

ED AMÉRICA LATINA
Y EL MUNDO

FOREIGN AFFAIRS

EN ESPAÑOL



Colombia: un camino de democracia hacia la paz

ANDRÉS PASTRANA

DEMOCRACIA: AVANCES Y RETROCESOS

Democracias a medio hacer / NATALIO R. BOTANA

Valores y cultura / FEDERICO REYES HEROLES

Reelecciones presidenciales / JOHN M. CAREY

El siglo de las identidades / ALAIN TOURAINE

Centroamérica diez años después

WILLIAM LEGRANDE, JORGE MONTAÑO y E. TORRES-RIVAS

ESTADOS UNIDOS

La brecha del conocimiento

AVINASH PERSAUD

Déficit comercial: una obsesión

QUINLAN y CHANDLER

LA NUEVA GEOGRAFÍA DE LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES

MICHAEL T. KLARE



ITAM

VERANO 2001



Comentarios

América Central: una década de democracia

por William M. LeoGrande

del *Foreign Affairs En Español*, Verano 2001

RESUMEN

Tras varias décadas de guerras internas, Centroamérica pasó de la hegemonía militar a la democracia electoral. Sin embargo, sus gobiernos democráticos no han sido capaces de eliminar la pobreza ni las desigualdades sociales, en parte debido a la reducción de ayuda exterior y a los montos de la deuda, pero principalmente por la inestabilidad de sus instituciones democráticas y la fragmentación del sistema de partidos.

Relacionado Del Interés

Palabras Claves

William M. LeoGrande es profesor de Ciencias Políticas en la School of Public Affairs de la American University, en Washington, D.C. Es autor de *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*, publicado por University of North Carolina Press, North Carolina.

Cuando los cinco presidentes centroamericanos firmaron los Acuerdos de Esquipulas en 1987, se comprometieron a buscar la paz con sus opositores armados y establecer gobiernos democráticos. En menos de una década, Centroamérica ha alcanzado notables progresos al terminar con la violencia política auspiciada por el Estado, al reducir el poder de los militares y celebrar elecciones libres y justas. Pero el régimen democrático no se ha traducido en un gobierno eficaz o responsable. La delincuencia desbocada ha erosionado la imagen que el pueblo tiene de la seguridad pública; la corrupción se ha difundido y es más visible, y los gobiernos han reaccionado con lentitud a los desastres naturales, como el huracán Mitch y los terremotos en El Salvador. Como la economía de la región se ha estancado, las desigualdades sociales y económicas que condujeron a la revolución en las décadas de 1970 y 1980 han quedado sin respuesta. La maquinaria institucional de la democracia se ha instalado en Centroamérica, pero no funciona muy bien.

DE LA DICTADURA A LA DEMOCRACIA

Los levantamientos revolucionarios de América Central fueron el resultado del choque entre las sociedades agrarias tradicionales con las demandas populares de justicia social. El rápido crecimiento económico de los sesenta aceleró la expansión de la agricultura comercial, cosa que alejó del campo a los pequeños agricultores. El desarrollo industrial fomentó la expansión de la clase urbana trabajadora y de la clase media, creándose así empleos de corte industrial y trabajos para profesionales en los sectores público y privado. Estos vertiginosos cambios sociales coincidieron con un extraordinario giro en el papel de la Iglesia Católica, que de ser un pilar del orden establecido pasó a ser un agente de movilización popular. El resultado fue que una oleada de políticas reformistas barrió la región, caracterizada por el rápido ascenso de los partidos socialdemócratas y demócrata-cristianos. Los reformistas exigieron la renovación democrática de los sistemas políticos autoritarios de Centroamérica, dominados desde hace mucho tiempo por las élites terratenientes. Al reflexionar sobre las aspiraciones de su base popular, los progresistas se afanaron por buscar políticas sociales □en especial la reforma agraria□ que corrigieran las atroces desigualdades en la riqueza y el ingreso de la región. En Guatemala, El Salvador, Nicaragua, y en menor medida en Honduras, esta oleada reformista fue abatida por la represión, lo cual condujo a una polarización de la política, al ascenso de la izquierda revolucionaria y al estallido de la guerra de guerrillas. Sólo Costa Rica, una democracia consolidada desde la década de 1950, fue inmune a esta polarización y violencia.

Para cuando las guerras concluyeron a principios de los noventa, Centroamérica se había transformado políticamente. Aunque los revolucionarios triunfaron únicamente en Nicaragua (y eso sólo por un tiempo, debido a la implacable hostilidad de Estados Unidos), las élites tradicionales de la región se vieron forzadas a aceptar un acomodo histórico como precio del restablecimiento del orden. A cambio de la desmovilización de la izquierda armada, las élites

terratenientes accedieron a aceptar las instituciones políticas democráticas. A cambio de la democracia, los grupos armados accedieron a buscar la reforma social mediante las urnas y no por la vía revolucionaria. El pacto de transición en El Salvador y Guatemala fue explícito, y cobró la forma de acuerdos negociados entre el Estado y la izquierda revolucionaria. En Honduras, el pacto fue implícito. En Nicaragua, la situación fue al revés, pero el resultado fue similar: el gobierno revolucionario de los sandinistas fue obligado por la contrarrevolución armada a hacer concesiones democráticas.

En Centroamérica, el obstáculo más grave para la transición democrática en la década de 1990 fue el dominio histórico de las fuerzas armadas y su desprecio por los derechos humanos. En El Salvador, unos 80 000 civiles murieron a manos de los militares durante la guerra, y en Guatemala, 200 000. En Honduras y Nicaragua, el número de asesinatos políticos fue bastante más bajo, pero ambos países tenían gobiernos autoritarios en los que los militares ejercían un papel dominante.

En la actualidad, el uso de la represión violenta por parte del Estado ha desaparecido prácticamente, y los militares se han subordinado a la autoridad civil. El Salvador experimentó el cambio más notable. Como resultado de los acuerdos de paz de 1992, el ejército sufrió la purga de oficiales culpables de violaciones de los derechos humanos, redujo su tamaño a menos de la mitad y quedó excluido de las funciones de seguridad interna. Las fuerzas de seguridad, famosas por encubrir a los escuadrones de la muerte, fueron abolidas y sustituidas por la policía civil, la cual merece una buena calificación en el trato respetuoso a los ciudadanos.

Aunque, en lo esencial, las fuerzas armadas guatemaltecas triunfaron en su guerra contra las guerrillas, también aceptaron cambios significativos como parte del acuerdo de paz de 1996. El ejército sufrió la reducción de un tercio de su tamaño, los poderes policíacos fueron transferidos a una nueva fuerza civil y, para

investigar su papel en la violación de los derechos humanos (aunque no para nombrar oficiales individuales o iniciar procesos judiciales), se dispuso la creación de la Comisión de la Verdad.

Sin embargo, a pesar de estos avances los militares guatemaltecos todavía se benefician de lo que el informe sobre derechos humanos del Departamento de Estado estadounidense llama "un clima de impunidad".

Los militares hondureños, cuyo tamaño y poderío se expandieron rápidamente gracias a la ayuda militar brindada por Estados Unidos durante los ochenta, vieron limitados sus recursos cuando retrocedió la marea de dólares estadounidenses. De 1984 a 2000, la ayuda militar estadounidense cayó de 77 millones de dólares a menos de 1 millón por año, y la política de ese país viró hacia la promoción de la democracia y el control civil. El presidente Carlos Roberto Reina anuló el servicio militar obligatorio, recortó el presupuesto militar, redujo a la mitad el tamaño del ejército e inició investigaciones sobre la corrupción militar y la violación de los derechos humanos. El presidente Carlos Flores Facusse ha ido aún más lejos: designó a un civil, por primera vez en la historia, como ministro de Defensa y despidió a varios oficiales de alto rango por insubordinación.

página siguiente »

América Central: una década de democracia

por William M. LeoGrande

del *Foreign Affairs En Español*, Verano 2001

continuado...

Desde la derrota electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 1990, el ejército nicaragüense, que nació como el brazo armado del FSLN durante la insurrección de 1978-1979 contra Anastasio Somoza, ha sido despolitizado. Una ley de 1994 sobre las relaciones cívico-militares subordinó a las fuerzas armadas a un Ministerio de Defensa conducido por un civil, y el tamaño del ejército, que en el clímax de la guerra de los contras alcanzó los 80 000 hombres, ha sido reducido a sólo 40 000 efectivos. En pocas palabras, aunque los ejércitos nacionales centroamericanos todavía detentan una autonomía significativa sobre los asuntos militares y disfrutaban, en general, de impunidad por sus abusos del pasado, el desvanecimiento político de las fuerzas armadas ha sido mucho mayor de lo que cualquiera hubiera imaginado hace una década.

La democracia electoral ha reemplazado a la hegemonía militar. Desde los ochenta, en Honduras ha habido cinco elecciones presidenciales, cuatro en El Salvador, cuatro en Guatemala y tres en Nicaragua. En elecciones previas a los acuerdos de paz, los partidos de oposición no contaban con una completa libertad de participación pero, por otra parte, todas las elecciones han sido abiertas y honestas, exentas del fraude sistemático que era común en las décadas de 1960 y 1970. Para el gobierno democrático, sólo ha habido un serio desafío: el intento de autogolpe perpetrado por el presidente Jorge Serrano en 1993, que fue abortado gracias a la conjunción de la presión internacional con las protestas de la sociedad civil guatemalteca.

Sin embargo, a pesar de estos avances reales, los procesos electorales centroamericanos todavía no se han consolidado. Cada país en cuestión ha visto por lo menos una transición electoral exitosa del partido en el poder a la oposición, pero ninguno de los tres países desgarrados por la guerra ha enfrentado la prueba máxima de sus instituciones democráticas: una victoria electoral de la izquierda. Las luchas armadas de los setenta y ochenta obligaron a las élites tradicionales a aceptar las instituciones democráticas y, con ello, la posibilidad de que la izquierda pueda llegar algún día al poder mediante el voto, pero todavía no han tenido que confrontar esa realidad. Tanto en El Salvador como en Nicaragua, las antiguas izquierdas revolucionarias integran los partidos de oposición más importantes y tienen posibilidades reales de ganar en las próximas elecciones.

LA FALTA DE UN BUEN EJERCICIO DE PODER

Los gobiernos civiles centroamericanos han sido elegidos democráticamente, pero no han contado con gobiernos eficaces ni han estado a la altura de las circunstancias. La violencia social ha ocupado el lugar de la violencia política como el problema que provoca más tensiones en la región, los escándalos de corrupción se han vuelto rutinarios y la pobreza y la desigualdad siguen siendo los peores en todo el continente americano.

La oleada de violencia social, en particular el crimen violento y el bandolerismo armado, es un legado de las guerras de la región. Miles de combatientes desmovilizados, el excedente de armas y las pocas oportunidades de trabajo han creado condiciones fértiles para la delincuencia. La deportación desde Estados Unidos de jóvenes centroamericanos implicados en bandas criminales ha llevado a la creación de pandillas en la región. En la década pasada, la tasa de homicidios en El Salvador y Guatemala se ha duplicado a 150 asesinatos por año por cada 100 000 personas, más de diez veces la media en América Latina. Incluso en Honduras y Costa Rica, por lo general países pacíficos, el público considera que el crimen violento

es uno de los principales problemas de la nación.

El amiguismo y la corrupción no son nuevos en la política centroamericana, pero la democratización, en especial con el surgimiento de una prensa libre, ha llevado a una serie de escándalos muy divulgados. En Nicaragua, los cargos de corrupción que sacudieron al gobierno del presidente Arnoldo Alemán han sido tan serios que los donantes internacionales han suspendido su ayuda. Los sandinistas aún no se han recuperado de la sombra de la piñata: la transferencia al por mayor de las propiedades del Estado a miembros del partido justo antes de que el FSLN dejara el gobierno en 1990. Los cargos de abuso sexual a menores de edad hechos contra Daniel Ortega también han fracturado al partido.

Hace un año, a pesar de su mutuo antagonismo, Ortega y Alemán llegaron a un pacto político que reescribió las leyes constitucionales y electorales con el fin de excluir a los partidos minoritarios, con lo cual prácticamente se aseguraban un monopolio del poder político para ambos. Además, como ex candidatos presidenciales, el pacto les otorgó la inmunidad frente a futuros enjuiciamientos. Este beneficioso acuerdo político fue una reminiscencia de los pactos corruptos que Anastasio Somoza hizo con sus opositores, lo que hizo que los ciudadanos consideraran a la clase política prerrevolucionaria entera como unos "zancudos" (mosquitos chupa-sangre). En encuestas recientes se ha podido observar que las actitudes del público hacia los partidos políticos son abrumadoramente negativas: 90% cree que la corrupción gubernamental es generalizada.

En Honduras, ministros del Partido Nacional de Rafael Callejas y del Partido Liberal de Carlos Roberto Reina fueron acusados de peculado y de la venta de visas hondureñas a inmigrantes asiáticos. Después del huracán Mitch, la ayuda gubernamental a las víctimas fue extremadamente lenta, y parte de la ayuda externa fue demorada por temor a que fuera desviada por los funcionarios corruptos.

En los años noventa, los escándalos de corrupción en El Salvador y en Guatemala llevaron a la ruina a los partidos demócrata-cristianos. En 1993, la compra generalizada del voto en el Congreso de Guatemala fue una de las razones por las que el presidente Serrano intentó disolver dicho cuerpo, y el presidente Álvaro Enrique Arzú fue encontrado sospechoso de canalizar los contratos de obras públicas a una red de amigos y patrocinadores. Un gran número de guatemaltecos piensa que la corrupción es aún peor en el gobierno del presidente Alfonso Portillo.

◀◀ **página anterior**

página siguiente ▶▶

América Central: una década de democracia

por William M. LeoGrande

del *Foreign Affairs En Español*, Verano 2001

continuado...

Las acusaciones de corrupción contra el presidente salvadoreño Armando Calderón Sol desgastaron seriamente el apoyo público a su gobierno, aunque su sucesor alcance altas calificaciones por parte del público por administrar con honestidad la ayuda recibida por el terremoto; sin embargo, mucha gente piensa que el gobierno o los principales partidos políticos no han sido muy eficaces en la ayuda a las víctimas del terremoto. En encuestas sobre la confianza popular realizadas en instituciones públicas, el gobierno queda en último lugar. Incluso Costa Rica ha sido lastimada por escándalos de corrupción recientes, lo que ha provocado violentas manifestaciones públicas.

En tanto, los problemas sociales y económicos de la región han ido de mal en peor. Los índices de crecimiento anual del PIB han sido anémicos a lo largo de una década, con un promedio de sólo 1.4% per cápita en toda la región. Los gobiernos centroamericanos se han visto obligados a adoptar severas medidas de austeridad debido a las agudas reducciones en la ayuda económica estadounidense: de 1 500 millones de dólares en 1995 a sólo 149 millones en 2000. Las políticas neoliberales de estabilización han significado privatización, reducido el gasto público y provocado un descenso del empleo en el sector público. Con un ingreso per cápita de sólo 446 dólares al año, Nicaragua es el segundo país más pobre del continente americano; Honduras, con 691 dólares per cápita, es el tercero. Con excepción de Costa Rica, los índices de pobreza en Centroamérica se ubican entre los peores del hemisferio, y permanecen sin ningún cambio esencial desde los ochenta. En

Guatemala, 83% de la población vive en la pobreza; en Nicaragua, 80%; en Honduras, 74%; en El Salvador, 48%, y en Costa Rica, 20 por ciento.

La incapacidad de los gobiernos centroamericanos para mantener el orden público, la honestidad gubernamental, la prosperidad económica o la justicia social se debe, en parte, a los recortes externos: menor ayuda extranjera, la carga de la deuda y las políticas neoliberales impuestas por las instituciones financieras internacionales. Pero la falta de recursos es sólo una parte de la explicación. Parte de la culpa también radica en la debilidad de las nuevas instituciones democráticas centroamericanas.

LA DEBILIDAD DE LOS PARTIDOS CENTRAMERICANOS

Las teorías democráticas ponen un enorme énfasis en la importancia de las elecciones libres y justas □ que permitan al pueblo tener un gobierno responsable□, y en una sociedad civil robusta, lo cual se traduce en la capacidad y el hábito del público de participar en la política. Según estas dos normas, Centroamérica hace las cosas bien. No obstante, los partidos políticos son el vínculo institucional entre la sociedad civil y el gobierno. La teoría democrática a menudo se desentiende de los partidos, aunque éstos sean el mecanismo que traduce las políticas de grupos específicos en un programa más amplio y que moviliza a los defensores para contender por el control del Estado. Si la participación popular y la impugnación son elementos esenciales de la democracia, como muchos teóricos aseguran, entonces los partidos políticos sanos son, también, esenciales. Lamentablemente, los partidos centroamericanos son conspicuamente débiles. Los sistemas de partido a menudo están fragmentados, las élites partidistas son notorias por sus luchas internas y sus prácticas no democráticas, y el público cada vez se aleja más de los partidos de cualquier matiz ideológico, pues considera que sólo siguen sus propios intereses y trabajan para sí mismos.

A los partidos de izquierda les ha resultado difícil transformarse de vanguardias político-militares a partidos de base electoral masiva. Los sandinistas se dividieron en 1994 cuando el anterior vicepresidente Sergio Ramírez empezó a dirigir un ala disidente del partido. Daniel Ortega, tras ser derrotado en la búsqueda de otro movimiento para la reforma interna del partido en 1998, consolidó su poder personal, y es el candidato del FSLN en las elecciones presidenciales de este año, aun cuando tiene índices negativos más altos de opinión pública que cualquier otra figura política en Nicaragua. Conforme el liderazgo del partido se ha vuelto más localista, la base popular del FSLN se ha erosionado, y la mayoría de los cuadros de nivel medio del partido lo ha abandonado desde los ochenta.

Aparte de los sandinistas, el terreno político de Nicaragua está plagado de micropartidos. La coalición Unión Nacional Opositora (UNO) de la presidenta Violeta Chamorro se desintegró poco después de ganar las elecciones de 1990. Un total de 23 partidos contendieron en la elección presidencial de 1996, que fue ganada por Alianza Liberal, una coalición de fragmentos del viejo Partido Liberal de Anastasio Somoza. El partido dominante de la alianza, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), fue creado mediante una fundación patrocinada por Alemán cuando ejercía el cargo de gobernador de Managua.

En El Salvador, la coalición de cinco grupos guerrilleros que formaron el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) pronto se disolvió después del acuerdo de paz. En 1994, el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) formó un partido propio y enseguida concluyó una alianza política con la derechista Alianza Republicana Nacional (ARENA). Desde entonces, el FMLN ha sido eficaz al contender en elecciones locales, pero permanece dividido internamente entre el ala radical y el ala reformista, división que le ha impedido montar una campaña presidencial creíble. En una encuesta reciente, sólo 14% del público se identificó con el FMLN, y 20% con ARENA; 60% de los salvadoreños no se identificó con

ningún partido político. La concurrencia electoral ha descendido consistentemente desde los ochenta, y estuvo por debajo de 40% en la carrera presidencial de 1999.

El sistema de partidos guatemalteco ha sido el más fragmentado e inestable. Ningún partido ha ganado elecciones nacionales en forma consecutiva, y la mayoría de los ganadores ha desaparecido al final de su mandato. Los demócrata-cristianos, que ganaron la elección presidencial de 1985, fueron demolidos por escándalos de corrupción. Un nuevo partido, el evangelista Movimiento de Acción Solidaria (MAS), ganó en 1991 pero, hacia 1994, tanto el MAS como su principal opositor, el conservador Unión de Centro Nacional (UCN), han desaparecido de la escena. En 1996, dos nuevos partidos se alistaron para pelear como los principales contendientes: el moderadamente conservador Partido de Avance Nacional (PAN), de Álvaro Arzú, y el evangélico Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Los mismos dos partidos dominaron de nuevo la ARENA política en 1999, y esta vez con el triunfo del FRG. La izquierda, aunque obtuvo la tercera representación más importante en el Congreso, sufrió una división interna y el aturdimiento provocado por la derrota en el referéndum de mayo de 1999 sobre los acuerdos de paz. La participación del público en el referéndum fue de sólo 20%, y de 41% en la elección presidencial. Tres cuartas partes de los guatemaltecos afirman no identificarse con ningún partido político.

Incluso en Costa Rica y Honduras, donde dos partidos estables se han alternado en el poder con regularidad, la persistencia de problemas sin resolver ha provocado la desilusión y la apatía del electorado. En encuestas recientes, los hondureños pusieron en la lista a los políticos y a la policía como las dos ocupaciones menos honorables, y a los partidos políticos como las instituciones en que tienen menos confianza. Una gran parte de los costarricenses no se identifica con ningún partido, y aunque dos tercios piensan que el país va por mal camino y que las cosas están empeorando, sólo 11%

dicen que tienen algún interés en la política.

◀◀ **página anterior**

página siguiente ▶▶

América Central: una década de democracia

por William M. LeoGrande

del *Foreign Affairs En Español*, Verano 2001

continuado...

LOS PELIGROSOS VADOS DE LA DEMOCRACIA

Si los partidos políticos están divorciados de su base popular y no se responsabilizan por ella, no pueden actuar como instrumento efectivo para mantener un gobierno responsable ante la voluntad popular. Los dirigentes de los partidos están expuestos a convertirse en una clase política que sirva a sus propios intereses, creando un entorno que promueve la corrupción y el cinismo público. Antes de las guerras revolucionarias de los ochenta, los partidos políticos centroamericanos eran máquinas personalistas, de padrínazgo clientelista. Tenían escasas raíces populares que no se extendieron mucho más allá de las clases altas. La política de partidos políticos y elecciones fraudulentas enardecieron al pueblo, que no tenía un papel sustantivo en un sistema que no respondía a sus necesidades y que no servía a sus intereses. Las quejas desde abajo fueron acalladas mediante la represión, hasta que estos sistemas se derrumbaron con los movimientos revolucionarios.

Hoy, la represión ha amainado, las elecciones son más libres y, mediante una floreciente sociedad civil, los centroamericanos están más implicados que antes en los asuntos cívicos. Pero los partidos políticos centroamericanos todavía se ven agobiados por muchas de las mismas debilidades de sus predecesores. Ya no se reprime a los ciudadanos por participar en política, como antes, pero los partidos localistas, irresponsables y corruptos les impiden participar efectivamente. El gobierno no logra cumplir las necesidades del pueblo, y la población está perdiendo la fe en el gobierno. Los

resultados han sido una disminución en la participación en las elecciones y una aguda alza del descontento público con los partidos, los políticos y la política en general. Los costos de la violencia política todavía permanecen frescos en la memoria de los centroamericanos; muy pocos desean buscar soluciones a sus problemas actuales fuera del marco de las instituciones democráticas. Pero casos como los de Venezuela y Perú deben recordarnos que incluso las democracias consolidadas pueden resquebrajarse cuando las malas prácticas de las clases políticas hacen que el pueblo pierda su fe en los gobiernos representativos.

[página principal](#) | [información general](#) | [búsquedas para suscribirse](#) | [servicios](#)

Copyright 2002 by the Council on Foreign Relations, Inc. All rights reserved.