

## *SECCIÓN TERCERA*

### **PARLAMENTO, SOCIEDAD CIVIL Y SISTEMA POLÍTICO EN AMÉRICA CENTRAL, 1994-1996**

*Enrique Baloyra Herp*

#### **INTRODUCCIÓN**

¿Qué papel han desempeñado los Congresos y Asambleas Legislativas en los procesos recientes de cambios de régimen, reestructuración del Estado, pacificación y consolidación democrática en Centroamérica? ¿Hasta qué punto se han reducido las aristas del presidencialismo como para poder hablar de una cierta autonomía y de un grado de iniciativa propia por parte del órgano legislativo en el Istmo? ¿Dónde encajan las legislaturas centroamericanas en el debate sobre la democracia representativa versus la democracia participativa? ¿Qué tipo de perspectivas podemos avizorar en cuanto a lo que las legislaturas pueden contribuir a la gobernabilidad?

Hace algún tiempo, tratando de entender los vectores del cambio de régimen político, propuse un esquema que permitía hacerle un seguimiento a los procesos de transición de régimen (Baloyra 1987: 9-15). Comparaba algunas experiencias para ver de qué manera sociedades que estaban pasando por un proceso de transición de régimen, a veces en medio de una guerra civil, como en El Salvador, enfrentaban los retos de (1) restaurar o instaurar el estado de derecho, (2) reformar la constitución, (3) institucionalizar un sistema electoral plenamente libre y competitivo y (4) traspasar efectivamente el poder a un gobierno responsable y capaz (Baloyra 1985: 223-227).

Aunque no todas las sociedades centroamericanas comparten un mismo momento de profundización democrática casi todas han tenido que confrontar distintas versiones de estos cuatro temas. De modo que tomaremos como referente el conjunto de naciones del Istmo, prescindiendo de Panamá porque una invasión militar reciente la desencaja de los parámetros de la comparación, y de Belice por no compartir, en realidad, la misma problemática.

El fin de las guerras civiles, la necesidad de reinsertar excombatientes en la sociedad a través de nuevas figuras de derecho; el auge de la delincuencia, la violencia y el crimen organizado; la necesidad de readecuar el Estado a las posibilidades materiales que brinda la actividad económica; las demandas

de incorporación y de participación por parte de sectores que no han carecido de acceso; la cuestión misma de la sociedad civil, el tema de las relaciones cívico-militares y el de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se han cambiado para obligar a los centroamericanos a replantearse cuál es el ideal de sociedad y de sistema político en que quieren vivir y que pueden darse a sí mismos.

Si bien es cierto que el papel del Legislativo no siempre ha estado a la altura de las circunstancias no es menos cierto que, de una manera o de otra, hay que contar con ese poder para dirimir estas y otras cuestiones. Esto implica que, por el momento, cuestiones de la democracia como participación hay que abordarlas desde la democracia como representatividad. En ningún otro espacio como el del Legislativo se ve tan expuesta esta contradicción entre participación y representatividad, entre los partidos como a veces entes cerrados interesados primordialmente en reproducirse a través de competencia electoral y la sociedad civil como una nueva utopía de conveniencia. En ninguna parte del quehacer político es tan descarnado ese contraste entre lo posible y lo perfecto como en el quehacer legislativo, concebido a partir de la política como reconciliación de intereses.

Pero no se debe olvidar que toda dinámica de gobierno y oposición, aspecto fundamental de la dialéctica democrática, tiene que pasar por el Parlamento y que esto presupone, si tomamos en serio el esquema de división de poderes, un ritmo que supuestamente entorpece la gobernabilidad. Pero gobernabilidad sin Parlamento no se da en democracia. Hay que percatarse además que, en un momento en que sé esta cuestionando la organización de la política como una competencia entre partidos, o al menos se examinan fallas fundamentales y el éxito de las alternativas planteadas (Lawson 1988; Merkl 1988; Rose and Maackie 1988), sean éstas los “outsiders” o “nuevos caudillos” (Cotler 1995: 131-141; Landi 1995: 211-216) o la “nueva forma de hacer política” (NFP) (Perelli 1995: 163-173), a los partidos políticos representados en las asambleas y congresos centroamericanos se les pide un comportamiento que quizás no puedan observar.

Se percibe a dichos partidos atravesando por un mimetismo y una desideologización que conllevan un pragmatismo oportunista, sumidos en un internismo de canibalismo político y pérdida notoria de porosidad social que terminan alimentando la corrupción política (Cerdas 1995: 22-23). ¿Qué se puede esperar de ellos?

Es posible tratar de calibrar ese desempeño a partir de cómo se han abordado (1) los temas del estado derecho, no solamente los concernientes a la implementación de acuerdos de paz, sino de una manera más amplia, todo lo relacionado con el uso y el abuso del poder (impunidad, transgresiones de derechos humanos), y el disfrute efectivo de ciudadanía por parte de quienes no la han tenido; (2) las reformas constitucionales (ya sea para adecuar el sistema político a algún acuerdo de paz o el sistema financiero a las exigencias de reestructuración y redimensionalización del Estado); (3) el tema electoral, incluyendo las reformas; y (4) la relación entre los órganos formales de poder e instancias de diálogo y formación de consenso nacionales (que intentan responder a demandas de grupos sin ciudadanía efectiva) y la detención real del poder (desde la óptica de las relaciones cívico-militares y de la posibilidad de que un consenso legislativo sea transformado en políticas específicas con un mínimo de continuidad). En cada caso uno de estos temas tendremos oportunidad de ponderar algunas implicaciones sobre sociedad civil y sistema político.

Dado el espacio disponible no será posible entrar en un análisis pormenorizado de muchos casos, pero se esbozarán algunos patrones en relación a eventos más o menos conocidos. No será posible tampoco considerar un horizonte temporal muy extendido, pero será factible recorrer los últimos tres

años. Debe quedar explícito que esta retrosección sustantiva se entrecruza con el grado de institucionalidad existente, no sólo de los tres poderes sino del sistema de partidos mismo. De forma ostensiblemente impresionística, sin haber calculado las magnitudes de indicadores tales como el grado de polarización entre ellos, creo que es posible seguir un esquema planteado recientemente para definir a los de Costa Rica, Honduras y, en menor grado, de El Salvador como *sistemas institucionalizados* de partidos, al de Nicaragua como *un sistema hegemónico en transición*, y al de Guatemala como un *sistema rudimentario* (Mainwaring y Scully 1995: 17-21). A los efectos de la presente discusión, la trascendencia de esta caracterización vendría dada por unas expectativas mucho más exigentes con respecto a los tres primeros, sin menosprecio de podernos encontrar con alguna agradable sorpresa en los otros dos.

## I. EQUILIBRIO DE PODER

Comencemos por aclarar la matriz de poder donde se da el quehacer legislativo. Una primordial referencia de esta complicada ecuación de muchos factores arranca de la constelación partidaria en los distintos parlamentos. Lo que esto implica para el Ejecutivo es el disponer o no de una mayoría que permita una cierta operatividad. Adelantemos que esto no pasa de ser un espejismo pero que es un primer elemento que hay que dilucidar. Una inspección muy somera de los datos presentados en la Tabla 1, a continuación, sugiere que los gobiernos de Violeta Chamorro, José María Figueres, Armando Calderón Sol, Carlos Roberto Reina y Alvaro Arzú deberían haber disfrutado de una relación más flexible con el Legislativo, al contar con una mayoría absoluta o casi absoluta de los escaños parlamentarios. Es decir, con la excepción del Presidente Ramiro de León Carpio, la gobernabilidad no debía haberseles complicado puesto que contaban con un balance bastante favorable en sus Parlamentos. Pero eso no fue así.

### Distribución de las Fuerzas Políticas en los Organos Legislativos Nacionales (fecha de elección en paréntesis)

<b>COSTA RICA</b>	<b>(II-6-94)</b>	<b>EL SALVADOR</b>	<b>(III-20-94)</b>
PLN		28	ARENA 39
PUSC		25	FMLN 21
FD		2	PDC 18
PAN		1	PCN 4
PUAC		1	CD 1
			MI 1
<b>GUATEMALA</b>	<b>(VIII-14-94)</b>	<b>GUATEMALA</b>	<b>(XI-12-95)</b>
FRG		32	21
PAN		24	43
DCG		13	3
UCN		8	2
MLN		2	1
UD		1	2
AN		-	2
FDNG		-	6
<b>HONDURAS</b>	<b>(XI-28-92)</b>	<b>NICARAGUA</b>	<b>(II-25-90)</b>
PL		71	UNO 51
PN		55	FSLN 39
PINU-SD		2	MUR 1
			PUSC 1

Fuentes: IIDH/CAPEL, Boletín Electoral Latinoamericano: III (Enero-Junio 1990), p.29; X (Julio-Diciembre 1993), p.28; XI (Enero-Junio 1994), pp. 55, 86; XII (Julio-Diciembre 1994), p.31.

Aunque tenga votos suficientes en la legislatura el Ejecutivo tiene que prestarle atención a otros factores de poder.

## II. RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

Una relación efectiva de trabajo y de avance en la agenda legislativa no depende solamente del balance de poder entre las fracciones parlamentarias de las distintas fuerzas políticas. Por ejemplo, el presidente José María Figueres arrancó en su mandato con una mayoría relativa muy cerca de la absoluta, 26 de los 57 diputados en la Asamblea Legislativa costarricense. Inclusive la primera legislatura de la Asamblea Legislativa electa en febrero de 1994, que concluyó sus funciones el 30 de abril de 1995, aprobó 102 proyectos pero de poco impacto nacional. En lo esencial, el presidente Figueres se vio frustrado en la ejecución de su estrategia legislativa y no pudo avanzar en su agenda legislativa sino a través de una muy ardua y complicada negociación con el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

El Presidente Calderón, a pesar de contar con los votos del Partido de Conciliación Nacional (PCN) para llegar a una mayoría en la Asamblea Legislativa de El Salvador, tuvo muchas dificultades a la hora de buscar apoyo para su ambicioso programa económico. Y ni hablar del caso de Nicaragua, donde la presidenta Chamorro no pudo imponerse sobre el Legislativo, al principio de su mandato por faltas de quórum y maniobras obstruccionistas y, hacia el final, porque hubo una recomposición de lealtades en la Asamblea Nacional en la que el UNO y el FSLN se encendieron y la Asamblea se trazó su propia agenda. Es posible que esta legislatura haya sido la más autónoma de todas las que nos ocupan en este momento.

En el caso hondureño, a pesar de contar con una mayoría liberal más que suficiente (71 de 128 diputados) en el Congreso, el presidente Reina tuvo que redefinir algunas de sus prioridades para que su paquete de estabilización económica no luciera como una mera imposición. Para satisfacer a los empresarios Reina anunció que reduciría la burocracia estatal por 7,200 plazas. Como dicho paquete fue aprobado el 12 de octubre de 1995 con los votos liberales solamente, el Congreso aprobó dos medidas de compensación social, par calmar a los sindicatos y a los sectores populares.

El caso guatemalteco es el de una relación más incierta, no solo porque el presidente de León Carpio heredó una legislatura cuyo mandato se redujo para salir de la crisis constitucional, sino porque careció de una vinculación realmente orgánica con partido alguno. Como contraste, en su primer año de mandato, Alvaro Arzú, con una mayoría absoluta de 43 de 80 escaños de su Partido de Avanzada Nacional (PAN) en el Congreso ha podido concluir el proceso de paz con las guerrillas de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

¿Fueron irresponsables esas legislaturas? ¿Contribuyeron a hacer infernal el tema de gobernabilidad?

Antes de contestar esto tenemos que observar por lo menos dos cosas: una es la agencia del ejecutivo y la otra es el contexto en que se desarrollaron las cosas. Casi todos los presidentes centroamericanos tuvieron que acercarse a sus legislaturas para llegar a algún entendimiento en el tema fiscal, o bien para mejorar la captación de recursos o bien para cumplir con condicionalidades externas, como parte de un programa de ajuste económico y/o de redimensionalización del Estado, o por todo lo dicho anteriormente. Tenemos que añadir a esto que la necesidad de introducir reformas constitucionales impone una tarea más ardua al tener que conseguir el apoyo de una mayoría calificada en una o más legislaturas.

Sin complicar más las cosas analíticamente, es obvio que la necesidad de aumentar recursos y racionalizar la administración pública para cumplir con condicionamientos externos pone al Ejecutivo en cierta desventaja a la hora de enfrentarse a una oposición legislativa con mayor poder de negociación, al saber que el tiempo esta a su favor.

Por ejemplo, en el caso costarricense, en la negociación para poder llevar a cabo la reforma del Estado y, a más corto plazo, la aprobación de la tercera fase del programa de ajuste económico (PAE-III), la bancada del PUSC sabía de la urgente necesidad del gobierno de disminuir el déficit y captar más recursos fiscales. Sabía además que esto era parte de la condicionalidad con que el gobierno tenía que cumplir para tener acceso a nuevas fuentes de financiamiento externo.

Al comienzo de su mandato, el presidente Figueres privilegió el aspecto fiscal y adoptó una estrategia que lo llevó a serios desencuentros con el Legislativo. A pesar del período extraordinario que se extendió del 5 al 29 de agosto el presidente no pudo imponer su agenda en el Legislativo. Tampoco le dio resultado un intento de flanquear al adversario convocando a un Foro Nacional de Concertación. Hizo falta que ex-presidente Luis Alberto Monge le recordara que “ningún partido puede gobernar solo” para que Figueres optara por tratar de llegar a una agenda de consenso. Los social cristianos insistieron en que no habría nuevos impuestos, y por ende nuevos créditos, sin reformas integrales del Estado.

Después de seis reuniones entre las cúpulas de los dos partidos, el 12 de junio de 1995 Figueres y el ex-presidente Rafael Angel Calderón firmaron un pacto para reformar el Estado. Este fue precedido por algunos acuerdos intermedios, tales como el de febrero de 1995, que posibilitó la tramitación de nueve de trece proyectos de reformas estructurales, después que el vicepresidente Rodrigo Oreamuno compartiera los textos de la negociación con el FMI y el de la reunión de marzo 31, en que se configuró una agenda pactada de otras doce iniciativas. Hubo también otro entendimiento entre Figueres y Calderón, del 28 de abril que hizo posible una lista consensuada de prioridades aprobada el 4 de mayo.

¿Fueron irresponsables los socialcristianos? ¿Fue estrecho de miras Figueres? ¿Quién complicó más la gobernabilidad?

En fin de cuentas, considerando lo parejas que han estado sus preferencias por uno de estos dos partidos en las elecciones, la culpa es de la sociedad costarricense, por no pronunciarse más decididamente por uno y por obligarlos a trabajar con estrechos márgenes de ventaja. En el caso costarricense, se pudo lograr entendimientos, consensuar agendas y llegar a ciertos compromisos. No fue el único. En todo el Istmo por causa de los déficits fiscales, de obligaciones impuestas por los acuerdos paz, de condicionalidades externas y del deseo de aumentar la eficiencia del Estado hubo que buscar consenso a como diera lugar.

En el caso salvadoreño, el Partido Demócrata, una facción del FMLN liderada por los ex-comandantes Joaquín Villalobos y Fernán Cienfuegos llegó a un acuerdo con el gobierno del presidente Calderón. El llamado acuerdo de San Andrés, de junio de 1995, le dio el apoyo de los votos del PD al paquete fiscal de Calderón, a compromisos económicos impuestos por los Acuerdos de Paz.

Estas alianzas metaideológicas las vemos también en temas no económicos, inclusive para oponerse a la voluntad del ejecutivo como en el caso nicaragüense, donde 30 sandinistas renovadores liderados por Sergio Ramírez y Dora María Téllez, hicieron causa común con la Unión Demócrata Cristiana (UDC),

la Alianza Popular Conservadora (APC) y el Movimiento Democrático Nicaragüense (MDN) para viabilizar la "propuesta de gobernabilidad" del nuevo presidente de la Asamblea Nacional, Luis Humberto Guzmán. Esa coalición se convirtió en una mayoría efectiva que empujó la reforma constitucional y un nuevo código militar.

### III. RELACIONES CÍVICO-MILITARES

En nuestra región el tema del papel político de los militares no pasa de moda. Pero hay que constatar una serie de avances importantes en este aspecto. En las tres sociedades en que se dieron de una manera u otra procesos de guerra civil, así como en la que se vio más afectada por las de los vecinos, el papel de los militares fue cuestionado severamente. Tal vez con excepción del nicaragüense, en ninguno de estos casos tuvo la legislatura un papel protagónico pero se puede contar con ella para mejorar el control civil de la institución armada.

Sabemos que en el caso salvadoreño, el capítulo más extenso de los acuerdos de Chapultepec no se refiere a las reformas sociales ni al régimen de los militares en una sociedad democrática y a desgajar a una Policía Nacional Civil de la institución militar. Al igual que a sus colegas salvadoreño, a los militares guatemaltecos se les dificultó aceptar condiciones impuestas en relación a una guerra en la que ellos estimas que no fueron derrotados. Sin embargo, los acuerdos de paz de Guatemala, entre el gobierno del presidente Alvaro Arzú y la URNG también incluyen un importante referente al tema militar, uno de los últimos que se negoció.

En el caso nicaragüense, el 24 de agosto de 1994 la Asamblea Nacional aprobó un nuevo código militar que fue sancionado por la presidenta Chamorro el 2 de setiembre. La UNO objetó que la designación del máximo jefe castrense siguiera en manos de su predecesor (quizás el precio del relevar al General Humberto Ortega por el General Joaquín Cuadra en febrero de 1995) y que la creación de un instituto de previsión de social para militares constituía un privilegio inaceptable (existen instituciones similares en El Salvador y en Guatemala). Como parte de la reforma constitucional se eliminó el servicio militar obligatorio (SMO) y se cambió el nombre de Ejército Popular Sandinista a Ejército de Nicaragua.

Fuera de un marco constitucional pero con no menos elevada cuota de tensión, que incluyó por lo menos dos atentados contra su vida, el presidente Reina trató de reducir la cuota de poder de los militares a través de cortes presupuestales, de quitarles el control de varias empresas estatales (HONDITEL, Marina Mercante), de eliminar el SMO y de promover cambios en la cúpula militar (la nueva legislación contempla que el máximo jefe castrense sea un ministro de defensa subordinado al presidente). El 7 de setiembre de 1994, en un marco de reforma constitucional, el Congreso hondureño aprobó la creación de un Policía Nacional bajo el Ejecutivo. Paralelamente, el presidente Reina disolvió la policía secreta (DNI), acusado de violar sistemáticamente los derechos humanos de acusado en su poder, y la sustituyó por la DIC. Todo esto se dio en un contexto de crecientes denuncias acerca de violaciones de derechos humanos, tema que según el ex-presidente Rafael Leonardo Callejas había sido sobreseído por una amnistía. Pero la falta de resolución en los asesinatos de 184 líderes sindicales y de organizaciones populares, ocurridos en Batallón 3-16 y el alto mando le añadió un componente de crispación a todo el proceso de reequilibramiento entre civiles y militares. A pesar de los avances logrados es posible que el hondureño sea el ejército más autónomo del poder civil en el Istmo en este momento.

#### IV. SOCIEDAD CIVIL

Finalmente topamos con el tema de la relación con quienes no están organizados formalmente para tomar el poder a través de una elección, como los partidos, o de un golpe, como los militares. Aunque no debería excluirseles, la discusión contemporánea sobre “sociedad civil” parece menospreciar a quienes ya están bien organizados y tienen “voz” (jerarquía de la Iglesia Católica, cúpulas empresariales, grupos que controlan los medios de comunicación social, algunos sectores del agro, algunos sindicatos, profesionales, magisterio universitario) y privilegia a quienes no lo están o a quienes están pero carecen de peso específico para populares, campesinos, estudiantes, maestros):

Hay confusión de términos porque, en la práctica, en muchos países, a la hora de crear un foro o instancia de diálogo o de concertación aparece un jerarca de la Iglesia Católica presidiendo el organismo, cosa que le imparte seriedad y legitimidad. Puede que le acompañan algunos intelectuales o profesionales independientes, de mérito reconocido, figuras culturales, presidentes de algún grupo empresarial más progresista, inclusive algún que otro militar no comprometido con excesos atribuidos o atribuibles a las fuerzas armadas en una etapa de contra-insurgencia. De manera que cuando un gobierno se ve urgido de ampliar la participación y dar acceso a la “sociedad civil” se inclina hacia los ya organizados.<sup>1</sup>

Eso esta bien pero sucede que en muchas propuestas alimentadas por el deseo de incrementar la participación, de alguna manera el tema de las organizaciones populares se la ha solapado al de la sociedad civil. Está claro que organizaciones populares, vecinales y comunales son quienes más desventajas llevan en este tema. Pero el tener la capacidad de exigirle responsabilidades al gobierno y acceso al diseño de política y al debate sobre implementación en una legislatura es algo que afecta a toda la sociedad.

En la próxima sección me ocuparé de esto con respecto al tema étnico, especialmente en Guatemala con motivo de los acuerdos de paz. En las secciones sobre reformas constitucionales y electorales me ocuparé un poco del tema de los llamados comités cívicos y sobre la incorporación al sistema de grupos que protagonizaron la insurgencia, en parte como autodefensa y como último recurso ante la insensibilidad y represión de gobiernos anteriores.

Aquí reseñaré brevemente el grado en que algunos sectores (bien organizados) de la sociedad civil, a quienes para evitar confusiones llamaré “grupos de intereses”, han incidido en la discusión de temas coyunturales y qué impacto tuvieron en el diseño y ejecución de política y redimensionalización del Estado. Contrastaré esto brevemente con la respuesta y los intentos de influencia por sectores mucho menos coherentes y organizados a quienes llamaré “sociedad civil”.

Vemos al respecto un patrón regional en el que el gobierno plantea reformas monetarias y fiscales, tributarias y arancelarias, leyes de retiro voluntario y privatización de empresas estatales. En respuesta y con articulación relativamente directa al ámbito legislativo, los grupos de intereses presentan demandas de reducir el gasto público y aumentar la eficiencia, desmonopolización, justicia tributaria y garantías económicas y plantean propuestas alternativas con buena fundamentación (CACIF en Guatemala; ANEP, UCA y FUSADES en El Salvador); UCCAEP en Costa Rica; COHEP en Honduras; y COSEP en Nicara-

---

<sup>1</sup> Creo que este es una apreciación más justa en el caso del Consejo Nacional de Convergencia (CONACO) y de la Comisión Ad Hoc de Alto Nivel para la Prevención y la Lucha Contra la Violencia y la Delincuencia, de Honduras y un poco menos el caso de la Asamblea de Sectores Civiles (ASC) de Guatemala.

gua). Este es un nivel de discusión y debate entre elites en el que dichos grupos detuvieron o redujeron incrementos de impuestos (IVAA, ISR), cambios drásticos de aranceles y convertibilidad plena. No han podido, sin embargo, agilizar las privatizaciones. Inclusive grupos más conversadores no pudieron detener el proceso de paz ni la aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en Guatemala.

En articulación más indirecta, tratando de lograr con masividad lo que carecen en influencia vemos huelgas sindicales (de maestros en Costa Rica y trabajadores de obras públicas en El Salvador), movilizaciones estudiantiles (en Nicaragua), protestas callejeras con violencia (de pobladores en Tegucigalpa), tomas de rehenes y de edificios por desmovilizados (en El Salvador) y Nicaragua) y tomas de tierra (Guatemala y, anteriormente Nicaragua y El Salvador). En general, lo que consiguieron fue reducir el número de plazas estatales eliminadas, retrasar la privatización (en Costa Rica), obtener medidas de compensación social (Costa Rica, El Salvador, Honduras) y acelerar el proceso de distribución de tierra y agilizar las prestaciones a los ex-combatientes.

Comparando la efectividad relativa de los mejor y peor organizados podríamos apresurarnos a inclinar la balanza a favor de los primeros. Esto es probablemente acertado. Pero no olvidemos que los últimos no quedaron completamente defraudados y estuvieron, al menos vicariamente, representados por ejércitos insurgentes que negociaron acuerdos muy amplios tocantes a los temas del estado de derecho y de reforma electoral y constitucional, implementados con supervisión internacional.

## V. ESTADO DE DERECHO

Mucho se ha comentado sobre la vulnerabilidad de nuestras débiles democracias a los embates de la subversión armada y de la crisis económicas. Pero puede que no haya un efecto tan desencadenante, particularmente durante una etapa de desencanto y de incapacidad gubernamental para hilvanar e implementar una agenda de políticas públicas, como los escándalos por corrupción política y por abuso de poder. En el contexto político contemporáneo centroamericano, con toda su carga de frustración e incertidumbre, un nuevo reto particularmente espinoso para el Legislativo es el de la transparencia en la resolución de temas coyunturales.

Como apunta un ensayo reciente, la corrupción y el abuso de poder siempre se producen en secreto (Borea Odría 1994; p.75). La idea de fracciones partidistas enfrascadas en transacciones detrás de bastidores no compagina con el deseo de transparencia en todo lo referente a transaccionalismo y a las aspiraciones de quienes ven en la sociedad civil la posibilidad de crear espacios o instancias de consenso que pueden ser llevadas al ámbito legislativo. Pero difícil es legislar sin tener una voluntad de transacción, sin entender que no hay victorias ni derrotas completas, sin estar dispuesto a sacrificar él todo en aras de preservar la sustancia.

El Marco Institucional. Hay que constatar que visto desde la dinámica de la transición política, el proceso de crear un estado de derecho se ha caracterizado por la incertidumbre y por la tentatividad. Quiere esto decir que ha sido parte de un proceso que aunque crispado ha tenido más que ver con la política como reconciliación de intereses que con la creación de ley fundamental.

En nuestra era no hay estado de derecho sin democracia y en la región vemos una democratización incompleta. Siendo este el caso podríamos utilizar una definición de democracia en que se ha aplicado



a las transiciones de régimen para identificar el momento de discontinuidad. Me refiero a que democrático es un régimen en que el gobierno no puede violar sistemáticamente los derechos de sus ciudadanos dada la presencia y resistencia presentadas por instituciones intermedias. No se trata simplemente de recomponer instituciones o figuras de derecho, sino de canalizar voluntades políticas y estados de opinión ya existentes hacia posibilidades de contrarrestar el poder estatal. Quiero decir que se pueda dar una situación en la que inclusive el gobierno de un presidente que fue un destacado activista y defensor de los derechos humanos, como Ramiro de León Carpio, puede ser cuestionado por el procurador de derechos humanos, como Jorge Mario García Laguardia y que haya serias discrepancias de opinión. Quiero decir que en un país como Costa Rica, donde ya se supone que no ocurran ciertas cosas, siga habiendo vigilancia y que un presidente disuelva una unidad de policía por abusar de unos manifestantes y que un funcionario tenga que renunciar porque andaba grabando conversaciones. Quiero decir que medios de prensa, con su investigación independiente, puedan cuestionar la transparencia de instituciones o prácticas gubernamentales y forzar una rectificación al respecto. Quiero decir, en general, que el gobierno no pueda abusar sistemáticamente del poder porque hay interlocutores que lo van a cuestionar, incluyendo el Legislativo.

En el terreno de los derechos humanos el Legislativo ha tenido un desempeño supletorio, abriéndose al contacto con comisiones nacionales de paz y otras instancias de diálogo nacional, para ir recogiendo propuestas y, posteriormente ir implementando acuerdos. Hemos visto surgir nuevas figuras como el defensor del pueblo o procurados de derechos humanos, nuevas instituciones como un consejo nacional de la judicatura. Hay en marcha una readecuación judicial que todavía tiene un largo trecho que recorrer.

Hemos visto y hay que reseñar también algunas trabazones en las que la designación de magistrados se complejizó por causa de aspiraciones presidenciales y de conveniencias partidistas que pretendían subordinar la composición de alguna corte suprema, constitucional o electoral a su propia conveniencia. Se pretendía con esto sesgar la posibilidad de una decisión que no se compadeciera con el interés propio. Me refiero específicamente a los casos de la candidatura del general y ex-presidente Efraín Ríos Montt y a los esfuerzos de su Frente Republicano Guatemalteco (FRG), y a la de Antonio Lacayo en Nicaragua. En ambas situaciones se habló de “crisis institucional”. A mi se me ocurre que hubiera sido mejor hablar de “vacío institucional” como, por ejemplo, cuando expiró el término del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala el 30 de junio de 1995, y hacía falta una mayoría calificada para elegir al nuevo y no estaba claro si existía o no un TSE. En el caso nicaragüense, la misma Corte Supremo de Justicia (CSJ) no tenía legitimidad suficiente para decidir la polémica entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre la validez de las reformas constitucionales del 1 de febrero de 1995, que la Asamblea Nacional publicó el 24 de ese mes después de la negativa de la presidenta Chamorro a sancionarlas. La CSJ se limitó a declarar sin validez la ley que hacía vigentes las reformas pero al mismo tiempo le negó la autoridad a la presidenta para vetarlas.

Cabe destacar que, en ambos casos, se salió del impasse por una solución política. En realidad el proceso mismo se ocupó de ir aclarando las cosas y poniéndolas en su lugar. En Guatemala, el FRG perdió la partida no sólo en la elección de los magistrados del TSE sino en los de la CSJ y también, valga decir, en imponer la validez de su candidato. En el caso nicaragüense, se llegó a un acuerdo político el 14 de junio de 1995, se juramentó a un nuevo Consejo Supremo Electoral (CSE) y la CSJ declaró que los amparos que habían pedido los candidatos excluidos no podían detener la entrada en vigor de las reformas. De manera que en lo institucional, el Legislativo no jugó el peor de los papeles en estas controversias e

inclusive salió fortalecido de ellas. No le faltaba razón a Luis Humberto Guzmán al afirmar que la legislatura que le tocó presidir había contribuido a consolidar a la Asamblea Nacional en Nicaragua.

Vemos también aquí a las cortes constitucionales interviniendo en el proceso legislativo, cuestionando la constitucionalidad de, por ejemplo, la primera versión de la ley de garantías económicas en Costa Rica y derogando un aumento del ISR en Guatemala, en noviembre de 1994. Inclusive hay que constatar la participación de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) en lo legislativo, pronunciándose contra una política de aranceles altos por parte del presidente de León Carpio en Guatemala, por contraproducente a un proceso de integración, y contra una política de total libertad cambiaria, en el caso de El Salvador, por poco adecuada a las capacidades de las economías centroamericanas.

Vemos, finalmente, como se han ido abriendo paso nuevas figuras como la del defensor del pueblo o procurador de los derechos humanos, nuevas instituciones como la de un consejo de la judicatura y toda una serie de cambios en el Judicial a lo largo y ancho del Istmo. Pero hay que consignar que quedan muchas cosas pendientes en el Legislativo y que ha hecho falta del estímulo de visitas como la de Alvaro de Soto a El Salvador en junio de 1996, para agilizar la aprobación de legislación pendiente en materia judicial, o la de Boutros Ghali a Guatemala, en abril de 1995 para empujar la aprobación de acuerdos del proceso de paz. Quedan pendientes importantes capítulos sobre lo penal y lo procesal, así como actualizar leyes de policía vigentes desde el siglo pasado y modernizar la estructura misma del Judicial.

Derechos Humanos. Es posible hablar sobre esto en relación a cualquier otro tema que hemos tocado. Pero luce apropiado señalar aquí que tanto en un sentido histórico de largo plazo como en la profundidad de las consecuencias que tiene para la estructura misma del Estado, el acuerdo de mayo de 1995 entre la URNG y el gobierno guatemalteco sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas es el paso más significativo que se haya dado en el Istmo en largo tiempo en materia de derechos humanos. Como bien dijera el ex-director de la COPAZ Héctor Rosada Granados, el acuerdo fue un reconocimiento de derechos que se han negado por 500 años. Como era de esperar escasamente un año antes del aniversario de su firma había protestas por incumplimiento. La firma del convenio fue parte de un proceso en el que el Legislativo tuvo vigencia en el tema, no solamente durante la negociación con la guerrilla, sino también en el ámbito de temas conexos, tales como el régimen e propiedad, enfrentamientos entre propietarios y jornaleros y las reformas constitucionales requeridas para viabilizarlo. El acuerdo trae a derecho al indígena guatemalteco, dándole el papel de ciudadano, penalizando la discriminación étnica y brindándole recurso legal para poder ir avanzando en la tarea de adquirir de hecho lo que la ley prescribe.

Por otra parte hay que destacar que al igual que en otros países del continente, en el caso centroamericano la firma de la paz y la conclusión de guerras civiles no han puesto completamente las cosas en su lugar en materia de derechos humanos. En el sentido de dar a cada cual lo que corresponde, no se ha hecho justicia en la mayoría de los casos. Se ha esclarecido algunos magnicidios y se ha podido identificar a los responsables pero no se les ha podido traer a derecho. Al igual que las leyes de punto final en el Cono Sur, se han dictado amnistías para tratar de voltear la página y salir adelante. Y lo que llama la atención es que, en el decir de Monseñor Gregorio Rosa y Chaves de El Salvador, no hay deseo de venganza a pesar de que no ha habido justicia.

Hay indicios de que algunos aparatos paramilitares no han sido completamente desmantelados en el sentido de que sus antiguos miembros continúan operando por su cuenta, ya sea en la industria del

secuestro, de alta rentabilidad en Guatemala y El Salvador; en tomarse la justicia por sus manos para lidiar con el crimen urbano; o en manejos muchos más torvos, participando en el tráfico de armas y de estupefacientes. Y esto conecta con la recomposición de los bloques ideológicos en varios países, con un presunto ajuste de cuentas entre ideólogos y pragmáticos, pero también con el tema de cómo responder al auge de la criminalidad.

De manera que en el tema de los derechos humanos no podemos atribuirle a ninguno de los tres poderes un procedimiento que no haya sido el de tomar en cuenta la fuerza de las circunstancias y de adaptarse lo mejor posible, cosa que no dista mucho de la experiencia de otros de nuestros países, pero que no marca una discontinuidad drástica y que, por lo tanto, requerirá de una vigilancia muy especial en el futuro.

Sin embargo aún cuando es cierto que los avances en materia de derechos humanos todavía dejan mucho que desear en el caso centroamericano, el tema que parece preocupar más a la ciudadanía es el de la delincuencia, la violencia y el crimen. Consignamos aquí simplemente que dos asambleas, las de Costa Rica y El Salvador, fueron realmente severas en la reacción de sus legisladores. En el caso costarricense, el 1 de febrero de 1996 se aprobó la Ley de Justicia Penal Juvenil, en sustitución de la Ley Tutelar de Menores, que establece penas de detención de hasta quince años por algunos delitos, los más largos de la región. En El Salvador, una ley transitoria Antidelincuencia de 19 de marzo de 1996 pasó con 63 de 84 votos posibles. La ley admite declaraciones extrajudiciales, da el trato de adulto al delincuente juvenil, elimina el jurado de conciencia en cierto tipo de delitos y permite penas mayores de treinta años. La ley fue considerada como un retroceso por MINUSAL y fue criticada por no reducir en realidad el índice delincencial. En ambos casos, las severas respuestas fueron una consecuencia directa del grado de ira y de frustración de la ciudadanía frente a una situación que pone en peligro al primer derecho ciudadano, la seguridad física otrora amenazada por la guerra civil y ahora por la delincuencia.

## VI. REFORMA CONSTITUCIONAL

El tema de reforma constitucional arroja varias impresiones que pueden resumirse en una gran variedad de situaciones, un gran número de propuestas y una ejecutoria bastante loable aunque todavía incompleta y posiblemente reversible.

Hemos comentado el contexto y la sustancia de los procesos de reforma constitucional que acompañaron a las negociaciones de paz en El Salvador y en Guatemala. Vimos allí una involucración de los tres poderes con el Ejecutivo negociando, el Judicial determinando la constitucionalidad de ciertas propuestas y el Legislativo tratando de hacer las adaptaciones necesarias. Hemos señalado la trascendencia y el significado del acuerdo guatemalteco sobre identidad y etnicidad. Hemos comentado también lo incompleta que ha quedado la labor en materia de readecuación judicial.

Lo que queda por resaltar aquí es lo complicado que realmente resultó el proceso de reforma en Guatemala y en Nicaragua, no sólo por su ya anotada imbricación con el tema electoral y de conveniencia partidista, sino por la manera tan deshilvanada en que se produjeron algunas de las reformas.

En Guatemala una reforma constitucional vino a través de un plebiscito sobre 43 enmiendas, acordado entre un presidente provisional y una legislatura bastante baja en legitimidad, que suscitó la

participación de sólo el 16 por ciento de la población electoral. Esa legislatura dejó pendiente 75 proyectos de ley. Por otra parte, en el caso nicaragüense, vimos un conflicto rencoroso entre la presidenta y la Asamblea en torno al tema de reforma constitucional. En ese caso, la Asamblea trabajó con seriedad e independencia y más o menos prevaleció, institucionalizando los cambios más significativos de los últimos diez años, recuperando atribuciones que le había quitado la constitución de 1987 y que habían exacerbado el presidencialismo, atacando directamente al nepotismo y a las dinastías políticas a alto nivel y recobrando espacios para la iniciativa privada en lo económico. No hay nada de sensacional en estas reformas excepto el hecho de que sirvieron de marco para un proceso de avance en el grado de institucionalización del sistema política nicaragüense.

## VII. REFORMA ELECTORAL

Aquí hay que reseñar algunas innovaciones interesantes, acordes a avances que se han registrado en otros países y una cierta renuencia a innovar en una situación en que la innovación podría sé muy instrumental en el tema de la estabilidad democrática y en el de la incorporación de la sociedad civil a nivel del gobierno municipal. Es posible apuntar toda una serie de cambios e innovaciones que incluyen el ballottage; cambios en el período presidencial, en el sistema de financiación de los partidos y en los requisitos mínimos para poder alcanzar personería jurídica; ajustes en el número de diputados y en la fórmula entre los electos nacional y regionalmente. Todo esto es significativo pero no decisivo. ¿Podemos entrever aquí algún nuevo espacio para reconciliar los dos énfasis democráticos y de alguna manera mejorar el nivel de participación y elevar el grado de legitimidad del régimen democrático?

Por una parte hemos apuntado nuevas modalidad de participación, en el caso guatemalteco con la posibilidad de presentar candidatos a nivel municipal auspiciados por comités cívicos. Esto fue aprobado por el TSE guatemalteco, junto con un paquete de reformas que trataban de dar más coherencia y continuidad a los partidos. Esto podría tener una significación mucho más profunda que la anticipada en conexión con el nuevo status de las comunidades indígenas y la posibilidad de reconciliar sus demandas de autonomía plena con la posibilidad de darles una importante cuota de poder local.

Por otra parte hay que apuntar los todavía incumplidos proyectos de reforma electoral pactados entre Rubén Zamora y Armando Calderón Sol durante el proceso electoral de 1994. Me refiero al voto domiciliario, a un documento único de identidad, a un sistema de representación proporcional para los concejos municipales y a una reforma administrativa del Tribunal Supremo Electoral (TSE). A mi entender es en esta última área donde ha habido algún avance, aunque entiendo que se han destinado fondos públicos para proveer transporte a los ciudadanos en las elecciones municipales y legislativas de marzo de 1997.

Respeto y en gran manera comparto las razones para la cautela de la legislatura salvadoreña. Recuerdo que el ex-presidente Alfredo Cristiani decía que el sistema electoral vigente en su país era producto de la desconfianza y que había sido un instrumento muy valioso no sólo en lo sustantivo sino como “medida de confianza” entre adversarios que se detestaban. Comprendo las dificultades de un período todavía muy difícil de posguerra civil. Pero también comprendo que una de las causales de dicha guerra fue la renuencia a compartir el poder y que no hay justificación legal o política, en este momento, para mantener un sistema de “ganador atrapa todo” a nivel municipal en el que una fuerza política que representa el 45 por ciento de los votos puede quedarse con el control del 80 por ciento de los concejos

municipales. Arreglar esto antes de la próxima elección debería ser una alta prioridad para los legisladores salvadoreños.

## CONCLUSIÓN

Hablar de legislaturas conlleva necesariamente de partidos pues, al igual que en otros ámbitos donde se puede hablar de régimen democrático o algo que se le parezca, en nuestros países las legislaturas se integran a partir de bancadas conformadas por miembros de partidos políticos. En este ensayo el tema de los partidos ha quedado un poco en la antesala pues era menester hacer énfasis en el aspecto institucional. Esta aparente omisión queda desvelada aquí con una doble justificación; si bien es cierto que no se escribe lo suficiente sobre partidos, es más cierto que se escribe aún menos sobre legislaturas como tal; segundo, aunque las legislaturas arrastran muchas de las lacras de los partidos y por ende sus crisis, no es justo reducir su discusión a una temática puramente partidista. Hay crisis y conflictos que rebasan el tema partidista y si las legislaturas permanecen problemáticas en nuestro medio no es solamente por causa de los partidos.

En este breve y un tanto precipitado y superficial recorrido hemos visto a la legislatura centroamericana en caso todas las situaciones posibles: (1) en plena incapacidad y desorden, en saboteando al Ejecutivo pero sin determinación propia; (2) tratando de justificarse a través de acuerdos institucionales, inclusive a costa de acortar su mandato; (3) recomponiéndose a partir de una realineación de lealtades, adquiriendo voz propia y protagonismo que le permitieron dictar agenda y términos de referencia; (4) en equilibrio inestable con el Ejecutivo, aprovechando márgenes estrechos para influenciar el diseño y la ejecución de lo más urgente, sea ratificado la paz o redefinido al Estado; y (5) en situaciones de supuesta desventaja enfrentada a un Ejecutivo que podía contar con un voto disciplinado de partido, pero que le era insuficiente para satisfacer a todos los actores de la sociedad.

De todo esto se desprende que el Legislativo no es una corte de los milagros, ni en Centroamérica ni en ninguna parte, pero que tampoco es terreno fértil para la dictadura de mayoría. No es el ámbito sereno de la discusión sosegada entre sabios escogidos meritocráticamente. El Legislativo es el lugar de la política y allí la vemos retratada con todas sus virtudes y todas sus nimiedades. Corresponde al legislador seguir buscando la manera de avanzar a través de la política. Corresponde a la sociedad hacer exigencias cuando el avance es lento y desilusionante

De los umbrales de un nuevo milenio tenemos que afrontar el reto y la oportunidad de ir propiciando más participación sin abandonar la representatividad. En un momento en que se aprecian la sustentabilidad y la transparencia como nunca antes, en que se acepta que hay que adecuar la gestión pública de las posibilidades de la economía, y que hay que descentralizar y desmonopolizar, hay que ir pensando en nuevas formas de reconciliar las exigencias de la política de Estado a las posibilidades de enganchar al quehacer político de cada día el ingenio y la creatividad de quienes padecen los problemas para los que no hay tiempo ni recursos en la alta política. Hay que ir pensando cómo se va a legislar para que las transacciones inevitables de la política como compromiso no destruyan la viabilidad de la política como parte de la vida de la gente común y corriente.

## BIBLIOGRAFÍA

- BALOYRA, ENRIQUE A. "Democratic Transition in Comparative Perspective", en Enrique A. Baloya (comp.), *Comparing New Democracies, Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone* (Boulder, Colorado: Westview, 1987), pp. 9-52.
- BALOYRA, ENRIQUE A. "Dilemmas of Political Transition in El Salvador", *Journal of International Affairs* XXXVIII, 2 (Winter 1985), pp. 221-242.
- BOREA ODRÍA, ALBERTO "La Difícil Democracia de América Latina" (San José, Costa Rica: Fundación Konrad Adenauer, 1995).
- CERDAS, RODOLFO "Los Partidos políticos en Centroamérica y Panamá", en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps), *Partidos y Clase Política en América Latina* (San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL 1995, pp 3-28.
- COTLER, JULIO "Crisis Políticas, Outsiders y Democraduras: El Fujimorismo", en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Partidos y Clase Política en América Latina* (San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL: 1995), pp. 117-141.
- LANDI, OSCAR "Outsiders, Nuevos Caudillos y Media Politics", en Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto (comps.), *Partidos y Clase Política en América Latina* (San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL 1995) pp. 205-217.
- LAWSON, KAY "When Linkage Fails", en Kay Lawson y Peter H. Merkl (comps.), *When Parties Fail, Emerging Alternative Organizations* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1988), pp 13-31.