

Centroamérica: un giro a la derecha

Manuel Rojas Bolaños: sociólogo político, profesor investigador de la sede académica de Flacso-Costa Rica y profesor del Posgrado Centroamericano en Ciencia Política de la Universidad de Costa Rica.

Al finalizar el trienio 2004-2006, prácticamente todos los países de Centroamérica habrán renovado sus gobiernos. En efecto, en el año 2004 se realizaron elecciones en El Salvador; en Honduras en 2005, y en 2006 se realizarán comicios en Costa Rica y Nicaragua. A estos procesos habría que sumar el proceso electoral guatemalteco, cuya segunda vuelta se realizó unos pocos días antes de finalizar 2003.

Al cumplirse aproximadamente dos décadas de haberse iniciado los procesos de pacificación en la región, los cambios de gobierno siguen sucediéndose regularmente en todos los países, en forma pacífica, proyectando una imagen de firmeza del poder civil y dejando atrás una era en la cual dictadores y militares imponían su «ley».

Sin embargo, dos conjuntos de interrogantes se plantean: por un lado, ¿está realmente asentada la democracia en todos los países? ¿Cuál es la legitimidad de los procesos electorales y de los gobiernos elegidos en dichos procesos? Por el otro, ¿qué esperar de los gobiernos electos? ¿Cuál será el rumbo que seguirá Centroamérica en los próximos años?

Las promesas incumplidas

En la siguiente tabla se señalan las elecciones realizadas en los últimos tres años en los cinco países que históricamente han sido incluidos en Centroamérica, así como el calendario electoral para el año 2006¹.

Cuadro 1

Centroamérica: elecciones recientes y calendario electoral 2006

¹ Se trata de los cinco países que se independizaron de España como bloque en 1821. Esto excluye a Panamá y Belice.

País	Elecciones recientes	Calendario electoral 2006
Costa Rica	Presidenciales, parlamentarias y municipales: 03/02/2002 Presidenciales (segunda vuelta): 07/04/2002 Alcaldes municipales: 01/12/2002	Presidenciales, parlamentarias y municipales: 05/02/2006 Alcaldes municipales: 03/12/2006
El Salvador	Parlamentarias y municipales: 16/03/2003 Presidenciales: 21/03/2004	Parlamentarias y municipales: 12/03/2006
Guatemala	Presidenciales, parlamentarias y municipales: 09/11/2003 Presidenciales (segunda vuelta): 28/12/2003	
Honduras	Presidenciales, parlamentarias y municipales: 25/11/2001 Presidenciales, parlamentarias y municipales: 27/11/2005	
Nicaragua	Presidenciales y parlamentarias: 04/11/2001 Municipales: 06/11/2004	Presidenciales y parlamentarias: 07/11/2006

Los procesos electorales llevados a cabo hasta ahora han sido avalados por observadores imparciales, si bien se han hecho señalamientos sobre la necesidad de mejorar los procedimientos de inscripción de los potenciales electores, ampliar el número de casillas para facilitar la emisión de los votos y perfeccionar los mecanismos de conteo, de modo que la ciudadanía disponga de información veraz sobre los resultados en el menor tiempo posible.

No cabe duda, entonces, de que en los últimos veinte años se ha avanzado por el camino de la institucionalidad democrática. No obstante, las previsiones optimistas de los 80 y 90 no se han cumplido y una mezcla de elementos autoritarios y democráticos –el régimen híbrido del que habla Terry Lynn Karl²– persiste, en mayor o menor medida, en países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Siguiendo a Thomas Carothers³, se podría afirmar que son países con regímenes que mantienen un conjunto de instituciones propias de los sistemas democráticos (como constituciones, elecciones regulares y espacios para la acción de partidos políticos de oposición y organizaciones de la sociedad civil), pero que a la vez sufren de serias carencias democráticas en términos de representación política para la mayoría de la población, bajos niveles de participación en elecciones, legitimidad parcial del poder político, pobre desempeño de las instituciones públicas y bajos niveles de confianza en ellas. También pueden presentarse abusos de poder por parte de las autoridades y elevados niveles de corrupción. Pero quizá la característica más sobresaliente sea la presencia de concentraciones de poder político que impiden el desarrollo del pluralismo y la construcción de opciones efectivas para la construcción de alternativas ciudadanas, que fortalezcan la representación y las respuestas a las demandas de la población.

Los datos de la encuesta realizada por Latinobarómetro en 2005 resultan útiles para ilustrar esta hipótesis: la idea de democracia de la mayoría de los centroamericanos alude sobre todo a los componentes de libertades civiles e individuales, por encima de las elecciones libres y las mejoras económicas⁴, pese a ser una subregión con elevados porcentajes de pobreza y grandes desigualdades sociales.

El peso del pasado

² Terry Lynn Karl: «The Hybrid Regimes of Central America» en *Journal of Democracy* N° 6, 1995 (3), pp. 72-86.

³ Thomas Carothers: «The End of the Transition Paradigm» en *Journal of Democracy* vol. 13 N° 1, 1/2002, pp. 5-21.

⁴ Corporación Latinobarómetro: *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago de Chile, <www.latinobarometro.org>.

En la mayoría de los países de Centroamérica se desarrolló una cultura de la intolerancia que establece límites al juego político democrático. En las últimas dos décadas ha habido avances. Sin embargo, las huellas del pasado todavía están presentes en la ambivalencia de importantes sectores sociales respecto a la democracia, y también en las dificultades de las clases políticas para aceptar a sus adversarios en una competencia democrática, donde los perdedores no deben sentirse amenazados en sus vidas y haciendas. El informe de Latinobarómetro de 2005 indica que en algunos países aún son minoría quienes consideran que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno: ese sector representa al 32% de la población de Guatemala y el 33% de Honduras. Aumenta un poco en El Salvador (59 %) y Nicaragua (57 %), y solamente en Costa Rica el porcentaje es considerablemente mayor (73 %). La encuesta señala, además, que en países como Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, porcentajes importantes de la población aceptarían un gobierno militar si las cosas se complicaran, mientras que, en Costa Rica, el 94% sostiene que bajo ninguna circunstancia apoyaría tal tipo de gobierno.

Estas opiniones no solo son consecuencia de la herencia del pasado, sino que también están profundamente influenciadas por el desempeño de las gestiones actuales: en otras palabras, expresan el malestar con la gestión de los gobiernos, y no necesariamente con la democracia.

En este contexto, el porcentaje de abstencionismo se mantiene aún elevado en países como Guatemala y El Salvador, aunque en este último descendió considerablemente en la última elección; en Honduras, ha mostrado una tendencia creciente; y en Costa Rica, donde a lo largo de más de tres décadas había sido bajo, el abstencionismo experimentó una considerable suba en las elecciones de 1998, que se mantuvo en las de 2002. Nicaragua, hasta ahora, presenta los índices más bajos de abstencionismo, pero los datos no parecen reflejar la realidad en términos de población apta para votar, afirmación que seguramente también sea también válida para El Salvador y Guatemala⁵.

Las conexiones de la mayoría de los partidos políticos con la población, sobre todo con los sectores económica y socialmente más vulnerables, son débiles y exhiben fuertes

⁵ V. Manuel Ortega Hegg: «Participación y democracia en Nicaragua» en Ricardo Córdova Macías y Günther Maihold (comps.): *Pasos hacia una nueva convivencia: democracia y participación en Centroamérica*, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo/Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo/Instituto Ibero-Americano de Berlín, San Salvador, 2001, pp. 115 y ss.

déficits de representatividad. En buena parte de los casos, las relaciones son de índole clientelar. La mayoría de los funcionarios elegidos no actúa como representante del soberano (el pueblo que los eligió), sino como expresión de intereses menos extendidos, más particularistas. Además, no existen instrumentos legales para exigir la rendición de cuentas. En ese sentido, más que democracias representativas, las centroamericanas se acercan al modelo planteado por Guillermo O'Donnell de «democracia delegativa»⁶.

El déficit de representación es más agudo en algunos sectores. Uno de ellos es el de las mujeres, que tienen una presencia limitada en los cargos de elección, en los gabinetes de los gobiernos y, en general, en las direcciones de las instituciones públicas⁷. Lo mismo sucede con la población indígena y otros grupos étnicos, sobre todo en países con amplios componentes poblacionales de este tipo, como Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Se puede afirmar, por tanto, que la democracia política está asentada aunque sus bases son débiles debido a los factores ya señalados y como consecuencia de no haber podido cumplir sus promesas de mejoramiento social para grandes masas empobrecidas de la subregión. A los factores políticos habría que sumar, por supuesto, los desastres naturales ocurridos en años recientes, que agravaron las condiciones de vida de buena parte de la población. Las revoluciones, la pacificación y el establecimiento de reglas de juego democrático despertaron grandes expectativas en los 80 y los 90, en el plano de las libertades civiles e individuales y del bienestar social. Pero la mayoría de ellas no logró concretarse.

El giro a la derecha

La situación sociopolítica de Centroamérica encuentra similitudes con la de otras zonas de América Latina. Sin embargo, ha evolucionado en forma diferente. En tanto en algunos países de Sudamérica se han establecido gobiernos de centroizquierda y en otras naciones, como México, podrían resultar elegidos próximamente, la manera en que se resolvió la crisis que azotó a Centroamérica en los últimos años llevó a un predominio del centroderecha, y no parece haber posibilidades de cambio a corto plazo.

⁶ Guillermo O'Donnell: «Delegative Democracy?», Working Paper N° 172, The Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1992.

⁷ Quizá con la excepción de Costa Rica, que ha realizado importantes avances en esa dirección.

El cansancio por la guerra, las presiones de los organismos multilaterales y las necesidades de adaptación a las nuevas condiciones del mercado mundial favorecieron la continuidad o la elección de gobiernos enmarcados en el llamado Consenso de Washington. Aunque algunos partidos han intentado presentar programas supuestamente alternativos a la propuesta neoliberal, una vez en el gobierno han continuado con los programas de ajuste macroeconómico, apertura comercial, reducción del aparato estatal y política de compromiso social limitado.

Los partidos han sufrido una especie de difuminado ideológico, que ha ido borrando las divisiones y las viejas identidades políticas, basadas en planteamientos particulares sobre la economía y el papel del Estado. Aunque todavía subsisten posiciones extremas, las agrupaciones políticas más importantes se han ido moviendo hacia una posición de centroderecha. Incluso algunos de los sectores conocidos hasta hace poco por sus planteos de izquierda marxista se han movido hacia al centro: entre ellos, podemos mencionar al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), en Nicaragua; el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), en El Salvador; y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), en Guatemala..

El intervencionismo de EEUU, determinante en la definición del rumbo de los acontecimientos en los 80, sigue pesando excesivamente en toda la subregión, tanto en el plano económico como en el político. Las amenazas veladas, y a veces abiertas, que se lanzan ante la posibilidad del regreso de los sandinistas al gobierno en Nicaragua, o al ascenso de la izquierda en El Salvador, indudablemente tienen un enorme efecto en economías sumamente dependientes del mercado estadounidense. No solamente en los aspectos de comercio e inversión de capitales, sino también en el de las remesas que envían los ciudadanos de esos países residentes desde EEUU.

Como ya señalamos, en cuatro de los cinco países la pobreza sigue siendo muy elevada: 48,9% de la población en El Salvador; 60,2% en Guatemala; 77,3% en Honduras; y 69,3% en Nicaragua⁸. Sin las remesas, la situación podría ser peor⁹. Pero su papel no es solamente socioeconómico, sino que también tiene un costado político: el riesgo de perder las remesas debido a un cambio de gobierno que no agrade a EEUU pesa mucho a la hora de votar, sobre todo en el caso salvadoreño. Por otro lado, la situación de dependencia seguramente se agravará cuando se haga realidad la

⁸ Cepal: *Panorama social de América Latina 2004*, Santiago de Chile, noviembre 2004, LC/L.2220. Los datos para El Salvador y Nicaragua corresponden al año 2001; el resto, al año 2002.

⁹ Dada la cantidad de emigrados nicaragüenses que viven en Costa Rica, las remesas enviadas desde este país a Nicaragua son también muy importantes.

decisión tomada por las elites económicas y políticas centroamericanas de amarrar aún más sus economías a la estadounidense, a través del Tratado de Libre Comercio (Cafta).

El caudillismo y las transformaciones partidarias

El caudillismo, un elemento central de la política centroamericana, ha permanecido inalterable en la actual etapa de apertura democrática, apoyado en el carácter presidencialista del régimen vigente en todos los países. Difícilmente se puedan encontrar partidos fuertes que no sean personalistas, cuya actividad no gire alrededor de una, o a lo sumo unas pocas, figuras que encarnan al partido y su supuesta «ideología». Las plataformas programáticas o los planteamientos ideológicos carecen realmente de importancia.

El fenómeno del caudillismo está presente, en mayor o menor medida, en toda la región, y en diferentes tipos de partidos. Pero hay casos extremos, en los que la vida política gira exclusivamente en torno a los caudillos. Uno de estos casos es Nicaragua, donde Arnoldo Alemán y Daniel Ortega son el eje de la vida política del país. Alemán, a pesar de cumplir una condena por corrupción, maneja los hilos del Partido Liberal Constitucionalista e incide de manera determinante en la toma de decisiones. En el caso de Ortega, es notoria la intolerancia hacia los cuestionamientos dentro del sandinismo a su conducción, al punto que quienes se arriesgan por ese camino terminan expulsados. El caso más reciente ha sido el de Herty Lewites, el popular ex alcalde de Managua, quien pretendió competir con Ortega en elecciones primarias. Después de su expulsión, Lewites creó la «Alianza Herty 2006» y lidera las encuestas presidenciales con una elevada intención de voto. El candidato que le sigue en las encuestas, Eduardo Montealegre, ha sufrido una experiencia similar, pero en el seno del Partido Liberal Constitucionalista.

Pero el caudillismo es sólo un aspecto del problema. En las últimas dos décadas han aparecido muchos partidos, y otros han desaparecido. Entre una elección y otra, no solamente se debilitan o desaparecen algunos partidos, sino que los candidatos cambian de bando o los funcionarios electos, como diputados y miembros de corporaciones municipales, emigran de una fuerza política a otra o se declaran independientes en el transcurso de su gestión. En El Salvador y Guatemala, por ejemplo, los partidos que gobernaron en los primeros años de la transición democrática –de signo demócrata-cristiano– prácticamente han desaparecido. En Guatemala la situación es más aguda, ya que son varios los grandes partidos que se han debilitado o han desaparecido en el transcurso de una década. El complemento de

estos movimientos de las elites políticas es la volatilidad electoral, que ha sido alta en la mayoría de los países.

Sin embargo, los resultados de las elecciones fueron conformado un panorama en el que unos pocos partidos controlan el flujo electoral. Los sistemas de partidos evolucionaron hacia un pluripartidismo moderado –con tres o más partidos con significativa presencia parlamentaria–, salvo en dos casos: en Honduras, el bipartidismo se mantiene desde hace muchos años; en Nicaragua, el sistema se ha tornado bipartidista por las reformas que se realizaron en el marco del acuerdo de 1999 entre el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista con el objetivo de controlar el proceso político. Así, de un ordenamiento electoral amplio se pasó a uno excesivamente restrictivo para disminuir el número de partidos, que pasó de 23 en 1996 a sólo tres en 2001.

En Costa Rica, el bipartidismo, que parecía uno de los elementos clave de la estabilidad política, se reveló como insuficiente para dar respuestas a las demandas de una sociedad mucho más compleja. El malestar ciudadano, agravado a partir de las revelaciones sobre altos índices de corrupción política, ha provocado un cambio acelerado de la situación. Independientemente de los resultados de las elecciones de febrero de 2006, se puede afirmar que el sistema de partidos atraviesa por una etapa de transición, aparentemente hacia un pluripartidismo limitado.

En Honduras, en las elecciones del 27 de noviembre de 2005 la mayoría de los votos se repartió entre el Partido Liberal y el ahora opositor Partido Nacional, pero con el telón de fondo de un abstencionismo que prácticamente llegó al 50%. Manuel Zelaya, el nuevo presidente calificado por algunos de populista de derecha, no logró obtener la mayoría en el Congreso, lo que supone un panorama de negociación con el Partido Nacional o con los representantes de otras agrupaciones pequeñas.

¿Qué se puede esperar?

El escenario dominado por gobiernos de centroderecha no parece que vaya a variar significativamente como producto de los reacomodos electorales en el trienio 2004-2006. Seguramente, algunos de los gobiernos caerán en veleidades populistas, pero no harán cambios significativos en sus orientaciones en materia de política económica y social. La firma del Tratado de Libre Comercio con EEUU como un elemento clave para el desarrollo de la subregión no solamente ata más a las débiles economías centroamericanas a la estadounidense, sino que implica la elección de un rumbo excluyente que agravará las condiciones de vida de la mayor parte de la población.

Las promesas de más empleo y mejores condiciones salariales solamente se cumplirán en forma limitada.

Es posible que ocurran algunas sorpresas en la conformación de los parlamentos. Describimos ya la situación de Honduras luego de las elecciones de 2005: un partido gana la Presidencia, pero no logra controlar el Congreso. En Guatemala, la bancada parlamentaria oficialista es la primera minoría y debe coexistir con otras tres significativas, mientras que en Costa Rica y El Salvador seguramente se repetirá el actual escenario de relativo fraccionamiento parlamentario. En Nicaragua, todo indica que continuará el bipartidismo dominado por sandinistas y liberales.

En este contexto, es probable que las orientaciones de los gobiernos y la composición de los parlamentos creen problemas de gobernabilidad, tanto por la imposibilidad de responder a las demandas de mejoras sociales de la mayor parte de la población, como por la incapacidad de las elites políticas de plantear reformas que renueven los sistemas presidenciales, en la búsqueda de «democracias consensuales»¹⁰ que permitan evitar el pluripartidismo ineficiente.

¹⁰ Al respecto, v. Arend Lijphart: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000.