, hombres fuertes con varias reelecciones a sus espaldas y que controlan las estructuras asistenciales, la contratación pública e incluso el reparto de los empleos municipales con el objetivo de crear bases de apoyo electoral de tipo clientelar. En otras ocasiones, y se trata de un fenómeno creciente y preocupante que cuenta con varios precedentes en la región, la fortaleza de

---

<sup>1</sup> Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Partido Patriota (PP), Gran Alianza Nacional (GANAN), Centro de Acción Social (CASA), Frente Republicano Guatemalteco (FRG), Encuentro para Guatemala (EG), Partido Unionista (PU), Partido de Avanzada Nacional (PAN), Unión del Cambio Nacionalista (UCN), Desarrollo Integral Auténtico (DIA), Unión democrática (UD), Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG-Maíz), Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), Alianza Nueva Nación (ANN).

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*



los candidatos municipales deriva de su acceso a grandes recursos económicos procedentes del narcotráfico o del crimen organizado que les permite, mediante regalos, campañas o intimidación de adversarios, labrarse una posición importante en el escenario electoral de sus municipios y departamentos. Frente a esas realidades, las estructuras centrales de los partidos a penas cuentan con recursos para distribuir entre sus agrupaciones locales. De ahí que sea el candidato local quien elija a qué candidato presidencial (y, en consecuencia, a qué partido) apoya en cada elección, y no al contrario. De ahí, también, que las dirigencias nacionales de los partidos tengan muy poca capacidad para influir en la confección de sus propias listas municipales o departamentales y carezcan casi por completo de capacidad disciplinaria sobre sus miembros.

A pesar de ello, y como avance positivo, cabe señalar que, en estas elecciones, y por primera vez desde el retorno de la democracia, todos los partidos políticos presentaron propuestas programáticas de gobierno, más o menos elaboradas, al electorado. Importa también subrayar el protagonismo alcanzado, en el reciente proceso electoral, por el Foro de Partidos Políticos, espacio de concertación y autorregulación en el que han participado todos los partidos y que se ha reunido con regularidad. Entre sus contribuciones más relevantes, cabe resaltar su apoyo decidido al proceso de descentralización de las Juntas Receptoras de Votos (JRV), o sus manifestaciones de reconocimiento del TSE como garante institucional de la limpieza y neutralidad del proceso electoral.

El periodo preelectoral estuvo marcado por la irrupción de la violencia en el escenario electoral. Más de 50 Alcaldes, miembros de corporaciones municipales, candidatos o familiares de los mismos, y activistas de partidos políticos fueron asesinados entre enero y septiembre de 2007, más del doble que en el periodo preelectoral del 2003. La falta de capacidad de investigación del Ministerio Público (MP) hace muy difícil establecer con claridad las motivaciones de cada uno de estos crímenes que, en los informes policiales, tienden a ser inmediatamente caracterizados como casos de violencia común (robos, crímenes pasionales...). Sin descartar que algunos reflejen diferencias partidarias (dentro de un mismo partido o entre partidos), buena parte de estos hechos delictivos, por su ubicación geográfica (Guatemala, Jutiapa, Escuintla y San Marcos), podrían reflejar el interés del crimen organizado en penetrar las agrupaciones políticas a nivel local. De hecho, el número de muertes con vínculo aparente al proceso electoral disminuyó sustancialmente durante la segunda vuelta (de 53 a 4 asesinatos)<sup>2</sup>, lo que parece reforzar esa hipótesis.

---

<sup>2</sup> Dado que el 80% de los candidatos a las alcaldías buscaban la reelección, se temía la proliferación de hechos violentos como quema de urnas o saqueos de las municipalidades en varios municipios el 10 de septiembre. El mapeo de incidentes de la Policía Nacional Civil (PNC) para el día electoral de la primera ronda registró manifestaciones y disturbios en 16 municipios de 8 departamentos diferentes. A parte de daños a propiedad privada (carros, inmuebles), se produjeron enfrentamientos con las fuerzas de orden (5 agentes heridos), destrucción de mobiliario de la municipalidad o de vehículos de policía, pero sólo se registraron 5 de quema de papeletas. Tan sólo en dos municipios se decretó la repetición de elecciones como consecuencia de incidentes registrados el 9 de septiembre: Tukurú (Alta Verapaz) y San Marcos La Laguna (Sololá).

No obstante, el asesinato, durante la campaña de la segunda vuelta, de la secretaria de la bancada del Partido Patriota (PP) y la renuncia del Jefe de Estrategia de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), como consecuencia de las amenazas recibidas por él y su familia, han sido interpretados por diversos analistas como muestra de la voluntad del crimen organizado de hacer notar su poder en el escenario político nacional. Independientemente de la valoración de estos hechos, la MOE UE considera que la infiltración del crimen organizado y del narcotráfico en las esferas políticas puede tener consecuencias dramáticas para el proceso de democratización del país, y considera fundamental que se adopten medidas para ponerle freno. En este sentido, cabe destacar la actuación del Ministerio Público (MP), que presentó dos peticiones de antejuicio contra diputados implicados en actividades delictivas, así como la iniciativa promovida por 16 organizaciones de la sociedad civil que, reunidas en el Foro Guatemala y en pleno periodo electoral, impulsaron una campaña en radio y televisión contra la infiltración del narcotráfico y el crimen organizado en la política<sup>3</sup>. En este sentido, la aprobación del establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) por una gran mayoría en el Congreso puede contribuir a aportar más credibilidad a los partidos políticos en cuanto al alcance de su compromiso en la lucha contra la corrupción.

Durante la campaña electoral, el tema estrella en debates y foros entre candidatos fue el del combate contra el crimen y la inseguridad ciudadana, y, en menor medida, el de la infiltración del crimen organizado en la esfera política, utilizado en general como arma arrojada entre partidos.

La mayoría de los partidos dieron a conocer sus programas de gobierno, que en general destacaban como objetivos prioritarios la seguridad, el trabajo, el desarrollo rural, la educación y la salud. En relación a la seguridad ciudadana y la lucha contra la criminalidad, las propuestas dibujaban objetivos semejantes a grandes rasgos: reformas y fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, de la investigación criminal y del ejército. Donde aparecían diferencias más notables era en las estrategias a seguir: desde la depuración y profesionalización de los cuerpos existentes hasta la creación de nuevos organismos o incluso la declaración de estados de excepción selectivos en las zonas con mayor incidencia de la criminalidad. En el ámbito económico-social, se observó una cierta falta de elaboración en las propuestas de los partidos en materia de creación de empleos o de extensión de cobertura de los servicios sociales.

En sus campañas, los cinco partidos punteros en las encuestas durante la primera vuelta (UNE, PP, GANA, FRG y EG) coincidían en que la principal prioridad era una nueva política contra la inseguridad, y consideraban indispensable la reforma de la Policía Nacional Civil (PNC). La intrusión del crimen organizado en los partidos políticos fue igualmente el objeto principal, como ya hemos señalado, de las mutuas acusaciones que los dos candidatos punteros, Otto Pérez Molina del Partido Patriota (PP) y Álvaro Colom de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), cruzaron entre sí. En efecto, un reguero de amenazas, agresiones verbales y físicas entre miembros de los diferentes

---

<sup>3</sup> Con el lema: “Si usted vota por un narcotraficante, usted es un narcotraficante. Si usted vota por un criminal, usted es un criminal”.

partidos y, sobre todo, la proliferación de campañas negras - principalmente entre la UNE y el PP- en internet o a través de volantes impresos o de mensajes a teléfonos celulares, se sumaron a los anteriormente mencionados asesinatos durante la campaña electoral<sup>4</sup>. Estas prácticas difamatorias de campaña contribuyeron sin duda a alimentar un cierto clima de desafección respecto a los partidos políticos y no es descartable que abonaran el campo del abstencionismo entre el electorado.

En la segunda y última fase de la campaña, la UNE y el PP concentraron sus esfuerzos proselitistas en el área capitalina, cuyo voto suele ser decisivo en las segundas vueltas presidenciales. En efecto, desde 1985, la participación baja tradicionalmente en la segunda vuelta, sobre todo en el ámbito rural (un promedio del 18%) aunque también lo hace, si bien de forma más moderada, en la capital (un promedio del 6%). En ese contexto, el atraso en las campañas de información del Tribunal Supremo Electoral (TSE), el tono denigratorio de las acusaciones recíprocas entre los dos candidatos punteros, el rechazo de uno de estos a participar en debates públicos, la escasa diferenciación entre los programas de gobierno propuestos por ambos candidatos y las diversas llamadas al voto nulo hacían temer un incremento aún mayor del abstencionismo en el segundo escrutinio de noviembre. Igualmente, la mayoría de los análisis y de las encuestas pronosticaban un empate técnico entre ambos candidatos, lo que hacía que se albergaran temores en cuanto a la reacción del perdedor<sup>5</sup>. Finalmente, al acercarse el 9 de septiembre, se registró una reducción de los indecisos de en torno al 10%.

#### IV. MARCO JURÍDICO

A: *Marco legal*

El marco legal vigente durante las elecciones generales en Guatemala 2007 ofrece, en general, una base normativa adecuada para la organización de elecciones democráticas, de acuerdo con las normas y principios internacionales y regionales en materia electoral.

El marco regulatorio electoral guatemalteco está integrado por disposiciones de diverso rango normativo, siendo las más importantes la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 (reformada en 1993), la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985<sup>6</sup>; el Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 2007; el Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas (2007); y el Reglamento de Control y Fiscalización de las campañas publicitarias de las elecciones generales (2007).

---

<sup>4</sup> Los observadores de la Misión recibieron también 4 denuncias de amenazas contra delegados o subdelegados del Tribunal Supremo electoral (TSE).

<sup>5</sup> Para este fin, el TSE organizó un encuentro para compartir las experiencias de los Tribunales electorales de Costa Rica y México, donde los resultados presidenciales en las últimas elecciones fueron muy ajustados.

<sup>6</sup> La Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) fue reformada mediante decretos del Congreso de la Republica en 1987, 1990, 2004 y 2007.

Otras leyes y reglamentos son igualmente relevantes en el ámbito electoral, como la Ley de Radiodifusión (1955), la Ley de Emisión del Pensamiento (1966) el Código Municipal (2002), la Ley de Probidad, el Código Penal y el Código Civil. Igualmente, otra importante pieza legislativa es la reciente Ley del Registro Nacional de Personas (RENAP) de 2005, que regula el proceso de registro civil y aún se encuentra en una fase inicial de aplicación.

La Constitución Política define Guatemala como Estado libre, independiente y soberano regido por un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. La Constitución guatemalteca organiza el Estado conforme al principio clásico de separación de poderes de corte presidencialista. El Presidente de la República es el Jefe del Estado, dirige y nombra al gobierno y es Comandante General del Ejército. La potestad legislativa reside en el Congreso de la República, constituido por 158 miembros elegidos directamente por sufragio universal por un sistema mixto que combina circunscripciones electorales departamentales (127 diputados) con una lista nacional (31 diputados). Administrativamente, el país se divide en 22 departamentos y éstos en 332 municipios. A la cabeza de cada departamento se encuentra un Gobernador nombrado por el Presidente de la República, quien preside a su vez el Consejo departamental integrado, entre otros, por los alcaldes de los municipios. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) es la cúspide del Poder Judicial y está compuesta por 13 magistrados electos por el Congreso de la República.

#### *La Constitución de la República de Guatemala*

La Constitución Política de Guatemala consagra la mayoría de los principios básicos internacionalmente reconocidos para la celebración de elecciones democráticas.

Los derechos al sufragio activo y pasivo se adquieren a la edad de 18 años, a la cual se accede también al pleno goce de los derechos civiles y sociales. A los 40 años se adquiere el derecho de sufragio pasivo para la Presidencia y Vicepresidencia. Otros derechos y libertades fundamentales con relevancia electoral garantizados por la Constitución son los de: libertad individual, igualdad ante la ley, libertad de expresión y asociación, el derecho de organizar y pertenecer a un partido político, el derecho de reunión pacífica y el derecho de petición. A su vez, esta batería de derechos y libertades fundamentales se encuentra reforzada en el ordenamiento guatemalteco tanto por el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles<sup>7</sup>, adoptado por Guatemala en 1992, como por la Carta Democrática Interamericana de 2001, de la que el país también es parte.

La Constitución, aprobada en 1985, ha sufrido reformas parciales en 1993 y 1999. Para reformar cualquier artículo referente a los derechos individuales, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque elecciones a una Asamblea Nacional Constituyente. Para cualquier otra reforma constitucional se requiere el voto afirmativo

---

<sup>7</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Vide art. 19, 21, 22, 25.

de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entran en vigor hasta que son ratificadas mediante consulta popular.

### *La Ley Electoral y de Partidos Políticos*

La Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) tiene rango constitucional y fue aprobada en 1985 por la Asamblea Nacional Constituyente en el mismo año que la Constitución. Dado su rango constitucional, su reforma requiere el acuerdo de dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.

La LEPP, que ha regido los diversos tipos de elecciones<sup>8</sup> desde el retorno de la democracia en 1985, regula de forma general el ejercicio de los derechos políticos, la composición y funciones de los órganos electorales, las organizaciones políticas, el ejercicio del sufragio, la mecánica del proceso electoral y define los sistemas electorales aplicables a las diferentes elecciones.

La LEPP ha sido reformada en 1987, 1990, 2004 y 2006, para abordar por vez primera o modificar aspectos tan relevantes del proceso electoral como la descentralización de la Juntas Receptoras de Votos (JRV), los requisitos formales para la constitución de partidos políticos, la afiliación política y la institucionalización permanente de los órganos ejecutivos de los partidos políticos. Se introdujeron igualmente modificaciones, aunque tímidas, tendentes a reforzar la igualdad de género en el ámbito electoral, incitando a los partidos políticos a impulsar la participación femenina en las listas de candidatos y requiriendo a los órganos electorales que tomaran en cuenta el criterio de igualdad de género en la composición de las Juntas Electorales en sus diferentes niveles.

Con ocasión de la reforma de la LEPP de 2006, el Congreso aprobó la derogación de su capítulo décimo, relativo a las faltas y los delitos electorales, con el objetivo declarado de transferirlos al Código Penal. Sin embargo, la regulación en sede penal de las faltas y delitos electorales no llegó a ser aprobada durante la anterior legislatura, dando origen a un grave vacío legal en el ámbito de la tutela judicial de los derechos electorales. Este vacío motivó que solamente los delitos electorales penales<sup>9</sup> de mayor gravedad (ya previamente regulados en el Código Penal) pudieron ser objeto de amparo judicial, lo que contribuyó a debilitar a la autoridad electoral al minar su poder sancionatorio y fragilizó seriamente el derecho a la tutela judicial efectiva en el ámbito electoral, en contra de los principios en materia electoral aceptados internacionalmente.

### *Reglamentos del Tribunal Supremo Electoral (TSE)*

---

<sup>8</sup> La LEPP ha regido en la celebración de las elecciones presidenciales, de diputados al Congreso y de corporaciones municipales en los años 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2003, 2007 y en la Consulta Popular de 1999.

<sup>9</sup> Los delitos electorales penales tipificados en el Código Penal son los siguientes: turbación del acto electoral (art.407A); coacción contra electores (art. 407B); corrupción de electores (art. 407C); fraude del votante (art. 407D); y violación del secreto del voto (art.407E).

De acuerdo con la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), el TSE tiene la potestad de emitir Reglamentos de desarrollo de las normas electorales contenidas en la LEPP. En virtud de esa facultad, el TSE aprobó el Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asimismo, para este evento eleccionario, el TSE estableció, por primera vez en la historia electoral de Guatemala, mediante sendos Reglamentos, ciertos mecanismos de control y fiscalización del financiamiento público y privado de las actividades de campaña de las organizaciones políticas y de control y fiscalización de las campañas de propaganda electoral<sup>10</sup>. Estos avances normativos constituyen un paso inicial significativo en el ámbito del control del financiamiento de las campañas y un aporte apreciable para que las elecciones puedan llegar a realizarse en un marco de mayor igualdad de oportunidades y en un ambiente de mayor transparencia sobre la financiación de los partidos, si bien su aplicación efectiva por parte del TSE no ha estado exenta de carencias y fragilidades en el pasado ejercicio electoral.

La Auditoría del TSE es el ente responsable del control y fiscalización de la propaganda electoral y los gastos de campaña de las organizaciones políticas, a partir de la información aportada por estas mismas. La MOE observó la existencia de diversas debilidades institucionales en la Auditoría, debido sobre todo a la falta de los recursos humanos, organizativos y materiales necesarios para poder realizar un seguimiento y fiscalización adecuados a las exigencias de los nuevos Reglamentos. Aunque la LEPP incluya distintas sanciones en caso de infracción de los nuevos Reglamentos (amonestaciones, multas, suspensión temporal y cancelación de la organización política), el TSE no hizo apenas uso de sus atribuciones como máxima autoridad electoral para identificar y sancionar a los infractores<sup>11</sup>.

#### *B: Justicia Electoral*

El sistema de justicia electoral guatemalteco establece una doble vía de impugnaciones en todas las fases del proceso electoral: la administrativa, a cargo del TSE; y la judicial, a través de amparos ante la Corte Suprema de Justicia.

En vía administrativa, la LEPP y su Reglamento establecen un procedimiento en cascada para la tramitación de las impugnaciones relativas a la jornada electoral. Las impugnaciones contra las decisiones de las JRV son planteadas por los fiscales de las organizaciones políticas acreditados y resueltas, en una primera fase, por las propias JRV. Si estas impugnaciones no son ratificadas por los demandantes en un momento

---

<sup>10</sup> Acuerdo TSE 19-2007-Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado, de las Actividades Permanentes y de Campana Electoral de las Organizaciones Políticas; Acuerdo TSE 18-2007-Reglamento de Control y Fiscalización de las Campanas Publicitarias de las Elecciones Generales).

<sup>11</sup> La Auditoría del TSE prepara un informe sobre las actividades de financiamiento y de propaganda de las organizaciones políticas que se envía el pleno del TSE para su apreciación. El pleno, a su vez, determina en qué casos las organizaciones políticas han incurrido en infracción y si la Inspección General del TSE les debe dar seguimiento.

posterior<sup>12</sup>, decaen y queda cerrada definitivamente la posibilidad de volver a plantear una impugnación fundada en los mismos motivos.

Contra los actos y resoluciones del proceso electoral en general, la legislación electoral guatemalteca establece un sistema de recursos administrativos (nulidad y revisión) ante el TSE. Contra sus resoluciones, una vez agotada la vía administrativa, cabe el amparo ante la Corte Suprema de Justicia cuya decisión, a su vez, y por motivos tasados, podrá ser objeto de recurso ante la Corte de Constitucionalidad.

Los plazos<sup>13</sup> establecidos en la LEPP para la resolución de las impugnaciones y los recursos electorales en vía administrativa son breves pero suficientes, y son congruentes con los principios, internacionalmente aceptados, de celeridad en materia de justicia electoral. La CSJ, por el contrario, no está sometida a plazos específicos para conocer de los amparos en materia electoral.

*c. El sistema electoral*

La LEPP establece diversos sistemas de representación electoral para cada una de las diferentes elecciones: mayoría absoluta (con posibilidad de doble vuelta) para la elección del Presidente y del Vice-Presidente de la Republica; mayoría relativa para las elecciones municipales (alcaldes y síndicos); y el denominado *sistema de representación proporcional de minorías* para la elección de diputados al Congreso de la Republica.

Si los dos primeros sistemas electorales - mayoría absoluta y mayoría relativa – son de fácil comprensión y permiten una adjudicación clara de los puestos a elegir, el sistema vigente de elección de diputados es complejo y, a pesar de su denominación en la LEPP, no suele favorecer la inclusión de las minorías. En el *sistema de representación proporcional de minorías* la traducción de votos validos obtenidos por los partidos políticos en diputados está basada en el método d'Hondt corregido por una formula<sup>14</sup>, que da un carácter distintivo al sistema, y que, paradójicamente, termina reforzando substancialmente la representación del partido más votado en detrimento de los siguientes, con lo que se aproxima al sistema de mayoría relativa.

Para la elección de Presidente y Vicepresidente, la totalidad del territorio nacional constituye una circunscripción electoral única. La elección de diputados al Congreso de la Republica (158 diputados en total) combina una minoría de diputados elegidos por planilla nacional (31) con una mayoría de diputados elegidos por lista distrital (127

---

<sup>12</sup> Los fiscales de las organizaciones políticas deben ratificar las impugnaciones de votos presentadas ante la JRV en la audiencia de revisión de actas (LEPP art.238 y art.109 del Reglamento a la LEPP) que se celebra dentro de los 5 días siguientes al escrutinio en cada Junta Electoral Departamental (JED).

<sup>13</sup> Plazos de 3 días para interponer impugnaciones y recursos y para que el TSE decida sobre los mismos (LEPP art. 246, 247). En cuanto a los amparos, la CSJ no esta sujeta a plazos.

<sup>14</sup> La fórmula que se añade al sistema d'Hondt es una cifra repartidora que reduce la proporcionalidad (art. 203 LEPP)

diputados). Para las elecciones legislativas, cada departamento constituye un distrito electoral que elige un diputado independientemente de su población y un diputado más por cada ochenta mil habitantes<sup>15</sup>, por un periodo de cuatro años. No existen compensaciones por la población remanente. De ahí que subsista en el sistema de representación en las elecciones al Congreso un cierto grado de inequidad con relación al valor del voto. De acuerdo con el último censo de población de 2002, el total de la población remanente es de 1.077.196, y en 9 de los 23 distritos electorales los remanentes son superiores a 60.000 habitantes. Los principios internacionales de igualdad del sufragio y las buenas prácticas en este ámbito aconsejan que el voto de cada elector tenga, en la medida de lo posible, el mismo valor y que la distribución de los puestos a elegir en los diversos distritos electorales refleje la distribución de la población de la forma más equitativa posible.

## V. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

### A: *Estructura y composición de la administración electoral*

La máxima autoridad electoral de Guatemala – el Tribunal Supremo Electoral (TSE) - fue creada en 1983, tras un largo período de inestabilidad política en el país<sup>16</sup>. El TSE goza de autonomía por mandato constitucional y sus atribuciones, órganos, funciones y responsabilidades fueron reguladas por el Decreto 1-1985, de rango constitucional. Como autoridad electoral suprema, el TSE es una institución colegiada, independiente y permanente, constituida por cinco Magistrados titulares y cinco suplentes elegidos por el Congreso con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros por un periodo de 6 años con posibilidad de reelección. Desde 1986, el Congreso designa a los diez Magistrados de entre una lista de 40 candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por cuatro representantes de las Universidades y por un representante del Colegio de abogados. Los candidatos propuestos deberán ser juristas de reconocido prestigio.

La última elección de Magistrados, que se produjo en 2002, con la bancada del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) dominando el Congreso, generó entre la opinión pública una cierta sensación de politización de un proceso eleccionario que, por ley, está orientado a la obtención de amplios consensos sobre personalidades idóneas e independientes. A partir de ahí, el desempeño que los Magistrados han realizado de sus funciones no ha llegado a generar, ni entre la sociedad civil, ni entre las organizaciones políticas, ni en la prensa, el mismo grado de consenso del que gozaron anteriores Tribunales en cuanto a su independencia y transparencia. Los Magistrados han sido foco de algunas críticas, sobre todo por su falta de iniciativa para sancionar a los partidos que infringieron los límites temporales y financieros de las campanas electorales, por el

---

<sup>15</sup> El departamento de Guatemala elige 19 diputados; el Distrito Central de Guatemala 11; Huehuetenango 10; San Marcos y Alta Verapaz 9; Quiché 8; Quetzaltenango 7; Escuintla 6; Chimaltenango 5; Suchitepéquez 5; Totonicapán, Petén, Jutiapa 4; Sacatepéquez, Santa Rosa, Sololá, Retalhuleu, Izabal, Chiquimula, Jalapa 3; Baja Verapaz, Zacapa 2; El Progreso 1.

<sup>16</sup> Otras instituciones de creación constitucional en la misma época fueron la Corte de Constitucionalidad y la oficina del Procurador de los Derechos Humanos.



modo en que se desarrolló el proceso de inscripción de los candidatos a las elecciones y por una cierta opacidad en el proceso de adopción de decisiones<sup>17</sup>.

El TSE es una estructura permanente con sede en la ciudad de Guatemala y con representación, también permanente, en los 22 departamentos y 332 municipios del país a través de delegaciones y sub-delegaciones. Sus órganos son el Registro de Ciudadanos y las Juntas Electorales Departamentales (JED), Municipales (JEM) y Receptoras de Votos (JRV). El Registro de Ciudadanos, con presencia en departamentos y municipios, es el ente responsable de establecer y depurar el padrón electoral, organizar los procesos de empadronamiento electoral a nivel central y local y llevar a cabo, de forma permanente, campañas de educación cívica y programas de capacitación y de divulgación electoral. La MOE visitó todas las delegaciones del TSE en el país y verificó la existencia de un notable desequilibrio de equipamientos y medios tecnológicos entre las diferentes delegaciones, desequilibrio especialmente visible entre las zonas rurales y montañosas del interior y la capital y su distrito. De ahí la conveniencia de que, en el futuro, el TSE provea con el mismo tipo de recursos materiales y organizativos a todas sus oficinas locales.

Las Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Receptoras de Votos (JED, JEM y JRV) son órganos temporales<sup>18</sup> encargados de organizar las elecciones en su respectiva jurisdicción, integrados por tres miembros titulares y dos suplentes, nombrados todos ellos por el TSE. Estos órganos colaboran, en los diferentes niveles administrativos, con las delegaciones y sub-delegaciones del TSE pero son independientes tanto en sus atribuciones como a nivel administrativo, y cesan en sus funciones en el momento en que el TSE da por concluido el proceso electoral. La MOE observó que la mayoría de la JED, JEM y JRV ha funcionado con la totalidad de sus miembros y que en su composición se ha guardado un saludable equilibrio de género, además de haberse realizado una masiva incorporación de jóvenes. Los miembros de las diferentes Juntas demostraron, en la inmensa mayoría de los casos, estar debidamente capacitados y preparados para el desempeño de sus funciones de manera competente e independiente. En total se constituyeron 23 JED (22 distritos electorales y el distrito central) y 332 JEM.

Debido al vasto proceso de descentralización llevado a cabo en estas elecciones generales, el número de JRV pasó de 8.910 en 2003 a 13.756 en 2007, lo que constituyó un notable desafío logístico, organizativo y de capacitación que la administración electoral consiguió superar con éxito a pesar de contar con un plazo relativamente breve para su preparación.

El organigrama del TSE, en cuyo vértice se encuentra el Presidente, incluye además al Registro de Ciudadanos, al Secretario General, a la Auditoría y a la Inspección General. Asimismo el TSE comprende siete direcciones y diversas sub-direcciones. La dirección electoral está formada por el departamento de procedimientos y logística electoral y por

---

<sup>17</sup> Las resoluciones y acuerdos del TSE se adoptan por mayoría absoluta de votos (art. 131 LEPP).

<sup>18</sup> Las JED se constituyen con 3 meses de antelación, las JEM con 2 y las JRV 15 días antes de cada elección.

el de cartografía. Las diversas direcciones están integradas por competentes técnicos con considerable experiencia acumulada que han contribuido de forma decisiva a que la organización del pasado proceso electoral se haya realizado de forma eficaz y profesional.

A fin de dar seguimiento a las denuncias, impugnaciones y recursos electorales, el TSE se divide estructuralmente en dos áreas. La Inspección General recibe y conoce de las denuncias pre-electorales, mientras que la Secretaria General hace lo propio con las que surjan durante el proceso electoral. En ambos casos, tanto la tramitación como las resoluciones adoptadas por el TSE no son públicas y sólo con dificultad pueden ser consultadas.

#### **B: *La administración de las elecciones***

A pesar del enorme reto logístico y humano que supuso la descentralización de las JRV, planeada para la mayoría de las municipalidades, el TSE administró las elecciones de forma competente y profesional, dando pruebas de madurez institucional y capacidad organizativa tanto a nivel central como en las estructuras departamentales y municipales. Tuvieron un papel decisivo en ese éxito la dedicación y profesionalismo de muchos funcionarios del TSE con larga experiencia en la institución, como el Director de Elecciones o el del Centro de Procesamiento de Datos, entre otros. A nivel local, el empeño de los integrantes de las diversas Juntas Electorales fue notorio y resultó capital para la constitución y funcionamiento de las casi 14.000 mesas y para la adecuada capacitación de los aproximadamente 55.000 miembros que las integraron. La figura del Auxiliar de la Circunscripción Municipal (CEM), un facilitador local de la comunicación entre la administración electoral y las comunidades locales, fue un elemento innovador y positivo que ilustra un avance por parte del TSE hacia una mejor comprensión de los problemas y en la busca de soluciones adecuadas a la problemática específica de las comunidades indígenas en el contexto electoral.

En términos de dirección electoral, el TSE tiene la potestad de administrar el evento electoral indicando a las estructuras departamentales y municipales los procedimientos a seguir, sin perjuicio de la amplia autonomía que la LEPP concede a las JED y a las JEM en la gestión del proceso electoral. La MOE considera que, en algunos casos, el TSE debió de haber ejercido su autoridad de forma más firme, con el fin de imponer una mayor uniformidad de procedimientos electorales y evitar que se produjeran soluciones locales contradictorias con la práctica centralizada. Así, se observó falta de uniformidad sobre el momento de aplicación de la tinta indeleble e, igualmente, sobre el momento en el que los votantes debían firmar en el padrón electoral. Ambos pasos deberían darse después de votar por obvias razones de seguridad del sufragio, pero la MOE observó, en muchos casos, cómo las autoridades electorales locales alteraban el orden del procedimiento para acelerar el proceso de votación. La uniformidad de procedimientos para garantizar la seguridad del sufragio, además de constituir una buena práctica reconocida internacionalmente, contribuye a reforzar la confianza pública en el proceso electoral.

En términos financieros, el presupuesto aprobado por el Congreso para estas elecciones - 409 millones de quetzales - fue el más elevado de la historia electoral guatemalteca<sup>19</sup>, y dotó al TSE de la capacidad financiera necesaria para llevar a cabo la descentralización de las JRV. A pesar del generoso presupuesto, el TSE mostró su malestar por el cariz del debate político que precedió a su aprobación en el Congreso y por su posterior adjudicación tardía. Al término de la MOE, no existían datos oficiales sobre el gasto realizado en estas elecciones. Un cálculo aproximado del coste por votante empadronado ronda los 68 quetzales<sup>20</sup>, sensiblemente superior al de 2003 (4.6 dólares). Hay que tener en cuenta, sin embargo, que este aumento del costo por votante empadronado se debe, en gran medida, al proceso descentralización y sus elevados costos logísticos y en recursos humanos, así como a la mejora en los sistemas de transmisión de resultados, que repercutió muy positivamente en la rápida publicación de los mismos, especialmente tras el cierre de la jornada electoral de la segunda vuelta.

*C: El proceso de descentralización electoral*

El proceso de descentralización de las JRV, que había comenzado tímidamente en comicios anteriores, conoció un avance importantísimo en 2007<sup>21</sup>. En anteriores elecciones, los votantes tenían que dirigirse a la cabecera municipal más próxima para emitir su voto recorriendo, en muchos casos, largas distancias. Las recientes reformas de la LEPP obligaron a las Juntas Electorales Municipales a crear nuevas JRV en áreas que contaran con más de 500 ciudadanos empadronados atendiendo, entre otros, a criterios de residencia, acceso, distancia y seguridad. Tanto en los centros urbanos como en las comunidades rurales, la intención de la reforma fue que el votante pudiera ejercer su voto más cerca de su residencia, facilitando e impulsando de este modo la participación en el proceso electoral. Muy significativamente, la descentralización pretendía aumentar la inclusividad del sistema electoral en beneficio, sobre todo, de aquellos grupos de votantes para los que las largas distancias hasta los centros de votación suponían un problema mayor: las comunidades rurales de las zonas del interior, dotadas de peores infraestructuras de transporte (muchas de ellas de población mayoritariamente indígena), y, dentro de estas, especialmente, las mujeres con cargas familiares. Por otro lado, además de acercar el sufragio, la descentralización pretendía hacerlo más libre al eliminar en muchos casos la necesidad de recurrir al uso de medios de transporte para acudir a las urnas, lo que ha contribuido a disminuir notablemente las posibilidades de acarreo de votantes, organizado por partidos y candidatos, en comparación con procesos anteriores.

---

<sup>19</sup> En los mejor de los casos y sin contar con el presupuesto ordinario y las diversas contribuciones internacionales. Para las elecciones del 2003 el presupuesto fue de 113 millones de quetzales al cual se añadieron 9 millones de dólares procedentes de la asistencia internacional.

<sup>20</sup> Aproximadamente 6,80 Euros por votante empadronado y partiendo de la hipótesis de que el presupuesto se haya ejecutado en su totalidad.

<sup>21</sup> De 7.601 JRV en 1999, el TSE pasa a 8.910 en 2003 y a 13.756 en 2007.

A pesar de que, en un principio, Magistrados y técnicos del TSE pretendían un incremento mas gradual del numero de nuevas JRV por temor a no poder responder a tiempo al enorme desafío logístico y de recursos humanos que implicaría una descentralización intensa en una sola fase, el aumento de JRV terminó por ser del 64,77% respecto a 2003. En 2007, el total de JRV ha sido de 13.756 (frente a las 8.910 de 2003), situadas en 2060 Centros de votación, al tiempo que fueron creadas 687 nuevas Circunscripciones Electorales Municipales de carácter rural.

La descentralización afectó de manera desigual a los 23 distritos electorales del país. Los departamentos donde tuvo mayor impacto fueron el mayoritariamente urbano de Guatemala, con un incremento de 157 nuevos centros de votación, y el departamento, esencialmente rural, de Alta Verapaz, que pasó de 17 a 117 centros de votación. Otros departamentos que registraron aumentos significativos fueron los de Huehuetenango, que de 108 pasó a 173, y el de San Marcos (de 96 a 158 centros de votación). En Quetzaltenango, la segunda ciudad del país, el número de centros de votación aumentó de 71 a 138.

La MOE UE que observó las elecciones en 2003 había resaltado, como hicieron otras misiones de observación nacionales, la necesidad de acercar el voto al votante y promover la inclusión de las comunidades tradicionalmente mas alejadas de los centros de votación. El éxito alcanzado ante el enorme reto que ha supuesto el proceso de descentralización, en términos no sólo logísticos sino también de recursos humanos y de capacitación, es un claro indicio del compromiso, la capacidad de organización y el profesionalismo de la administración electoral en general.

El aumento significativo de participación de los ciudadanos en el escrutinio, favorecido por la descentralización, se refleja positivamente en el ejercicio del derecho al voto por las comunidades indígenas y por las mujeres del ámbito rural, que en años anteriores habían experimentado más dificultades a la hora de participar en el proceso electoral. Cabe señalar, sin embargo, que el proceso de descentralización no se encuentra todavía concluido, a pesar del avance significativo que se ha producido en 2007. Así, en futuros procesos electorales, se deberá consolidar la experiencia de 2007 y evaluar en qué medida pueda ser deseable o necesario continuar profundizando aún más en el proceso de descentralización electoral desde la perspectiva del facilitamiento del ejercicio efectivo del sufragio.

## **VI. PADRÓN ELECTORAL**

### *A: Derecho de sufragio*

El derecho al sufragio viene reconocido en el art. 136 b) de la Constitución, en el que se establece que elegir y ser electo constituye un derecho y un deber político y social de todos los guatemaltecos, sin más requisito que el de la inscripción en el Registro de Ciudadanos a fin de quedar empadronado y apto para ejercer efectivamente el derecho al sufragio activo. La LEEP regula estos mismos derechos y deberes con mayor detalle, reiterando el deber del ciudadano de proceder a su inscripción en el Registro de Ciudadanos y estableciendo el deber de cada ciudadano de obtener un documento de

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

identificación personal, la cedula de vecindad, paso esencial para el ejercicio de los derechos políticos<sup>22</sup>. El sistema de empadronamiento en Guatemala no es, en consecuencia, automático, sino que exige la realización de una serie de trámites por el ciudadano. Igualmente, si bien se establece que el ejercicio del derecho de sufragio es un deber, no se anudan sanciones a su incumplimiento, con lo que no cabe hablar de sufragio obligatorio en sentido estricto, como es el caso en otras democracias latinoamericanas.

El documento base que ha servido de base para proceder a la inscripción en el Registro de Ciudadanos para las elecciones de 2007 ha sido la cédula de vecindad, a pesar de una reciente normativa legal sobre la documentación personal llamada a sustituirla.

Otro aspecto de la esquemática regulación contenida en la Constitución que la LEPP desarrolla es el derecho de ejercicio del sufragio. Así, la LEPP, que como señalamos tiene rango constitucional, enumera las restricciones legales admitidas al ejercicio del voto y que resultan de la suspensión de los derechos ciudadanos en caso de sentencia condenatoria firme dictada en proceso penal o por declaración judicial de interdicción. Por otro lado, la ley establece la edad mínima de 18 años para el ejercicio del derecho de sufragio.

Todas estas limitaciones legales son razonables y están de acuerdo con las buenas prácticas internacionales en este ámbito. Sin embargo, y a pesar de la garantía legal de la universalidad del derecho al sufragio, ciertos grupos de ciudadanos ven limitado el ejercicio de este derecho al no haberse establecido mecanismos para hacerlo posible en la práctica. Es el caso de los emigrantes guatemaltecos en el extranjero, calculados en 1 millón, que no tienen manera de participar en el acto eleccionario salvo que regresen al país; de los ciudadanos ingresados en hospitales e imposibilitados por razones médicas para desplazarse hasta los centros de votación; de los ciudadanos encarcelados pero no condenados y, finalmente, de los policías y militares de servicio durante la jornada electoral.

A parte de estas limitaciones derivadas de la falta de articulación de procedimientos específicos para el ejercicio del derecho de sufragio, los requisitos legales existentes no restringen de forma discriminatoria o irrazonable el principio internacional de universalidad del derecho de sufragio, permitiendo su pleno ejercicio en la gran mayoría de los casos.

El padrón electoral ha evolucionado y aumentado de manera sostenida desde su creación en 1983. Tomando en cuenta que sólo 5.9 millones de los aproximadamente 13 millones de guatemaltecos estimados se encuentran empadronados, la MOE recomienda que el TSE desarrolle un plan nacional, complementario al proceso de descentralización de las JRV, que permita incluir a más ciudadanos en el padrón, impulsando la

---

<sup>22</sup> LEPP art. 3 “Inscribirse en el Registro de Ciudadanos y obtener el Documento de Identificación Personal que lo faculte. “ En realidad este procedimiento se da al revés: primero es necesario obtener la cedula de vecindad del Registro Civil municipal y con ella el ciudadano puede inscribirse en el Registro de Ciudadanos quedando habilitado para votar.

participación ciudadana en el proceso democrático y fortaleciendo el principio de universalidad del derecho de sufragio.

#### Evolución del padrón electoral de 1985 a 2007

	<b>Padrón</b>	<b>Crecimiento</b>	<b>%</b>
<b>1985</b>	2,753,572	---	---
<b>1990</b>	3,204,955	451,383	16.39%
<b>1995</b>	3,711,589	506,634	15.80 %
<b>1999</b>	4,458,744	747,155	20.13%
<b>2003</b>	5,073,282	614,538	13.78%
<b>2007</b>	5,990,029	916,747	18.07%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

#### Padrón electoral 2007 Votantes actualizados

<b>urbanos</b>	3.526.116
<b>rurales</b>	1.252.799
<b>Total:</b>	4.778.915

La tarea de actualización del padrón electoral llevada a cabo por el TSE logró empadronar por primera vez o actualizar los datos de empadronamiento de un elevado número de ciudadanos, tanto en las áreas urbanas como en las rurales. El cuadro anterior desglosa el número de votantes actualizados<sup>23</sup>, que supusieron el 59% del padrón electoral utilizado en las elecciones de 2007.

#### *B: Empadronamiento de votantes*

El Registro de Ciudadanos, uno de los órganos que integra el TSE, es la entidad responsable de la elaboración, actualización y depuración del padrón electoral. El empadronamiento es un acto voluntario y requiere que el ciudadano, poseedor de una cedula de vecindad extendida por la municipalidad en la que reside desde hace más de 6 meses, se registre en la delegación o sub-delegación del Registro de Ciudadanos. Los procedimientos de empadronamiento son gratuitos, en conformidad con las mejores prácticas internacionales. Como ya fue mencionado anteriormente, el número de empadronados es substancialmente inferior a la población mayor de 18 años. En las elecciones generales de 2007, el padrón contaba con 5.990.029 empadronados.

<sup>23</sup> Se consideran votantes actualizados los que se empadronan por primera vez y los que actualizaron sus datos de residencia a efectos electorales, permitiendo de este modo su inscripción en centros de votación más cercanos a su domicilio que en anteriores elecciones.

La MOE observó que los procedimientos y garantías de emisión de las cédulas de vecindad, el documento identificativo que permite la inscripción en el padrón electoral, no eran uniformes en las 332 municipalidades del país, hecho que viene suscitando críticas de las organizaciones políticas y de los candidatos desde hace años, especialmente al nivel local. Esta falta de uniformidad en la emisión de las cédulas es un problema antiguo y estructural que se contagia al padrón electoral y se refleja en las frecuentes denuncias de duplicidad de número de cédulas<sup>24</sup>.

Junto a la duplicidad de cédulas, otra anomalía que se verificó en algunos casos (y fue denunciada en muchos más) fue la inscripción de un mismo ciudadano en dos municipios diferentes, lo que deja al descubierto la relativa facilidad con la que se pueden obtener cédulas de varios municipios y, posteriormente, intentar y lograr un empadronamiento múltiple. El registro civil, al no estar centralizado, no permite que se crucen los datos de los inscritos para detectar las dobles inscripciones, que figuran además con números de inscripción diferentes. En estos casos, no existen más medidas de salvaguarda contra el voto múltiple que el uso de la tinta indeleble.

Por otro lado, la potestad municipal en la emisión de las cédulas de vecindad, carente de controles o verificaciones por parte de otros órganos administrativos, hace que se especule con frecuencia, y en ocasiones se denuncie públicamente, con la posibilidad de que Alcaldes en busca de su reelección abusen de la emisión irregular de cédulas para reforzar su base electoral.

Es importante señalar que todas estas fragilidades que afectan al padrón proceden del documento que les sirve de base, la cédula de vecindad municipal, y de la ausencia de un registro centralizado de ciudadanos a nivel nacional basado en la nacionalidad y no sólo en la vecindad municipal. El TSE, consciente del problema, poco puede hacer para solventar los problemas de un padrón basado en un documento no idóneo sobre cuya emisión y fiscalización carece por completo de responsabilidad.

Existe, entre los actores políticos y las organizaciones de la sociedad civil implicadas en el proceso electoral, la esperanza de que el nuevo Documento Personal de Identificación creado por la Ley del Registro Nacional de las Personas (RENAP<sup>25</sup>) contribuya significativamente a la mejora de la situación al retirar a los municipios el monopolio de la gestión del registro civil y racionalizar su gestión. El nuevo sistema permitirá cruzar la información de los diversos municipios y tomar nota de las defunciones a nivel nacional, lo que sin duda contribuirá a reforzar la confianza pública en un documento esencial del proceso electoral. La recién aprobada Ley del RENAP debería poner fin a la utilización de la cédula de vecindad, que ha estado en vigor como documento de identificación ciudadana desde 1931 hasta las elecciones de 2007. Su propia exposición

---

<sup>24</sup> El problema de la duplicidad de cédulas de vecindad se debe, principalmente, a una deficiente gestión del Registro Civil por las Alcaldías que extienden, cada una a su manera, las cédulas de vecindad. Ocurre, por ejemplo, que en una misma municipalidad existan registros separados por género pero con la misma numeración, lo que origina que un mismo número de registro sea atribuido a dos personas distintas.

<sup>25</sup> La Ley del Registro Nacional de las Personas (RENAP) creado por el decreto 90-2005 y alterado por el decreto 31-2006, entro en vigencia en el inicio de 2006.

de motivos considera el sistema de registro actual superado y carente de controles sobre los mecanismos de expedición de las cédulas por las municipalidades. Igualmente, considera que la Cédula de vecindad carece medidas de seguridad adecuadas, lo que le convierte en un documento fácilmente falsificable, y es de fácil deterioro.

El Registro de Ciudadanos del TSE mantiene una actividad permanente y depende de los Registros Civiles municipales para actualizar su base de datos en lo referente a fallecimientos o cambios de residencia de los electores inscritos. La MOE observó con preocupación que, con el actual sistema, las actualizaciones no se procesan de forma eficiente debido a la falta de envío, o a retrasos en el envío, de la información por parte de las municipalidades.

La ley electoral establece el plazo máximo de 3 meses anteriores a la fecha de elecciones como plazo límite para que un ciudadano se empadrene y posteriormente define un periodo, que debe concluir como máximo 30 días antes de la jornada electoral, para que el Registro de Ciudadanos proceda a la depuración e impresión del padrón electoral. Una vez cerrado, no se permiten cambios o correcciones a los errores del padrón. En términos de seguridad y confianza en el padrón electoral, el requisito legal del cierre del padrón puede ser considerado positivo al evitar que se produzcan cambios en fechas próximas a las elecciones.

Sin embargo, y de acuerdo con las buenas prácticas internacionales en materia de registro de votantes, el padrón electoral preliminar debería encontrarse accesible en locales públicos para su inspección por parte de las organizaciones políticas y los votantes, quienes deberían poder verificar si se encuentran o no debidamente empadronados y así estar en condiciones de promover las correcciones pertinentes en tiempo útil. La LEPP no prevé en la práctica la posibilidad de verificación preliminar del padrón, aunque declare en su artículo 225 que el padrón electoral es público y puede ser consultado por cualquier organización política o ciudadano interesado.

El TSE anunció el día 2 de agosto que facilitaría copia del padrón a las organizaciones políticas, y distribuyó poco después un listado entre ellas en el que se omitían, sin embargo, los datos sobre la residencia de los empadronados por considerar que se trataba de información confidencial. Esta omisión provocó una reacción negativa por parte de las organizaciones políticas. Los partidos no le veían gran utilidad a un padrón que no contenía las direcciones de los empadronados en un sistema, como el guatemalteco, en el que la JRV es asignada a cada votante en función de la dirección de su domicilio.

En el pasado, el TSE permitió a algunas organizaciones verificar el padrón electoral. Las conclusiones generales han apuntado siempre a la necesidad de continuar



invirtiendo en su depuración para mejorar su grado de confiabilidad<sup>26</sup>. En 2007 el Observatorio Electoral de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) realizó una auditoría y verificó la existencia de un sobre-empadronamiento superior al 30% en 40 municipios. Llamó especialmente la atención el hecho de que en 5 municipios se registró un crecimiento del padrón superior a 50%<sup>27</sup>. La PDH envió este informe al TSE para que éste realice una segunda verificación de los datos. En el momento en que la MOE abandonaba el país, el TSE no se había pronunciado aún sobre este informe.

De acuerdo con el TSE, la mayoría de las denuncias presentadas por las organizaciones políticas en el ámbito del padrón electoral son fruto de la desconfianza que suscita el manejo del registro civil por parte de las Municipalidades. Las denuncias más comunes se refieren a la existencia de cédulas duplicadas; acusan a algunos Alcaldes de utilizar ilegalmente el registro a su favor permitiendo la inscripción de ciudadanos de otras municipalidades; señalan la existencia de extranjeros empadronados; o recuerdan la permanencia en el padrón electoral de un elevado número de fallecidos. El TSE afirma que la gran mayoría de estas denuncias han sido atendidas y solucionadas. La MOE no ha tenido, sin embargo, la posibilidad de verificar y, en consecuencia, valorar, la forma cómo se resolvieron la mayoría de las peticiones y denuncias anteriormente enumeradas, al no haberle sido facilitada por parte del TSE la información detallada requerida.

## VII. REGISTRO DE PARTIDOS Y CANDIDATOS

### A: *Procedimiento de Registro*

La LEPP, de rango constitucional, regula los requisitos requeridos para la inscripción de las organizaciones políticas. El concepto de organizaciones políticas incluye, en la ley guatemalteca, no sólo a los partidos políticos propiamente dichos sino también a los comités cívicos electorales de carácter temporal y a las asociaciones con fines políticos<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> El TSE autorizó la verificación de padrón en 1998 al IIDH/CAPEL, que concluyó que contenía un 13,6% de inconsistencias críticas. En 2003, Mirador Electoral auditó el padrón y encontró datos perfectamente correctos tan sólo en el 50.6 por ciento de las entradas. La OEA auditó también el padrón, si bien el TSE no hizo públicos los resultados.

<sup>27</sup> Los 5 municipios con un crecimiento del padrón superior al 50% son: San Jose del Golfo, en Guatemala con un crecimiento de población de 21% y del padrón de 54%, Chisec, en Alta Verapaz con 14% y 55% respectivamente; San Juan Atitán, en Huehuetenango con 16% y 66%; Senahú en Alta Verapaz con un crecimiento de población de 14% y del padrón del 71%.

<sup>28</sup> Los comités cívicos (CC) electorales son organizaciones políticas de carácter temporal que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar corporaciones municipales... cumplen la función de representar corrientes de opinión pública (art.97 y siguientes de la LEPP). El número de afiliados necesario para constituir un CC varía entre los 100 y los 1500, dependiendo del número de empadronados en el municipio. Las asociaciones con fines políticos tienen duración indefinida y su finalidad esencial es el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional. No son considerados partidos políticos (art.115 LEPP).

Los partidos políticos deben estar legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos y son consideradas instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida. Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere constitución en escritura pública, inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes, que éstos últimos se mantengan en funciones y obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.

Como novedad, en este proceso electoral se endureció el requisito del número mínimo de afiliados necesario para la constitución legal de un partido político, que anteriormente se situaba en 5500, y que con las últimas reformas de la LEPP pasó a 15.220 (cifra fijada en función de un porcentaje, el 0,3% del padrón utilizado en las últimas elecciones). En un país conocido por la fragilidad, fragmentación y la escasa *esperanza de vida* de la mayoría de los partidos políticos, el incremento del número mínimo de afiliados estaba claramente orientado a contribuir al fortalecimiento de estas estructuras<sup>29</sup>. Por otro lado, y con idénticos objetivos, la LEPP establece una severa sanción para los partidos que no obtengan al menos el 5% de los votos válidos o que no consigan al menos un diputado al Congreso, al ordenar al TSE su cancelación legal. Dada la extrema fragmentación política que ha caracterizado a la reciente historia electoral guatemalteca, y teniendo en cuenta que la cancelación de un partido por sus pobres resultados no acarrea inhabilitación alguna para sus integrantes, la MOE no cree que esta sanción pueda ser considerada desproporcionadamente limitativa de los derechos de asociación política de los ciudadanos.

En relación al registro de los partidos políticos y de los comités cívicos, la MOE considera que la LEPP no establece restricciones irrazonables a la libertad de asociación y de expresión política sino, por el contrario, facilita un ambiente de pluralismo político, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

La inscripción de los candidatos para las distintas elecciones<sup>30</sup> se inició el 3 de mayo de 2007, el día siguiente a la convocatoria de las elecciones, y se prolongó hasta el día 9 de Junio. Las solicitudes de inscripción deben ser presentadas ante el Registro de Ciudadanos central o en sus delegaciones por los representantes legales de las organizaciones políticas. Entre los requisitos de inscripción, la LEPP exige que los candidatos presenten cédulas de vecindad emitidas por la municipalidad en que se postulan. En el trámite de inscripción que se sigue se revisa y verifica las solicitudes presentadas que, al final del proceso, deben ser aprobadas por el Director del Registro de Ciudadanos. Existe un mecanismo de impugnación legal en los casos en que las candidaturas sean rechazadas. Una de las consecuencias más polémicas del registro de los candidatos en el contexto guatemalteco, sobre todo en el ámbito municipal, es la inmunidad que la LEPP les atribuye desde el momento mismo de la inscripción.

---

<sup>29</sup> La LEPP garantiza la libertad de constitución de los partidos políticos y facilita la constitución de los Comités Cívicos. En los anteriores comicios se presentaron un elevado número de partidos políticos a las elecciones: en 1985 – 13 partidos políticos; en 1990 - 18; en 1995 - 26; en 1999 se presentaron 15 y en 2003 se presentaron 19 partidos políticos a las elecciones.

<sup>30</sup> En estas elecciones generales se eligieron 3.700 cargos.

En este proceso electoral llamó la atención el debate generado en torno a la presentación de la Constancia de Solvencia o Finiquito en el momento de la inscripción de candidatos. La LEPP, entre sus requisitos para la inscripción de candidatos, no exige la presentación de la Constancia, que es un documento extendido por la institución en la que un funcionario a cargo público ha prestado servicios y por la Contraloría General de Cuentas (CGC). La Constancia de Solvencia certifica que un funcionario público que anteriormente hubiera manejado fondos públicos no tiene juicios pendientes en su contra. La presentación de la Constancia es un requisito legal impuesto por la Ley de Probidad<sup>31</sup>, que establece la obligatoriedad de la presentación de este certificado para *optar a cargos públicos*. El TSE tomó la iniciativa de solicitar estas certificaciones, pero no se consideró legalmente obligado a fiscalizar el cumplimiento de este requisito legal en ningún momento. Como ya sucediera en 2003, el TSE, a petición de diversos partidos políticos, permitió la inscripción de los candidatos previa presentación de la mera solicitud de constancia, considerando que el momento procesal oportuno para fiscalizar la presentación de la constancia era la toma de posesión de los electos y que, además, la propia CGC no tenía capacidad de extender en tiempo útil la enorme cantidad de constancias solicitadas. Este asunto suscitó reacciones de la prensa, de la CGC, del Ministerio Público, y de la PDH, que terminó planteando un amparo en contra del TSE<sup>32</sup>. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) otorgó un amparo provisional decretando que sólo los candidatos electos en posesión de constancia de solvencia emitida por la CGC podrían asumir los cargos para los que fueron electos.

Toda la polémica generada en torno a este asunto puso de manifiesto la necesidad de clarificación legal y de cooperación entre las varias entidades involucradas (TSE y CGC) a fin de que se esclarezca qué entidad es la responsable para exigir las constancias y en qué momento se debe fiscalizar el cumplimiento de este importante requisito legal, considerado como una buena práctica internacional en la medida en que arroja luz sobre la idoneidad de los candidatos a cargos de representación política para la gestión de fondos públicos.

#### *B: Quejas y recursos relativos al registro de candidatos y partidos*

El caso más relevante en relación a la inscripción de partidos políticos fue la del partido Visión con Valores del ex-pastor evangélico Haroldo Caballeros, quién en un lapso de aproximadamente 6 meses logró conseguir el número necesario de afiliados para inscribir su partido político pero que, sin embargo, terminó por no poder participar en las elecciones. De hecho, la resolución del Departamento de Organizaciones Políticas

---

<sup>31</sup> De acuerdo con la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos – art. 16 b) - no podrán optar al desempeño de cargo o empleo público quienes habiendo recaudado, custodiado o administrado bienes del estado, no dispongan de constancia de solvencia o finiquito emitido por la institución en la cual han prestado sus servicios y por la Contraloría General de Cuentas. Los organismos tutelares de la normativa sobre Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios son la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación y el Congreso.

<sup>32</sup> El amparo planteado ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ) por parte de la PDH fue otorgado provisionalmente el día 26.10.07. La resolución “ordena al TSE que exija a los ciudadanos electos para ocupar puestos de elección popular, que hubieran recaudado, custodiado o administrado bienes del Estado, que cumplan con la entrega de su constancia de solvencia...”. De lo contrario, los diputados, alcaldes, concejales y síndicos electos el 9 de septiembre no podrán asumir sus cargos.

del TSE que declaró procedente la inscripción fue publicada en el diario oficial el día 11 de junio, lo que ya no permitió a VIVA cumplir en tiempo útil con las restantes obligaciones legales de convocatoria y celebración de la primera asamblea nacional del partido ni proceder a la inscripción de candidatos<sup>33</sup>. A pesar de las protestas y amparos interpuestos ante la Corte de Constitucionalidad (CC), las decisiones de la CC confirmaron la resolución adoptada anteriormente por el TSE. VIVA había calculado de forma errónea los plazos y tiempos necesarios para poder participar en la contienda electoral 2007.

## VIII. PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA ELECTORALES

### A: *Valoración general*

Durante el proceso electoral de 2007, la MOE observó que, en general, los diversos partidos políticos y Comités Cívicos gozaron de un elevado grado de libertad de campaña, de organización de actos de propaganda y de reunión proselitista, sin que el marco legal contuviera restricciones inaceptables a su ejercicio, sino tan sólo las clásicas limitaciones o condiciones razonables derivadas de la necesidad de mantenimiento del orden público y del establecimiento de un periodo de reflexión previo al día electoral. Los candidatos pudieron desplazarse libremente a lo largo y ancho del país y presentar sus programas de gobierno sin restricciones legales o reglamentarias. Sin embargo, y en contraste con la adecuación a los estándares internacionales en materia de campañas electorales de la legislación guatemalteca, los numerosos actos de violencia que afectaron a los candidatos, sobre todo durante la primera vuelta, el elevado número de casos de intimidaciones sufridas por candidatos y miembros de partidos y comités cívicos, y la existencia de campañas negras, a las que ya nos hemos referido anteriormente en este informe, no contribuyeron a que la campaña electoral transcurriera por los cauces más democráticos y pacíficos.

El inicio oficial del periodo de campaña electoral se produjo con la convocatoria de elecciones realizada por el TSE el 2 de mayo, si bien algunos partidos políticos ya habían iniciado abiertamente sus actividades proselitistas meses antes, en clara infracción de la legislación electoral y socavando de este modo el principio de igualdad de oportunidades entre las organizaciones políticas. La MOE pudo constatar que el TSE se mostró débil o poco diligente a la hora de investigar y sancionar este tipo de infracciones.

Otro aspecto en que se puso de manifiesto la necesidad de fortalecimiento de la administración electoral fue el relativo a su capacidad de control y fiscalización tanto del financiamiento de las campañas de las organizaciones políticas como del desarrollo

---

<sup>33</sup> De acuerdo con la LEPP, el partido convocará la “primera asamblea nacional dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la inscripción del partido...que habrá de celebrarse dentro de los dos meses siguientes a la convocatoria”. Por otro lado el plazo de inscripción de candidatos a las elecciones generales terminaría el día 9 de julio 2007. LEPP art.67,68,69,74,75,76.

de las campañas publicitarias en los medios de comunicación<sup>34</sup>, materias ambas reguladas por vez primera para las elecciones de 2007. El TSE se limitó a recibir las declaraciones de los partidos políticos sobre los recursos obtenidos para la financiación de las campañas y sobre el origen de los mismos, así como sobre el monto de los gastos realizados, pero sin llevar a cabo ninguna acción de investigación relevante sobre la veracidad de los datos presentados. Es cierto que, con su actual estructura, el TSE carece de medios adecuados para la realización de una actividad tan compleja técnicamente como es la fiscalización de los gastos de las organizaciones políticas, pero no es menos cierto que la normativa recientemente aprobada le obliga a ello. La administración electoral requiere, para la eficaz aplicación de los recientes reglamentos de fiscalización, de una unidad bien estructurada de evaluación y de seguimiento del financiamiento de las campañas de los partidos (probablemente en colaboración con otros organismos especializados en fiscalización financiera, como la CGC), y también de una batería de medidas sancionatorias adecuadas para castigar las infracciones cometidas.

La utilización de bienes del Estado durante la campaña electoral se encuentra regulada en la LEPP y está orientada a facilitar un acceso equitativo a los mismos, cuando su naturaleza lo justifique. Se trata de una cuestión que, en la práctica, no ha resultado especialmente relevante en lo referente a las elecciones presidenciales. Sí, en cierta medida, en los comicios municipales en los que los alcaldes se jugaban su reelección, habiéndose denunciado en algunos casos el uso de instalaciones o de vehículos públicos para la realización de actividades proselitistas.

Independientemente de sus resultados en la práctica, el avance de la autorregulación en el ámbito de la campaña electoral por parte de las organizaciones políticas ha sido un aspecto positivo del pasado proceso, destacando la aprobación de un “Código de Ética Multidisciplinario” propuesto por el “Foro Permanente de Partidos Políticos” bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos.

La gran cantidad de encuestas electorales que se promovieron, con un límite temporal legal de publicación de apenas 36 horas previas a la apertura de las mesas, no contribuyeron a que el ambiente pre-electoral fuera propicio a la reflexión tranquila. La MOE considera que sería positivo para el proceso en su conjunto que el límite mínimo para la prohibición de publicación de encuestas electorales actualmente en vigor fuera aumentado, como mínimo, hasta los cuatro días anteriores a la jornada electoral.

Otra recomendación de la MOE sería la de considerar una futura reducción del periodo legal de campaña que, en caso de una segunda vuelta presidencial, llega a durar hasta 7 meses, un plazo demasiado largo que, como se ha podido comprobar en 2007, termina por producir fatiga electoral tanto entre los ciudadanos como dentro de las propias estructuras partidarias.

---

<sup>34</sup> En 2007 se aprobaron dos reglamentos en materias que hasta esa fecha carecían de cualquier tipo de regulación: 1) el Reglamento de Control y Fiscalización del financiamiento público y privado de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas (Acuerdo 19-2007); 2) el Reglamento de Control y Fiscalización de las campañas publicitarias de las elecciones generales (Acuerdo 131-2007).

*B: Violencia electoral*

La violencia padecida durante la campaña electoral de 2007 forma parte, sin duda, de una realidad más amplia: la del clima de violencia común generalizada en la que el país se encuentra inmerso y que se agravó en los últimos años debido, entre otros factores, tanto a la infiltración del narcotráfico y del crimen organizado en los mas diversos ámbitos de la realidad nacional, incluida la política, como a la persistente impunidad de la que se benefician los autores de la inmensa mayoría de los crímenes cometidos en Guatemala.

El elevado numero de asesinatos –más de 50-, registrados principalmente durante la campaña de la primera vuelta, de candidatos o personas con algún tipo de actividad política o electoral (fundamentalmente en el ámbito municipal), hace imprescindible una actuación mas incisiva y determinada por parte de las entidades responsables de las investigaciones criminales en el país, y muy especialmente del Ministerio Publico (MP). La débil implantación del MP en el país y su falta de medios técnicos y humanos es una realidad contrastable que viene a sumarse a la falta de iniciativa por parte de los responsables del MP a la hora de constituir una célula especial dedicada a la investigación prioritaria de los crímenes que afecten a candidatos y personas directamente relacionadas con las actividades de campaña durante el periodo electoral.

La falta de iniciativa y de resultados en las investigaciones de estos crímenes contribuye a que se instale entre el electorado y los actores políticos un sentimiento de impunidad y de injusticia generalizada que en nada contribuye al fortalecimiento del proceso democrático en Guatemala. Asimismo los elevados índices de violencia electoral y de intimidación política comprometen el pleno goce del principio de libertad de sufragio, que constituye un principio fundamental en materia electoral reconocido internacionalmente.

Sería muy recomendable, por todo ello, la constitución dentro del MP y de la propia Policía Nacional Civil de unidades dotadas de medios y de personal adecuados para el rápido esclarecimiento de los crímenes cometidos en periodo electoral y que, por el carácter de candidatos de las víctimas o por otros motivos razonables, pudieran revestir algún tipo de motivación política o de alguna manera relacionada con el proceso electoral.

*C: Financiación de las campañas*

El TSE es el organismo responsable del control y fiscalización de los fondos públicos o privados que puedan recibir las organizaciones políticas para proveer al financiamiento de sus actividades ordinarias y de campaña. De acuerdo con la LEPP, el Estado contribuye al financiamiento de los partidos políticos a razón del equivalente en quetzales de dos dólares de los Estados Unidos de América por voto legalmente emitido a su favor, siempre que hayan obtenido no menos del cinco por ciento (5%) del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales, o conseguido al menos un

representante en el Congreso de la República<sup>35</sup>. El financiamiento de los partidos se encuentra legalmente sometido a algunos límites y restricciones, como la prohibición de recibir contribuciones extranjeras o anónimas, la imposición legal de un límite máximo de gastos de campaña de 42,4 millones de quetzales para 2007 y la existencia de un techo para las aportaciones individuales, que no podrán superar el 10% del límite legal máximo para los gastos de campaña. Todas estas limitaciones normativas contribuyen a la transparencia del proceso y crean condiciones para que los partidos políticos participen en la contienda electoral en condiciones financieras más equitativas, en sintonía con los principios y las buenas prácticas internacionales en materia de financiación electoral.

Para estas elecciones, los nuevos reglamentos de control y fiscalización del financiamiento y de la publicidad electoral introdujeron por vez primera reglas en un campo carente hasta ahora de marco regulatorio. El reglamento de control del financiamiento pretende introducir transparencia no sólo sobre el monto sino también sobre el origen y el uso de las aportaciones que reciben las organizaciones políticas. Estas se encuentran obligadas a presentar informes financieros al TSE y a llevar registros contables de todas sus operaciones. Lamentablemente, el TSE no ha tenido la capacidad de fiscalizar a fondo las contribuciones de campaña recibidas por los partidos ni de imponer sanciones en los casos en que las organizaciones han incumplido sus deberes de información o rebasado los límites del financiamiento permitido.

De acuerdo con la organización Acción Ciudadana, que ha realizado un seguimiento del control del financiamiento de los partidos políticos y de la propaganda electoral en los medios en colaboración con la organización no gubernamental Transparencia Internacional, la mayoría de los partidos políticos no rindió cuentas al TSE<sup>36</sup> tras la primera vuelta electoral. Los únicos partidos que entregaron informes a la autoridad electoral fueron la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), el Partido Patriota (PP) y Bienestar Nacional. A pesar de que tanto la UNE como el PP han cumplido con la entrega de los informes, las cifras de gasto declaradas quedaban muy por debajo de las estimadas a partir de los resultados del monitoreo de propaganda electoral emitida en los diversos medios de comunicación, lo que pone de manifiesto la necesidad de un control más efectivo y consistente por parte del TSE.

El TSE adoptó, con el objetivo de poder mejorar el cumplimiento de sus nuevas funciones de control y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas y de la publicidad electoral, dos Acuerdos que contienen una propuesta de reestructuración organizativa y funcional de la Auditoría Electoral del TSE y contemplan el diseño y desarrollo de un sistema para automatizar los procedimientos de

---

<sup>35</sup> LEPP, artículo 21. Para el periodo 2007-2011 la retribución por resultados a los partidos políticos se establece en función de los resultados oficializados por los Acuerdos del TSE nr. 0598-2007 y 622-2007. La Unidad de Auditoría del TSE calcula que los partidos políticos que participaron en la primera vuelta electoral del pasado 9 de septiembre, recibirán una aportación de aproximadamente 61 millones de quetzales.

<sup>36</sup> *vid* "Informes de Acción Ciudadana" en [www.informateyvota.com](http://www.informateyvota.com).

control y fiscalización de los gastos e ingresos de las organizaciones políticas<sup>37</sup>. Esta medida, sin duda positiva, puede constituir el germen de una reforma significativa que contribuya a subsanar la actual incapacidad organizativa y técnica del TSE en el cumplimiento de sus responsabilidades legales de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.

*D: Quejas y recursos durante la campaña*

Durante la campaña electoral los partidos políticos presentaron diversas quejas verbales ante el TSE relativas a infracciones de las normas que regulan la campaña electoral. Las más frecuentes se refirieron a la realización de campañas negras a través de Internet o mediante la distribución de volantes; intimidaciones a afiliados o simpatizantes de organizaciones políticas mientras colocaban propaganda electoral; y destrucción de material de propaganda electoral. Las quejas verbales sólo son investigadas por el TSE si los partidos políticos las formalizan, lo que, a la hora de la verdad, no sucede en la mayoría de los casos.

La Inspección General del TSE, entidad que recibe las denuncias de infracciones y les da seguimiento, informó que, de las 31 denuncias formales recibidas, la mayoría se referían a anomalías en las cédulas de vecindad (normalmente, duplicaciones) y muy pocas a violaciones de las reglas de campaña. De los 31 procesos, 29 fueron remitidos al Ministerio Público para su investigación. En el momento de la salida del país de la MOE, no había sido posible aún obtener información sobre la situación de los procesos.

*E: Educación al votante*

El Tribunal Supremo Electoral, a través de la Unidad de Capacitación, Divulgación y Educación Cívica Electoral (UCADE), organizó campañas de educación al votante durante las dos vueltas electorales, dirigidas de forma diferenciada al votante urbano y al rural. Durante la primera vuelta, el enfoque privilegió la información sobre los centros de votación en los que votar, ante el evidente (y en muchos casos confirmado durante la primera jornada electoral) riesgo de confusión entre las JRV para votantes actualizados y no actualizados. Durante la segunda vuelta, la UCADE decidió concentrar sus esfuerzos en la motivación al voto, dada la tradicional caída de la participación que se registra en Guatemala en las segundas vueltas presidenciales.

Las campañas de divulgación se realizaron a través de emisoras de radio de alcance nacional, radios comunitarias, prensa escrita, y televisión. La divulgación en los idiomas

---

<sup>37</sup> Acuerdos nrs. 675-2007 y 677-2007. El Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH/CAPEL ha dado apoyo técnico a varias iniciativas encaminadas al fortalecimiento y modernización del TSE desde febrero de 2006, también en el ámbito del financiamiento de las organizaciones políticas y su fiscalización.



mayas mejoró respecto a ejercicios anteriores, aunque no alcanzó la difusión deseable. El TSE creó, además, un número de teléfono de información, una página web e instaló diversos puestos informativos en centros comerciales urbanos. Con el objetivo de informar al votante actualizado y mas bien rural, UCADE envió aproximadamente 3.5 millones de telegramas personalizados con los datos del centro de votación en el que correspondía votar a cada destinatario. Los auxiliares de CEM desempeñaron un importante papel en todo este esfuerzo de divulgación, actuando especialmente como cadenas de transmisión de la información electoral a las comunidades rurales más aisladas e, incluso, distribuyendo personalmente muchos de los telegramas mencionados anteriormente.

Las campañas de divulgación comenzaron con varios días de retraso respecto a la fecha prevista en ambas vueltas, lo que disminuyó en cierta medida su efectividad en un país con vastas regiones rurales y serios déficit educativos, a lo que se añadía, en este proceso, el desafío de la descentralización de las JRV y la confusión que en muchos casos provocaba entre los votantes. A fin de promover la eficiencia de las campañas de información al votante, el TSE debería cumplir con el requisito legal de promover campañas continuas tanto para familiarizar a los ciudadanos empadronados con la mecánica electoral como, sobre todo, para promover el registro del elevado número de ciudadanos no empadronados, ensanchando de ese modo el cuerpo electoral en conformidad con el principio internacional de inclusión democrática.

## IX. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LAS ELECCIONES

### A. Valoración general

El panorama de medios de comunicación en Guatemala refleja en gran medida las diferencias existentes entre el ámbito urbano y rural del país. Mientras los medios escritos radican en Guatemala capital y otras zonas urbanas cuyos residentes son principalmente ladinos que hablan español y saben leer, la radio alcanza mayoritariamente a la población más pobre y analfabeta del país, que en su mayoría es población indígena ubicada en las regiones más aisladas del país. Por su parte, la TV llega a los diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, aunque con mayor presencia en las zonas urbanas y con una cobertura nacional gracias a sus repetidoras en los cuatro puntos cardinales del país.

Una de las principales características de los medios de comunicación en Guatemala es la radicación del control de los mismos en manos de unos pocos grupos empresariales de carácter familiar. Hecho que limita la pluralidad de las líneas editoriales de los medios. El caso más claro de esta circunstancia es el monopolio de la televisión nacional abierta, encabezado por el empresario mexicano Ángel González quien controla los 4 canales existentes en el país (*Canal 3, Canal 7, Canal 11 y Canal 13*), además de la emisora radiofónica *Radio Sonora*.

Por su parte, la prensa escrita está dominada mayoritariamente por la familia Marroquín que, bajo el grupo Prensa Libre, controla los diarios de mayor tirada nacional (*Prensa Libre y Nuestro Diario*) así como el único canal de televisión por cable de cobertura nacional (*Guatevisión*).

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

En lo que respecta al sistema de comunicación radial, en Guatemala operan más de 500 radios legalmente autorizadas, controladas principalmente por sólo 9 grupos mediáticos de carácter familiar, más la Iglesia Católica y la Evangélica. Las denominadas radios comunitarias (unas 200 frecuencias en todo el país) juegan un importante papel en el ámbito indígena y rural; sin embargo atraviesan actualmente una complicada situación respecto a su estatus legal<sup>38</sup> y la feroz competencia de las radios privadas.

En Guatemala existen sólo dos medios de comunicación de carácter estatal: el periódico *Diario de Centro América* y la emisora de radio *TGW*. *Diario de Centro América* posee una tirada limitada (12.000 ejemplares) y su distribución se reduce al área capitalina, mientras que la *TGW*, si bien cuenta con una cobertura nacional, registra una audiencia bastante reducida y su influencia en la población es por tanto escasa.

Actualmente, la prensa en Guatemala goza de buena credibilidad y asociaciones como la Asociación de Periodistas de Guatemala (APG) o el Centro de Reportes Informativos de Guatemala (CERIGUA) consideran que existe libertad de prensa en el país. No obstante, esporádicos episodios de amenazas, agresiones e incluso muertes de periodistas se registran cada año en el país. Además, si bien no existe censura por parte del gobierno, el elevado clima de violencia vinculado principalmente al mundo del narcotráfico y el crimen organizado ha generado un aumento de la autocensura impuesta por los propios medios de comunicación, principalmente en el ámbito departamental

#### *B. Marco regulatorio de los medios de comunicación en periodo electoral*

La Constitución Política de la República de Guatemala (1985), en su Artículo 35, garantiza la libertad de emisión del pensamiento a través de cualquier medio de difusión, sin censura ni licencia previa. Asimismo garantiza el libre acceso a las fuentes de información y establece que los medios de comunicación social no podrán ser expropiados bajo ningún caso, ni sus talleres o equipos clausurados, embargados, intervenidos o confiscados. Todos los aspectos relativos a este derecho constitucional están regulados en la *Ley de Emisión del Pensamiento* (1966) que, junto con la *Ley de Radiocomunicaciones* (1980), constituyen la principal legislación vigente en Guatemala en relación a los medios de comunicación.

De cara a las elecciones Presidenciales, Legislativas y Municipales del pasado 9 de Septiembre de 2007, Guatemala contó por primera vez con una legislación específica que regula la actuación de los medios de comunicación en un contexto de campaña electoral. Así, la revisión de la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* (1985) en el año 2004 estableció límites en la cantidad de tiempo y espacio asignados en prensa, radio y televisión a la difusión de propaganda electoral.

En conformidad a los artículos 220 y 222 de la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, el 17 de Mayo de 2007 el Tribunal Supremo Electoral (TSE), junto con los Fiscales

---

<sup>38</sup> Según estimaciones de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) más de 700 emisoras de radio estarían operando en Guatemala de manera ilegal.

Nacionales de los diferentes partidos políticos, estableció los siguientes tiempos y espacios máximos de propaganda electoral en los medios radiales, televisivos y escritos:

- 12 minutos diarios de propaganda electoral para cada partido en cada uno de los 4 canales de TV abierta durante los siete días de la semana (84 minutos semanales)
- 308 minutos semanales de propaganda electoral (44 minutos diarios) por cada partido político en cada empresa de TV por cable.
- 385 minutos semanales de propaganda electoral (55 minutos diarios) por cada partido en cada emisora de radio.
- Una página diaria, o su equivalente en pulgadas, de propaganda electoral por cada partido en cada medio escrito.

Estos límites no son aplicables a los medios de comunicación de carácter gubernamental, en los que no está permitido difundir propaganda electoral. Tampoco se incluye en la mencionada legislación disposición alguna sobre oferta de tiempo gratuito a los partidos y/o candidatos en los medios electrónicos.

Según el Artículo 6 del *Reglamento de Control y Fiscalización de las Campañas Publicitarias de las Elecciones Generales*, todos los partidos políticos deben tener acceso a iguales oportunidades de contratación de tiempos, horarios y espacios de propaganda en los medios de comunicación. En ese sentido, los Artículos 8 y 12 de este reglamento, así como el Artículo 222 de la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* establecen que los medios de comunicación deben remitir a la Auditoría Electoral sus tarifas comerciales, las cuales deberán ser el promedio de las tarifas mantenidas durante los 6 meses anteriores a la convocatoria de las elecciones. De igual manera, aquellos medios que difundan propaganda electoral deben remitir a la Auditoría Electoral informes diarios de sus emisiones.

Para dar seguimiento al cumplimiento de todas estas disposiciones, el *Reglamento de Control y Fiscalización de las Campañas Publicitarias de las Elecciones Generales*, en su Artículo 13, faculta al TSE a desarrollar un monitoreo de medios a través de la Inspección General, a través de contratación de una empresa privada, o mediante la combinación de ambas posibilidades. Sin embargo dicho monitoreo nunca fue llevado a cabo por el TSE, quien alude a limitaciones presupuestarias y de personal para el desarrollo efectivo de dicha tarea.

### C. Monitoreo de la cobertura de las elecciones en los medios

La MOE UE monitoreó un total de 15 medios de comunicación nacionales (14 durante la primera vuelta) con la finalidad de evaluar el grado de imparcialidad de dichos medios y su nivel de cumplimiento de las normativas legales vigentes en materia de cobertura informativa de la campaña electoral. Además dicho monitoreo permitió a la MOE UE verificar el nivel de acceso de los distintos partidos y candidatos a los diferentes medios de comunicación, así como la pertinencia y consistencia de cualquier eventual queja presentada por los partidos sobre la calidad de la cobertura recibida por parte de los medios.

La muestra seleccionada por la MOE UE para su monitoreo tomó en cuenta medios de comunicación tanto públicos como privados, electrónicos e impresos, de mayor audiencia y con diferentes tendencias editoriales. Los medios monitoreados por la MOE UE fueron los siguientes:

Prensa escrita: *Prensa Libre*, *Nuestro Diario*, *Siglo XXI*, *Al Día*, *El Periódico*, *Diario de Centro América* (estatal) y *La Hora*.

Cadenas de TV: *Guatevisión*, *Canal 3*, *Canal 7* y *Canal 13*.

Radios: *Radio Punto*, *Radio Sonora*, *Emisoras Unidas* y *TGW* (estatal).

Un total de 6 monitores de medios, debidamente instruidos y capacitados en la metodología de monitoreo del Instituto Europeo de Medios de Comunicación, registraron diariamente el tiempo de antena, el espacio y el tono que los medios nacionales dedicaron a los diferentes candidatos y partidos políticos.

Los medios de comunicación guatemaltecos cumplieron, en general, con su función informativa y proporcionaron a los candidatos y partidos políticos una plataforma para presentar al electorado sus propuestas programáticas. Además, y tal y como establece el Artículo 6 del *Reglamento de Control y Fiscalización de las Campañas Publicitarias de las Elecciones Generales*, los partidos políticos y candidatos tuvieron acceso a iguales oportunidades de contratación de tiempos y espacios de propaganda electoral en los medios.

En general, periódicos, cadenas de televisión y emisoras de radio nacionales respetaron los tiempos y espacios máximos establecidos por ley para la difusión de propaganda electoral. Así, de entre todos los medios monitoreados por la MOE UE, sólo los diarios *Prensa Libre*, *El Periódico* y *Al Día* rebasaron en una ocasión, durante el primer período de campaña electoral, el espacio máximo estipulado, concediendo a un mismo partido más de una página de propaganda electoral en el mismo día.

No obstante, un total de 178 de los 483 medios registrados a nivel nacional ante el TSE como difusores de propaganda electoral no cumplieron con su obligación de remitir a la autoridad electoral informes diarios sobre sus pautas publicitarias contratadas por los partidos políticos. Según los datos de la propia Auditoría Electoral, de los 178 medios que no cumplieron con la ley 8 eran medios escritos, 44 eran cadenas de TV por cable, 112 eran radioemisoras y 14 otros medios de diferente índole.

En ese sentido cabe destacar que, si bien las nuevas disposiciones en la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* y el *Reglamento de Control y Fiscalización de las Campañas Publicitarias* han contribuido a un mayor control de la difusión de propaganda electoral en los medios, el TSE carece de los medios adecuados para verificar el incumplimiento de dichas regulaciones e imponer las sanciones pertinentes.

En conformidad con el Artículo 223 de la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, todos los medios analizados por la MOE UE interrumpieron la difusión de propaganda electoral 36 horas antes de ambas jornadas de votación. Sin embargo, violaciones a

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

dicho artículo fueron observadas por la MOE UE en ambos períodos de campaña. En concreto, durante la propia jornada electoral del 9 de Septiembre y antes del cierre de los centros de votación, el diario *El Periódico* publicó en edición especial los resultados de una encuesta realizada a pie de urna mostrando hipotéticos resultados electorales no oficiales. Este hecho contravino de forma clara la prohibición expresa establecida en el mencionado Artículo 223 de la Ley Electoral sobre la realización de encuestas electorales de cualquier tipo en la jornada electoral y durante las 36 horas anteriores a dicha jornada.

Por su parte, en las horas previas a la segunda elección presidencial del 4 de Noviembre *Guatevisión* y *Emisoras Unidas* difundieron varias entrevistas con claro tinte proselitista. Específicamente, en la tarde del 2 de noviembre *Guatevisión* emitió bajo el programa “*Acción Positiva*” una entrevista con el candidato a la vicepresidencia por la UNE, Rafael Espada, mientras que *Emisoras Unidas* difundió en su espacio “*Hablando Claro*” una entrevista con Sandra de Colom, esposa del candidato presidencial de la UNE. Asimismo, durante la jornada del 3 de Noviembre *Guatevisión* re-difundió entrevistas grabadas en el programa “*Viva la mañana*” con los candidatos presidenciales de la UNE y el PP y sus respectivas esposas, en las que los propios candidatos ensalzaron sus candidaturas y cuestionaron la de su rival.

Especial atención merece también la difusión, durante ambos períodos de campaña, de los llamados “infomerciales” por parte de los canales de televisión abierta *Canal 3*, *Canal 7* y *Canal 13*. Estos espacios, presentados bajo títulos como “*Agenda Partidaria*” o “*Agenda Política*” mostraron a la audiencia, en formato de noticia, diversas actividades de campaña de los principales partidos políticos en contienda. No obstante dichos espacios televisivos, muchas veces elaborados por los propios partidos y remitidos a las cadenas para su difusión gratuita, mantenían un claro tono proselitista propio de un campo pagado de propaganda electoral y no de una nota informativa.

Como iniciativa positiva y loable, diferentes medios -especialmente entre la prensa escrita- ofrecieron a los votantes información detallada sobre propuestas programáticas de los principales partidos que concurrían a las elecciones. Asimismo, la difusión de entrevistas con candidatos y foros televisados en ambos períodos de campaña contribuyó a una mejor información de los ciudadanos sobre las diferentes opciones políticas. Sin embargo, durante el período de campaña de la primera vuelta electoral, periódicos y radios mostraron desde sus espacios de opinión una pluralidad limitada que pudo dificultar al votante obtener una visión completa de las distintas posiciones políticas existentes en el proceso.

Si bien en el ámbito capitalino los medios nacionales desarrollaron su trabajo bajo un clima de normalidad y libertad de expresión, casos claros de intimidación, amenazas e incluso secuestro a periodistas fueron observados por la MOE UE en departamentos como Quetzaltenango, El Progreso y Baja Verapaz. Asimismo la MOE UE constató, con preocupación, los ataques de carácter político dirigidos contra la emisora de radio capitalina, *Radio Nuevo Mundo*, los días 4 y 11 de septiembre, así como la pérdida de la señal televisiva de *Guatevisión* registrada el día 24 de octubre, justo antes de la transmisión de un programa especial con el candidato presidencial de la UNE y que afectó a un total de 7 zonas de la capital y parte de Mixco.

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

El resultado del monitoreo de medios desarrollado por la MOE UE refleja que, en términos generales, los medios de comunicación nacionales cubrieron ambos períodos de campaña electoral de manera razonablemente equilibrada.

Durante el primer período de campaña electoral la mayoría de los partidos y candidatos que concurrían a las elecciones tuvieron acceso a todos los medios nacionales analizados. Sólo partidos con poco respaldo electoral como DC, DIA, UCN y ANN no fueron nunca mencionados en alguno de los medios monitoreados. En ese sentido, periódicos, cadenas de televisión y emisoras de radio nacionales brindaron, salvo algunas excepciones, una cobertura informativa proporcional a la importancia de los partidos políticos, otorgando mayor espacio y tiempo de antena a aquellas opciones políticas con mayor respaldo electoral. Sólo *Canal 3 TV*, *Canal 7* y *Radio Sonora* mostraron una cobertura noticiosa desproporcionada a favor del candidato presidencial del FRG, Luis Rabbe<sup>39</sup>.

Según los datos reflejados en el monitoreo de medios, la UNE fue el partido que recibió mayor cobertura electoral tanto en radio y televisión, como en prensa, seguido del PP (*ver Cuadro 1*). El tono de dicha cobertura fue, en general, neutral, con excepción de ciertos favoritismos detectados en las cadenas de televisión abierta antes mencionadas.

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>RADIO</b>	<b>TELEVISIÓN</b>	<b>PRENSA ESCRITA</b>
<b>UNE</b>	15.1%	14.5%	27.3%
<b>PP</b>	14.7%	12.8%	25.9%
<b>GANA</b>	14.1%	7.8%	12.4%
<b>FRG</b>	17.6%	10.5%	2.6%
<b>PAN</b>	3.1%	5.6%	2.8%
<b>UCN</b>	2.4%	1.3%	1.3%
<b>CASA</b>	3.5%	4.3%	5.4%
<b>EG</b>	6.1%	7.2%	9.3%
<b>UD</b>	2.3%	5.8%	1.6%
<b>DC</b>	2.3%	3.9%	12.4%
<b>ANN</b>	3.0%	5.2%	2.8%
<b>URNG</b>	1.7%	5.4%	1.7%
<b>PU</b>	12.4%	11.3%	4.3%
<b>DIA</b>	1.5%	4.7%	1.3%

*Cuadro 1: Distribución de la cobertura total recibida por los partidos políticos en el primer periodo de campaña*

De igual manera, la cobertura del segundo período de campaña por parte de los medios nacionales fue, en general, equilibrada y razonablemente ajustada a los estándares internacionales. Los dos candidatos a la presidencia gozaron de similares oportunidades para trasladar sus mensajes y propuestas a la ciudadanía, observándose sólo una

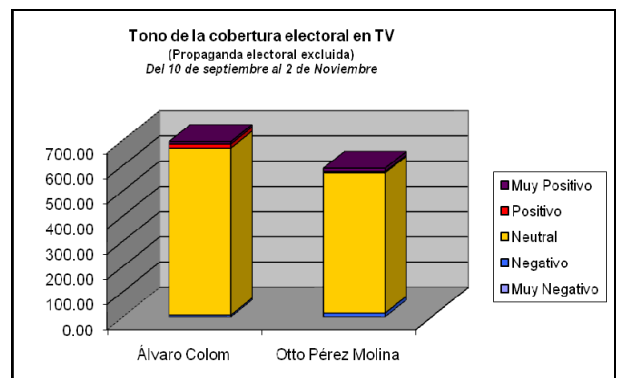
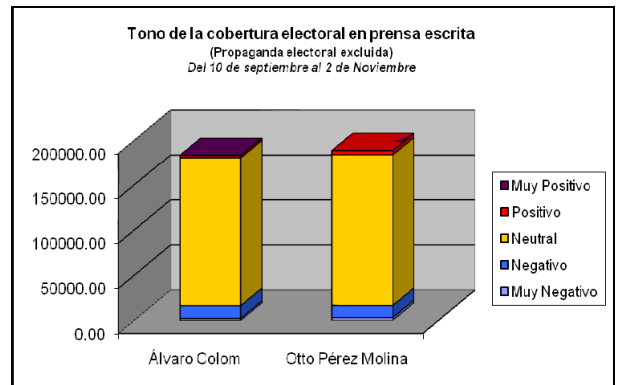
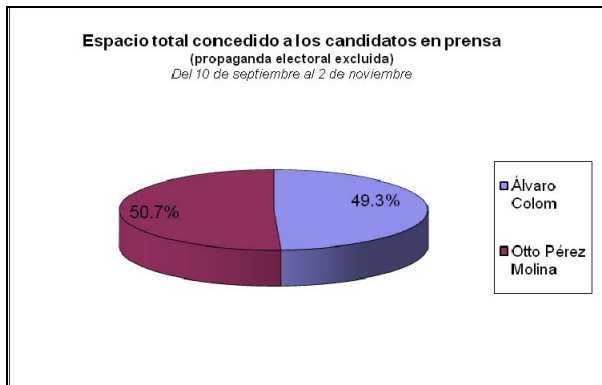
<sup>39</sup> El propietario de Canal 3, Canal 7 y Radio Sonora, el empresario mexicano Ángel González, es cuñado de Luis Rabbe.

cobertura ligeramente superior para la UNE en los medios televisivo y radiofónico (ver Cuadro 2).

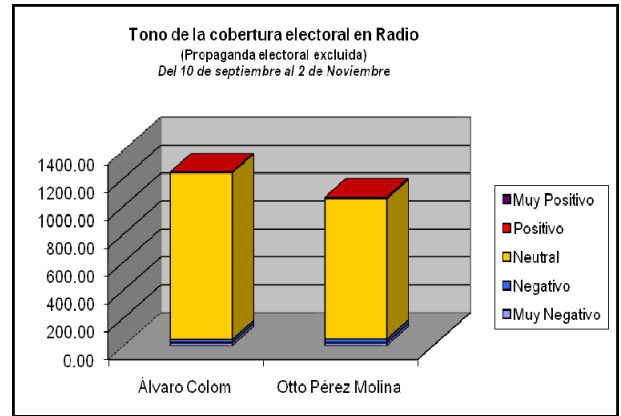
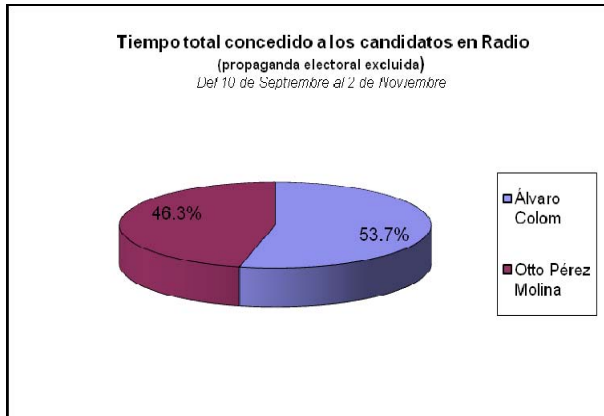
PARTIDO POLITICO	PRENSA	RADIO	TELEVISION
UNE	50.1%	55.2%	56.4%
PP	49.9%	44.8%	43.6%

Cuadro 2: Distribución de la cobertura total recibida por los partidos políticos en el segundo periodo de campaña

El resultado del monitoreo de la MOE UE refleja que en el período comprendido entre el 10 de Septiembre y el 2 de Noviembre los candidatos Álvaro Colom y Otto Pérez Molina recibieron, respectivamente, el 49.3% y el 50.7% de la cobertura en prensa escrita; el 54.1% y el 45.9% de la cobertura televisiva y el 53.7% y el 46.3% de la cobertura radiofónica. El tono de dichas coberturas fue mayoritariamente neutral, si bien en ocasiones -especialmente en los días previos a la jornada electoral- se detectó cierto sesgo en el contenido de algunas notas informativas con la finalidad de favorecer o perjudicar a alguna de las dos opciones políticas (ver gráficos<sup>40</sup>).



<sup>40</sup> Para ver gráficos finales de cada uno de los 15 medios monitoreados durante los 2 periodos de campaña, ver Anexos número ....



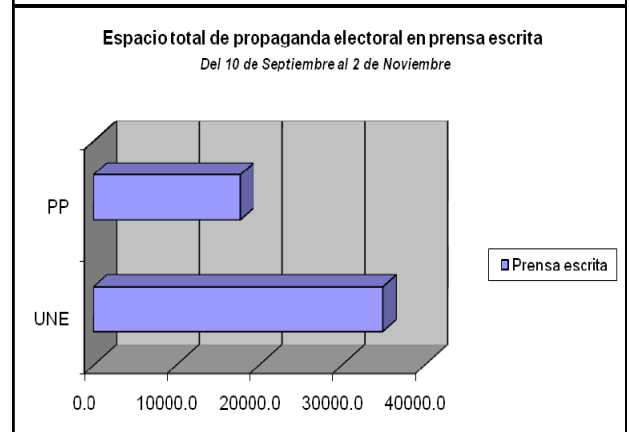
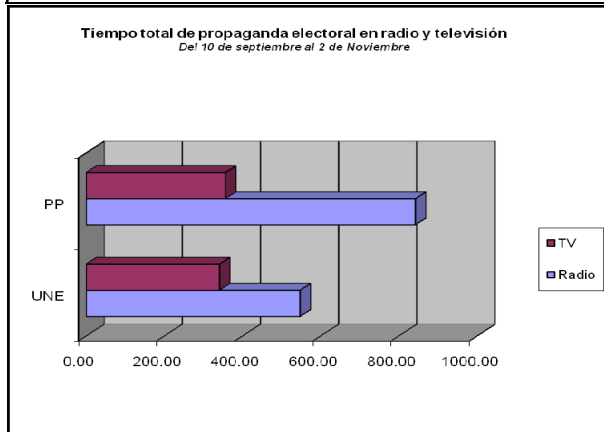
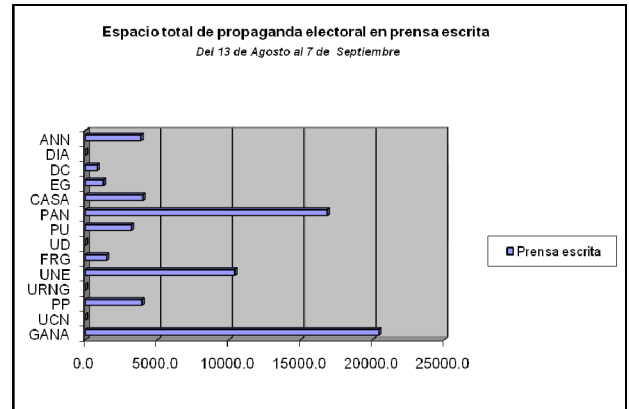
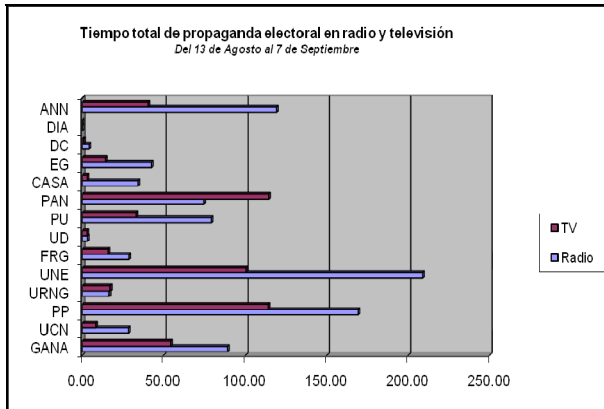
En lo que se refiere a la inversión realizada por los diferentes partidos en la difusión de propaganda electoral a través de los medios de comunicación el monitoreo refleja tendencias claras en las estrategias de cada formación política. Mientras el PP fue el partido que, en conjunto, compró más tiempo en radio y TV para la difusión de su propaganda electoral a lo largo de los dos períodos de campaña, la UNE fue quien contrató más campos pagados en la prensa escrita.

Significativo es el hecho de que, si bien la inversión de UNE y PP en propaganda electoral en televisión fue casi la misma (441.51 minutos para la UNE frente a 471.25 minutos para el PP), en prensa escrita la UNE gastó más del doble que el PP para la difusión de su propaganda (45,322.5 cm<sup>2</sup> de la UNE frente a 21,610.6 cm<sup>2</sup> del PP). En radio, el PP contrató un total de 1011.7 minutos de propaganda electoral, frente a los 756.36 minutos comprados por la UNE.

Analizando los resultados del monitoreo correspondientes al primer periodo de campaña electoral se observa que partidos como PAN, GANA y ANN fueron, junto con el PP y la UNE, quienes más invirtieron en propaganda electoral. De hecho GANA (20,459.4 cm<sup>2</sup>) y PAN (16,852.5 cm<sup>2</sup>) fueron los partidos que más campos pagados contrataron en la prensa escrita (*ver gráficos*).

Respecto a la segunda vuelta, el monitoreo refleja con claridad que la UNE puso especial hincapié en difundir más propaganda electoral en prensa escrita (medio del ámbito urbano, en el que Álvaro Colom obtuvo menos respaldo en la primera vuelta), mientras que el PP realizó su mayor inversión en radio (principal medio del ámbito rural, en el que Otto Pérez obtuvo menos respaldo en la primera elección presidencial (*ver gráficos*)).





## X. PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

Las elecciones de 2007 han sido las primeras de la historia de Guatemala en las que una mujer indígena, en este caso Rigoberta Menchu Tum, competía por la Presidencia de la República. Más allá del impacto simbólico, importante sin duda, que esa candidatura haya podido tener (o vaya a tener en el futuro) sobre el avance de la inclusión política en el país, lo cierto es que la participación política activa de las mujer sigue siendo muy limitada en relación su peso demográfico en el conjunto de la población. Este déficit participativo se ha dejado sentir, en las recientes elecciones, tanto en el ámbito local (alcaldías) como en el nacional (diputaciones, Vicepresidencia y Presidencia).

A pesar de que la problemática de la inclusión política de la mujer va ganando peso en el discurso de los partidos políticos, el análisis de la mayoría de sus programas de gobierno demuestra que aún no se concede la importancia que sería deseable a los déficit participativo y de representación política de este segmento poblacional. Asimismo, la participación de la mujer en los partidos políticos y en la vida institucional en general sigue siendo escasa. Como muestra de esto último, basta recordar que en las propuestas de gabinetes de gobierno avanzadas tanto por la UNE como por el PP no se incluían mujeres para dirigir ministerios o secretarías o que, a finales de 2007, la presencia de mujeres se reducía a un 13% en el Gobierno, un 29% en el Poder Judicial y un 8.8% en el Congreso. De los 5 miembros del Tribunal Supremo electoral que dirigió el reciente proceso electoral tan sólo uno era mujer.

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

Los partidos políticos, sin embargo, parece que comienzan a tomar conciencia de la importancia del voto femenino, que representa el 46,9% del padrón utilizado en las elecciones de 2007<sup>41</sup>. De hecho, buena parte de los principales partidos políticos han incluido en sus programas propuestas tendentes a la promoción de la igualdad de género y a la protección de la mujer en diversos campos, con medidas que van desde la adopción de políticas activas contra la discriminación hasta el combate de la violencia de género o la tipificación del acoso sexual en el Código Penal. Entre los planes presentados, fueron bastantes los que contemplaron en términos generales el fomento de la participación política de las mujeres, pero muchos menos los que incluyeron propuestas institucionales concretas en ese sentido.

Sin embargo, y a pesar de la incipiente presencia del enfoque de género en buena parte de las propuestas electorales de los partidos, esta preocupación no parece haberse plasmado en sus planillas. Tampoco parecen haber calado excesivamente entre ellos los llamados y recomendaciones que les han dirigido en diversas ocasiones tanto el Gobierno como diversas organizaciones de la sociedad civil, orientados a promover la inclusión de mujeres en las candidaturas, especialmente en las primeras casillas. Si atendemos a un informe preliminar publicado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), observamos que entre las 18.508 candidaturas a diputaciones, alcaldías y corporaciones municipales, tan sólo 2.617 correspondieron a mujeres (sin entrar en el detalle del lugar ocupado dentro de las listas), lo que, en términos porcentuales, representa un 14,13% del total. Aún así, y es positivo señalarlo, este dato indica un ligero aumento respecto al 9% de candidaturas femeninas registrado en la pasada contienda electoral (2003), pero queda, en cualquier caso, muy por debajo de los porcentajes exhibidos por otros países de la subregión.

Si los datos sobre las candidaturas de mujeres reflejan un fuerte déficit de participación, los porcentajes referidos a cargos electos muestran un desequilibrio aún mayor. Así, tan sólo 8 mujeres fueron elegidas alcaldesas en los 332 municipios del país (3 de la UNE, 3 del PP, 1 del FRG y 1 de la GANA). Por su parte, el nuevo Congreso contará con 17 mujeres diputadas, el 10.8% del total de congresistas, lo que supone un tímido aumento del 1.94% respecto a la anterior legislatura (7 de la UNE, 3 de la GANA, 3 del PP, 2 de EG, 1 del FRG y 1 de CASA).

En lo que se refiere al ejercicio del sufragio activo, en 2007 se confirmó el peso de las mujeres en el proceso electoral: el 42.8% de los votos fueron emitidos por mujeres. En este punto, la descentralización de las JRV parece haber tenido un efecto positivo en la participación de las mujeres de las áreas rurales, trabadas tradicionalmente en sus desplazamientos a las cabeceras municipales por las cargas familiares que soportan, al acercar los centros de votación a sus domicilios.

Finalmente, y ya en el ámbito de la organización del proceso electoral, el número de mujeres que participaron como presidentes de mesa en la Juntas Receptoras de Voto

---

<sup>41</sup> Lo que, a su vez, no hace sino poner de manifiesto otro déficit de participación femenina, puesto que el peso demográfico de la mujer en Guatemala es cuatro puntos superior (51%).

alcanzó por vez primera un porcentaje elevado del total, el 42%, según estimaciones de la MOE UE.

## **XI. PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

Quizá por efecto del proceso de descentralización de las JRV o de la irrupción, fuertemente mediática, de la candidatura indígena de Rigoberta Menchu Tum a la Presidencia de la República, el interés de los 14 partidos políticos en el electorado indígena fue más fuerte que en anteriores campañas electorales. Así, varios programas retomaron el concepto, contenido en los Acuerdos de Paz, de la construcción de Guatemala como un Estado multiétnico, pluricultural y multilingüe (UNE, DCG, URNG-Maíz, ANN) y subrayaron la importancia del combate contra la discriminación racial (UCN, ANN, PU). Sin embargo, la mayoría de las propuestas dirigidas al electorado indígena se centraron principalmente en el ámbito económico, sobre todo en la promoción y financiación del desarrollo rural y de la agroindustria (PP, UNE, EG, FRG, GANA, PU, DCG, UD, URNG, UCN). Tan sólo la URNG-Maíz y la ANN retomaron el tema de la reforma agraria, mientras la UNE y GANA centraron sus propuestas en el desarrollo del cooperativismo. No obstante, la mayoría de los dirigentes indígenas expresaron su preocupación por la pobreza de las propuestas de los partidos políticos y no dudaron en denunciar repetidamente el desconocimiento de la problemática indígena por parte de los principales candidatos, capitalinos en su mayoría.

El análisis del nivel de participación de las comunidades indígenas en los procesos electorales en Guatemala se enfrenta a un problema de fiabilidad estadística derivada de la inexistencia de datos demográficos desagregados según criterios de adscripción étnica, y también de la propia ambigüedad de los criterios utilizados para esa desagregación, como consecuencia del carácter mestizo de buena parte de la población guatemalteca. Las estimaciones más serias sitúan el porcentaje de población indígena en una ancha franja que iría del 40 al 60% del total nacional. En cualquier caso, es evidente que, tanto en lo que se refiere a la participación de los indígenas en la vida de los partidos políticos como en los niveles de representación alcanzados en planillas electorales y cargos electivos, su presencia es muy inferior a la que correspondería a su peso demográfico en el conjunto nacional.

Así, de los 432 puestos que resultan de la suma de los miembros de los Consejos Ejecutivos Nacionales (CEN) de los partidos que concurrieron a las pasadas elecciones, tan sólo 43 estaban ocupados por indígenas, un 10% del total.

Si analizamos la participación en las candidaturas presentadas en 2007, de los 753 candidatos a diputados por los cinco partidos que encabezaban las encuestas en la primera vuelta, 107 eran indígenas, si bien sólo 11 encabezaban los diferentes listados departamentales y ninguno el nacional. Encuentro por Guatemala (EG) fue la agrupación que contó con mayor número de indígenas entre sus candidatos, con 44, seguido a gran distancia por la GANA, que incluyó a 19, y la UNE, que presentó 17 candidatos indígenas al Congreso. El porcentaje de participación candidaturas indígenas aumenta notablemente, aunque siempre por debajo de su peso estimado en el conjunto

nacional, en el ámbito municipal: de 3700 candidatos a Alcaldes, 845 fueron indígenas, lo que representa un 22%.

El número de diputados mayas elegidos en las recientes elecciones legislativas fue de 23 (14% de los congresistas), lo que representa un aumento estimable (4.51%) en relación a los 15 que obtuvieron mandato en 2003. La representación de los pueblos xinka y garífuna, que en conjunto engloban a menos del 10% de la población indígena del país, sigue siendo inexistente. A nivel local, sin embargo, se registra una mayor representación, fundamentalmente en los municipios de población muy homogénea. Así, la MOE UE estima que 129 de los alcaldes recientemente elegidos son indígenas, lo que supone el 38.86% del total de municipios y un aumento del 1.81% respecto a 2003<sup>42</sup>.

Guatemala no ha contado, a lo largo de su historia como nación independiente, con ningún Presidente ni Vicepresidente indígena. Desde 1985, tan sólo tres candidatos indígenas se han postulado al cargo de Vicepresidente de la República, dos de ellos en las elecciones de 2007, a las que concurrió por primera vez, como ya hemos señalado, una mujer indígena a la Presidencia del país. Ésta, Rigoberta Menchú Tum, Maya K'iche candidata por Encuentro para Guatemala (EG), obtuvo un resultado discreto: el 3.09% del total de votos válidos emitidos. El fracaso electoral de su candidatura, que evidentemente obedece a causas diversas, parece poner de relieve la escasa relevancia, por el momento, de un voto conscientemente indígena en Guatemala.

En relación al ejercicio del sufragio activo, los departamentos de mayoría indígena superan la media nacional de participación electoral, según el sexto informe de Mirador Electoral. El documento se basa en datos oficiales del Tribunal Supremo Electoral sobre la primera vuelta, e identifica 94 municipios que engloban el 52.4% de la población indígena del país. En la mayoría de estas localidades, el porcentaje de participación electoral habría superado, según el informe, el 60% de participación registrado en el resto del país. No cabe duda de que el proceso de descentralización de las JRV, al acercar los centros de votos a las aldeas y pueblos en los que vive buena parte de la población indígena del país, ha beneficiado la participación este segmento poblacional.

Respecto a la administración electoral, hay que subrayar dos iniciativas del TSE destinadas a mejorar la comunicación entre las comunidades indígenas y las distintas Juntas Electorales. Por un lado, la administración electoral incrementó respecto a procesos anteriores, sobre todo durante la segunda vuelta, el uso de lenguas indígenas en las radios comunitarias para hacer llegar a las comunidades información relativa al proceso electoral. Además, los nuevos Auxiliares de las Circunscripciones Electorales Municipales, desarrollaron una importante función de comunicación directa en las lenguas locales con las comunidades indígenas.

---

<sup>42</sup> Los departamentos donde más alcaldes indígenas resultaron elegidos fueron: Huehuetenango, con 22 alcaldías conquistadas; Sololá, con 17; San Marcos, El Quiché y Quetzaltenango con 14 cada uno; y Totonicapán con 8.

## **XII. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

La sociedad civil guatemalteca ha demostrado su compromiso con el proceso electoral a través de, entre otras iniciativas, la organización de varios grupos de observación electoral que, al mismo tiempo, han colaborado de forma significativa en tareas de sensibilización electoral e información al votante. Mirador Electoral y la Misión conjunta de la Universidad de San Carlos, Procuraduría de los Derechos Humanos y Arzobispado de Guatemala han logrado que estas elecciones sean las más observadas de la historia del país y han facilitado que un buen número de jóvenes se impliquen en el proceso. Por su parte, la Misión indígena de observación electoral se ha centrado en el acompañamiento de la problemática de los pueblos indígenas ante las elecciones y la Misión de observación electoral de CACIF ha mostrado el compromiso de la organización empresarial con el proceso.

Igualmente, y como ya se destacó en este informe, la iniciativa de sensibilización pública contra la infiltración del narcotráfico y del crimen organizado en el proceso electoral llevado a cabo por el Foro Guatemala, una plataforma que reunió a muchos de los grupos más relevantes de la sociedad civil del país, tuvo la virtud de contribuir a introducir en el debate público uno de los problemas que más gravemente amenazan la consolidación del proceso democrático.

## **XIII. JORNADAS ELECTORALES**

*A: Primera vuelta*

La MOE UE observó la apertura, las votaciones y el cierre de 530 mesas en todos los departamentos del país. La valoración general de las operaciones electorales realizada por los observadores de la Unión Europea fue muy positiva.

Desde la apertura, se verificó un muy buen nivel de desempeño técnico por parte de los miembros de las mesas de las JRV, a lo que sin duda contribuyó el elevado número de jóvenes que formaron parte de las mismas. La inmensa mayoría de las JRV observadas (88%) abrieron con puntualidad, y en el 82% de los centros de votación visitados había presencia de la Policía Nacional Civil, lo que evidencia el gran esfuerzo realizado por la propia PNC y por el Ministerio de Gobernación para garantizar una seguridad adecuada durante el ejercicio electoral.

Otro elemento destacable fue la presencia de fiscales de los partidos en el 97% de las JRV visitadas, destacando además una combinación equilibrada de representantes de partidos grandes y pequeños, que mostraron en general una actitud constructiva y cooperativa, en casi todas ellas. Notable fue también la presencia de observadores nacionales en todo el territorio guatemalteco, hecho que sin duda contribuyó a la transparencia del proceso y a su carácter de fiesta cívica.

El proceso de votación fue valorado como muy bueno o bueno en el 92% de las JRV observadas, el mismo porcentaje en que se consideró que el mismo había transcurrido de forma ordenada y bien organizada. El único problema identificado, vinculado al proceso de actualización de datos y al sistema de registro civil municipal, deriva de la

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

observación efectuada en el 18% de las JRV visitadas de casos de votantes que no encontraron sus datos en el padrón a pesar de haber actualizado su inscripción.

El proceso de cierre y conteo fue también valorado de forma muy positiva por los observadores. Infelizmente, al final de la jornada electoral se registraron episodios de violencia en algunos municipios (sobre todo en zonas de Alta Verapaz), vinculados generalmente a la reelección de alcaldes, y que en algunas ocasiones se prolongaron durante varios días.

#### *B: Segunda vuelta*

La MOE UE observó la apertura, las votaciones y el cierre de 550 mesas en todos los departamentos del país. La valoración general de las operaciones electorales realizada por los observadores de la Unión Europea fue positiva o muy positiva en el 96% de las JRV observadas.

La apertura de las JRV se produjo con puntualidad en el 100% de las mesas observadas. La jornada electoral estuvo marcada por la buena organización de las operaciones de votación, conteo y transmisión de resultados por parte de los miembros de las JRV que, como sucediera durante la primera vuelta, contaron un gran número de jóvenes entre sus miembros.

Junto a la buena organización de la jornada electoral, y en contraste con lo sucedido durante la primera vuelta, el hecho más destacable fue la total ausencia de incidentes tanto durante las votaciones como tras el cierre de las JRV. A ello contribuyó sin duda el dispositivo de seguridad puesto en pie por el Ministerio de Gobernación. Los observadores de la UE reportaron presencia de efectivos de la PNC en el 87% de las JRV visitadas.

En lo que se refiere a la fiscalización de las operaciones de votación y conteo, cabe señalar que se constató la presencia de fiscales de los dos partidos contendientes en la práctica totalidad de las mesas observadas. Igualmente, aunque con un cierto descenso respecto a la jornada del cuatro de septiembre, se registró una importante presencia de observadores nacionales en todo el territorio.

## **XIV. RESULTADOS**

### *A. Transmisión, integración y anuncio de los resultados provisionales*

La transmisión de los resultados provisionales de las distintas elecciones (Presidencial, al Congreso y a las Corporaciones Municipales) destacó por su buena organización en ambas vueltas, se produjo de forma rápida y fue gestionada con un elevado grado de transparencia, lo que permitió a observadores y fiscales de los partidos seguir sin restricciones la llegada de los resultados al Centro Nacional de Computo. La transmisión de los resultados a nivel nacional estuvo a cargo del Centro de Procesamiento de Datos del TSE, a excepción de en dos distritos electorales – el

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

Distrito Central y el Departamento de Guatemala - cuyas Juntas Electorales contrataron empresas privadas para este fin.

La eficaz transmisión de datos verificada en estas elecciones fue un elemento fundamental a la hora de generar confianza pública en el proceso y permitió a los fiscales de los partidos políticos acompañar sin restricciones las distintas fases del cómputo. El TSE instaló centros de transmisión electrónica de los resultados en la mayoría de los centros de votación, desde donde las actas de escrutinio fueron enviadas al Centro de Computo Central, al tiempo se entregaba una copia del acta a la JEM correspondiente y otra más era enviada directamente, por correo propio, al TSE (entrega física del acta en el Centro de Computo). Los resultados provisionales anunciados en las dos vueltas se basaron en los resultados transmitidos directamente por las JRV.

El TSE realizó una inversión significativa en tecnología, equipos y capacitación de los recursos humanos involucrados en la transmisión de los resultados electorales<sup>43</sup>. Del mismo modo, organizó también un simulacro de transmisión a nivel nacional unos días antes de la primera vuelta que permitió detectar y corregir preventivamente algunas deficiencias identificadas en el ejercicio. La experiencia del Director y de los técnicos del Centro de Procesamiento de Datos fueron, a su vez, claves para el éxito de la organización de la transmisión.

El anuncio de los resultados provisionales se hizo de forma eficiente, muy rápida y en un momento en el que el TSE ya contaba con el respaldo y la prudente garantía de un elevado porcentaje de sufragios escrutados. En la primera vuelta, el TSE anunció los resultados provisionales a las 8 de la mañana del día posterior a la jornada electoral, con aproximadamente el 95% de los votos escrutados. En la segunda vuelta, para la que se contemplaba un posible escenario de resultados ajustados, el anuncio se produjo tan sólo 4 horas después del cierre de las urnas. La transparencia del proceso de transmisión de datos, la abundante información pública disponible sobre el mismo y la posibilidad de seguimiento irrestricto por parte de los fiscales de los partidos políticos de las distintas etapas del proceso contribuyeron de manera decisiva a que la inmensa mayoría de los candidatos derrotados aceptara sin problema los resultados provisionales.

La MOE considera, sin embargo, que, con el objetivo de incrementar aún más la transparencia del proceso de transmisión de datos, el TSE debería en el futuro, con las justificables salvaguardas de seguridad, permitir a las organizaciones políticas que lo solicitasen realizar una auditoría de los códigos fuente del software de transmisión. Además, y sobre todo a nivel municipal, sería conveniente que se estableciera la obligatoriedad o la práctica de publicar una copia de los resultados de cada una de las JRV en los centros de votación en las que se encontraran instaladas.

#### *B: Publicación de los resultados definitivos*

---

<sup>43</sup> De acuerdo con el TSE, 2500 operadores manejaron 2000 equipos de cómputo para la transmisión de datos durante las pasadas elecciones.

Según la LEPP, el TSE dispone de un plazo de 8 días, una vez concluido el proceso electoral, para anunciar los resultados oficiales finales. La ley no aclara con precisión cuándo debe considerarse concluido el proceso electoral, de manera que la definición de ese momento queda como prerrogativa del TSE.

De acuerdo con el Reglamento de la LEPP, las actas que contienen los resultados electorales de las JRV constituyen el resultado final y oficial del escrutinio, salvo impugnaciones planteadas en las JRV (art. 102). Si hay impugnaciones, estas podrán ser ratificadas por los fiscales de los partidos en el curso de las sesiones de revisión de actas que se celebra a nivel departamental dentro de los cinco días posteriores a la jornada electoral. Durante estas sesiones, y si concurren motivos para ello, la JED puede decretar que el resultado que consta en el acta de una determinada JRV sea modificado. Posteriormente, la Dirección de Auditoría del TSE cruza las actas de resultados recibidas de cada JED con los resultados provisionales que ya obraban en su poder y efectúa los ajustes necesarios. El TSE anuncia los resultados finales basándose en los resultados de las sesiones de revisión de actas. La MOE verificó que en las 23 JED se procedió a la revisión de actas dentro el plazo establecido por la ley y observó que sólo en pocos casos se ratificaron algunas impugnaciones que, al final, no llegaron a afectar a los resultados.

De acuerdo con la ley electoral<sup>44</sup>, el TSE debe dictar un Acuerdo de conclusión del proceso electoral que será publicado en el Diario de Centro América y que oficializa los resultados. Las resoluciones del TSE que declaran la validez de las elecciones podrán ser impugnadas<sup>45</sup> por las organizaciones políticas participantes en las elecciones ante el propio TSE, que deberá resolverlas en un plazo de 3 días. Una vez agotados los recursos ante el TSE, la ley permite el Amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

En el momento en que la MOE abandonaba el país, los resultados finales aún no habían sido publicados.

### *C: Reclamaciones relativas a los resultados*

De acuerdo con las últimas informaciones de fuentes oficiales a las que la MOE tuvo acceso, hasta el 12 de Octubre de 2007 la Secretaria del TSE había registrado la entrada de un total de 109 expedientes, entre recursos, impugnaciones y otros tipos de solicitudes, relativos a la primera vuelta electoral.<sup>46</sup> El número total de recursos y reclamaciones recibidos, incluidos los planteados en la segunda vuelta, no habían sido

---

<sup>44</sup> LEPP, art 209; Reglamento de la LEPP, art. 128;

<sup>45</sup> LEPP, art. 209, 246 y 247: Las impugnaciones legales admitidas son el recurso de nulidad y el recurso de revisión. Los plazos de impugnación y de resolución son de 3 días.

<sup>46</sup> Entre los expedientes destacan los siguientes: una solicitud de revisión de votos nulos planteado por el fiscal nacional de la UNE; un recurso de nulidad planteado por el candidato presidencial Otto Pérez Molina por la elección municipal en Usumatlan, en Zacapa; un recurso de nulidad del fiscal de la GANA en el pueblo de Oratorio, en Santa Rosa, por actuación parcial del representante del TSE en ese lugar,



hechos públicos cuando la MOE abandonó el país. No obstante, los Magistrados del TSE afirmaron públicamente que la mayoría de los recursos presentados se referían a inconformidades con los resultados municipales y que el TSE los había desestimado casi en su totalidad por defectos formales y de tramitación.

Ninguno de los partidos políticos impugnó los resultados electorales provisionales a nivel nacional. No obstante, en la segunda vuelta, y ante la previsión de un eventual resultado presidencial ajustado, la UNE estableció una red de asistencia jurídica en varios centros de votación con el fin de asesorar a sus fiscales en las mesas a la hora de realizar impugnaciones. La MOE observó que los fiscales de la UNE no encontraron muchos motivos para impugnar y que las pocas impugnaciones que llegaron a plantearse acabaron por no ser ratificadas posteriormente ante las JED correspondientes.

La MOE lamenta la escasa divulgación de información y la falta de transparencia mostrada por el TSE en relación a los recursos recibidos y a las decisiones adoptadas en cada caso por el Tribunal, lo que impidió observar y evaluar de forma satisfactoria y de acuerdo con los criterios de observación de la UE esta importante etapa del proceso electoral. En ese sentido, merece la pena recordar que las buenas practicas internacionales recomiendan que la gestión de los recursos y reclamaciones por la autoridad electoral sea lo mas transparente posible, de manera que permita a los actores políticos realizar un seguimiento apropiado de los tramites, fiscalizar el cumplimiento de los plazos de resolución de las impugnaciones y analizar la legalidad de las resoluciones adoptadas.

#### *D: Análisis de los resultados*

En la primera vuelta, de los 5 990 029 inscritos en el padrón electoral, 3 615 867 acudieron a las urnas, lo que representa un porcentaje de participación del 60.36%. En cifras absolutas, se produjo un incremento de 684 216 votantes respecto a 2003. No cabe duda de que, junto al crecimiento y mayor inclusividad del nuevo padrón electoral, la descentralización de las JRV contribuyó considerablemente a este aumento de la participación electoral, en especial en el área rural. En efecto, la participación en las zonas rurales fue de 70.84% frente al 57.04% registrado en las áreas urbanas. La descentralización permitió levantar una de las principales barreras al voto a las que se enfrentaba buena parte de la población rural del país, que debía acudir a votar a las cabeceras municipales, frecuentemente distantes de sus lugares de residencia y a menudo mal comunicadas. Por otro lado, como ya mencionamos, la descentralización creó también las condiciones para un ejercicio del derecho de sufragio más libre, al privar a los partidos en muchos casos de la posibilidad de transportar a los votantes hasta los centros de votación.

Destacó también en la primera vuelta el 5.5% de votos nulos emitidos, muy por encima del resto de los países centroamericanos, ninguno de los cuales sobrepasa el techo del 1.3%. El alto grado de analfabetismo que se registra en las zonas rurales del país, pero también un creciente voto protesta en las zonas urbanas, parecen estar en el origen de un porcentaje tan elevado de voto nulo.

La primera vuelta de la elección a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, arrojó los siguientes resultados:

PARTIDOS POLITICOS	RESULTADOS PRESIDENCIALES	
	VOTOS VALIDOS	% DE VOTOS VALIDOS
Unidad Nacional de la Esperanza – UNE	926.236	28.25
Partido Patriota – PP	771.813	23.54
Gran Alianza Nacional – GANA	565.017	17.23
Centro de Acción Social – CASA	244.373	7.45
Frente Republicano Guatemalteco – FRG	239.204	7.30
Encuentro por Guatemala – EG	100.365	3.06
Partido Unionista – PU	95.28	2.91
Unión del Cambio Nacionalista – UCN	103.695	3.16
Partido de Avanzada Nacional – PAN	83.369	2.54
Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca – URNG	70.208	2.14
Unión Democrática – UD	24.893	0.76
Alianza Nueva Nación – ANN	19.64	0.60
Desarrollo Integral Autentico – DIA	18.395	0.56
Democracia Cristiana Guatemalteca – DCG	16.461	0.50

En las elecciones legislativas, de los 158 diputados de la anterior legislatura, 70 resultaron reelegidos. En el ámbito municipal, de los 332 alcaldes, 82 consiguieron repetir mandato. Así se reparten los resultados entre los partidos<sup>47</sup>:

PARTIDOS POLITICOS	DIPUTACIONES	ALCALDIAS
Unidad Nacional de la Esperanza – UNE	51	102
Partido Patriota – PP	29	39
Gran Alianza Nacional – GANA	37	78
Centro de Acción Social – CASA	5	1
Frente Republicano Guatemalteco – FRG	14	23
Encuentro por Guatemala – EG	4	1
Partido Unionista – PU	7	23
Unión del Cambio Nacionalista – UCN	5	12
Partido de Avanzada Nacional – PAN	3	13
Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca – URNG	2	7
Unión Democrática – UD	1	4

<sup>47</sup> En cuanto a las alcaldías, hay que sumar las 21 alcaldías ganadas por Comités Cívicos.

Alianza Nueva Nación – ANN	0	2
Desarrollo Integral Autentico – DIA	0	3
Democracia Cristiana Guatemalteca – DCG	0	1

Con la victoria en la primera vuelta de las presidenciales en 18 de los 22 departamentos del país (todos salvo Guatemala, Baja Verapaz y Chiquimula), la UNE recibió un importante apoyo de la provincia. Al mismo tiempo, la obtención de casi una tercera parte de las alcaldías y de las diputaciones certifica que el partido de Álvaro Colom reforzó su base de poder local, que en Guatemala resulta fundamental para poder ejercer la acción de gobierno. Por su parte, los buenos resultados obtenidos por el PP muestran que la campaña del General Otto Pérez Molina, centrada en el combate contra la inseguridad ciudadana, resultó muy efectiva en la zona metropolitana, la que registra los mayores índices de criminalidad.

Los 37 diputados obtenidos por la GANA, el partido del Presidente saliente Óscar Berger, y el 17.23% de votos obtenidos por su candidato presidencial, el Doctor Gianmattei, parece contradecir el cliché guatemalteco de la imposibilidad de que un partido oficialista reciba por segunda vez el apoyo de una parte significativa del electorado<sup>48</sup>. De hecho, la importancia de la bancada obtenida por la GANA le convierte en pieza clave para la obtención de mayorías parlamentarias que permitan la aprobación de las iniciativas legislativas y de los presupuestos del Estado.

El FRG, por su parte, perdió el 65% de sus diputados, al obtener solamente 14 curules, mientras que las 7 bancadas más modestas sumaron solamente 27 diputados. Destaca sin embargo, a pesar de los discretos resultados obtenidos por su partido en el Congreso, la clara reelección como Alcalde de la ciudad de Guatemala del carismático ex - presidente y líder histórico del Partido Unionista, Álvaro Arzú. CASA y EG aparecen por primera vez en el Hemiciclo con 5 y 4 curules respectivamente, al tiempo que desaparece, del Congreso y como partido, la histórica DCG, que pilotó la transición democrática en 1985. Cabe señalar el escaso éxito de la conversión de la antigua guerrilla en partidos políticos, a juzgar por los tan sólo dos diputados obtenidos por la URNG-Maíz y la desaparición definitiva de la ANN, al no obtener ningún representante en el Congreso ni haber sobrepasado el umbral del 5% de los votos válidos emitidos. Desaparece también, por idénticos motivos, el partido DIA.

Como señalamos al analizar la campaña electoral, la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, en las que se enfrentaban el ingeniero Álvaro Colom, de la UNE, que alcanzaba por segunda vez consecutiva esta decisiva fase electoral, y el General Otto Pérez Molina, del PP, se anunciaba muy ajustada en los sondeos más serios de intención de voto, que pronosticaban la posibilidad de un empate técnico, es decir, una diferencia entre los resultados de los candidatos igual o menor que el margen de error de las encuestas. Sin embargo, como muestra el siguiente cuadro, la victoria de Colom se

---

<sup>48</sup> Esa posición de la GANA en los resultados es la única sorpresa que no tenían contemplada las encuestas para la primera vuelta, en un país donde en general casi nunca se vota masivamente una segunda vez para un partido que estuvo ya en el Gobierno.

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

produjo por un margen claro, mayor, por ejemplo, que el que obtuvo Álvaro Arzú frente a Portillo.

FECHA	CANDIDATOS	TOTAL VOTOS EMITIDOS	VOTOS OBTENIDOS	%	% DIFERENCIA	% ABSTENCION
1985	Cerezo	1,800,324	1,133,517	68.37	36.74	31
	Carpio		524,306	31.63		
1990	Serrano	1,449,489	936,389	68.1	36.2	44
	Carpio		438,990	31.9		
1995	Arzú	1,368,830	671,358	51.2	2.4	53
	Portillo		639,402	48.8		
1999	Portillo	1,800,676	1,167,571	68.31	36.62	49.6
	Berger		545,784	31.69		
2003	Berger	2,372,714	1,235,303	54.13	8.26	42.2
	Colom		1,046,868	45.87		
2007	Colom	2,895,327	1,449,349	52.82	5.64	51.6
	Pérez		1,294,693	47.18		

En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, 2.895.827 de los 5.990.029 electores inscritos acudieron a las urnas, lo que arroja una tasa de participación del 48,34%. En cifras absolutas, se contaron 522.613 votantes más que en la segunda vuelta de 2003, si bien en términos porcentuales, por efecto del mayor tamaño del nuevo padrón electoral utilizado, la participación disminuyó. Como en la primera vuelta, la descentralización fue uno de los factores de ese aumento en las cifras absolutas: la participación de los electores actualizados, es decir, de aquellos beneficiados por el proceso de descentralización, alcanzó el 58.83%, mientras que la de los no actualizados se quedó en el 32.34%. Cabe señalar que, al igual que en la primera vuelta aunque en menor medida, el número de votos nulos fue elevado: 101 196 (3.49%).

La UNE se impuso en 20 de los 22 departamentos, en seis de ellos con más del 60% de los sufragios, y en 11 superó al PP por más del 15%. El PP sólo ganó en Guatemala, con 59.5% de los sufragios y en Baja Verapaz, con el 56.25%. Varios analistas políticos opinan que, por primera vez en la era democrática, el voto rural, facilitado por el proceso de descentralización, determinó el ganador de la elección presidencial. A primera vista, la provincia respondió a las propuestas centradas en el desarrollo rural (tema muy enfatizado por Colom y estrechamente vinculado con su biografía) mientras que la capital se mostró más receptiva con las propuestas centradas en el combate contra la inseguridad ciudadana (*leitmotiv* de la campaña de Pérez Molina). Aún así, los

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

resultados del PP no fueron tan espectaculares en la capital como vaticinaban encuestas y analistas, ni los de la UNE tan desastrosos.

Del mismo modo, conviene señalar que en 2007 se produjo una cierta crisis del voto urbano. Así, si bien la participación aumentó en términos absolutos entre 2003 y 2007 en el departamento de Guatemala al igual que ocurrió en el resto del país, en la capital el número de empadronados pasó solamente de 755.856 a 787.452, mientras que el número de votantes en la primera vuelta descendió de 425.009 a 415.252 y en la segunda de 390.104 a 383.419, a pesar de que la ciudad de Guatemala fue uno de los lugares más beneficiados por la descentralización. A ello se sumaron micro-factores, como el lunes feriado posterior a la jornada electoral decretado por el Gobierno, que pudo afectar a la movilización de las capas medias-altas de la capital con residencias secundarias fuera de la ciudad, o la escasez de transporte colectivo durante el 4 de noviembre que, sin duda, dificultó el acceso a las JRV del segmento de población capitalina de rentas media-baja y baja.

Por otra parte, los resultados de la segunda vuelta indican que no se produjo una transferencia automática de los votos del FRG de Ríos Montt ni de la GANA de Alejandro Gianmattei al PP de Otto Pérez Molina, lo que parece confirmar la teoría de que gran parte del electorado guatemalteco no identifica a los candidatos desde la dicotomía izquierda/derecha. Por otro lado, la reciente subida de precios de varios productos de la canasta básica pudo contribuir a que, al final, el tema de la seguridad no fuera tan determinante en la orientación del voto urbano como el de la lucha contra la pobreza.

## **XV. RECOMENDACIONES**

En cumplimiento de su mandato, la MOE UE ofrece a la consideración de las autoridades, partidos políticos y sociedad civil de Guatemala, así como a la comunidad internacional, las siguientes recomendaciones, orientadas a la mejora de diversos aspectos del proceso electoral:

### *Organizaciones políticas y candidatos*

1. Sería recomendable que el TSE, en colaboración con las organizaciones políticas, continuase desarrollando programas de capacitación de los fiscales de los partidos políticos, a fin de que éstos puedan ejercer su importante función de fiscalizadores del proceso electoral con mayor eficacia.

### *Violencia electoral*

2. El elevado número de asesinatos de candidatos o personas vinculadas al proceso político durante las fases de pre-campaña y campaña electorales de 2007 constituye una grave preocupación para la MOE UE. La misión considera importantísimo que las motivaciones de estos crímenes sean aclarados con la mayor celeridad y sus responsables detenidos y juzgados. Para ello sería recomendable, pensando en futuros procesos electorales, crear, desde el inicio de la campaña, una fuerza de tarea policial, dotada de medios humanos y materiales suficientes, que garantizara una rápida y eficaz

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

investigación de este tipo de hechos. Sería igualmente conveniente que el Ministerio Público adscribiera efectivos especializados a la persecución de los crímenes que pudieran estar vinculados de algún modo al proceso electoral.

#### *Administración electoral*

3. La MOE considera que sería recomendable promover y mejorar la comunicación institucional del TSE con el público en general, la prensa y las organizaciones políticas. Una mejor comunicación, además de permitir evitar polémicas a veces infundadas o innecesarias, basadas con frecuencia en malentendidos o en informaciones deficientes, contribuiría a dotar de una mayor transparencia al TSE y reforzaría la confianza de la ciudadanía en el desempeño de su mandato.

4. Es fundamental dotar de medios humanos, organizativos y financieros adecuados a la Auditoría Electoral del TSE para que ésta pueda controlar y fiscalizar efectivamente los gastos de campaña y los ingresos de las organizaciones políticas, así como el origen de éstos últimos, de acuerdo con las recientes exigencias legales y reglamentarias.

5. La MOE recomienda que se dote de infraestructura informática a la totalidad de las delegaciones y sub-delegaciones del TSE, de manera que toda la estructura administrativa electoral del país disfrute de un nivel tecnológico semejante y dejen de producirse desequilibrios regionales injustificados en la calidad del servicio prestado.

6. Sería deseable incrementar y mejorar la comunicación entre las estructuras permanentes del TSE y las diversas Juntas electorales temporales, así como clarificar los ámbitos de autonomía y actuación de cada uno, a fin de uniformizar los procedimientos electorales en todo el territorio nacional.

#### *Registro Civil y Padrón Electoral*

7. La MOE UE considera prioritarias tanto la rápida aplicación de la Ley del Registro Civil de las Personas (RENAP) como la creación de un documento único de identidad, con el objetivo de substituir cuanto antes la cédula de vecindad como documento base para la elaboración del padrón electoral.

8. El TSE deberá proseguir con la depuración del padrón electoral con el objetivo de eliminar las incorrecciones aún existentes y mejorar su calidad. Asimismo, sería conveniente ampliar el plazo de suspensión del padrón electoral y de ese modo disponer de más tiempo para su depuración (una ampliación de dicho plazo de 3 a 4 meses sería razonable).

9. El padrón actual debería servir como documento base para la elaboración del futuro padrón, si bien éste deberá ya realizarse, al menos parcialmente, de acuerdo con los nuevos registros civiles previstos en la Ley del RENAP. Sin duda, el proceso de registro civil del RENAP tendrá un carácter gradual, por lo que no se podrá eliminar de golpe el antiguo padrón sin poner en peligro el derecho de sufragio de aquellos empadronados que, por algún motivo, no consigan registrarse en el RENAP.

10. La ley electoral debería clarificar el ámbito de publicidad del padrón, garantizar la transparencia sobre el costo de su elaboración y establecer con claridad quién tiene acceso a él y en qué condiciones. El padrón electoral debería ser, en la práctica, un documento público y a disposición de todas las organizaciones políticas, sin perjuicio de la protección de los datos relativos a la intimidad personal de los inscritos y de la obligación de los partidos de garantizar un uso apropiado del documento.

*Ley Electoral y de Partidos Políticos*

11. La MOE UE considera imprescindible que se colmaten, en el plazo más breve posible, las lagunas que contiene la LEPP en materia de delitos y faltas electorales, ya sea mediante su reincorporación al propio texto electoral o mediante su incorporación al Código Penal.

12. Los requisitos para la adquisición legal de la residencia electoral deberían ser ampliados con el fin de favorecer un mayor control, evitar fraudes y, en consecuencia, reforzar la confianza del público en el proceso electoral, sobre todo en el ámbito municipal. Una propuesta razonable podría ser exigir un tiempo de residencia superior a un año (ahora es de 6 meses), corroborada por al menos dos testigos.

13. Para hacer más efectivo el derecho al voto, la MOE UE recomienda que se establezcan mecanismos que permitan su ejercicio en la práctica a los guatemaltecos residentes en el extranjero, a los ciudadanos hospitalizados o que no puedan desplazarse hasta los centros de votación por razones médicas, a los detenidos en espera de juicio que no hayan sido condenados y a los miembros de la PNC y del ejército que se encuentren de servicio durante la jornada electoral.

14. La MOE considera necesario que se amplíen los requisitos legales exigidos para la inscripción de los candidatos ante el TSE, concretamente mediante la exigencia en la propia LEPP de la presentación de la Constancia de Solvencia o Finiquito. La Ley Electoral debería detallar los plazos exigidos, las sanciones derivadas de su incumplimiento y los organismos responsables de la fiscalización de su cumplimiento.

15. Los Comités Cívicos, como figuras singulares que fomentan la participación política ciudadana independiente en el ámbito local, deberían recibir la misma clase de apoyo financiero que los partidos políticos (subsidio estatal). El diferente trato financiero que reciben ambos tipos de organizaciones políticas representa una clara violación del principio de igualdad de participación política.

16. La figura del Auxiliar de CEM, cuya utilidad y eficacia ha quedado demostrado en el reciente proceso electoral, debería ser recogida y regulada por la normativa electoral para asegurar su supervivencia en futuras elecciones.

17. La MOE UE considera necesario que una elevación en el monto de las sanciones monetarias por violación de las reglas sobre propaganda electoral de manera que, en la práctica, puedan producir un efecto disuasorio real sobre las organizaciones políticas.

18. La LEPP debería impedir que los candidatos puedan actuar como fiscales de los partidos políticos en las JRV. Esta doble condición, especialmente a nivel municipal, puede tener efectos intimidatorios sobre los votantes.

#### *Información al votante*

19. Sería conveniente, en la medida de lo posible, dotar de recursos financieros a las delegaciones y sub-delegaciones del TSE para que puedan cumplir con su obligación legal de llevar a cabo, de forma permanente, campañas de educación cívica en sus jurisdicciones.

#### *Campaña electoral*

20. Los excesos cometidos durante la pasada pre-campaña electoral, han puesto de relevancia la necesidad de que se definan con claridad las sanciones aplicables en los casos de violación del cumplimiento de los plazos de campaña por las organizaciones políticas.

21. La MOE UE considera que sería muy recomendable abrir un debate público sobre la conveniencia de reducir la duración de la campaña electoral, actualmente de 4 meses. Independientemente de los costes económicos asociados a un proceso tan prolongado (especialmente si tiene lugar una segunda vuelta), es indudable que éste termina por producir fatiga tanto entre los actores políticos como en el propio electorado y, sobre todo, menoscaba las posibilidades de llevar a cabo una campaña eficaz por parte de los partidos que cuentan con una menor financiación.

#### *Presupuesto electoral*

22. La adjudicación del presupuesto electoral a las Juntas Electorales Municipales debería basarse en criterios objetivos y pautados como la densidad de población, el número de municipios existente en cada departamento o las distancias físicas y otras realidades geográficas de los mismos. Es necesario regular los criterios de distribución del presupuesto por parte del TSE, así como evaluar la autonomía financiera del Distrito Central y del Departamento de Guatemala.

#### *Procedimientos electorales*

23. El TSE deberá promover la uniformidad en la aplicación de los procedimientos electorales a nivel nacional, en especial de aquellos que refuerzan la integridad del proceso electoral (ie. el momento de aplicación de la tinta indeleble, o la firma del padrón por el votante después de haber depositado su voto)

#### *Adjudicación de impugnaciones electorales y recursos*

24. En beneficio de la transparencia en la gestión de denuncias e impugnaciones, sería conveniente que el TSE mantuviera un registro oficial de denuncias e impugnaciones, de consulta pública, en la Secretaría del Tribunal.

#### *Descentralización de la JRVs / CEMs*

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*



25. Para garantizar su éxito en el futuro, sería conveniente que la profundización en el proceso de descentralización de las JRV fuera gradual. Indicativamente, la MOE UE estima que en 2011 no debería rebasar el 10% de las JRV actualmente existentes.

26. La futura ampliación de las actuales Circunscripciones Electorales Municipales (CEMs), caso de llevarse a cabo, como sería conveniente, deberá ser diseñada tomando en cuenta las realidades, necesidades y sugerencias de las comunidades locales.

#### *Participación de la mujer*

27. El enorme déficit de representación política de la mujer, tanto en los partidos como en el Congreso y en las municipalidades, hace necesario que se abra un debate en esos ámbitos encaminado a la adopción de medidas destinadas a reducirlo.

#### *Participación de los Pueblos Indígenas*

27. A pesar de que, durante el proceso electoral de 2007, el TSE mejoró sensiblemente la cantidad y la calidad de la información al electorado en lenguas indígenas respecto a anteriores comicios, es muy importante que se continúe profundizando en este camino en futuros procesos electorales.

#### *Medios de comunicación y elecciones*

28. Como máxima autoridad electoral, el TSE requiere de los instrumentos legales y técnicos adecuados para desarrollar su función fiscalizadora sobre el papel de los medios de comunicación en un contexto de campaña electoral. En ese sentido sería conveniente que, dentro de una posible reforma a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, se considerara dotar al TSE de una partida presupuestaria o de una unidad específica de monitoreo de medios que permita a la administración electoral seguir de manera efectiva el trabajo desarrollado por los medios de comunicación y, de esa manera, constatar si éstos cumplen con las disposiciones establecidas en la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* y el *Reglamento de Control y Fiscalización de las Campañas Publicitarias de las Elecciones Generales* sobre la difusión de propaganda electoral. Asimismo, se debería otorgar al TSE la capacidad sancionatoria necesaria para actuar ante eventuales incumplimientos de las regulaciones referidas.

29. En línea con los estándares internacionales de elecciones democráticas, convendría considerar una revisión de los actuales límites de tiempo y espacio permitidos para la difusión de propaganda electoral en los medios de comunicación. Si bien la inclusión, por primera vez, de legislación específica en esta materia ha supuesto un enorme avance en el contexto electoral guatemalteco, dichos límites siguen siendo demasiado amplios y no contribuyen a la igualdad de competencia por parte de aquellos partidos con menor respaldo electoral y, por tanto, menores capacidades presupuestarias. En ese sentido reducir los límites actualmente establecidos y adoptar la asignación por ley de espacios de propaganda electoral gratuita en la radio pública, proporcionales al nivel de representatividad de los diferentes partidos políticos en contienda, contribuiría a reducir la saturación de propaganda electoral en los medios y equilibraría más las opciones proselitistas de los partidos.

---

*Este informe ha sido realizado por la Misión de Observación Electoral de la UE y contiene las conclusiones de la MOE UE tras observar las elecciones generales de 2007 en Guatemala. El contenido de este informe no ha sido adoptado ni aprobado en forma alguna por la Comisión Europea y no puede ser considerado como una declaración de la Comisión. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad alguna por cualquier uso que se pudiera hacer del mismo.*

30. Por su parte, sería recomendable que los medios de comunicación hagan un esfuerzo por corregir algunas prácticas que se alejan de los estándares internacionales de una cobertura electoral neutral. Por un lado, la difusión de “infomerciales” o espacios de propaganda partidista presentados a la audiencia en formato de nota informativa podrían ser evitados. Asimismo, la difusión de propaganda electoral de contenidos difamatorios o excesivamente agresivos, sufragada tanto por partidos políticos como por organizaciones sociales de claro tinte político, debería ser rechazada por parte de los medios de comunicación.