

CAPÍTULO I

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL EN CENTRO AMÉRICA

La transición democrática en Centro América y Panamá ha mostrado una complejidad mucho mayor que la que originalmente se esperó que tuviera. Más allá de las particularidades estructurales y coyunturales de la transición en cada uno de los países, pronto se perfilaron algunas constantes significativas que han marcado tanto el grado de desarrollo institucional como el nivel de dificultad para la construcción de un régimen político democrático.

La celebración reiterada de procesos electorales puso en evidencia que la competición pluripartidista en comicios reglados, para la designación de los titulares de los poderes públicos, era una condición necesaria pero insuficiente para lograr la consolidación democrática.¹

Varias áreas significativas han resultado claves para desarrollar en el istmo sistemas políticos crecientemente inspirados en valores democráticos y en el

1 Una discusión sobre el significado de los diversos procesos electorales de la década, se encuentra en la obra colectiva de Cerdas, Rodolfo, Rial, Juan y Zovatto, Daniel "Una Tarea Inconclusa. Elecciones y Democracia en América Latina. 1988-1991", IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1992. Ver también de Booth John A. y Seligson, Mitchell (ed) "Elections and Democracy in Central America", The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 1989. De Rouquie, Alain (Coord.) "Les Forces Politiques en Amérique Centrale". Karthala, Paris, 1991. De gran utilidad es la colección de artículos publicados en la Revista Polémica No.11, San José, Costa Rica, mayo-agosto de 1990, sobre los procesos electorales y políticos del istmo, y en particular el artículo de Rovira Mas, Jorge: "Costa Rica: elecciones, partidos políticos y régimen democrático".

respeto efectivo de los derechos humanos. Destacan, en primer término, aquellos elementos propiamente político-electorales que permiten la realización de elecciones libres y el ejercicio, más o menos pleno, de los derechos civiles y políticos que garantizan las diversas Constituciones en el área.

En segundo término, está el problema específicamente institucional referido a la organización de las elecciones. Ya aquí ha sido bastante notorio el desfase que se produce entre los altos objetivos y medios políticos propuestos, y la capacidad técnicoadministrativa y de organización institucional, que las estructuras del Estado nacional ofrecen para llevar adelante tales procesos electorales. El retraso evidente puso, prácticamente de inmediato, el serio obstáculo de no contarse en la mayoría de los países centroamericanos con padrones electorales confiables, registros actualizados de ciudadanos, estructuras electorales de fácil acceso para la ciudadanía, instrumentos de comunicación adecuados y seguros para la transmisión de resultados; y, quizá lo más delicado y crucial, la falta de una tradición institucional sólida, que brindara organismos electorales superiores, intermedios y de base, garantes de la imparcialidad de los escrutinios y del respeto efectivo a la voluntad popular expresada en las urnas.

El tercer elemento está también íntimamente relacionado con el desenvolvimiento institucional de la región, en un sentido amplio. Porque, además del necesario y específico desarrollo de los organismos electorales, como puerta de entrada a procesos electorales que iniciaran la transición democrática, es evidente que cada uno de los Estados nacionales en Centroamérica manifiesta, en muy diversos ámbitos de su estructura institucional, serios e importantes retrasos.

Estos, a lo largo de los años, han acumulado dos tipos de fenómenos igualmente graves y delicados:

- a. De una parte, el traslado al Ejército de funciones que, siendo propias de entidades estatales de carácter civil, han terminado siendo asumidas directamente por parte de órganos militares, que han extendido su jurisdicción a tales áreas.

Esto último adquiere una dimensión particularmente delicada y significativa en el momento actual de la transición democrática regional, por dos razones fundamentales. La primera es que, de hecho, desde el inicio de la etapa republicana, se han dejado en manos de la Fuerza Armada tareas que son esenciales para el cumplimiento de los fines del Estado, distintos de aquellos

que tradicionalmente se reconoce sí compete cumplir a las instituciones castrenses de cada país. Es así como, ante el débil desarrollo de la institucionalidad civil del Estado, ha resultado en manos casi exclusivas del Ejército la tarea esencial de garantizar la organización de la integración social-territorial, que incorpore territorio y población a un esquema de desarrollo nacional integrado, sobre el que se conforma el tejido socio-cultural del Estado y la nación. La transición democrática, en ese sentido, debe abordar la tarea de fortalecer, donde existen; o de desarrollar, donde faltan, las instituciones civiles competentes para alcanzar esos fines y objetivos, hoy distorsionadamente en manos del Ejército.

La segunda razón por la cual este aspecto resulta tan crucial y delicado, se produce por la coincidencia que se ha dado entre los cambios originados por el fin de la guerra fría y la nueva naturaleza de las tareas de seguridad, con una búsqueda por parte de los altos mandos de los Ejércitos de nuevas funciones y fines para sus instituciones. Esta búsqueda de función y confirmación de identidad han tendido a abordarse más bien con criterios de ampliación y no de mayor precisión y delimitación de las tareas y competencias acordadas a los militares en la sociedad. Se abre con ello la perspectiva de un peligroso, innecesario y altamente costoso desbordamiento militar sobre la sociedad civil, obviamente negativo para ésta, pero no menos perjudicial para la modernización y reubicación democrático-institucional de la propia Fuerza Armada, en las nuevas condiciones nacionales e internacionales imperantes en la región.

- b. Una acumulación creciente y generalizada de frustración política y social de la ciudadanía que, junto con procesos antiguos y modernos de corrupción universal, han contribuido activamente a minar, desde su raíz, la credibilidad de los ciudadanos en instituciones básicas del Estado nacional democrático, como lo son los órganos del gobierno central tales como el Poder Ejecutivo, con el Presidente y sus ministros; el Congreso o Parlamento, con sus diputados; la Corte Suprema de Justicia, con Magistrados, Jueces y administración de justicia en general; los Partidos Políticos, con su clase dirigente y su liderazgo tradicional; y, en general, los pilares fundamentales del régimen democrático, que por su parte, es aceptado como el mejor por la mayoría de la población.

Lo cual, obviamente, conduce a la pregunta de ¿cómo es posible mantener un régimen democrático y manifestar una identificación real con él, si al mismo

tiempo se rechazan las columnas institucionales y políticas fundamentales sobre las que éste se asienta?

Finalmente, ha resultado cada vez más claro que hay una dimensión referida a la cultura política de la población, que no por intangible es menos real, importante y decisiva. El predominio de elementos propios de una cultura política autoritaria, que sigue marcando el accionar político no sólo del Estado y de las clases dirigentes sino de la población común en general, parece constituir un obstáculo formidable para el avance sostenido en el proceso de consolidación de la democracia.

Esta cultura autoritaria es, también, una seria dificultad para la emergencia, proyección e influencia social masiva, de una nueva cultura política de carácter democrático, que redefina tanto al interior del sistema político e institucional las dimensiones de la transición democrática, como en la conciencia individual del ciudadano el tránsito de objeto pasivo de la dominación tradicional, a sujeto activo de la elaboración y construcción de las nuevas políticas públicas democráticas; y a beneficiario y titular de las facultades de control y evaluación de los poderes del Estado.

Es en este contexto que se produce una múltiple y variada interrelación entre los procesos globales de transición y consolidación de la democracia que se desarrollan en la región, de un lado; con la construcción y afirmación autónoma de entidades y organismos electorales; la redefinición de las funciones, tareas y perfiles de las fuerzas armadas y de seguridad; y la regeneración y recuperación social y ética de las instituciones estatales, de otro. Esto, a su vez, está directamente ligado con las tareas de la construcción de una nueva cultura política democrática, de cara a y como superación de, la tradicional cultura política autoritaria que ha predominado, hasta hoy, en la mayor parte de los países centroamericanos, particularmente en el llamado Triángulo de Hierro del norte del istmo (Honduras, El Salvador y Guatemala).

Es en este contexto que el problema del papel que juegan las diversas instituciones públicas y privadas, que tienen que ver con las orientaciones democráticas generales de la sociedad, resulta decisivo para el futuro de la consolidación democrática. Esto es cierto, muy particularmente, para el rol que juegan y deben jugar entidades clave como lo son las encargadas de la función militar y de la seguridad ciudadana (Ejército y Policía), así como los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos. Su desempeño específico, según sea el caso, puede constituirlos o bien en factores relevantes para la afirmación democrática del proceso de transición; o bien, queriéndolo o no, en elementos dinamizadores de los procesos, que también empiezan a mani-

festarse con fuerza en la región y que traducen una peligrosa nostalgia autoritaria, que orientan la transición a formas no representativas de democracia, acercándolas a lo que ya se ha identificado como formas delegativas de democracia, que finalmente esconden en ropajes civiles y electorales, mecanismos autoritarios de nuevo cuño.² Estas podrían, eventualmente, retrotraer la situación política de la región, todavía muy débil y con graves problemas de gobernabilidad, a sistemas políticos formalmente democráticos y respetuosos de los procesos electorales, pero de contenido crecientemente represivo y paulatinamente alejados, por ese mismo proceso, del respeto a los valores democráticos, de la observancia de los principios del Estado de Derecho y de la vigencia efectiva del respeto a los derechos humanos.

El enfoque de esta realidad resulta una tarea bastante compleja, en la medida en que si bien Centroamérica presenta una geografía común, ésta abriga en su seno a múltiples y variadas naciones, de muy diferentes formación y evolución históricas, y que no es posible reducir a fórmulas, generalizaciones y esquemas sociales y políticos sencillos.

Nuestro enfoque es diferente y contrario a lo que hasta fecha reciente se ha venido haciendo con la historia y la política centroamericana, en el sentido de considerar lo diferente como excepción no sólo incómoda sino incluso hasta eventualmente desechable, que nos hace perder lo principal (que no es otra cosa que una muy subjetivamente deseada unidad fundamental del istmo).

Este parte precisamente del reconocimiento y estudio de las diferencias para poder encontrar las regularidades; rescatarlas y, de seguido, ubicarlas en su contexto correspondiente. A partir de ahí, trataremos de identificar las constantes y similitudes que se manifiestan en el actual proceso de transición democrática en toda la región, lo cual se espera facilite una conceptualización amplia y fundada para todo el istmo.

Como se ha dicho ya, cada uno de los países centroamericanos presenta, en efecto, sus propias particularidades de evolución. Esto es importante subrayarlo porque ha existido la tendencia, especialmente entre observadores externos, a mirar el istmo como un todo homogéneo, en correspondencia con la escasa área territorial que abarca toda la región.

Tal homogeneidad es sólo aparente. Ni geográfica, histórica, etnológica o económicamente es sencillo aplicar el concepto de Centro América. Geográficamente, esto incluiría al menos Belice y Panamá, que históricamente no

2 Tomo el concepto de O'Donnell, Guillermo "Delegative Democracy", in *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994.

pertenecieron a la antigua Capitanía General de Guatemala. Históricamente, habría que incluir a Chiapas, y Soconusco, y excluir a Panamá y Belice. Y si respecto al universo cultural y social precolombino se acuñó precisamente el término "Mesoamérica", esto fue porque el concepto incluye no sólo partes del México actual sino sólo una parte del istmo centroamericano, pero sin llegar más allá del Norte y Centro de Costa Rica. La parte Sur de este país, y Panamá toda, estuvieron vinculadas más bien a las culturas aborígenes del Sur. Económicamente, incluso el Mercomún no tuvo en todo momento integrados a todos los países. Panamá y Belice no formaron parte. Primero salió Honduras; y más tarde la dispersión desgranó en la práctica el esfuerzo integracionista del proyecto.

Ni en la época precolombina, ni durante la Colonia; ni en los primeros tiempos de la República y mucho menos más tarde, existieron vínculos que realmente expresaran una unificación fundamental, más allá de la superficie formal de ciertas entidades que quizá sólo existieron apenas en el papel durante la Federación, y que autoricen realmente para reclamar esa supuesta "patria común" de que se hace flores la retórica integracionista, tan irreal como inconducente; sobre todo ahora en que el reencuentro de la región es más urgente y necesario que nunca, de cara a la globalización.

Todo esto, sumado a los estilos nacionales, tradiciones políticas, sistemas internos y forma de las vinculaciones internacionales, desautorizan la arriesgada afirmación de que Centroamérica es una nación de perdida unidad, como algunos han pretendido. Es ese el origen de esa historia de las excepciones que ha sido la evolución de los países centroamericanos, forzadas a calzar en un prejuicio que se niega a partir de la realidad evidente de que hubo una conquista y múltiples repúblicas y naciones.

Bastaría, a este respecto, pasar brevemente revista a las condiciones en que se ha venido desarrollando la transición democrática en cada uno de los países, para corroborar lo erróneo de esa percepción arbitrariamente unificadora. Como podrá observarse, no se trata de condiciones simplemente coyunturales sino de trasfondos y estructuras socio-políticas muy distintas y diferenciadas.

Mientras que en Panamá la transición se inició con una intervención militar extranjera que derrocó al gobierno existente e impuso la disolución de las Fuerzas de Defensa, en Costa Rica la democracia presenta un amplio desarrollo histórico, del cual el año 1948 y la guerra civil son sólo un importante episodio

de su desenvolvimiento.³ En Guatemala la transición obedeció a un cambio de estrategia del Ejército, que abandonó la concepción de seguridad nacional y adoptó la línea de la estabilidad nacional⁴. Esto permitió la convocatoria a una Constituyente primero; y a la realización de elecciones después, para alcanzar la institucionalización de gobiernos civiles colocados, en más de un sentido, bajo la evidente tutela de las Fuerzas Armadas de ese país.

En El Salvador, en cambio, el proceso de transición fue resultado de una aguda crisis política y militar que enfrentó y mantuvo en equilibrio a importantes sectores de la sociedad salvadoreña, y determinó una presencia político-militar de múltiples significados, tanto de los Estados Unidos como de la Organización de las Naciones Unidas (ONUSAL; hoy reducida a una Misión, denominada por ello con las siglas MINUSAL). En Nicaragua la presión internacional, unida al desgaste de una insurrección promovida desde el exterior, sin posibilidades de triunfo, y la caída de la Unión Soviética y del llamado Bloque Socialista, facilitaron la realización de elecciones competitivas y el desarrollo de un proceso caracterizado por el *impasse* en lo político, lo económico y lo social, casi como antesala de un peligroso estado de descomposición endémica, que apenas empieza a superarse con ciertos acuerdos multipartidarios y multisectoriales, como los que se plasmaron finalmente en las reformas constitucionales que regirán la próxima contienda electoral de 1996.

Honduras, a su vez, ha seguido también su propia ruta con una reactivación relativa de los partidos políticos tradicionales, pero con un sobredimensionamiento del papel y significado de las Fuerzas Armadas, no sólo en la vida política y social sino en la actividad económica y empresarial del país, a través del Instituto de Previsión Militar (IPM), lo cual ha originado importantes y hasta contradictorios esfuerzos de interpretación y valoración. Así, para Tim Johnson, periodista del *The Miami Herald*, el objeto de este Instituto es "construir negocios que puedan proveer a cada alto oficial retirado un ingreso de más de US\$130.000 al año, en un país donde el promedio per cápita es de US\$1.000 al año"⁵. Para James Dunkerley y Rachel Sieder, el problema es más

3 Me he referido a esta cuestión en mis dos trabajos "Costa Rica since 1930" en Bethell, Leslie (ed). *The Cambridge History of Latin America*, To. VII, Cambridge University Press, Cambridge, New York, Sidney, 1990, págs. 367 y ss.; y en "El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá." *Rei centroamericana S.A.*, San José, 1994.

4 Cfr. Mazariegos Aguirre, Jorge Arturo. "El Futuro a la Democracia en Guatemala", *Revista del Pensamiento Centroamericano*, No. 209, Vol. XLV, San José, octubre-diciembre de 1990, págs. 12, 14 y 16.

5 Cfr. Johnson, Tim. "Honduras Military's 2nd. Mission: Profit", *The Miami Herald*, International Edition, March 11, 1992, pág. 3A. Una interpretación diferente y muy sugestiva del significado real de la

sofisticado y no puede conducir, pura y simplemente, a emplear conceptos como los de "burguesía armada" para catalogar la naturaleza y trascendencia reales del IPM.⁶

En estas condiciones es conveniente, al afrontar la situación de las instituciones nacionales en la región, proceder a un análisis individual que permita establecer, en cada caso, tanto el contexto específico en que se desenvuelven las instituciones de cada país, como la situación de éstas en la valoración y confianza ciudadanas sobre sus funciones, desempeño e importancia. Asimismo, es necesario establecer el significado y las posibles tendencias de su desarrollo, en relación directa con el papel que pueden jugar en el cumplimiento de las tareas de consolidación democrática.

Sólo después de este enfoque inductivo podrán hacerse, con relativa validez, consideraciones comparativas atinentes a la región en su conjunto.

participación, militar hondureña en la economía se encuentra en el trabajo de próxima aparición de James Dunkerley and Rachel Sieder "The Military in Central American Politics: Changes and Continuities", edición mimeografiada.

6 Cfr. Op. Cit. "The Military in Central American Politics: Changes and Continuities". Working Paper, ed. mimeografiada, Londres, 1994, pág. 34.