

Elecciones y democracia en Centroamérica

Manuel Rojas Bolaños^(*)

Al finalizar el trienio 2004-2006, prácticamente todos los países de la subregión habrán renovado sus gobiernos. En efecto, en el año 2004 se realizaron elecciones en El Salvador; en Honduras en 2005, y en el 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 de Centroamérica, los cambios de gobiernos siguen sucediéndose regularmente en todos los países, en forma pacífica, proyectando una imagen de firmeza del poder civil en toda la región, 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 electos 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 denominados Centroamérica, así como el calendario electoral para el año 2006.¹

Tabla N° 1
Centroamérica: elecciones recientes y calendario electoral 2006

PAIS	Elecciones recientes	Calendario electoral 2006
Costa Rica	Presidenciales, parlamentarias y municipales 03/02/2002 Presidenciales 2da. 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 2da. Vuelta 28/12/2003	
Honduras	Presidenciales, parlamentarias y municipales 25/11/2001	

^(*) Sociólogo político, profesor investigador de la Sede Académica de la FLACSO en Costa Rica, y profesor del Posgrado Centroamericano en Ciencia Política de la Universidad de Costa Rica. Artículo escrito para la Revista Nueva Sociedad, en enero de 2006.

¹ Son los países que se independizaron de España como bloque en 1821.

	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 hasta ahora realizados, han sido certificados por observadores imparciales como honestos, a pesar de los señalamientos hechos sobre la necesidad de mejorar los procedimientos de acreditación de los potenciales electores, ampliar el número de casillas para facilitar la emisión de los votos y perfeccionar los mecanismos de conteo a fin de que la ciudadanía disponga de información veraz sobre los resultados en el menor tiempo posible.

No cabe duda, entonces, que en los últimos veinte años se ha avanzado por el camino de la institucionalidad democrática; no obstante, las previsiones optimistas de los años ochenta y noventa, no se han cumplido y una mezcla de elementos autoritarios y democráticos –el régimen híbrido del que habla Karl²-- persiste en mayor o menor medida en países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Siguiendo a Carothers,³ se podría afirmar que son países con regímenes que contienen un conjunto de instituciones propias de sistemas democráticos, como constituciones, elecciones regulares y espacios para 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, además de que 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 escogencia ciudadana, que fortalezcan la representación y las respuestas a las demandas de la población.

Los datos del Latinobarómetro 2005 resultan útiles para apoyar esa hipótesis, dado que dentro de la idea de democracia que mantienen los centroamericanos, priva el componente libertades civiles e individuales, por encima de elecciones libres y mejoramiento económico,⁴ pese a ser una subregión con elevados porcentajes de pobreza y grandes desigualdades sociales.

El peso del pasado

En la mayoría de los países de Centroamérica se desarrolló una cultura de la intolerancia que establecía límites al juego político democrático. Como ha sido señalado, en las últimas dos décadas ha habido avances, pero las huellas del pasado todavía están presentes en la ambivalencia que importantes sectores sociales mantienen con respecto a la democracia y las dificultades de las clases políticas para aceptar a los otros como

² Karl, Terry Lynn, "The Hybrid Regimes of Central America", *Journal of Democracy* 6, 1995 (3), 72-86.

³ Carothers, Thomas, "The End of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 1 January 2002, 5-21

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

adversarios en una competencia democrática, donde los perdedores no deben sentirse amenazados en vidas y haciendas. El Latinobarómetro 2005 indica que en algunos de los países es aún minoritario el grupo ciudadano que considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Por ejemplo, este sector conforma el 32% en Guatemala y el 33% en Honduras. Aumenta un poco en El Salvador y Nicaragua, 59% y 57% respectivamente, y solamente en Costa Rica el porcentaje es considerablemente mayor: 73%.

El Latinobarómetro 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% indica que bajo ninguna circunstancia apoyaría tal tipo de gobierno.⁵

Estas opiniones no solamente provienen de la herencia del pasado sino que también están profundamente influenciadas por el desempeño de los gobiernos democráticos, en otras palabras, son opiniones que están expresando el malestar con la gestión de los gobiernos, no necesariamente con la democracia.

El abstencionismo

El porcentaje de abstencionismo se mantiene aún elevado en países como Guatemala y El Salvador, aunque en este último país descendió considerablemente en la última elección. En Honduras dicho indicador ha mostrado una tendencia creciente, y en Costa Rica, donde a lo largo de más de tres décadas el abstencionismo se había mantenido bajo, experimentó una considerable elevación en las elecciones de 1998, elevación que se mantuvo en las de 2002, con una leve tendencia hacia el crecimiento.

Nicaragua presenta hasta ahora los más bajos índices de abstencionismo, pero los datos no parecen reflejar la realidad del país en términos de población apta para votar, afirmación que seguramente es también válida para El Salvador y Guatemala.⁶

Tabla Nº 2
Centroamérica: porcentaje de abstencionismo en las elecciones presidenciales, 1998-2005

Países	Porcentaje de abstencionismo
Costa Rica	
1998	30
2002 primera vuelta	31,2
2002 segunda vuelta	39,8
El Salvador	
1999	

⁵ Respuestas con esa orientación alcanzan el 70% en Nicaragua, el 63% en Guatemala, el 58% en El Salvador y el 48% en Honduras.

⁶ Ver Ortega Hegg, Manuel, "Participación y democracia en Nicaragua", en Córdova Macías, Ricardo y Maihold, Günther, compiladores, Pasos hacia una nueva convivencia: democracia y participación en Centroamérica. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo/Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo/Instituto Ibero-Americano de Berlín, 2001, 115 y ss.

Primera vuelta 2004	61,4
Primera vuelta	32,7
Guatemala 1999	
Primera vuelta	46,2
Segunda vuelta	59,6
2003	
Primera vuelta	44,2
Segunda vuelta	53,23
Honduras 2001	33,9
2005	49,7
Nicaragua 2001	11,2

Fuente: Centroamérica en Cifras, 1980-2000; IIDH/CAPEL (<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/RedElectoral>).

Posiblemente en las elecciones del 2006 los porcentajes de abstencionismo se mantengan en los niveles de las pasadas elecciones, por lo menos eso es lo que vaticinan las encuestas, con las limitaciones conocidas que tienen estos instrumentos en la predicción del comportamiento de esa variable.

La crisis de representación

Las conexiones de la mayoría de partidos políticos con sectores de la población, sobre todo los grupos deprimidos económica y socialmente, son débiles y exhiben fuertes déficit de representatividad. En buena parte de los casos las relaciones son de índole "clientelista". La mayoría de los funcionarios electos, en casi todos los países, no actúan como representantes del soberano, que es el pueblo que los eligió, sino como representantes de intereses menos extendidos, más particularistas. Pero tampoco el grueso de los votantes comprende el sentido del mecanismo de representación, además de que 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 O'Donnell.⁷

El déficit de representación es más agudo en algunos sectores. Para empezar las mujeres, que tienen una presencia limitada en los cargos de elección, en gabinetes y en general en las direcciones de las instituciones públicas.⁸ 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 pero sus bases son débiles, por los factores señalados, pero también porque no cumplió con sus promesas de mejoramiento social para las grandes masas empobrecidas de la subregión. Las revoluciones, la pacificación y el establecimiento de las reglas de juego democrático despertaron grandes expectativas en los años ochenta y noventa, en el plano de las

⁷ O'Donnell, Guillermo, *Delegative Democracy?*, The Hellen Kellog Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper #172, 1992.

⁸ Quizá con la excepción de Costa Rica, que ha realizado importantes avances en esa dirección.

libertades civiles e individuales y en el del bienestar social; pero la mayoría de ellas no logró concretarse. 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.

El giro hacia la derecha

Seguramente la situación sociopolítica de Centroamérica encuentra similitudes con otras zonas de América Latina; sin embargo, la situación política ha evolucionado en forma diferente. La manera en que se resolvió la crisis económica y política que azotó a la subregión en los años ochenta y parte de los noventa, llevó a un giro hacia la derecha en el espectro político centroamericano. Mientras que en Sur América se han establecido varios gobiernos de centro izquierda y algunos otros pueden resultar electos próximamente –también existe la posibilidad de que eso suceda en México--, en la subregión predomina el centro derecha y no parece haber posibilidades de cambio a corto plazo.

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

En todos los países los partidos han sufrido una especie de difuminado ideológico, que ha ido borrando las divisiones ideológicas y las viejas identidades partidarias, 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 centro derecha. Incluso algunos de los sectores conocidos hasta hace poco por sus planteamientos de izquierda marxista, se han movido hacia ese centro, como el FSLN, el FMLN y la URNG, diluyendo sus antiguas posiciones ideológicas.

El intervencionismo del gobierno de los Estados Unidos, que fue determinante en la definición del rumbo de los acontecimientos en los años ochenta, es un factor que 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 del FSLN al gobierno nicaragüense, pese al color atenuado que hoy tiene, o al ascenso en El Salvador del FMLN, indudablemente tiene un enorme efecto en economías sumamente dependientes de aquel país. No solamente en los aspectos de comercio y de inversión de capitales, sino también en el de las remesas que envían los nacionales de esos países residentes en los Estados Unidos.

Como fue señalado, 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 Nicaragua.⁹ Sin las remesas la situación podría ser peor.¹⁰ Pero su papel no es

⁹ 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.

solamente socioeconómico, sino que también tiene un papel político, porque el riesgo de perderlas debido a un cambio de gobierno que no agrade a los Estados Unidos, pesa mucho en buena parte de la población a la hora de votar, sobre todo en el caso salvadoreño.

Esta situación de dependencia seguramente se agravará cuando se haga realidad la decisión tomada por las elites económicas y políticas centroamericanas de amarrar aún más sus economías a los Estados Unidos, a través del Tratado de Libre Comercio (CAFTA).

El caudillismo

El caudillismo, que ha sido un elemento central dentro de la política centroamericana, ha logrado la continuidad en la actual etapa de apertura democrática, en el carácter presidencialista del régimen vigente en todos los países de la región. Difícilmente se pueden encontrar partidos fuertes que no sean personalistas, es decir, cuya actividad no gire alrededor de una o de unas pocas figuras que encarnan al partido y a su supuesta "ideología". Las plataformas programáticas o los planteamientos ideológicos carecen realmente de importancia.

El fenómeno del caudillismo se hace presente en mayor o menor medida en toda la región y en todo tipo de partidos. Pero hay casos extremos donde realmente la vida política gira en torno a los caudillos como es el caso actual de Nicaragua, donde el binomio Ortega Alemán dirige el país. Arnoldo Alemán, a pesar de cumplir una condena por corrupción, maneja los hilos del Partido Liberal Constitucionalista e incide determinantemente en la toma de decisiones. En el caso del FSLN, es notoria la intolerancia hacia los cuestionamientos que se pueden hacer dentro del Partido a la dirección encabezada por Daniel Ortega, hasta el punto de que quienes se arriesgan por ese camino terminan expulsados. El caso más reciente ha sido el de Herty Lewites, el popular Excalcalde de Managua, quien pretendió competir con Ortega en elecciones primarias. Después de su expulsión, Lewites creó la "Alianza Herty 2006" y lidera las encuestas de la carrera presidencial 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.

Inestabilidad partidaria

En las dos últimas décadas han aparecido muchos partidos y también muchos han desaparecido. Además, de una a otra elección no solamente se debilitan o desaparecen partidos, sino que también los candidatos cambian de partido o los funcionarios electos, como diputados y miembros de corporaciones municipales, emigran de unas tiendas a otras o se declaran independientes en el transcurso de su gestión. En El Salvador y Guatemala, los partidos que iniciaron los procesos de transición democrática desde el gobierno, prácticamente han desaparecido, es decir, los partidos de signo demócrata cristiano; pero la situación más aguda se presenta en Guatemala, donde varios grandes partidos se han debilitado enormemente 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.

¹⁰ Dado el tamaño de la población nicaragüense en Costa Rica, las remesas enviadas desde este país a Nicaragua, también son también muy importantes.

Sin embargo, los resultados de las elecciones han conformado un panorama en donde unos pocos partidos controlan el flujo electoral y los sistemas de partidos han ido evolucionando hacia un pluripartidismo moderado –con tres o más partidos con significativa presencia parlamentaria–, salvo en los casos de Honduras y Nicaragua. En el primero de ellos el sistema ha sido bipartidista desde muchos años atrás. En Nicaragua el sistema se ha tornado bipartidista por las reformas a las leyes electorales que se realizaron en el marco del acuerdo celebrado en 1999 entre el Partido Liberal Constitucionalista y el FSLN; reformas que perseguían controlar el proceso político con fines más que partidistas. De un ordenamiento legal electoral amplio se pasó a uno excesivamente restrictivo, que logró disminuir el número de partidos participantes en las elecciones presidenciales y parlamentarias, que en 1996 había sido de veintitrés y veinticinco respectivamente. En las elecciones de 2001, solamente concurren tres partidos: el Liberal Constitucionalista, el FSLN y el Conservador. Otras agrupaciones no lograron mantener o alcanzar el registro electoral.

Costa Rica, donde el bipartidismo parecía ser uno de los elementos de estabilidad política, a la postre se reveló como insuficiente para dar respuestas a las demandas de una sociedad mucho más compleja. El malestar ciudadano, agravado con las revelaciones sobre alta corrupción política, ha provocado un cambio acelerado de la situación e independientemente de los resultados de las elecciones de febrero de 2006, se puede afirmar que el sistema de partidos está en este momento en una etapa de transición, aparentemente hacia un pluripartidismo limitado.

En Honduras, en las elecciones de 2005 la mayoría de los votos fueron manejados de nuevo por el triunfante Partido Liberal y el ahora opositor Partido Nacional, pero con el telón de fondo de un abstencionismo que prácticamente llegó al 50%. El nuevo gobernante hondureño, a quien algunos califican de populista de derecha, no logró obtener la mayoría en el Congreso, lo que le enfrenta a un panorama de negociación con el Partido Nacional o con los representantes de los pequeños partidos, que no lograron avanzar en términos electorales.

Lo que se puede esperar

El escenario compuesto por gobiernos de centro derecha no parece que va a variar significativamente como producto de los reacomodos 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 conversión del CAFTA como el elemento clave para el desarrollo de la subregión no solamente ata más a las débiles economías centroamericanas a los Estados Unidos, 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. Se señaló ya la situación que ha emergido en Honduras como producto del proceso electoral de 2005: un partido que gana las elecciones pero que no logra controlar el Congreso. En Guatemala la fracción oficialista es la primera minoría y debe coexistir con tres más significativas en el parlamento, mientras que en Costa Rica y El Salvador, seguramente el actual escenario de relativo fraccionamiento parlamentario se repetirá. En Nicaragua

continuará el bipartidismo, salvo que el control ejercido por sandinistas y liberales constitucionalista disminuyera y otros partidos pudieran participar en las elecciones.

Las orientaciones de los gobiernos y la composición de los parlamentos hará posiblemente más difícil la gobernabilidad, tanto por la imposibilidad de responder a las demandas de mejoramiento social de la mayor parte de la población centroamericana, como a la incapacidad de las elites políticas de plantear reformas que renueven los sistemas presidenciales, en la búsqueda de “democracias consensuales”,¹¹ que eviten un pluripartidismo ineficiente.

San José, Costa Rica, enero de 2006.-

¹¹ Al respecto ver Lijphart, Arend, Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Editorial Ariel, S.A., 2000.