

MARK B. ROSENBERG

¿DEMOCRACIA
EN CENTROAMÉRICA?



¿DEMOCRACIA
EN CENTROAMÉRICA?

CUADERNOS DE CAPEL

4

CAPEL

Consejo Consultivo

Jorge Carpizo (México)

Irvín Cotler (Canadá)

Carlos Fernández Sessarego (Perú)

Bolívar Lamounier (Brasil)

Rafael Nieto (Colombia)

Daniel Hugo Martins (Uruguay)

Carlos Roberto Reina (Honduras)

Richard Scammon (EE.UU.)

Orlando Tovar (Venezuela)

Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)

Director Ejecutivo

Jorge Mario García Laguardia (Guatemala)

Coordinadora de la Colección

Cecilia Cortés

PA-ABI-759

MARK B. ROSENBERG

¿DEMOCRACIA
EN CENTROAMÉRICA?

IIDH - CAPEL
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
1985

6

Primera Edición
CAPEL, Costa Rica, 1985

**Reservados todos los derechos.
Hecho el depósito de Ley.**

**Las opiniones expuestas por sus autores
en los CUADERNOS DE CAPEL, no
reflejan necesariamente los puntos de
vista del Centro.**

© IIDH CAPEL

Diseño de Portada: Valeria Varas.

Esta Edición estuvo bajo el cuidado y
supervisión de la Editorial Universita-
ria Centroamericana EDUCA .

7

PRESENTACION

CUADERNOS DE CAPEL, es una línea de publicaciones del **Centro de Asesoría y Promoción Electoral**, sección y actividad permanente del **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, entidad internacional, autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, que basa su acción en los principios de la democracia representativa, el estado de derecho, el pluralismo ideológico y el respeto a las libertades fundamentales del hombre.

Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano expresado a través de su participación, que significa identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales auténticamente libres y democráticos, debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y libre asociación.

Esta colección recogerá el pensamiento libre, sin ninguna limitación, de especialistas empeñados en el estudio del derecho y los procesos electorales. Un esfuerzo constructivo orientado a la lucha por la democracia y contra la injusticia y la opresión.

Jorge Mario García Laguardia
Director Ejecutivo
CAPEL

INTRODUCCION

El tema de la transición a la democracia en Suramérica, ha sido ampliamente tratado. No ha ocurrido lo mismo con el caso centroamericano, donde a pesar de los importantes sucesos electorales en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua, la literatura sobre estos países tiende a enfocar otros aspectos: la revolución, la reforma agraria, las relaciones con los Estados Unidos y el papel de la Iglesia.¹ Las instituciones políticas, la política de Estado y los procesos políticos han sido desatendidos. Por lo tanto, sabemos que hay problemas serios en el ejercicio de la democracia en la mayoría de los países centroamericanos, pero tenemos muy poca información sobre la razón de ser de dichos problemas. Este ensayo revisa dichos problemas dentro del contexto centroamericano. Aquí, se sugiere que la estructura que caracteriza a la organización política cen-

-
1. Ver Donald E. Schulz, y Douglas H. Graham, *Revolution and counter-revolution in Central America and the Caribbean*. Westview Press, Boulder, 1984; Ropp, Steve C. y James A. Morris, *Central America: Crisis and Adaptation*. University of New Mexico Press, Albuquerque, 1984; Anderson, Thomas P., *Politics in Central America*. Praeger, New York, 1982; y Diskin, Martin, edr., *Trouble in our Backyard: Central America and the United States in the Eighties*. Pantheon, 1983.

troamericana, todavía no conduce al consenso necesario para establecer las instituciones democráticas.

Con la excepción de la democrática Costa Rica, ningún país en Centroamérica puede vanagloriarse de su gobierno. La inestabilidad, la dictadura, el autoritarismo, el militarismo y, a menudo, una profunda violencia civil han marcado la historia contemporánea de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Los partidos políticos son débiles; las coaliciones gobernantes son, generalmente, efímeras; el personalismo predomina y los militares y la embajada estadounidense están omnipresentes. No hay una tradición democrática en los países centroamericanos, sólo mentalidades liberales y democráticas que se contraponen totalmente a las tendencias conservadoras elitistas. En términos generales, se puede desear la democracia pero no el pluralismo, especialmente si éste implica una amenaza hacia los intereses del pueblo. A pesar de la necesidad existente de realizar muchas investigaciones acerca de la cultura política de la región, son el marco institucional, el proceso político y la acción misma de gobernar los que verdaderamente requieren un análisis serio.

¿ES POSIBLE LA DEMOCRACIA?

La ausencia de investigaciones sobre la democracia en Centroamérica se puede justificar por el desarrollo histórico que ha tenido la región. Hay muy pocos períodos en la historia de cualquiera de estos países en los que ha habido, siquiera, elecciones limpias. Únicamente Costa Rica ha realizado elecciones libres y justas, con una aparente consistencia democrática desde 1948, y esto después de una guerra civil por las formas que el gobierno sucesor tomaría. Tal como se muestra en el Cuadro No. 1, a partir de 1948, de los 46 cambios de gobierno en los restantes cuatro países de la región, 22 fueron realizados a través de elecciones y el 50% de éstos fueron acompañados por alguna forma de

fraude. Elecciones con **candidato único**, elecciones con **fraude** y elecciones en donde se ha elegido a un líder militar son las que han dominado el escenario político de la región desde 1948.

CUADRO No. 1

CENTROAMERICA: FORMAS DE ACCESO AL PODER (1948-1982)

Gobierno, Fecha	Forma de Acceso al Poder	Máxima Jefatura
GUATEMALA		
J. Arbenz (1950-1954)	Elecciones	Militar
C. Castillo Armas (1954-1957)	Contrarrevolución	Militar
L.A. González López (1957)	Sucede a Castillo (asesinado)	Civil
G. Flores Avendaño (1957-1958)	Designio del Congreso	Militar
M. Idígoras Fuentes (1958-1963)	Elecciones	Militar
I. Peralta Azurdía (1963-1966)	Golpe de Estado	Militar
J. Méndez Montenegro (1966-70)	Elecciones	Civil
C.M. Arana Osorio (1970-1974)	Elecciones	Militar
K. Laugerud García (1974-1978)	Elecciones (Fraude)	Militar
R. Lucas García	Elecciones (Fraude)	Militar
F. Ríos Montt (1982-1983)	Golpe de Estado	Militar
H. Mejía Víctores (1983)	Golpe de Estado	Militar
EL SALVADOR		
Junta de Gobierno (1948-50) (O. Bolaños; H. Costa, R. Galindo, O. Osorio)	Golpe de Estado	Civil - Militar
O. Osorio (1950-56)	Elecciones	Militar
J.M. Lemus (1956-1960)	Elecciones	Militar
Junta de Gobierno (R. Fortín, F. Castillo, Tres Militares)	Golpe de Estado	Civil - Militar
Directorio civil-militar (61-62)	Golpe de Estado	Civil
R.E. Cordon (1962)	Decreto ejecutivo	Militar
J.A. Rivera (1963-1967)	Elección (único candidato)	Militar

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

Gobierno, Fecha	Forma de Acceso al Poder	Máxima Jefatura
E. Sánchez Hernández (1967-1972)	Elección (Fraude)	Militar
A. Molina (1972-1977)	Elección (. fraude)	Militar
C.H. Romero (1977-1979)	Elección (Fraude)	Militar
Junta de Gobierno (1979-80) (G.M. Ungo, A. Majano, J.A. Gutiérrez, R. Mayorga)	Golpe de Estado	Civil- Militar
Junta de Gobierno (1980) (J.N. Duarte, A. Morales Erlich J.A. Gutiérrez, A. Majano, Adolfo Majano y R. Avalos, Héctor Dada)	Renuncia de miembros civiles	
J.N. Duarte (1980-1982)	Designio por junta previa	Civil
A. Magaña (1982)	Designio por Asamb. Const.	Civil
J.N. Duarte (1984)	Elección	Civil
HONDURAS		
J. Manuel Gálvez (1949-1954)	Elección Presidencial	Civil
J. Lozano Díaz (1954-1956)	Designio del Congreso	Civil
Junta Militar de Gob. (1956)	Golpe de Estado	Militar
R. Villeda Morales (1957-1963)	Flecciones	Civil
O. López Arellano (1963-1965)	Golpe de Estado	Militar
O. López Arellano (1965-1971)	Flecciones por Asamblea Nal.	Militar
R. Cruz (1971-1972)	Flecciones	Civil
O. López Arellano (1972-75)	Golpe de Estado	Militar
J.A. Melgar Castro (1975-1978)	Golpe de Estado	Militar
P. Paz (1978-1980)	Golpe de Estado	Militar
P. Paz García (1980-81)	Flecciones Asamblea Nal.	Militar
R. Suazo Córdoba (1982)	Flecciones	Civil
NICARAGUA		
V.M. Ramos y Reyes (1948-1950)		
A. Somoza García (1951-1956)	Golpe de Estado	Militar
L. Somoza García (1956-1963)	Elección	Militar
R. Schick (1963-1967)	Elección	Militar
A. Somoza Debayle (1967-1972)	Elección	Militar
Triunvirato (1972-1974)	Elección	Civil
A. Somoza Debayle (1974-1979)	Elección	Militar
Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional (1980)	Revolución	Civil- Militar

(Continúa en página siguiente)

(Viene de página anterior)

Gobierno, Fecha	Forma de Acceso al Poder	Máxima Jefatura
D. Ortega (1984)	Elección	Civil-Militar

COSTA RICA

O. Ulate (1949-1953)	Elección	Civil
J. Figueres Ferrer (1953-1958)	Elección	Civil
M. Echandi (1958-1962)	Elección	Civil
F. Orlich (1962-1966)	Elección	Civil
J.J. Trejos (1966-1970)	Elección	Civil
J. Figueres Ferrer (1970-1974)	Elección	Civil
D. Oduber (1974-1978)	Elección	Civil
R. Carazo (1978-1982)	Elección	Civil
L.A. Monge (1982)	Elección	Civil

Adaptado de: Mario Solórzano. "Centroamérica: Democracias de Fachada", *Polémica*, No. 12 (Noviembre-Diciembre, 1983).

¿Cómo podría entenderse la ausencia de elecciones significativas en la región? En su artículo "Governing the City-State: Notes on the Politics of the Small Latin American Countries"² y en su edición subsecuente,³ Ebel presenta puntos de partida muy útiles para entender el ambiente socio-político de Centroamérica. Afirma que la política nacional de muchos países latinoamericanos es verdaderamente una "política de ciudad". Las ciudades-Estados latinoamericanas son economías pequeñas con mercados restringidos. La concentración económica refuerza la tendencia hacia la organización socio-política **corporativa**, y esto, inevitablemente, se convierte en poder

2. Roland H. Ebel, "Governing the City-State: Notes on the Politics of the Small Latin American Countries" en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol. 14, No. 3, August, 1982.

3. Ver Roland H. Ebel, "The Development and Decline of the Central American City-State" en *Rift and Revolution: The Central American Embroglio* Howard Wiarda, edr. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1984, pags. 70-104.

político. Ebel interpreta la política de las ciudades-Estado como una lucha entre las élites por una asignación de bienes y valores. Afirma que:

[A pesar de que] el Presidente de la República luce impresionante, y que desde su oficina y las de sus subalternos se tramitan constantemente innumerables licencias, diligencias, permisos, avisos, prórrogas y trámites, él, en realidad, no es más que un tigre de papel. En gran parte del tiempo, él realiza el acto delicado de balancear en su intento de coordinar las actividades y de armonizar las demandas conflictivas de los intereses poderosos tales como los de los algodoneros, bananeros, eclesiásticos, militares y norteamericanos .⁴

Ebel afirma que el gobierno de la ciudad-Estado centroamericana está demasiado centralizado en el aspecto administrativo, descentralizado en la toma de decisiones, y usualmente es negligente con las disposiciones constitucionales o, simplemente, las circunda.

En su análisis, Seligson examina los prospectos para el surgimiento de la democracia en Centroamérica. Este estudio sugiere que:

los factores básicos responsables de la ausencia de la democracia en Centroamérica están pasando por cambios muy importantes .⁵

Establece que:

las condiciones económicas y socio-culturales que han sido requisitos previos para el desarrollo de la de-

4. Ebel, "Governing the City-State: Notes on the Politics of the Small Latin American Countries", pag. 335.

5. Mitchell A. Seligson, "Democracy, Development and Decay: Central America at the Crossroads" (presentado en la conferencia sobre la Redemocratización en la América Latina, Universidad de Pittsburgh, marzo 28-30, 1985), pag. 3.

*mocracia. . . han estado surgiendo en los últimos 10 ó 15 años en toda la América Central .*⁶

Sin embargo, Seligson observa que el nacimiento de condiciones que conduzcan a la democracia han coincidido con una violencia sin precedentes, la cual puede ser atribuida a una política pública que promueve la desigualdad de las entradas monetarias y de la tierra. Afirma que si no

*se reversa la política existente, se puede esperar un continuo desasosiego y violencia política .*⁷

Las implicaciones que se derivan de los análisis de Ebel y de Seligson sugieren las áreas que se deberían enfatizar para mejorar la comprensión de los prospectos para el surgimiento de la democracia en Centroamérica. Primero: debido a la pequeña y limitada economía de la ciudad-Estado, la política, a la larga, lleva consigo inevitables rasgos personalistas. Los factores familiares, de grupo y regionales pueden ser tan importantes como las explicaciones ideológicas y partidistas. El sexo, la forma de tratar los negocios (**movidas, chambas, palanca, telefonazos**) y otros aspectos idiosincráticos pueden ser las únicas explicaciones válidas del por qué algunas cosas se llevan a cabo y otras no.

Segundo: las instituciones formales de gobierno a menudo tienen pocas funciones manifiestas y muchas funciones importantes latentes. Los partidos políticos, las agencias gubernamentales y los grupos de interés pueden ser sólo incidentales y no centrales en la lucha real sobre las asignaciones públicas. Las redes verticales de patrocinio son, generalmente, críticas para el acceso político en la región, mientras que las instituciones políticas formalmente constituidas pueden servir, en las mejores circunstancias,

6. Ibid., pag. 15.

7. Ibid., pag. 27.

como meros artificios para hacer favores políticos, obstaculizar a los retadores del poder e inmovilizar y desviar el interés público de donde se haya ido concentrando erróneamente por la ausencia de redes de patrocinio.⁸

Las nociones amplias de legitimidad política no tienen vigencia en este sentido; cuando más, el gobierno, en estos casos, sólo puede servir a los intereses particulares. No hay tradición de interés público que pueda definirse en términos más amplios que los intereses del grupo (o grupos) en el poder. Tal es la intensidad e importancia de satisfacer las necesidades directas de la clientela, y tal es la naturaleza de sus expectativas y demandas que hay, en su totalidad, muy pocas presiones para que existan gobiernos responsables y de alta calidad en Centroamérica. Lo único que importa es hacer que los intereses de la clientela específica dependan siempre del acceso y dadivosidad de uno. Mientras que este modelo de clientela se asemeja a **maquinarías** y al **caciquismo** político, en otros países la escasez y la inestabilidad política y económica hacen que los intereses personales recaigan sobre los hombros de los oficiales públicos, situación ésta que contraataca cualquier noción del bien común. Hay muy pocos incentivos para trabajar en base a un ideal generalizado de probidad.

El papel de los Estados Unidos en cada país centroamericano es crítico porque distorsiona la posibilidad de alianzas políticas nativas. Estados Unidos posee un poder político y recursos inigualables. Es la empresa económica más grande y, quizás, pueda que sea el único sector de crecimiento de la economía. Este, a menudo, prepara la agenda social del país. El respectivo embajador de los Estados Unidos es una de las figuras más estudiadas en el país. La embajada en sí, su personal, sus programas y actividades de ayuda se analizan, se escrutinan y son trabajados

8. Ver Douglas A. Chalmers, "Parties and Society in Latin America", en *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism*, Stefan W. Schmidt et al, eds., University of California Press, Berkeley, 1977, pags. 401-21.

por personas de la localidad que se especializan en conocer y trabajar la embajada. Si conocer a alguien o tener acceso al escenario local es importante, también lo es para cualquier experto centroamericano el tener acceso a los altos funcionarios de la embajada y, la habilidad, cada cierto tiempo, de hacerse ver en las recepciones ofrecidas por los embajadores a viajeros notorios. Es tal la importancia de la misión de los Estados Unidos en Centroamérica, que Howard Wiarda ha dicho lo siguiente:

[Los] Estados Unidos no es solamente el poder externo más importante que opera en Centroamérica, pero la embajada norteamericana. . . al operar en su capacidad proconsular, es también una fuerza muy importante o, quizás, la más importante .⁹

La amplia presencia norteamericana se magnifica por el hecho de que muchas otras instituciones públicas y privadas en Centroamérica son débiles. Esta situación se complica porque la embajada constantemente funciona como una fuente importante de información y desinformación. Aún más, si la respectiva embajada no desea involucrarse en ciertos asuntos, puede verse conducida o implicada por otro grupo.

La embajada a menudo forma parte de un complejo juego político que la coloca, en ciertos momentos discretos, en una situación política equivalente a un juego de sillas musicales con facciones locales políticas en pugna. La manipulación de los intereses, símbolos y mensajes de la embajada, es tan importante en la política de Centroamérica como lo es la manipulación por otros grupos locales y nacionales. Los políticos nacionales y los oficiales militares invierten tanto tiempo cultivando la clientela de la embajada norteamericana y visitando dignatarios, de la misma manera como lo hacen con sus propios compatriotas.

9. Howard J. Wiarda, "The Origins of the Central American Crisis", en Howard J. Wiarda, loc. cit., pag. 11.

El papel importante que juegan los Estados Unidos subraya otro aspecto esencial de Centroamérica, que influye en la democracia: la extrema dependencia y creencia en la importancia de las instituciones norteamericanas. Mientras que en Centroamérica estas actitudes varían de país en país, hay muy pocos actores políticos que subestiman el poder de los Estados Unidos en la región, ya sea para bien o para mal. En parte, esta creencia en la eficacia de las instituciones de los Estados Unidos se deriva de la preponderante influencia que la cultura y las costumbres norteamericanas tienen en la región.¹⁰ Tal vez, sea más importante que esta creencia se derive de un fuerte deseo de los centroamericanos de crear, en sus propios países, las condiciones generales de vida que desesperadamente ansían y no poseen. Por último, los centroamericanos tienden a quedarse deplorablemente cortos en su entendimiento de la forma verdadera en que trabaja el proceso de la política estadounidense, especialmente en la política exterior hacia sus países. Mientras que las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos constituyen el elemento principal en la política extranjera de sus respectivos países, la política de los Estados Unidos hacia ellos es, usualmente, uno de los asuntos diplomáticos menos importantes en la agenda de la política exterior norteamericana. Obviamente hay una relación desproporcionada que, inevitablemente, hace a los Estados Unidos más importante para Centroamérica que lo que Centroamérica es para los Estados Unidos.

Hay un último aspecto político que es relevante para comprender la democracia en la región. Muchas de las preguntas políticas vitales sobre Centroamérica no son debatidas ni resueltas internamente, sino a nivel internacional. Las élites de la región tienen una larga tradición en elevar sus problemas al ámbito internacional debido tanto a la desproporción de recursos que existe allí, como al ambien-

10. Ver Robert A. Pastor, "Our Real Interests in Central America" en *Atlantic Monthly*, julio 1982.

te generalmente de mayor seguridad. Esta tradición se explica, en parte, por la falta de estructuras internas que promuevan y favorezcan discusiones abiertas sobre los asuntos políticos. Muy pocos de los países de la región han tenido **centros políticos** en donde se fomente el debate.¹¹ Además, la habilidad de manipular las organizaciones internacionales, de utilizar los medios prestigiosos de comunicación, de viajar a reuniones internacionales y ser fotografiado junto a líderes mundiales importantes tiene un valor e impacto político local. Este ha sido el caso desde 1978. Sin embargo, es un elemento importante y recurrente en el proceso político, el cual necesita ser comprendido.

DEFINICION Y ANALISIS

Dos escuelas de pensamiento caracterizan el enfoque sobre la democracia en países menos desarrollados. El primero, es predeciblemente tradicional, que enfatiza el proceso, el procedimiento y la forma y, asume algún consenso general sobre las reglas del juego. Los grupos de interés, los partidos políticos y, simplemente, la existencia del pluralismo se entienden como elementos esenciales para el establecimiento y mantenimiento de un sistema democrático. La segunda escuela enfoca más los fines que los medios, enfatizando los más amplios elementos socio-económicos y participativos que han sido engendrados a través del bienestar y la mayor equidad. Esta escuela también enfoca los asuntos con una tergiversación **colectivista**.

En su reciente análisis de la crisis centroamericana, Gabriel Aguilera examina directamente los 2 tipos de democracia actualmente posibles en la región.¹² Analiza el

11. Piero Gleijeses, "The Elusive Center in Central America" en *Working Papers*, nov.-dic., 1981, pags. 30-37.

12. Gabriel Aguilera, "Las Perspectivas de la Crisis en Centroamérica" (presentado en el VI Congreso Centroamericano de Sociología en Panamá, marzo 25-29, 1985).

esfuerzo actual de democratización en Guatemala, Honduras y en El Salvador, como un medio por el cual se mantiene funcionando a la economía política actual, sin mayores convulsiones. Sin embargo, Aguilera ve la revolución de Nicaragua en base a principios. Según él, el objetivo es la creación de una democracia en donde las condiciones de vida de la masa se mejoren lo más rápidamente posible y en donde se eliminen el racismo y la explotación. Aguilera continúa afirmando que:

en tanto que el primer principio garantiza la libertad de concurrencia y expresión de los intereses políticos de diversas clases, el último refiere a que la construcción de nuevas sociedades se hace con la participación de toda la población.¹³

Si se interpreta de esta manera,

lo democrático y participativo no pasa necesariamente por las elecciones entre partidos políticos y no se mide únicamente por resultados electorales sino por los índices de participación y por el cambio de la calidad de vida de las mayorías de habitantes.¹⁴

Es digno de mencionar en este sentido, el reciente retorno a las formas democráticas de gobierno de algunos países suramericanos. En cada uno de los países (Perú, Bolivia, Ecuador, Brazil, Argentina, Uruguay) que han retornado a la democracia, el énfasis ha recaído más en los aspectos formales y de procedimiento de la organización política, que en los aspectos distributivos de la democracia, como se sugirió en el segundo enfoque. Verdaderamente, puede haber sido la frustración y el enfado por la inhabili-

13. Ibid., pag. 13.

14. Ibid., pags. 13-14.

dad de lograr un progreso en la segunda área de la economía política, lo que motivó el pretexto de intentar nuevamente un esfuerzo menos económico y más político para estabilizarse.

Con el fin de examinar las posibilidades de la democracia en Centroamérica, Seligson utiliza la definición de democracia que dio Weiner en su reciente estudio comparativo sobre las elecciones competitivas de las naciones en desarrollo.¹⁵ Esta definición es exageradamente formalista y orientada hacia partidos y elecciones. En ningún momento, la definición refleja algún tipo de **principios primarios** de democracia ni examina ninguno de los aspectos más amplios de equidad. No obstante, su enfoque de la democracia señala muchos de los aspectos que caracterizan el retorno a la democracia en Suramérica, particularmente, el énfasis en los procedimientos y políticas orientadas hacia los partidos. Los fines de ese proceso se especifican menos, a no ser que para someter a los civiles a control gubernamental.

Sin embargo, el estudio de Weiner provee las dimensiones generales para una definición útil y aplicable a Centroamérica:

1. Los líderes del gobierno son escogidos en elecciones competitivas en donde hay partidos políticos de oposición.
2. Los partidos políticos, incluyendo a los opositores del gobierno existente, tienen el derecho a buscar apoyo público abiertamente. Ellos tienen acceso a la prensa, derecho de asamblea, libertad de expresión, y están protegidos contra el arresto injustificado.
3. El gobierno derrotado en una elección se retira. Los perdedores no son castigados por los vencedores ni

15. Myron Weiner, "Empirical Democratic Theory" en *Competitive Elections in Developing Countries*, Myron Weiner and Ergun Ozburn, eds. American Enterprise Institute, Washington, 1984, citado en Seligson, loc. cit., pags. 3-4.

tampoco son castigados los líderes derrotados, a menos que, durante la acción de mandato, ellos hayan quebrantado la ley y, así, el castigo se basaría en leyes establecidas.

4. Los gobiernos elegidos no son figuras decorativas. Estos ejercen poder y elaboran la política de Estado, y son responsables ante los electores y no ante los militares, la monarquía, la burocracia u oligarquía.

Cada una de estas dimensiones en la definición de Weiner puede ser examinada con mayor detalle, a medida que se van aplicando a Centroamérica.

ELECCIONES COMPETITIVAS

Con la excepción de Costa Rica, en donde ha existido una fuerte tradición competitiva a partir de 1945, el número de elecciones competitivas en otros países de la región se puede contar con los dedos de una sola mano. Las razones para la ausencia de elecciones competitivas abundan. En primer lugar, las élites en Centroamérica tienen una variedad de medios alternativos para adquirir poder. Tal como indicó Dahl, debe haber algún **consenso básico** sobre la política en la sociedad entre un grupo predominante de los miembros políticamente activos.¹⁶ Las elecciones son solamente uno de los muchos medios usados para poner en marcha la política de Estado. Eldon Kenworthy, ha escrito que los **actores** no se pueden poner de acuerdo sobre un **instrumento** para medir el poder. El juego de usar dos instrumentos entre la coerción y la popularidad, puede ser interpretado como una distribución casi equitativa del poder.¹⁷ Además las elecciones, frecuentemente, tienden más a promover que a resolver conflictos.

16. Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, pags. 132-133.

17. Eldon Kenworthy, "Coalitions in the Political Development of Latin America" en *The Study of Coalition Behavior*, Sven Groennings et al., eds. Holt, Rinehart and Winston, New York, 1970, pag. 104.

Al acentuar las diferencias, las elecciones exacerbaban conflictos latentes y trastornan la totalidad del organismo, tanto en la teoría como en la práctica. Los discursos partidistas, las urnas electorales adulteradas, los reclamos extravagantes de las teleologías alternas y los golpes militares no son más que unos de los factores que han caracterizado el llamado proceso electoral.¹⁸

El propio Dahl acepta que las elecciones y la competencia política:

*incrementan enormemente el tamaño, el número y la variedad de las minorías cuyas preferencias deben ser tomadas en cuenta por los líderes que toman las decisiones políticas.*¹⁹

Aún, si se confiara en las elecciones como un mecanismo importante para transferir el poder, las instituciones electorales en Centroamérica tendrían mucha dificultad en establecer un proceso electoral que satisfaga las necesidades de los diversos intereses de los votantes. Abundan los debates por el tipo de papeleta, el financiamiento de las campañas, el registro de los votantes, la naturaleza de la selección de candidatos y el aspecto de la representación distrital. A pesar de que esta falta de consenso refleja problemas mayores con respecto a la legitimidad del proceso en sí, a la larga lo estimula como parte de un círculo vicioso.

Para ser competitivas, las elecciones deben provocar el enfrentamiento directo entre los partidos oponentes. No ha habido escasez de partidos opositores en la región. Según como lo expresó un analista en El Salvador,

18. Glen Dealy, "Pipe Dreams: The Pluralistic Latins" en *Foreign Policy*, 57, (Winter 1984-85), Pag. 118.

19. Dahl, Op. cit., pag. 132.

... en la década de 1960 y 1970, la vida política salvadoreña estaba repleta de partidos políticos de base amplia, movimientos, coaliciones, demostraciones... [y] organizaciones populares.²⁰

Sin embargo, su habilidad para unir intereses generales ha sido un problema. El dilema de Centroamérica es que los partidos oponentes representan sectores cada vez más pequeños de la población. Sorprendentemente, esta situación se ha suscitado, quizás, debido a claras diferencias ideológicas que se transformaron en partidos **conservadores** y **liberales**. Estas diferencias de partido fueron particularmente muy agudas antes de la década de 1930 en cada país, pero, aparentemente, fueron desapareciendo a medida que la intensidad de la Depresión provocaba la unión de los grupos dominantes para proteger sus mutuos intereses. Desde la década de 1940, los partidos tradicionales no han podido agrupar los intereses emergentes. Un constitucionalista latinoamericano ha señalado que "*el pluralismo se ha restringido*".²¹ El resultado ha sido predecible en términos de la formación de movimientos guerrilleros, grupos revolucionarios y organizaciones políticas clandestinas con tendencias izquierdistas y derechistas. El fracaso de los partidos tradicionales en proveer alternativas políticas significativas es el punto central de lo que Weiner llama **el segundo componente de la democracia**.

20. Robert Leiken, "The Salvadoran Left" en *Central America: Anatomy of Conflict*, Robert Leiken, edr., Pergamon Press, New York, 1984, pag. 112.

21. Jorge Mario García Laguardia, "Partidos Políticos, Orden Jurídico y Cambio Social en Guatemala: La Cuadratura del Círculo" en *Centroamérica: Desafíos y Perspectivas*, Ignacio Sosa y Jorge Mario García Laguardia, edrs., UNAM, México, 1984, pags. 14-15.

LOS PARTIDOS POLITICOS Y SU DILEMA

En su definición de la democracia, Weiner afirma que:

los partidos políticos, incluyendo a los oponentes al gobierno existente, tienen el derecho de buscar el apoyo popular abiertamente. Ellos tienen acceso a la prensa, derecho de asamblea y libertad de expresión, y están protegidos contra arresto injustificado .

Con pocas excepciones, estas condiciones no se han podido conseguir en la región. Generalmente ha habido cuatro tipos de partidos políticos en Centroamérica:

1. **Partidos tradicionales:** en términos generales, los partidos tradicionales están abandonando el escenario político centroamericano. A pesar de que éstos a menudo enunciaban una coherente filosofía política e ideológica, tendían a estar permeados de matices personalistas y caudillistas. En la práctica, ellos existían para los propósitos de clientela y patrocinio. Ejemplos incluyen los partidos Nacional y Liberal de Honduras, el Partido Conservador de Nicaragua y el Partido Conciliación Nacional, en El Salvador.

2. **Partidos modernizantes:** éstos, caracterizados por su base ideológica con orientación europea, están en el poder tanto en Costa Rica (Partido Liberación Nacional) como en El Salvador (Partido Demócrata-Cristiano). Estos partidos raramente han obtenido el 50% del apoyo electoral, y normalmente confrontan una fuerte oposición por sus tendencias centralistas. Mientras que ellos promueven una imagen programática y movilizadora, en la práctica deben contentarse con combinar el programa con el patrocinio. En muchos sentidos, su orientación programática dio un pretexto conveniente o, quizás, ideológico, luego más puro, para recompensar a los fieles al partido con trabajo, rango y seguridad.

3. **Partidos extremistas:** se caracterizan por un dogma-

tismo militante y un deseo de usar la violencia para lograr sus metas. La patología de la política extremista hace casi imposible la diferenciación entre los movimientos conservadores (derechistas) y los radicales (izquierdistas). La naturaleza de la patología es tal, que los medios se confunden con los fines inevitablemente, creando, de esta manera, un círculo vicioso en donde la violencia parece ser la única respuesta a la violencia. Ambos extremos frecuentemente muestran poca fe en los procedimientos democráticos y menos confianza en los políticos **centristas**. Ambos pueden socavar el compromiso político y ambos retan a las fuerzas políticas en las márgenes del espectro político, las cuales no están completamente comprometidas a algún tipo de mandato político, haciendo así a este último, más tenue. Mientras que estos partidos abiertamente declaran sus posiciones, algunos partidos extremistas de la izquierda a menudo se van al claudestinidadje o van al exilio. Ejemplos de estos partidos son el Movimiento de Liberación Nacional y el Centro Nacional Auténtico.

4. **Partidos populares dominantes:** son los partidos que tienden a dominar tanto al gobierno como a los elementos no oficiales de la vida pública. El modelo explícito que ellos siguen es el del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México. El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, es el ejemplo más reciente, pero el PCN de El Salvador aspiró a este tipo de hegemonía política antes de que perdiera su *mumentum* en la década de 1970. Además, ideólogos del Partido Liberación Nacional hablaron abiertamente de establecer una dominación política al estilo del PRI en Costa Rica, a mediados de la década de 1970.

Al igual que partidos políticos de otras partes del mundo, los de Centroamérica tienden a caracterizarse por el personalismo y faccionalismo. Aun, el partido político más exitoso de la región — el PLN de Costa Rica — ha sufrido una serie de resquebrajamientos potencialmente debilitantes, causados en su mayoría por la ambición personal.

En Honduras, el gobernante Partido Liberal actualmente se ha dividido por lo menos en 5 facciones, y el Partido Demócrata-Cristiano de El Salvador difícilmente resistió una pugna de liderazgo, previa a las elecciones presidenciales entre José Napoleón Duarte y su heredero aparente, Fidel Chaves Mena. La tendencia hacia el faccionalismo de partido quizás no sea tan extrema como en otros países latinoamericanos tales como Bolivia, en donde se reporta que 323 partidos políticos han competido por el poder desde 1958.²² Sin embargo, el faccionalismo representa un problema mayor porque dirige la competencia política hacia el interior y no hacia el exterior. Un analista hondureño ha sugerido que hay mayor competencia interna en los mismos partidos que entre los diferentes partidos en Honduras.²³ Aún más, el faccionalismo refuerza la tendencia a la competencia interna y al análisis de conflictos en lugar de la proyección o solución de problemas. En este sentido, las deudas saldadas (favores políticos, trabajos, acceso preferencial a los recursos limitados tales como divisas extranjeras) están relacionadas con grupos que compiten por el poder y no con el bienestar de la sociedad. Charles Tilly señaló que en Europa, la formación de estados nacionales y la amplia participación popular en dicha formación, surgieron inadvertidamente como el resultado de "grupos pequeños de hombres ávidos de poder" que rechazaron numerosos rivales y una gran resistencia popular en la búsqueda de la realización de sus propios fines.²⁴ Sin embargo, este

22. Raúl Rivadeneira Prada, "Partidos Políticos, Partidos Taxi y Partidos Fantomas: La Atomización de los Partidos en Bolivia" en *Nueva Sociedad* No. 4, sept.-oct., 1984, pags. 75-95.

23. Edgardo Sevilla Idiáquez, "The Limits of Democracy in Honduras" en *Honduras Confronts its Future: Contending Perspectives on Critical Issues* en Mark B. Rosenberg and Philip L. Shepherd, eds., Lyn Reinner Publications, Boulder, en prensa.

24. Charles Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975, pag. 635.

modelo no parece reafirmarse en Centroamérica.

No obstante, hay un problema mayor que se relaciona con la habilidad de los partidos para incorporar sectores nuevos a la maquinaria política establecida. Muchos de los líderes demócrata-cristianos y social-demócratas fueron originalmente miembros de partidos más tradicionales. Ellos creían que estos partidos no podrían expandirse más allá de sus propios intereses estrechos y tradicionales para acomodar los intereses de la clase media emergente engendrados por la expansión económica posterior a la Segunda Guerra Mundial. Tal como Mario Solórzano indicó,

La diversificación agrícola, el proceso de industrialización y la entrada masiva de capital externo tuvieron efectos importantes en relación con la modernización de la economía, generando la aparición de nuevos grupos empresariales, ampliando la franja de los sectores medios e impulsando un proceso de proletarianización en el campo y la ciudad, al mismo tiempo que dinamizaron las economías de la región .²⁵

Mientras que algunos de los partidos no se podían adaptar, otros se estaban formando rápidamente para apoderarse del espacio político que yacía descuidado por aquellos partidos políticos menos sensitivos. Los esfuerzos de estos partidos nacientes han tenido un alto costo: en Guatemala, líderes claves han sido asesinados; en El Salvador, han sido exilados y/o asesinados; en Honduras, han sido marginados y, en la Nicaragua, anterior y posterior a Somoza, estos líderes han sido acosados y amenazados. Los partidos minoritarios que han surgido en Costa Rica, han podido activar sus intereses con éxito, a través de la Asamblea Legislativa o bien, uniéndose en coalición con uno de los otros partidos. Con muy pocas excepciones, ningún

25. Mario Solórzano, "Centroamérica: Democracias de Fachada" en *Polémica*, No. 12, nov.-dic., 1983, pag. 46.

partido en Centroamérica ha sido capaz de establecer una relación duradera y significativa con algunos de los principales sindicatos obreros de la región.

Estos problemas están relacionados con otro: con la excepción de los sandinistas, particularmente durante sus primeros dos años en el poder, han sido muy pocos los partidos que han tenido la habilidad o los medios para movilizar grandes masas de la población. Centroamérica no ha tenido un Perón, un Haya de la Torre, un Vargas o un Cárdenas. Esto se ha complicado más por el hecho de que las organizaciones militares de Centroamérica y los escuadrones de la muerte de la extrema derecha e izquierda ponen en peligro la movilización política abierta. Los derechos de asamblea y de expresión pueda que existan en cada Constitución de la región,²⁶ pero, en la práctica, están sujetos a la correlación particular de las fuerzas y sentimientos del momento.

Una táctica mucho más importante para el establecimiento y mantenimiento del poder (o para la democracia) puede ser el que las fuerzas políticas dominantes, especialmente los partidos, busquen el acomodo. La forma más común de acomodo político en Latinoamérica ha sido a través de **pactos** entre partidos y otros grupos políticos. Estos pactos son acuerdos sobre cómo se van a dividir los despojos del poder y las limitaciones en los medios que el poder político va a utilizar. Estos han sido elementos esenciales en la evolución de la paz social y de la democracia en Colombia y Venezuela,²⁷ y han tenido sus equivalentes

26. Ver Jorge Mario García Laguardia, *La Defensa de la Constitución*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Guatemala, 1983.

27. Ver Harvey F. Kline, "The National Front: Historical Perspective and Overview" en *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, Albert Berry et al., eds., Transaction Books, New Brunswick, 1980, págs. 59-87; Bruce Michael Bagley, "The National Front and Beyond: Politics, Public Power and Public Policy in an Inclusionary Authoritarian Regime", SAIS, Central American and Caribbean Program, Washington, junio 1984.

en Centroamérica: en Nicaragua y en Honduras, a principio de la década de 1970, y en El Salvador, más recientemente. Aunque esos pactos puedan ser instrumentos políticos para conseguir experiencia y soluciones momentáneas, pueden ser también elementos esenciales para alcanzar el concepto actual de "democracia como la segunda mejor opción", particularmente donde no hay un grupo hegemónico capaz de imponer su voluntad política sobre los otros grupos.²⁸

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION

La tercera característica de la democracia, según Weiner, señala la importancia de que un gobierno que ha sido elegido, deje el poder si es derrotado en las elecciones subsiguientes. Un ejemplo concreto es la experiencia de los mejicanos bajo el porfiriato, lo cual ayudó a galvanizar las fuerzas revolucionarias en sus esfuerzos para derrocar al dictador. En Centroamérica ha habido poco continuismo, a pesar de los 40 años de la dinastía somocista.

La clave para entender las relaciones políticas en la región puede encontrarse en las fuerzas armadas y su relación con los grupos civiles. De hecho, a pesar de que Guatemala ha tenido cambios electorales periódicos, tal como se muestra en el Cuadro No. 1, han sido siempre las fuerzas armadas de ese país las que han estado detrás de cada decisión crucial. En El Salvador, los militares dominaron directamente cada gobierno, comenzando con la dictadura de Hernández Martínez (1931), mientras que en Honduras, internamente, son las fuerzas armadas las que juegan el pa-

28. Ver Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model" en *Comparative Politics* Vol. 2, No. 3, abril 1970, pags. 337-365; y Robert R. Kaufman, "Lessons from the Southern Cone", and Terry Karl, "Democracy by Design?" *The Christian Democratic Party in El Salvador*", ambos presentados en el Seminario sobre la Transición a la Democracia en Centroamérica, diciembre 1-6, 1984, San José, Costa Rica.

pel político decisivo. Los sandinistas en Nicaragua cada vez dependen más del poder militar para mantener su control, y es esta dependencia la que puede estar afectando el balance de control interno en el Frente gobernante.

La permanencia formal o informal de los militares en el poder es lo que ha motivado a Solórzano a describir a Centroamérica como una región de "democracias de fachada". Así, mientras que ha habido muy poco continuismo en términos estrictos, han sido pocos los candidatos presidenciales que han ejercido cargos públicos en Centroamérica, sin el apoyo expreso de los militares. En efecto, recientemente se realizaron elecciones en la región, donde los candidatos con el mayor número de votos no tomaron el poder. Dealy explica este fenómeno al señalar que los latinoamericanos prefieren elecciones "orientadas". La alternativa — la transferencia de poder en base al **voto desinhibido**— sugiere una comunidad sin metas colectivas y una teoría de igualdad, dos conceptos que son rechazados por los latinoamericanos.²⁹

En la práctica, el papel predominante de las fuerzas armadas en toda Centroamérica refleja una serie de problemas. Primero: como grupo, los militares tienen muy poca fe en el liderazgo político de los civiles. Esta falta de confianza se deriva de una creencia más amplia entre los militares y sus aliados de que no se puede confiar en los civiles. Esta desconfianza está compuesta de lo que Wynia llama el "deseo vehemente" de los militares por el control de las cosas que los afectan,

una acción que puede ser buena en la guerra, pero contraproducente en la política constitucional .³⁰

Segundo: esta situación se origina en el hecho de que

29. Ver Dealy, Op. cit., pags. 118-119.

30. Gary Wynia, "Militarism Revisited", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* Vol. 25, No. 1, Feb, 1983, pags. 115-16.

al menos tres de los militares de la región creen estar peleando insurgencias de grandes proporciones. La rebelión guatemalteca ha sido una dimensión continua de relaciones militares-civiles desde la década de 1960, la cual virtualmente garantiza un extraordinario papel en la vida política a las fuerzas armadas de ese país. En El Salvador, la insurgencia va por su quinto año y provee a los militares salvadoreños menos motivación para organizar mejor sus propias fuerzas de seguridad, altamente criticadas. Además, en Nicaragua, las maniobras de los **contras** en el norte y sur del país, dan a los sandinistas un recurso crucial para justificar su política limitadora de las libertades. La creciente sofisticación militar de las fuerzas armadas hondureñas dan a la región una complejión de **estado militar** que socava aún más los débiles fundamentos de la política civil.³¹

El predominio de las fuerzas armadas en la región refleja un tercer problema: en muchas instancias, los políticos civiles preferirían lidiar con los militares que con otros civiles. A pesar de que Nunn captó la esencia de esta relación hace muchos años en su ensayo sobre "El golpe de Estado de la clase media", no enfatizó hasta qué punto este tipo de formación de alianzas inevitablemente corroe una gama de instituciones civiles, y no simplemente al mandado civil.³² Los sistemas legales de la región han sido rehenes del privilegio y exclusividad que los militares y sus aliados no uniformados han disfrutado. El hecho de que se haya llevado a juicio a oficiales militares por abuso de los derechos humanos en Guatemala y El Salvador, demuestra hasta qué punto son negados los sistemas legales de la región por aquéllos que tienen poder y privilegios. De esta manera, sus poderes y privilegios no sólo han socavado las

31. Mark B. Rosenberg, "Nicaragua and Honduras: Toward Garrison States" en *Current History*, 83, No. 490, febrero 1984, pags. 59-62, 87.

32. José Nunn, "The Middle Class Military Coup" en *The Politics of Conformity in Latin America*, Claudio Véliz, edr., Oxford University Press, Oxford, 1967, pags. 66-118.

posibilidades de un escenario político civil de bases amplias, sino también los sistemas paralelos institucionales, vitales para la creación de la legitimidad y eficacia pública.

Si bien Weiner especifica que una dimensión esencial de la democracia es que, "los gobiernos derrotados en una elección cedan el poder", demuestra poca sensibilidad al hecho de que muchos gobiernos, cuando más, comparten el poder con otras instituciones poderosas. Este será un problema en los cuatro países centroamericanos en el futuro predecible. Los militares jugarán un papel decisivo. Para que, al final, los militares sean controlados, organizaciones paralelas tendrán que cambiarlos y penetrarlos. Hay dos opciones disponibles: en México y Tanzania, los militares están subordinados a los partidos no comunistas en mando. Por otro lado, en los países comunistas, los militares están subordinados a los partidos de base ideológica. En Centroamérica, el modelo salvadoreño parece ser el más posible. En esta situación, son los Estados Unidos los que apoyan al partido en el poder, dándole a ese partido una extraordinaria influencia sobre los militares. Mientras este apoyo es importante a un nivel simbólico, puede ser más aparente que real, dada la inhabilidad del partido en el poder para llevar a cabo reformas estructurales básicas en el sistema legal.

Lo que sí está claro es que los militares continuarán siendo la mayor fuerza de responsabilidad política en los sistemas políticos de la región. Esta noción va en contra de la cuarta característica de Weiner sobre la democracia, próxima a discutirse.

"OBEDEZCO PERO NO CUMPLO"

Los gobiernos elegidos no son figuras decorativas. Ellos ejercen el poder y elaboran la política de estado, y son responsables ante los electores, pero no ante los militares, la monarquía, la burocracia o alguna oligarquía .

El tema de la responsabilidad está en el corazón del éxito a largo plazo de la democracia en Centroamérica. Como muchos de los componentes de la democracia, la responsabilidad tiene una serie de dimensiones que ameritan análisis.

Tradicionalmente, ha habido poca responsabilidad pública por parte de quienes manejaron el poder en Centroamérica. Más bien, las cuentas se dieron privadamente ya sea a los militares, a la oligarquía o a los intereses financieros privados externos que habían intervenido en el país, o alguna combinación. Solamente en Costa Rica se ha establecido alguna tradición de responsabilidad, mayormente manifestada a través del sistema electoral y, en un menor grado, del sistema judicial.

En raras ocasiones, los líderes políticos han sido forzados a ser responsables ante una audiencia mayor. Las manifestaciones públicas derrocaron al gobierno en Guatemala y en El Salvador en 1944, y casi en Costa Rica en 1947. La rebelión sandinista de 1979 no habría podido triunfar sin un movimiento de clases múltiples para derrocar la dictadura. La creciente militancia de la Iglesia Católica ha provocado una mayor conciencia sobre la importancia de la responsabilidad del gobierno ante el pueblo y ha contribuido a la movilización de las demandas públicas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Pero la militancia de la Iglesia ha despertado una contrarrespuesta, particularmente de los evangelistas conservadores que evaden el desorden inherente en las enseñanzas de la Teología de la Liberación.

El impulso en el análisis de Ebel es cuestionar el poder verdadero que cualquier gobierno centroamericano posee. Para ser responsable ante el pueblo, un gobierno debe tener recursos con qué ser responsable. Si, como sugiere Ebel, la ciudad-Estado centroamericana es penetrada por una serie de asociaciones verticales de intereses organizados corporativamente, entonces, la responsabilidad deberá tomar una nueva dimensión en Centroamérica. Quizás,

aún sea solamente esta responsabilidad la que pueda explicar el por qué los gobiernos parecen hacer tan poco en la región. Las minorías a las que Dahl se refería, han capturado y canibalizado el Estado hasta tal punto, que éste realmente es incapaz de hacerse responsable ante ninguna audiencia grande. La presencia de los militares asegura que esta situación no va a ser alterada.

Otra dimensión del tema de la responsabilidad es la disponibilidad de los recursos materiales y humanos. La limitada productividad económica de la región, unida a la escasez de mano de obra especializada y semi-especializada, contribuye a socavar más cualquier responsabilidad que un gobierno pueda desear. Así, aun cuando haya un esfuerzo genuino de responder ante alguna necesidad pública, la capacidad puede faltar, simplemente. Un estudio reciente del Instituto Nacional Agrario (INA), encargado de la administración de tierras en Honduras, reveló lo siguiente:

La actual administración del INA heredó una flota de vehículos de motor que, teóricamente, contenía 400 vehículos. . . Virtualmente, todos esos vehículos están destruidos; en efecto, la mayoría es chatarra. . . [E]n todo el INA, incluyendo las 7 oficinas regionales, hay 24 vehículos funcionando. Sin embargo, hay problemas en todas las áreas de apoyo administrativo. No hay otro sistema de personal que una oficina pequeña que maneja el petróleo. Todo espacio de oficina está mal asignado, pobremente amueblado, sobrepoblado y es, claramente, desmoralizante. Hay escasez de útiles y de equipo. ³³

De esta manera, mientras que el viejo dicho, "Obedezco pero no cumplo" se ha interpretado como que el admi-

33. Jack Vaughn et al., *Final Report: An Administrative Analysis of the National Agrarian Institute of Honduras*, Development Associates, Inc., Arlington, 1983, pags. 7-8.

nistrador de la colonia decidió no cumplir con las órdenes recibidas desde España, en la moderna versión, la interpretación se puede ampliar para que sugiera que el administrador no puede cumplir, simplemente porque no se puede conseguir los recursos materiales y humanos.

¿ES ESTE EL MOMENTO DEMOCRÁTICO DE CENTROAMÉRICA?

Un análisis reciente de la redemocratización en los países andinos afirma que Latinoamérica está entrando en un nuevo

*ciclo democrático, en donde se hace vital desviar la atención hacia un análisis sobre el nacimiento de los momentos democráticos dentro del proceso histórico de Latinoamérica.*³⁴

Si el momento de Centroamérica ha llegado, como sugirió Seligson en su análisis de las amplias condiciones económicas y socio-culturales de la región, todavía no se refleja en el arreglo estructural que caracteriza a la organización política de la mayoría de los países centroamericanos. Tal como sugirió Dahl,

*lo que nosotros describimos ordinariamente como 'política' democrática, es la envoltura. Previo a la política, . . . está el consenso fundamental de la política de estado que usualmente existe en la sociedad, entre un grupo predominante de los miembros políticamente activos.*³⁵

34. James M. Malloy y Luis Abugattas, "Redemocratization in Latin America: The Andean Pattern", The University of Pittsburgh, n.d., Pittsburgh, pag. 2.

35. Dahl, Op. cit., pags. 132-33.

Hay, por lo menos, cuatro pre-condiciones necesarias para que surja un consenso en Centroamérica:

1. La economía de la región tendrá que reversar su espiral descendente y regresar a los patrones seculares de crecimiento, característicos en las décadas de 1960 y 1970. Sin embargo, tal como Booth³⁶ y otros han probado, el costo de este crecimiento no puede imponerse unilateralmente en la clase laboral centroamericana de la misma forma como sucedió en la era anterior de crecimiento. Aun en Brasil, como señala Kaufman, la lección con el autoritarismo es que,

*el éxito económico y político [se] logró. . . debido al (en vez de a pesar del) deseo de las autoridades de tolerar debates y de realizar el juego político en tal forma, que a veces se desviaba enormemente de sus propias mentalidades antidemocráticas .*³⁷

Si el crecimiento económico ha de ocurrir, tendrá que responder de alguna manera a las necesidades básicas de la rápidamente creciente población en Centroamérica, la cual, para el año 2000, casi se habrá duplicado a 42 millones aproximadamente. En este sentido, es obvio que el crecimiento no puede ocurrir solamente en el área de exportaciones no tradicionales, sino también en la producción de granos básicos, para que la población pueda alimentarse por sí misma. Por ahora, los prospectos para que haya un crecimiento económico significativo durante el resto de esta década y en la siguiente no son buenos, particularmente dada la continua destrucción de la infraestructura de la región y la falta de recursos sobrantes para la inversión.

36. John Booth, "Toward Explaining Regional Crisis in Central America: Socioeconomic and Political Roots of Rebellion", The University of Texas at San Antonio, San Antonio, n.d.

37. Kaufman, Op. cit., pag. 13.

2. El liderazgo es un asunto clave para Centroamérica. Este liderazgo debe ser capaz de negociar sus objetivos a través del verdadero **museo vivo** de intereses en la región. Debe tener capacidad para acomodar el vasto y complejo espectro político, mientras alimenta y protege la evolución de una política civil que puede surgir como la **segunda mejor** opción, ya que no hay primeras opciones **ganables** para cualquiera de los grupos. Además, el liderazgo debe ser capaz de resistir las tentaciones del poder, ya que es éste el primero en abusar de los sistemas democráticos que él mismo, presumiblemente, quiere crear y mantener. En Honduras, el presidente actual ha debilitado tremendamente la naciente democracia a través de un intenso partidismo. En El Salvador, el liderazgo demócrata-cristiano ha desatendido vehementemente las leyes pasadas por su propio Congreso conservador, violando así, directamente, la Constitución. Hasta los demócratas tienen que practicar para ser buenos demócratas. Un liderazgo fuerte y decisivo en la región debe ser capaz de elaborar un amplio proyecto político, democrático y de organizar y arbitrar los debates de tal forma, que todos se sientan como si estuvieran participando, mientras que dicho liderazgo se deja a sí mismo un espacio abierto para realizar cambios mayores.

3. Si la democracia ha de desarrollarse en Centroamérica, no podrá hacerlo bajo condiciones de insurgencia armada y de guerra civil. En el Cono Sur, Kaufman sugiere que,

el extremismo de la izquierda únicamente alimentó los miedos que contribuyeron a los brutales empujes totalitarios hacia la derecha.³⁸

En Centroamérica hay buena evidencia de que esta relación ha funcionado en la otra dirección. El extremismo

38. Ibid., pag. 12.

de la derecha ha llevado a la respuesta brutal de la extrema izquierda. Tal como Gabriel Zaid ha argumentado persuasivamente más de una vez en el caso de El Salvador,

ese truco sucio de manipular tan arrogantemente con una elección (la de 1972), simplemente envalentonó a los rebeldes, a los golpistas y a los escuadrones de la muerte.³⁹

El resultado para Centroamérica ha sido lo que Zaid llama "pluralismo armado".

La situación del pluralismo armado ha tenido tres importantes dimensiones. Primero: con la excepción de Costa Rica, las fuerzas armadas de la región son los actores políticos preponderantes en cada país centroamericano. Esta situación no da indicaciones de cambio, particularmente dado el nuevo ambiente de **conflicto de baja intensidad**.⁴⁰ Debe buscarse alguna fórmula para minimizar la influencia política de los militares. Es difícil que se encuentre tal fórmula bajo condiciones de insurgencia. Kaufman afirma que en el caso del Cono Sur,

una de las uniformidades más impactantes en lo que usualmente han sido diferentes experiencias de liberación en la Argentina contemporánea, Brasil y Uruguay, ha sido la ausencia de tales insurgencias.⁴¹

Además, él argumenta que, "la actividad guerrillera ha sido

39. Gabriel Zaid, "Salvadorans Go to the Ballot Box" en *Dissent*, (Fall) 1984, pag. 457.

40. César D. Seréseres, "Central America's Low Intensity Conflict Environment: Security Implications for the United States" (presentado en la Conferencia sobre Perspectivas de Seguridad y Prospectos: Central America and the Caribbean in the 1980", Dic. 1984, Claremont-McKenna College).

41. Kaufman, Op. cit., pag. 22.

contraproducente”, como un medio para acelerar la desintegración de los regímenes burocráticos autoritarios. Lo que Kaufman no especifica claramente es la manera de mantener a los militares suficientemente distantes del escenario político.⁴²

En Centroamérica, este dilema se complica aún más por el hecho de que los civiles, como en otros lugares, a veces se sienten más cómodos con los militares que con los otros civiles. Sin embargo, esta actitud simplemente no existe a nivel de la élite. Las elecciones salvadoreñas de 1984 aportaron una evidencia dramática del poder atractivo de las fórmulas políticas conservadoras no reformistas. Tanto allí como en otras partes de la región (Guatemala, Honduras, Costa Rica), las contradicciones causadas por el deseo y capacidad de modernización, y la fuerza del conservadurismo, tal como es expresada a través de los valores religiosos, además de los patrones existentes de la vida organizacional y política sugieren la necesidad de aprender mucho más acerca de los valores políticos populares de la región y de sus modos de expresión política.⁴³

Es irreal creer que los militares “regresarán a las barracas” en un futuro predecible en Centroamérica. Verdaderamente, para aquéllos que buscan alguna fórmula para despolitizar a los militares, la búsqueda seguramente será vana. El aumento de las soluciones probablemente dependerá más de cambios en las facetas no militares de la vida política y del nacimiento entre los militares de un fuerte liderazgo que se decida a ser más democrático.

Las otras dos dimensiones del “pluralismo armado” son tan ásperas como la primera. Como se mencionó anteriormente, la presencia de partidos **extremistas** no es

42. Ibid.

43. Anthony P. Maingot, “The Caribbean: The Structure of Modern Conservative Societies” en *Latin America, Its Problems and Promise: A Multidisciplinary Introduction*, Jan Black, edr. Westview Press, Boulder, 1984.

más que un reflejo de un problema mayor en Centroamérica. Una cultura de violencia domina el área, alimentada por patrones de maltrato característicos de la época colonial".⁴⁴ La violencia oficial, ya sea que emane de la policía secreta de Guatemala o de las **turbas divinas** de la Nicaragua sandinista, son ahora formas casi institucionalizadas de control político.

Se puede hacer distinciones entre estos dos tipos de violencia aquí sugeridas: la violencia **derechista** intenta mantener el sistema político existente por medio de la eliminación de aquéllos que la retien. La violencia **izquierdista** se orienta a crear un sistema nuevo por medio de la eliminación de aquellos que se oponen al cambio. Tanto las tácticas como la ideología de ambos grupos varían. Los resultados parecen ser los mismos. Los **impuestos de sangre** aumentan cada vez más.⁴⁵ Dentro de este contexto, las normas de procedimiento y el consenso esencial para la democracia tienen muy poca oportunidad de probarse a sí mismas.

Finalmente, es obvio que los Estados Unidos continuará siendo un elemento esencial en la búsqueda de la democracia en Centroamérica. El apoyo fuerte de este país es una condición necesaria pero no suficiente para la democracia en la región. Sin el apoyo de los Estados Unidos, los demócratas de la región no son suficientemente fuertes para mantener su lucha; están indefensos ante los extremistas de la derecha y de la izquierda, al igual que ante sectores de los militares. Sin embargo, el apoyo estadounidense para la democracia necesita engendrar confianza en las fuerzas democráticas y en la casi ineluctable necesidad de que esas fuerzas desarrollen, con el tiempo, un apoyo popular de bases amplias. La formación de este apoyo

44. Jim Handy, *Gift of the Devil: A History of Guatemala, Between the Lines*, Toronto, 1984, pags. 21-22.

45. Zaid, Op. cit., pag. 454.

requerirá de recursos humanos, materiales y simbólicos, los cuales han escaseado mucho en el pasado de la región. Dada la escasez actual y la internacionalización sin precedentes del conflicto en Centroamérica, los Estados Unidos puede estar confrontando una labor casi insuperable, si presiona demasiado y muy rápidamente el tema de la democracia. Este será particularmente el caso si los que elaboran la política norteamericana mantienen una visión muy rígida de lo que constituye la democracia, y si se permiten desatender el legado previo de los Estados Unidos en la región.

INDICE

	Página
Introducción	9
¿Es posible la democracia?	10
Definición y análisis	19
Elecciones competitivas	22
Los partidos políticos y su dilema	25
Sufragio efectivo, no reelección	30
“Obedezco pero no cumplo”	33
¿Es este el momento democrático de Centroamérica?	36
Cuadro No. 1	11

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Consejo Directivo:

Thomas Buergenthal
Presidente

Marco Monroy Cabra
Vicepresidente

Carlos Roberto Reina
Vicepresidente

María Elena Alves
Allan Brewer - Carías
Margaret E. Crahan
Carmen Delgado Votaw
Tom J. Farer
Eduardo Jiménez de Aréchaga
Emilio Mignone
Jorge A. Montero
Gonzalo Ortiz Martín
Eduardo Ortiz Ortiz
Cesar Sepúlveda
Louis Sohn
Rodolfo Stavenhagen
Walter Tarnopolsky
Cristian Tattenbach
Luis Demetrio Tinoco
Diego Uribe Vargas
Fernando Volio Jiménez

Miembros Ex-Oficio

Pedro Nikken
Rodolfo E. Piza E.
Rafael Nieto
Máximo Cisneros
Huntley E. Munroe

Director Ejecutivo
Héctor Gros Espiell

Directora Adjunta
Sonia Picado S.

-44-

Cuadernos de CAPEL. No. 1 KAPLAN MARCOS, *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina Contemporánea*; No. 2 ROSADA HECTOR, *Guatemala 1984: elecciones para Asamblea Nacional Constituyente*. No. 3 SACHICA LUIS CARLOS, *Democracia, Representación y Participación*. No. 4 SADEK MARÍA TERESA y BORGES CHEIBUB JOSÉ ANTONIO, *Educación y Ciudadanía: la exclusión política de los analfabetos en el Brasil*. No. 5 ROSENBERG B. MARK, *¿Democracia en Centroamérica?*

PRÓXIMOS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN:

OLIART FRANCISCO, *Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina*.

BUTTEN VARONA NELSON, BREA FRANCO JULIO, CAMPILLO PÉREZ JULIO y SILIE GATON JOSÉ A., *Legislación Electoral de la República Dominicana*.

MADRAZO JORGE, *Reforma Política y Legislación Electoral de las Entidades Federativas en México*.

BIDART CAMPOS GERMAN J., *Legitimidad de los procesos electorales*.

SANCHEZ AGESTA LUIS, *Democracia y procesos electorales*.

LIBROS DE PRÓXIMA APARICIÓN:

LEGISLACIÓN ELECTORAL COMPARADA: CENTROAMÉRICA Y CONTADORA. Varios Autores.

CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA VIGENTES EN 1985, con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

43

CAPEL
Apartado Postal 10081
1000 San José, Costa Rica
Telex: 2233 ABOCIS CR
Teléfonos
34-09-54 —34-09-55

*Este libro se terminó de imprimir en
los talleres de Imprenta y Litografía
Varitec S.A. en el mes de noviembre 1985.
Su edición consta de 2.000 ejemplares.*

46