

C A P Í T U L O

El desafío del fortalecimiento de los Estados de derecho y la representación democrática

Valoración general

Ninguno de los conflictos militares que en 1988 desgarraban la región, perdura. Ninguno de los regímenes autoritarios existentes en 1978 sobrevive hoy¹. Si la democracia tenía, hasta hace pocos años, un arraigo excepcional, hoy todos los países del istmo, incluso su democracia más antigua, experimentan un impulso democratizador². Los gobernantes son electos por la ciudadanía; las fuerzas armadas, allí donde existen, están subordinadas al poder civil; las violaciones de los derechos humanos no son, como en el pasado reciente de varios países, política de Estado, y se experimenta con nuevas formas de control político e institucional, débiles aún en muchos casos, sobre el poder estatal.

La fortaleza, y hasta el arraigo, de este impulso democratizador es objeto de un intenso debate político. ¿Han concluido o no las transiciones democráticas en Centroamérica? ¿Qué tipo de regímenes políticos ha emergido, democracias disminuidas o democracias “a secas” (Collier y Levistky, 1997)³? ¿Ha ocurrido un proceso de consolidación democrática? (Linz y Stepan, 1996)? Estas interrogantes son la contraparte de

innumerables problemas políticos que, en la práctica, afectan a los regímenes democratizados del istmo. La inclusión de los indígenas como ciudadanos plenos es un hecho reciente y todavía precario, a pesar de ser ellos uno de cada cinco centroamericanos. En la región existen disparidades notables en lo que concierne a la gestión transparente de los sistemas electorales. La debilidad del Estado de derecho en amplias zonas es tal, que puede decirse que la población centroamericana obtiene sus derechos políticos sin tener garantizado el ejercicio de sus derechos civiles. En todos los países, la ciudadanía expresa crecientes dudas y apatía hacia la política y su seguridad personal y jurídica es, en muchos casos, precaria.

Sin embargo, la existencia e importancia del impulso democratizador es incuestionable en una Centroamérica que ha visto de todo en las últimas décadas. Golpes de Estado e insurrecciones; revoluciones y contrarrevoluciones; invasiones militares y abolición de las fuerzas armadas; violaciones sistemáticas de los derechos humanos (hasta etnocidio) y defensa colectiva de las libertades democráticas. Incuestionable es, también, que este impulso es resultado del quehacer

de generaciones de centroamericanas y centroamericanos, una conquista duramente conseguida por muchos. Hoy en día, por fin, la democracia es un compromiso regional, suscrito primero en Esquipulas y luego en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)⁴ y una garantía constitucional en todos los países.

Las y los centroamericanos enfrentan un gran desafío, el de enraizar la democracia en la región para que, a diferencia de los intentos en la década de los 40, la actual apertura resulte en algo más que una “primavera democrática”. Ciertamente, el horror de los conflictos militares es un acicate contra el autoritarismo, pero no una vacuna. Una experiencia democrática duradera requiere afianzar dos condiciones básicas: por una parte, un Estado democrático de derecho y, por otra, una democracia electoral. Sin ellas, no sólo las condiciones mínimas para la existencia de una democracia son incumplidas, sino la posibilidad misma de avanzar hacia democracias de mayor calidad⁵.

Este capítulo explora, pues, una interrogante: ¿cuáles son los avances y rezagos en el establecimiento de Estados democráticos de derecho y de democracias electorales en la región? Interesa documentar la respuesta desde una perspectiva regional, la de las tendencias que priman en el istmo. Los informes nacionales sobre desarrollo

humano de Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica, ya han estudiado aspectos relevantes del funcionamiento democrático desde una perspectiva nacional, que no compete aquí reiterar o revisar. Además, no todos estos informes tratan los mismos temas⁶. En consecuencia, en este documento la situación de los países tiene siempre una utilidad comparativa, para marcar su similitud o contraste con una tendencia regional. Pese a severas limitaciones en la información, especialmente en el caso de Belice, que no pudo ser incluido, el estudio basa sus apreciaciones en indicadores cuantitativos (Recuadro 7.1).

El difícil surgimiento de una región con Estados democráticos de derecho

En la presente década ocurre, por primera vez en Centroamérica, una generalización de sistemas políticos basados en Estados democráticos de derecho (Recuadro 7.2). En efecto, en pocos años se logró abrir paso al control civil sobre el Estado y, en particular, sobre la administración de la justicia y los órganos policiales. Se ha desarrollado una institucionalidad para la defensa de los derechos humanos, se han creado poderes judiciales más independientes y se han realizado cambios en el marco legal que favorecen el ejercicio de los derechos de las personas.

RECUADRO 7.1

Metodología para la investigación sobre el Estado de derecho y las democracias electorales

La medición de las tendencias en torno a los desafíos institucionales y ciudadanos para el establecimiento de Estados democráticos de derecho y democracias electorales, es un complejo desafío. Pese a una abundancia de estudios políticos, la escasez y, en muchos casos, la ausencia de indicadores rigurosos y comparables en los temas jurídicos, institucionales y políticos, impuso un carácter exploratorio a este informe. Aún así, la información recopilada permitió documentar avances y rezagos de la experiencia democrática en la región, es decir, sus principales tendencias.

La estrategia metodológica aplicada se basó en la elaboración de matrices de variables e indicadores que investigadores nacionales debían completar. Mediante ellas se procuró

reconstruir series estadísticas para el período 1990-1998, basadas en información confiable, verificable y comparable, aunque en algunas materias existen datos estadísticos sólo para algunos años. Hasta donde las fuentes de información primaria lo permitieron, se realizó un ejercicio comparativo y una identificación de tendencias y actores en cada uno de los temas investigados: por una parte, el desarrollo de Estados democráticos de derecho y, por otra, el desarrollo de democracias electorales en la región. Para aquellos temas sobre los cuales no se dispuso de datos cuantitativos, se identificaron casos que ilustraran tendencias y permitieran visualizar buenas o malas prácticas, sin pretensiones de generalización.

Un punto importante en la estrategia fue la construcción de tres redes de investigadores

especializados por tema y por país, en total veinticuatro personas. Además, tres personas se encargaron de sintetizar la información y efectuar un análisis comparativo regional.

Conviene reiterar los serios problemas registrales y de administración de los registros existentes, que es, en sí mismo, un indicador de lo mucho que se debe progresar en Centroamérica para establecer regímenes políticos e institucionales más transparentes. A pesar del carácter público de la información solicitada, persisten dificultades de acceso y confiabilidad. Contingencias como los cambios de gobierno, procesos electorales e, incluso, la personalidad de los funcionarios, inciden en la disponibilidad de la información o, lo que es peor aún, en la posibilidad de que la información desaparezca.

Sin embargo, los nuevos Estados democráticos de derecho, en la mayoría de los casos, muestran importantes debilidades, pues su capacidad para impartir una justicia pronta, cumplida e igual para todos, es todavía baja. Pugnan con el legado autoritario y militarista prevaleciente hasta hace muy poco; se han logrado contados, aunque significativos progresos para atacar la impunidad con que, hasta fecha reciente, se violaron los derechos humanos en la región; además, la independencia de los poderes judiciales respecto a otros poderes del Estado es todavía incompleta.

Quizá el desafío mayor que enfrenta la reciente generalización de Estados democráticos de derecho en Centroamérica es la creación de un clima de seguridad personal y jurídica. Pese a la notable escasez de información, la poca evidencia empírica sugiere la existencia de una extendida inseguridad personal y jurídica que afecta la confianza de la ciudadanía en las instituciones, situación de la cual no se escapa Costa Rica, el país con mayor tradición democrática.

Una reforma política, jurídica e institucional en marcha

Los principales avances en la emergencia de una región con Estados democráticos de derecho se concentran en las transformaciones políticas, jurídicas e institucionales que, en la presente década, son múltiples y profundas.

El punto de partida: creciente control civil sobre lo militar

En diez años, las fuerzas armadas en Centroamérica han visto disminuir su influencia política y hoy están sujetas al poder civil. Para 1998, todos los países con ejército habían efectuado reformas constitucionales que modificaron las relaciones cívico-militares. En un caso extremo, el de Panamá, se abolió el ejército y se formó, junto con Costa Rica, el único espacio binacional sin fuerzas armadas en el mundo. En El Salvador, Honduras y, más recientemente, Guatemala, mediante el acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, se limitaron las competencias del ejército y se establecieron mecanismos de control civil. Otras evidencias de la declinación del militarismo son la reducción del gasto militar y del personal reclutado (Cuadro 7.1)

RECUADRO 7.2

¿Qué es un Estado democrático de derecho?

Un Estado democrático de derecho es aquel que asegura las libertades políticas de la ciudadanía, los derechos civiles de la población y establece redes universales para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad y para el ejercicio de la rendición de cuentas. Es decir, provee garantías para el ejercicio del *status* de la ciudadanía bajo la dominación legal del Estado democrático. Como tal, se distingue de la ausencia del Estado de derecho, que torna imposible la existencia de una democracia, así como del Estado de derecho antidemocrático. En este último, el Poder Judicial aplica leyes antidemocráticas a la ciudadanía, que sancionan limitaciones al ejercicio de los derechos civiles y políticos, y legitiman la falta de control ciudadano sobre el poder político.

Fuente: O'Donnell, 1997.

“Las reformas del Estado y Estado de derecho. Ambas son parte de una misma dimensión, pues las reformas del Estado son también creación de Estados de derecho”

DIRIGENTE ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO, HONDURAS

CUADRO 7.1

Centroamérica: comportamiento del gasto militar. 1989, 1996

	Gastos militares como porcentaje del PIB	
	1989	1996
El Salvador	3.5	1.5
Guatemala	2.6	1.4
Honduras	8.4	1.3
Nicaragua	28.3	1.5

Fuente: PNUD, 1992 y 1998.

“En América Central el Estado moderno (como institucionalidad) ha sido tardío y retardado. En su ausencia, la presencia militar se hace indispensable para labores de articulación territorial y social. El tema clave es la construcción del Estado moderno, la construcción de ciudadanía”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO, COSTA RICA

“Es indudable que en los poderes judiciales de todas partes se juega política, pero hay reglas y mecanismos de control que hacen menos peligroso ese juego. En Centroamérica la política ha tomado a los sistemas judiciales”

EMPRESARIO, HONDURAS

Sin embargo, pese a la reducción del gasto militar, éste continúa siendo una importante carga fiscal dentro de los débiles presupuestos de los gobiernos del istmo. Así por ejemplo, entre 1990 y 1991 el gasto militar representó el 97% de lo gastado en educación y salud en Nicaragua, el 66% en el caso de El Salvador, el 92% en Honduras y el 31% en Guatemala (PNUD, 1998).

Todos los países han realizado cambios en el marco jurídico e institucional

En la última década, los marcos jurídicos e institucionales de la región han sido modificados. Estos cambios incluyen las constituciones políticas, los códigos penales y procesales penales y las leyes que rigen la estructura y funcionamiento de instituciones tales como el Poder Judicial y la policía. (Cuadro 7.2). Además de lo ya señalado, el control civil sobre los militares y la reducción de las competencias de las fuerzas armadas, las reformas constitucionales han fortalecido las disposiciones que protegen las garantías fundamentales y una mayor independencia de la función jurisdiccional.

Los poderes judiciales son hoy más independientes frente a otros poderes del Estado

En diez años, se ha logrado establecer en el istmo una mayor independencia del Poder Judicial, en el sentido de una mayor autonomía frente al Ejecutivo y el Legislativo. En todos los paí-

RECUADRO 7.3

El desafío militar: del poder político al poder económico

No obstante el avance experimentado en los países centroamericanos en cuanto al fortalecimiento del control civil sobre los militares, las fuerzas armadas han consolidado posiciones en lo que respecta a su papel como agente económico.

Según un estudio realizado en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, en los últimos años los militares han incursionado fuertemente en las economías de sus respectivos países, a partir, fundamentalmente, de la inversión de los fondos de previsión social militar.

El caso más representativo es el de Honduras, donde las fuerzas armadas controlan al menos dieciocho empresas en los sectores financiero, agropecuario, manufacturero, servicios y comunicación, lo cual coloca a esta institución entre los ocho grupos económicos más importantes del país.

Esta situación genera algunas tensiones, puesto que plantea dudas sobre la posible existencia de privilegios que pudieran favorecer una competencia desigual con otros grupos empresariales; asimismo, se mantiene en el ambiente la preocupación sobre el posible ejercicio **autónomo** del poder económico de las fuerzas armadas sobre el poder político.

Fuente: Brenes y Casas, 1998.

CUADRO 7.2

Centroamérica: fechas de promulgación de las constituciones políticas y de las leyes en materia penal

Normativa	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Constitución Política	1949	1983	1985 ^{a/}	1982	1987	1972
Código Penal	1970	1998	1973	1984 ^{b/}	1974	1982
Código Procesal Penal	1996	1998	1992	1984	1879	1986
Ley Orgánica de la Policía	1994	1992	1997	1998	1996	1997

a/Enmendada en varios aspectos en 1993.

b/Enmendado casi en su totalidad en 1996 y 1997.

Fuente: Chinchilla, 1999.

ses, la función jurisdiccional es reconocida en las constituciones políticas como un poder del Estado, por tanto autónomo. Se tienen disponibles, sin embargo, otros indicadores que reflejan mejor la existencia de dicha independencia judicial. Estos son: el mecanismo para el nombramiento del personal, especialmente los magistrados y jueces superiores, la existencia de una carrera judicial y la autonomía en materia presupuestaria.

La tendencia en Centroamérica es a disminuir, mediante reformas constitucionales, la injerencia del Poder Ejecutivo en el nombramiento del personal judicial y trasladar esa competencia al Legislativo. Este es el caso de Guatemala, el Salvador y Costa Rica. Más aún, en Guatemala y El Salvador se ha incluido la participación de diversos sectores de la sociedad civil en los procesos de nominación de candidatos a los puestos. No obstante, en Nicaragua y Panamá se mantiene, en diverso grado, una fuerte intervención del Ejecutivo.

Otro elemento importante, que aumenta la independencia del Poder Judicial, es la tendencia regional, con excepción de Honduras, a establecer períodos para la ejecución del cargo que superan el período constitucional de gobierno (Cuadro 7.3).

Avances en la creación de la carrera judicial dan mayor autonomía a los jueces

La existencia de una carrera judicial ayuda a

la autonomía de la función jurisdiccional, pues protege a las instancias jurisdiccionales inferiores, frente a imposiciones o presiones indebidas ejercidas por las instancias superiores. Aquí el progreso es importante en la región, pues hace una década la carrera judicial era un elemento básicamente extraño. Cuatro países, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá, cuentan con una carrera judicial debidamente normada. En El Salvador está consagrada en la constitución y es regulada por la Ley de Carrera Judicial, de octubre de 1990. En Honduras la respaldan la Ley de Carrera Judicial y su reglamento, aprobados en 1980 y 1987, respectivamente. En Costa Rica la ampara la Ley de Carrera Judicial, de mayo de 1993. En Panamá se cuenta con el Reglamento de la Carrera Judicial, de 1991. A la fecha, el 56% de los jueces costarricenses y el 14.5% de los panameños están protegidos por este estatuto.

Otro indicador de independencia del Poder Judicial es la autonomía para la determinación y administración de su presupuesto. Todos los países centroamericanos han introducido reformas a sus cartas magnas, estableciendo un porcentaje fijo dentro del presupuesto nacional (Cuadro 7.4). Sin embargo, no en todos los países se respeta el monto estipulado y se tiende a asignar un porcentaje menor, lo que en algunas ocasiones genera roces entre los poderes del Estado y obliga al Poder Judicial a negociar su presupuesto con los otros dos poderes del Estado.

“Necesitamos un Estado donde la ley tenga dientes. Esto no significa mano dura, es un asunto de legalidad funcional, de justicia operativa”

EMPRESARIO, GUATEMALA

CUADRO 7.3

Centroamérica: mecanismos para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y períodos de nombramiento

País	Autoridad que nombra	Término en años
Costa Rica	Congreso	8
El Salvador	Congreso, a partir de una lista presentada por el Consejo Nacional Judicial	9
Guatemala	Congreso, a partir de nómina sometida por una comisión de postulación integrada por diversos sectores gubernamentales y no gubernamentales (colegio de abogados, universidades, tribunales)	5
Honduras	Congreso	4
Nicaragua	Congreso, a partir de una terna sometida por el presidente del Ejecutivo	6
Panamá	Miembros del gabinete con aprobación del Congreso	10

Fuente: Chinchilla, 1999.

CUADRO 7.4

Centroamérica: fuentes del presupuesto del Poder Judicial. 1992, 1997

País	Porcentaje del presupuesto general, fijado por la Constitución	Porcentaje efectivamente asignado	
		1992	1997
Costa Rica ^{a/}	6.0	6.0	5.8
El Salvador	6.0	2.7	4.7
Guatemala	2.0		
Honduras	3.0	1.5	2.8
Nicaragua	4.0		6.0
Panamá	2.0	1.4	1.3

a/ En Costa Rica se incluye el Ministerio Público o Fiscalía General dentro del porcentaje asignado al órgano judicial, institución que en los otros países pertenece al Ejecutivo o es independiente.

Fuente: Chinchilla, 1999a.

Creación de instituciones para la defensa de los derechos humanos

En los años 90 se han dado pasos importantes en toda la región para el control institucional, por parte de entidades públicas, sobre los abusos y la violación de derechos humanos cometidos por los Estados. Ello contrasta con la situación de la década anterior, cuando la defensa de los derechos humanos era desarrollada con exclusividad por organizaciones no gubernamentales. Hoy se han establecido vínculos importantes entre las instituciones públicas y privadas en esta materia.

Así, se estableció la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (1992), la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica (1993), la Procuraduría de Derechos Humanos en Guatemala (1985), el Comisionado para la Protección de los Derechos Humanos en Honduras (1991) y la Defensoría del Pueblo de Panamá (1997). En el caso de Nicaragua, si bien en 1996 se creó la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, ésta aún no entra en operación. El funcionamiento de estas instituciones, cuya existencia era impensable en décadas anteriores, ha permitido la canalización sistemática de las demandas ciudadanas en torno a abusos y desviaciones cometidos por las instituciones estatales, así como mayores controles sobre las acciones gubernamentales.

Transición hacia un modelo mixto en lo procesal penal

En la administración de justicia, las reformas a los códigos penales y procesal penal han cambiado la normativa procesal penal vigente en la región (Rico, 1997). Del tradicional modelo inquisitivo se ha pasado a un modelo de naturaleza acusatoria o mixta, cuyas características esenciales son:

- ▶ El fortalecimiento del papel del Ministerio Público, tanto durante la etapa de instrucción como durante la realización del juicio mismo.
- ▶ Un mayor respeto y tutela de las garantías procesales; reducción de los plazos procesales y de los supuestos para la prisión preventiva e introducción de alternativas a la persecución penal.
- ▶ Una mayor participación de la víctima en el proceso y la oralidad y publicidad en todas las etapas del proceso (Rico, 1997).

Los cambios en los códigos procesales penales han estado acompañados, en algunos casos, por reformas a la legislación que regula la materia de menores infractores, inspiradas en la doctrina de la protección integral que promueve la Convención de Derechos del Niño, de 1989, que han supuesto el abandono del modelo tutelar y la adopción de un modelo de responsabilidades y garantías (véase Capítulo 10).

Disminuye el control militar sobre la función policial

La principal característica de la reforma policial emprendida en todos los países centroamericanos que a finales de la década anterior tenían ejércitos, es su desmilitarización y despolitización. Hoy en día, las leyes separan la función policial de la militar, a la que la primera estuvo subordinada por largo tiempo, lo que provocaba una participación de las policías en la violación sistemática de los derechos humanos.

Las leyes vigentes en esta materia le adjudican a la policía una naturaleza estrictamente civil. Así por ejemplo, en Panamá, mediante un decreto ejecutivo de 1990, se desmembró la Fuerza de Defensa y se organizó la Policía Nacional, bajo la jurisdicción del Ministerio de Gobernación y Justicia. En El Salvador, y como parte de los Acuerdos de Paz, se creó la Policía Nacional Civil, mediante decreto legislativo, en 1992. En Guatemala, se desarticulaban los tradicionales cuerpos de seguridad tutelados por el ejército y se estableció la nueva Policía Nacional Civil, en 1997. Finalmente, en Honduras, el Congreso aprobó en 1995 la separación de la Fuerza de Seguridad Pública de las Fuerzas Armadas, la cual se hizo efectiva en 1998, mediante la aprobación de su ley orgánica.

El proceso de desmilitarización y de profesionalización se ha visto reforzado, además, con

cambios en los programas de capacitación y entrenamiento, los cuales enfatizan los aspectos de naturaleza humanística, jurídica y de derechos humanos. También se han establecido mecanismos para el control interno y externo de los desvíos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad; Guatemala, Nicaragua y Costa Rica cuentan con las inspectorías generales, y El Salvador, con la Unidad de Investigaciones Disciplinarias.

El surgimiento de la doctrina de la seguridad democrática

La reforma institucional se ha visto reforzada por instrumentos de naturaleza regional promovidos en los últimos años, particularmente por la Conferencia Internacional de Paz y Desarrollo, realizada en Tegucigalpa en 1994, y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado en San Pedro Sula en 1995. En el primer caso, los presidentes centroamericanos hicieron el primer llamado a reactivar la Comisión Centroamericana de Seguridad, con el propósito de que ésta se abocara a concretar un modelo de seguridad democrática regional, que se concretó un año después, mediante la suscripción, por parte de los mandatarios del istmo, de dicho tratado.

Un indicador de la adopción de la doctrina

“En el fortalecimiento del estado de derecho son claves el establecimiento de ministerios públicos, la carrera de judicatura, un Poder Judicial como órgano que se maneja transparentemente, la despartidización del sistema judicial, las reformas en la elección de jueces y el acceso a los ciudadanos a los servicios judiciales”

FUNCIONARIO PÚBLICO,
HONDURAS”

RECUADRO 7.4

El concepto de seguridad democrática

El concepto de seguridad democrática implica importantes cambios en la forma de concebir la seguridad de los Estados en Centroamérica:

- ▶ Se conceptualiza la seguridad como una condición para el desarrollo, más que como un fin en sí mismo.
- ▶ Se avanza de una definición de seguridad estrictamente militar, característica de décadas anteriores, hacia una definición integral que supone la consideración de diversos factores indispensables para el desarrollo humano.

▶ La seguridad deja de ser una tarea que emprende el Estado frente a la sociedad civil, para la defensa a ultranza de una estabilidad entendida como *statu quo* y se convierte en un proceso que resulta de la libre interacción entre gobernantes y gobernados.

▶ Finalmente, se establece una diferencia conceptual entre seguridad ciudadana y defensa nacional, lo que supone, a su vez, una diferenciación de los papeles asignados a las instituciones de justicia y la policía, por un lado, y a las fuerzas armadas, por el otro.

Fuente: Chinchilla, 1997.

de la seguridad democrática es la tendencia a la ratificación de los tratados internacionales e interamericanos para la protección de los derechos humanos (Cuadro 7.5).

“En Centroamérica burlar las leyes es muy fácil y no pasa nada”

EMPRESARIO, HONDURAS

Rezagos en la consolidación de una justicia pronta, cumplida e igual para todos

La igualdad de todos los ciudadanos ante la ley supone, por sobre todo, la posibilidad real de que cualquier persona que lo requiera, independientemente de su condición económica, política, de sexo o raza, pueda recurrir ante la administración de justicia para dirimir sus controversias. Si bien las reformas institucionales han sentado las bases de los Estados democráticos de derecho en la región, existe evidencia sobre las limitaciones de las reformas para garantizar una justicia pronta, cumplida e igual para todos.

Subsisten importantes barreras en el acceso a la justicia

Una de las principales debilidades de los estados democráticos de derecho en Centroamérica

es la débil posición de las víctimas en la sociedad, particularmente las que sufrieron flagrante violación de sus derechos humanos fundamentales durante los años de guerra. Pese a contar con instituciones judiciales civiles, son pocos los procesos existentes en contra de los violadores de los derechos humanos y, en los casos en que se ha abierto un proceso judicial, éste ha terminado generalmente en absolución. Los casos más patentes son los de El Salvador y Guatemala, países en los que amplios sectores de la población consideran que la impunidad sigue pesando sobre los actuales procesos de reconciliación nacional.

Un indicador importante del acceso a la justicia es la existencia de sistemas de defensa pública. La creación de estos sistemas responde a la necesidad de garantizar a todo ciudadano y ciudadana que el costo económico de los procedimientos judiciales (pago de honorarios de abogados, timbres, trámites o desplazamientos) no impida el ejercicio del derecho procesal a una defensa plena. Existen diversas modalidades de defensa pública, desde aquellas costeadas por el Estado mismo, con personal profesional exclusivamente dedicado a esta misión, hasta otras de naturaleza no gubernamental o adscritas a

CUADRO 7.5

Centroamérica: tratados internacionales e interamericanos de derechos humanos ratificados

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	X	X	X	X	X	X
Protocolo facultativo del PIDCP	X	X	^{a/}		X	X
2° Protocolo facultativo del PIDCP sobre la abolición de la pena de muerte	X	X				X
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	X	X	X	X	X	X
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes	X	X	X	X		X
Convención sobre el estatuto de los refugiados	X	X	X	X	X	X
Protocolo sobre el estatuto de los refugiados	X	X	X	X	X	X
Convención americana sobre derechos humanos	X	X	X	X	X	X
Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura		X	X			X
Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas	X		^{a/}	X		X

a/ Ya han sido aprobadas por el Congreso de la República, pero falta aún la ratificación y el depósito del instrumento de ratificación por parte del Ejecutivo (a junio de 1999).

Fuente: *Amnistía Internacional, 1997; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, 1999.*

RECUADRO 7.5

Las víctimas del silencio: derechos humanos e impunidad

En febrero de 1999 se presentó ante la sociedad guatemalteca el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), el cual removió los cimientos del proceso de reconciliación nacional de este país al recordar, entre otras cosas, las miles de víctimas de una guerra en la que el saldo de desaparecidos y muertos se estima en unas 200,000 personas. Mediante un minucioso proceso de documentación de los hechos de violencia ocurridos durante el enfrentamiento armado, la CEH logró identificar un total de 42,275 víctimas, de las cuales 23,671 fueron objeto de

ejecuciones arbitrarias y 6,159 de desaparición forzada. El Informe hace un llamado para impulsar medidas dirigidas a preservar la memoria de las víctimas, reparar moral y materialmente los daños ocasionados y enjuiciar y castigar penalmente a los responsables de los delitos de genocidio, tortura y desaparición forzada, según lo contempla la Ley de Reconciliación Nacional.

Fuente: Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala, 1999.

“En el Poder Judicial hay atraso de la justicia, malas condiciones en las cárceles y jueces poco preparados”.

POLÍTICO, NICARAGUA

facultades de derecho de instituciones de educación superior, a cargo de estudiantes de nivel avanzado.

En Centroamérica se observa el surgimiento y fortalecimiento de los sistemas de defensa pública, especialmente a partir de finales de la década anterior. En Costa Rica se cuenta con uno de los sistemas de defensa pública pioneros de América Latina, adscrito al Órgano Judicial y financiado con sus recursos presupuestarios. Creado desde 1966, este servicio provee de defensor público a cualquier imputado que solicite sus servicios, por no contar con los recursos económicos para costearlos. En El Salvador, los primeros esfuerzos dirigidos a establecer un sistema de defensa pública se iniciaron en 1986, con financiamiento proveniente de la cooperación internacional. En 1993, el programa pasó a ser responsabilidad directa del Estado y se creó el Departamento de Defensoría Pública, adscrito a la Dirección de Asistencia Legal de la Procuraduría General de la República. En Honduras, en 1989 y bajo la estructura del Poder Judicial, se organizó el servicio de defensa pública, con profesionales del derecho exclusivamente dedicados a la atención de la población indigente, menores e incapacitados. En Panamá se creó el Instituto de Defensa de Oficio, mediante normativa expresada en el Código de Procedimiento Penal. Este es dependiente del Órgano Judicial y está constituido por abogados que designa el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. En Guatemala, el Código Procesal Penal de 1992 estableció el Servicio Público de Defensa Penal, el cual, sin embargo, no llegó a ser lo que se esperaba, por lo que en 1997 se promulgó la Ley del Servicio Público de Defensa Penal. Dicha ley entró en vigencia en julio de 1998

y creo así el Instituto de la Defensa Pública Penal, que se compone de defensores de planta y defensores de oficio.

Empero, dos indicadores son preocupantes. Por una parte, la tasa de defensores públicos por 100,000 habitantes es, en general, muy baja, especialmente en Guatemala, Panamá y Honduras (Cuadro 7.6). Por otra parte, en Nicaragua no funciona el sistema de defensores públicos, lo que mantiene a las personas de escasos recursos dependiendo de la buena voluntad de los defensores de oficio, designados por rotación entre abogados en ejercicio y cuyos servicios son prestados de manera gratuita, o bien de los egresados de las escuelas de derecho. Pese a que la reciente Ley Orgánica del Poder Judicial, de enero de

CUADRO 7.6

Centroamérica: defensores públicos. 1998

País	Número de defensores públicos	Tasa por 100,000 habitantes
Costa Rica	153	4.2
El Salvador	357	5.8
Guatemala	80	0.7
Honduras	142	2.3
Nicaragua		
Panamá	38	1.4

Fuente: Guatemala, Instituto de la Defensa Pública Penal; El Salvador, Dirección de Asistencia Legal de la Procuraduría General de la República; Honduras, Dirección Nacional de la Defensa Pública; Costa Rica, Oficina de la Defensa Pública. Panamá, Instituto de Defensoría de Oficio.

1999, prevé la creación de la Defensoría Pública como órgano dependiente de la Corte Suprema de Justicia, la carencia de recursos presupuestarios no ha permitido su constitución.

Menores abusos de las fuerzas del orden, pero la situación es preocupante

Fuentes como Amnistía Internacional y el Departamento de Estado de los Estados Unidos coinciden en afirmar que, con respeto al pasado, todos los países de la región observan una importante mejora en el respeto y protección de los derechos humanos. Un indicador de ello es la tendencia hacia una mayor denuncia de violaciones a derechos de naturaleza social, con respecto al inicio de la década, cuando predominaban las denuncias por violación a derechos individuales tales como la vida, la integridad física y la libertad. Estos son los casos de Guatemala y El Salvador (Cuadro 7.7).

Sin embargo, en el istmo persisten graves casos de violaciones a derechos humanos fundamentales como la vida, la integridad física y la libertad. En su informe de 1997, Amnistía Internacional denunció ejecuciones extrajudiciales en varios países centroamericanos. Para el caso de Guatemala, la cifra de personas que habrían muerto a lo largo de ese año en tales

circunstancias se estimaba en más de cien; en el caso de El Salvador, en varias decenas; en Nicaragua, en al menos treinta personas; y en Honduras, en cinco (Amnistía Internacional, 1997). Las instituciones más comprometidas con este tipo de violaciones son el ejército, la policía y los centros penitenciarios. Así por ejemplo, la mayor parte de las denuncias presentadas ante la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador durante 1997 fueron contra la Policía Nacional Civil y en relación con la violación del derecho a la integridad física.

Igualmente, el informe de Human Rights Watch destaca, para el caso de Guatemala, la prevalencia de prácticas violatorias, tales como las ejecuciones extrajudiciales y la tortura (Human Rights Watch, 1999). Una causa de ello es la participación que sigue teniendo el ejército en actividades de seguridad interna, propias de la Policía Nacional Civil, y la utilización, para fines policiales, de unidades militares especializadas en procedimientos contrarios a la ley y al derecho. Por su parte, el Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos ha documentado también varios casos de ejecuciones extrajudiciales, arrestos arbitrarios y maltratos a detenidos por parte de las fuerzas de seguridad, particularmente en los casos de Guatemala, Honduras y, en menor medida, en El Salvador y Nicaragua (United States Department of State, 1998).

CUADRO 7.7

Centroamérica: tipo de denuncias presentadas ante las procuradurías de derechos humanos (tasa con respecto al total de denuncias)

	Guatemala		El Salvador	
	1992	1998	1992	1998
Derecho a la vida	20.4	1.72	17.8	3.5
Derecho a la integridad física	1.8	3.4	16.2	24.2
Derecho a la seguridad y la privacidad	10.9	11.7	2.4	10.1
Derecho a la libertad	7.5	5.8	10.9	13.1
Derecho a un debido proceso judicial		3.8	10.1	21.6
Derecho a un debido proceso administrativo		2.8	10.3	
Derechos sociales (trabajo, salud, educación, etc.)	20.1	40.0		17.2
Derecho a un medio ambiente sano	2.9	9.6		1.9
Otros			32.4	8.4

Nota: Todas las procuradurías de derechos humanos en Centroamérica tienen clasificadas las denuncias, pero sólo para Guatemala y El Salvador se tienen clasificaciones comparables.

Fuente: Chinchilla, 1999.

Uso poco difundido de los medios de protección de derechos humanos

Pese a la existencia de mejores mecanismos para la denuncia de violaciones a los derechos humanos, la población centroamericana, con excepción de los habitantes de Costa Rica (Estado de la Nación 1997 y 1998), hacen poco uso de ellos (Cuadro 7.8).

Incremento en las sanciones penales por presiones sociales y políticas

Un indicador preocupante es la tendencia

hacia la reforma de los códigos penales para elevar los topes máximos de la pena privativa de libertad, instaurar la cadena perpetua o bien establecer la pena de muerte. Esta situación contradice el espíritu de la reforma de la justicia descrita anteriormente, pues violenta el principio de moderación, según el cual el sistema penal debe ser el último recurso para la solución de problemas de naturaleza delictiva⁷.

Además, la utilización de la pena de muerte, donde ésta ha existido, ha sido profusa. Así, en Guatemala, desde 1995 hasta el mes de julio de 1998, se contabilizaron 25 personas condenadas a la pena capital⁸.

“La delincuencia influye en la calidad de vida de los centroamericanos. Es un tema de la democracia porque le da excusa a los estilos políticos autoritarios”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
COSTA RICA

CUADRO 7.8

Centroamérica: total de denuncias presentadas ante las procuradurías de derechos humanos. 1992-1998

País	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica a/					18,253	18,047
El Salvador		2,636	2,040	3,577	4,802	4,307
Guatemala	1,420	1,692	1,950	1,650	1,594	1,332
Honduras					2,431	4,362
Nicaragua						
Panamá						

a/ En el caso de Costa Rica las denuncias ante la Defensoría de los Habitantes.

b/ Para guardar consistencia en la información se utilizó la Procuraduría de Derechos Humanos como fuente. Sin embargo, es preciso reconocer la asistencia de otras fuentes de información, tales como MINUGUA y la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado.

Fuente: Guatemala, Procuraduría de Derechos Humanos; El Salvador, Informes de la Procuraduría de Derechos Humanos; Honduras, Informe del Comisionado Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos; Costa Rica, Defensoría de los Habitantes.

CUADRO 7.9

Centroamérica: evolución de las penas máximas

País	1990	1998
Costa Rica	25 años	50 años
El Salvador	30 años	30 años ^{a/}
Guatemala	Pena de muerte	Pena de muerte
Honduras	30 años	30 años ^{a/}
Nicaragua	30 años	30 años
Panamá	20 años	20 años

a/ Actualmente se discute en el Congreso de El Salvador la conveniencia o no de aprobar la pena de muerte para ciertos delitos. También en Honduras llegó al Congreso la discusión en torno a la iniciativa enviada por el Ejecutivo, para la aprobación de la instauración de la cadena perpetua.

Fuente: Chinchilla, 1999.

“Antes habían leyes pero no Estado de derecho; ahora las personas sienten que pueden reclamar sus derechos y hay instituciones donde puede recurrir para esto”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
HONDURAS

Agravamiento de las condiciones carcelarias

El mal estado de la seguridad ciudadana en los países del istmo, como se verá más adelante, y la intensificación del uso de los instrumentos de justicia penal (particularmente de la prisión preventiva) para controlar dicha problemática, ha supuesto un crecimiento de la población privada de libertad y, con ello, un agravamiento de sus condiciones. En Costa Rica, Nicaragua y Honduras el incremento supera el 60% entre 1994 y 1998; en Panamá es superior al 40% en el mismo período (Chinchilla, 1999).

El crecimiento de la población penitenciaria no ha estado acompañado de una expansión de la infraestructura penitenciaria y de los recursos asignados al sistema carcelario, lo que ha ocasionado un grave deterioro en las condiciones en

que se encuentran los privados de libertad y críticos niveles de sobrepoblación en los centros de reclusión.

Mayoría de los encarcelados son presos sin condena

Un alto porcentaje de la población penitenciaria corresponde a personas procesadas a la espera de ser juzgadas. Con la excepción de Nicaragua y Costa Rica, en la región los presos sin condena representan la mayor parte de la población carcelaria. Sin embargo, se debe destacar la tendencia que se observa en la mayor parte de los países que reportan información al respecto, hacia una leve disminución en el porcentaje de la población indiciada.

CUADRO 7.10

Centroamérica: sobrepoblación penitenciaria 1991-1998 (100=capacidad de la instalación penitenciaria)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica						163.0	188.7	131.5
El Salvador	193.1	197.2	201.1	214.2	243.2	259.1	264.5	227.5
Honduras	137.1	152.9	164.8	194.2	252.2	238.3	261.3	278.7
Nicaragua								110.8
Panamá				102.0	117.3	119.7	128.0	135.5

Fuente: El Salvador, Departamento de Reos sin Sentencia, Corte Suprema de Justicia; Honduras, Secretaría de Seguridad, Dirección de Servicios Especiales Preventivos; Nicaragua, Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional; Costa Rica, Dirección General de Adaptación Social; Panamá, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Gobierno y Justicia.

CUADRO 7.11

Centroamérica: presos sin condena. 1991 – 1998 (tasa con respecto a la población penitenciaria)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Costa Rica		34.4	24.7	29.2	33.7	33.0	20.8	20.9
El Salvador	89.9	88.7	81.7	77.8	78.4	78.7	78.4	78.2
Honduras					91.0	91.4		90.4
Nicaragua				46.0	33.5	26.2	25.2	32.1
Panamá	59.0	64.7	57.3	59.9	44.4	65.3	64.1	70.0

Fuente: El Salvador, Departamento de Reos sin Sentencia, Corte Suprema de Justicia; Honduras, Secretaría de Seguridad, Dirección de Servicios Especiales Preventivos; Nicaragua, Dirección General del Sistema Penitenciario Nacional; Costa Rica, Dirección General de Adaptación Social; Panamá, Departamento de Estadísticas, Ministerio de Gobierno y Justicia.

**Un tema candente:
la seguridad de las personas y sus activos**

La seguridad de los ciudadanos y sus activos físicos (casas, fincas, empresas) y financieros (ahorros e inversiones) se ha convertido en la década de los 90 en uno de los problemas que más aquejan a las y los ciudadanos centroamericanos, y el que representa uno de los mayores retos para la nueva institucionalidad democrática. No existen fuentes de información para medir adecuadamente la inseguridad personal y jurídica; por ello en este acápite se utilizan indicadores indirectos. Para el caso de la seguridad personal, se recurre a percepciones y a tasas de victimización; para el de la seguridad jurídica, a un somero pero ilustrativo recuento de situaciones.

Prevalece en la región un sentimiento de gran inseguridad personal

Pese a la falta de información comparable (Recuadro 7.6), un indicador disponible sobre la seguridad personal en el istmo es la tasa de victimización. De acuerdo con las encuestas realizadas a la fecha, se puede afirmar que todos los países presentan índices de victimización relativamente altos, con una tendencia hacia el incremento (Gráfico 7.1).

RECUADRO 7.6

Dificultades para la medición de la criminalidad

Una perspectiva comparada en materia de seguridad personal es un ejercicio delicado, debido a la escasa disponibilidad de estadísticas confiables y a la falta de uniformidad de las fuentes entre los distintos países⁹. La falta de preocupación por el fenómeno criminal, la inexistencia de cuerpos de policía civiles y profesionales, el carácter secreto y restringido de la información relacionada con los temas de seguridad, han hecho que durante muchos años fuese imposible documentar el comportamiento del fenómeno criminal en algunas naciones centroamericanas. Sin embargo, si las estadísticas oficiales se complementan con algunos otros instrumentos, como encuestas de victimización, es posible realizar una aproximación, todavía muy tentativa, al comportamiento del delito en la región.

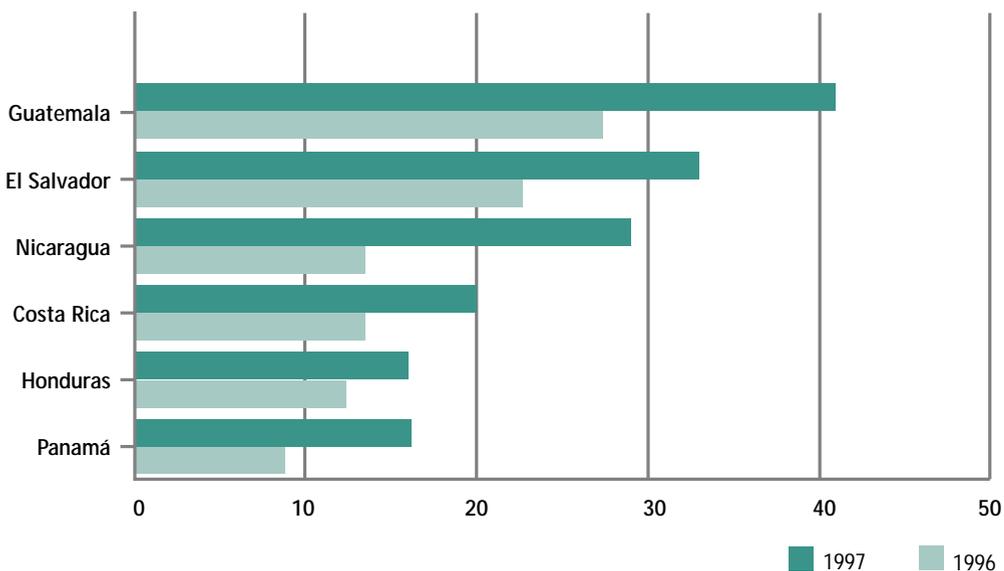
Fuente: Chinchilla, 1999.

“¿Hasta dónde los esfuerzos por democratizar nos hacen vulnerables frente a temas que vienen con la democracia, por ejemplo, la narcoeconomía?”

FUNCIONARIO PÚBLICO,
GUATEMALA

GRAFICO 7.1

**Tasas de victimización en los países de Centroamérica
1996 y 1997**



Fuente: Garita, 1996 y 1997.

Si se analiza el comportamiento de las escasas estadísticas criminales disponibles en Centroamérica, se observa que, además del incremento general de la criminalidad, se ha producido un crecimiento especialmente notorio en la categoría de los delitos violentos¹⁰. Así, en Costa Rica, entre 1991 y 1997, mientras la tasa total de delitos creció en un 2%, la tasa de los delitos contra la persona lo hizo en un 19%; en Nicaragua la tasa global en el mismo período creció un 64%, frente a un 92% de incremento en los delitos contra la vida. Una de las mayores expresiones de violencia delictiva en una sociedad, el homicidio, alcanza alarmantes dimensiones en las sociedades centroamericanas. El Salvador muestra una elevadísima tasa de homicidios, catalogada entre las más altas del mundo; Honduras tiene también una tasa elevada. Finalmente, en los otros dos países (Costa Rica y Nicaragua), el fenómeno muestra una contención en niveles relativamente bajos desde 1994 (Cuadro 7.12).

Por otra parte, existen evidencias sobre la prevalencia de una marcada sensación de inseguridad personal en la región. Una reciente encuesta efectuada en cinco ciudades determinó que la mayor parte de la población catalogaba sus países como inseguros o muy inseguros (IIDH, 1998). Ello coincide con la información suministrada por el *Barómetro Centroamericano* (Garita, 1997 y 1998).

No es casualidad, entonces, que el tema de la seguridad ciudadana sea un asunto preocupante para la región. Así, por ejemplo, según la última encuesta aplicada por el *Barómetro Centroamericano*, para los guatemaltecos y los salvadoreños, estos últimos desde 1994¹¹, los problemas

RECUADRO 7.7

Delincuencia: las nuevas formas de violencia en Centroamérica

Aunque el fenómeno delictivo golpea e inquieta a la población, es en El Salvador donde dicho fenómeno ha tenido sus más crudas expresiones.

Se estima que los delitos violentos en ese país son de los más numerosos en el mundo y las muertes provocadas por acciones delictivas han llegado a ser mayores que las muertes que ocasionaron los años de guerra. Mientras durante los doce años del conflicto armado se contabilizó un promedio anual de 6,330 personas fallecidas, las estadísticas de homicidios de los últimos años arrojan tasas que superan las 8,000 muertes al año.

Como reacción ante el problema, los ciudadanos salvadoreños expresan cada vez mayor simpatía hacia medidas que contrarían el proceso de fortalecimiento de un Estado de derecho y de un régimen democrático. Así, por ejemplo, un 54% apoya la pena de muerte, un 52% el derecho a tomar la justicia por mano propia, un 49% la creación de juntas de vecinos armados, y un 37% el funcionamiento de grupos ilegales para reprimir el crimen.

Fuente: UCA, 1998.

CUADRO 7.12

Centroamérica: tasas de homicidios. 1994–1997
(tasa por 100,000 habitantes)

	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	5.5	5.4	5.5	6.0
El Salvador	138.2	138.9	117.4	109.1
Guatemala				
Honduras	30.3	40.9		52.5
Nicaragua	9.9	9.5	8.8	9.2
Panamá				6.8

Fuentes: El Salvador, *Fiscalía General de la República*; Honduras, *Fuerza de Seguridad Pública*; Nicaragua, *Policía Nacional*; Costa Rica, *Organismo de Investigación Judicial*; Panamá, *Policía Nacional*.

relativos a la inseguridad (delincuencia, violencia, drogas y narcotráfico) son los de mayor importancia a nivel nacional; para los panameños, ocupan el segundo lugar en importancia; para los hondureños, el cuarto lugar; para los costarricenses, desde 1986, el quinto lugar; y para los nicaragüenses, el sexto lugar. Paralelamente, se observa una preocupante falta de confianza en las instituciones estatales llamadas a enfrentar, en el plano del control, la problemática delincriminal, así como la convicción de que no existe igualdad ante la ley (Garita, 1996 y 1997a). En el Cuadro 7.13 llama la atención, sin embargo, la mejora en la percepción ciudadana sobre la policía, aunque la información disponible no permite sugerir ni razones ni tendencias.

El problema de la falta de credibilidad de las instituciones llamadas a intervenir en materia de seguridad ciudadana se ve agravado con las tendencias que se observan entre la población centroamericana hacia el uso de la fuerza y la violencia para la resolución de problemas de naturaleza criminal. La más clara manifestación de dichas tendencias es la cada vez más frecuente utilización de mecanismos de sanción popular, como los linchamientos de presuntos delincuentes. Aunque existen recuentos de este tipo de acciones en todos los países de la región, el caso más delicado lo presenta Guatemala, donde en el término de un año (enero de 1997 a febrero de 1998) se registraron alrededor de 90 linchamientos populares; en algunos de esos casos se

demonstró que las víctimas no habían estado relacionadas con el delito que los ciudadanos les achacaban.

Es necesario afianzar la seguridad jurídica en la región

Centroamérica ha emprendido durante la presente década un importante esfuerzo para modernizar el marco jurídico e institucional que regula la propiedad, tangible e intangible, y las inversiones. Ello es parte de la promoción de un mejor clima para el crecimiento económico y la atracción de inversiones (véase Capítulos 5 y 12). Sin embargo, subsisten grandes obstáculos legales e institucionales. En general, los principales problemas se refieren a la ausencia de legislación clara y precisa en materia comercial; la inadecuada protección de la propiedad intelectual; los defectos de los registros de la propiedad; los procedimientos engorrosos e inciertos en materia de expropiaciones y las limitaciones para la aplicación de mecanismos propios del arbitraje internacional para la resolución de controversias¹².

En materia de regulaciones comerciales, Guatemala es un claro ejemplo de un marco jurídico confuso y disperso. Su Código de Comercio consiste en una serie de decretos legislativos que no abarcan todos los aspectos, muchos de los cuales se encuentran en diversas partes de la Constitución Política o de otras legislaciones. Honduras carece de un adecuado marco legal, siendo la mayor

"Se produce entonces la inversión en seguridad privada: se crean ejércitos privados y ¿quién los controla?"

EMPRESARIO, HONDURAS

CUADRO 7.13

Centroamérica: nivel de desconfianza en el Poder Judicial y la policía. 1996-1997 (porcentajes)

País	Porcentaje de personas que dijeron no tener ninguna confianza en el Poder Judicial		Porcentaje de personas que dijeron no tener ninguna confianza en la policía	
	1996	1997	1996	1997
Costa Rica	22	27	37	37
El Salvador	49	31	51	33
Guatemala	51	51	59	60
Honduras	61	50	64	49
Nicaragua	48	51	50	46
Panamá	66	60	57	42

Fuente: Garita, 1996 y 1997a.

“La corrupción en la administración pública es una carga para el país y afecta a todos los poderes del Estado”

INVESTIGADOR Y ACADÉMICO,
NICARAGUA

parte de las leyes relativas a la materia de vieja data; el caso, por ejemplo, del Código de Comercio, que tiene más de cuarenta años de existencia. No obstante, se realizan esfuerzos tendientes a modernizar la legislación, como el caso de la Ley de Inversiones promovida en 1992.

En El Salvador se observan avances importantes en materia de legislación, al haberse promovido, en los últimos años, un marco legal exhaustivo y coherente. La legislación primaria que regula la inversión extranjera es la Ley de Reactivación de la Exportación, de 1990, y la Ley de Garantía y Promoción de la Inversión Extranjera, de 1988. Asimismo, existe legislación que complementa el marco legal esencial, como la Ley de Bancos, la Ley de Firmas Aseguradoras, la Ley de Minería, la Ley de Derechos de Propiedad Intelectual, de 1993, y la Ley de Intercambio de Mercancías.

En materia de propiedad intelectual, en el caso de Guatemala la situación se considera inadecuada, por cuanto no existen mecanismos legales efectivos para garantizar su protección. Las penas tienden a ser leves, y la preparación del personal judicial para manejar este tipo de casos es débil o inexistente. En el caso de El Salvador se reconoce una mejora en la aplicación de la legislación vigente desde 1996.

En Honduras se observan significativos avances en materia de protección de la propiedad intelectual; sin embargo, la situación es crítica con respecto a la protección de la propiedad inmueble, debido a las constantes invasiones de tierras por parte de grupos organizados y a la existencia de un marco legal poco confiable en relación con los títulos de propiedad. En el caso de Costa Rica, se plantean también serias críticas ante el problema de las invasiones de tierras y lo engorroso y lento de los procesos judiciales y administrativos para resolver este tipo de disputas.

En Nicaragua la situación con respecto a la propiedad, tanto la tangible como la intangible, se considera inadecuada. Existe en la actualidad un importante número de disputas no resueltas en torno a una cantidad significativa de expropiaciones efectuadas en la década anterior, así como en relación con la validez de muchos de los reclamos sobre eventuales derechos propietarios. Esta situación ha generado serias tensiones políticas internas, así como incertidumbre sobre los derechos de propiedad.

En relación con las expropiaciones, los procesos tienden a ser sumamente lentos y engorrosos. Por ejemplo, en Costa Rica existen casos de expropiaciones cuyas disputas han tomado hasta

quince años para resolverse. En El Salvador, la última expropiación fue hecha en 1986 y pasaron seis años para que los accionistas recibieran su primer pago. Se han realizado esfuerzos por mejorar las leyes y procedimientos en esta materia, tal como lo ejemplifica la legislación aprobada en Costa Rica en cuanto a expropiaciones, en 1995, y enmendada en 1998 para agilizar aún más los procedimientos.

En materia de arbitraje internacional, Guatemala ha suscrito algunas convenciones internacionales, aunque aduce prohibiciones de naturaleza constitucional que hacen nugatoria la efectiva utilización del arbitraje internacional. En El Salvador y en Costa Rica, la situación se facilita al ser ambos países miembros del Centro Internacional para la Resolución de Disputas. Costa Rica, además, se ha incorporado a la Agencia Multilateral de Garantía de las Inversiones de las Naciones Unidas, que brinda un espacio para el arbitraje y la resolución de disputas en materia de inversiones. Honduras acepta el arbitraje internacional mediante convenios bilaterales firmados con ciertos países.

Ante lo engorroso de los procedimientos judiciales en materia comercial, se observa una tendencia regional hacia la adopción de mecanismos alternativos de resolución de disputas. En Costa Rica se ha iniciado una experiencia piloto y se ha presentado ante el Congreso un proyecto de ley para la creación de un Centro de Arbitraje en materia comercial.

El difícil tránsito hacia las democracias electorales

Las democracias del istmo, las más nuevas y la más antigua, son presidencialistas¹³, con la excepción de Belice. En general, poseen un Poder Ejecutivo fuerte, un Poder Legislativo relativamente débil y poco disciplinado vis a vis el Ejecutivo¹⁴, y mecanismos ineficientes de rendición de cuentas y de participación ciudadana en la formulación de políticas nacionales. En todas ellas, las elecciones nacionales, especialmente la de la Presidencia de la República, constituyen el evento político más importante y el medio más desarrollado de participación cívica en la política nacional, junto con la participación de la población en los gobiernos locales (véase Capítulo 8).

La democracia electoral ocupa, pues, un lugar privilegiado en las democracias de la región (Recuadro 7.8). Pero ¿qué fortalezas y debilidades tiene esta democracia electoral? Una revisión de los sistemas electorales, los sistemas de parti-

dos políticos y la participación ciudadana en la política electoral, da lugar tanto al optimismo como a la preocupación.

Mejores sistemas electorales enfrentan, sin embargo, serios desafíos

Una revisión de dos aspectos clave de los sistemas electorales en Centroamérica: las reglas que rigen las elecciones nacionales y las que rigen a los partidos políticos, evidencia que los progresos en el marco jurídico institucional requieren ser complementados con rapidez por una mayor equidad e inclusión política. Si bien las nuevas democracias del istmo han adoptado progresivamente la experiencia costarricense (un modelo nativo de la región), sus sistemas electorales contienen, en mayor o menor grado, normas que afectan esa equidad e inclusión política.

Tendencia a homologar las reglas electorales

En los últimos años, los nuevos sistemas electorales surgidos en la región siguen, en general, la experiencia costarricense, consolidada desde hace varias décadas. En efecto, en las elecciones presidenciales predomina el sistema mayoritario, mediante el cual la cabeza del Ejecutivo se elige por mayoría de votos; en las elecciones legislativas, en cambio, prevalece el sistema de representación proporcional, basado en listas cerradas y bloqueadas, para la escogencia de las personas

electas al Congreso¹⁶. Para la definición de escaños, este sistema se fundamenta en criterios poblacionales o en criterios geográficos o territoriales (Cuadro 7.14). Además, en todos los países se han creado entidades especiales, tribunales de elecciones, independientes del Poder Ejecutivo, para la gestión de los procesos electorales. Este es un importante avance, pues eliminó el control directo sobre dicho proceso que históricamente había ejercido el Poder Ejecutivo en la mayoría de las naciones del istmo.

Existen, obviamente, importantes diferencias que conviene subrayar. En las elecciones presidenciales, todos los países, excepto Honduras y Panamá, tienen una segunda ronda si ningún candidato logra una mayoría de votos absoluta o relativa, según el caso. En las elecciones legislativas, nuevamente Panamá muestra una particularidad, pues posee un sistema mixto, representación proporcional en la mayor parte de los distritos electorales y el sistema de mayoría simple en algunos distritos. Finalmente, la capacidad técnica y administrativa de los tribunales de elecciones, y su misma legitimidad política, varía notablemente. El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica es, además del más antiguo (fue fundado en 1952), el de mayor competencia técnica y legitimidad. Su padrón electoral está reconocido como uno de los más depurados del hemisferio.

“El peor oficio hoy en día es ser político. Usted puede ser un humanista pero entra a la política y es señalado. Los partidos están corruptos, pero la gente sigue pensando en términos de partidos políticos”

POLÍTICO, NICARAGUA

RECUADRO 7.8

El concepto de democracia electoral

En este informe, se entiende por democracia electoral el conjunto de normas y organizaciones que regulan la elección de los representantes políticos, garantizando la libertad de sufragio y el cumplimiento de la premisa básica de una democracia, según la cual toda persona vale por un voto (Dahl, 1971; Sartori, 1987; O'Donnell, 1997). Puede asemejarse a un trípode que incluye, primero, los sistemas electorales; es decir, las reglas que rigen los procesos mediante los cuales los ciudadanos se organizan para elegir a sus representantes. Segundo, incluye los sistemas de partidos políticos. Por sistema de partidos se entiende el conjunto de las relaciones de todos los partidos políticos que funcionan en una democracia. Debe recordarse que los partidos constituyen el puente comunicante

entre los ciudadanos de una sociedad y el poder político, particularmente el Estado. Pero no sólo juegan un papel de representación, sino que procuran canalizar las preferencias de los grupos sociales, más aún, debido a su centralidad en la competencia para acceder al poder estatal; influyen y modelan el desarrollo socioeconómico, político y cultural de las sociedades (Sartori, 1976; Scully y Mainwaring, 1995)¹⁵. Finalmente, la democracia electoral incluye a los y las ciudadanas que se organizan de manera no partidaria para influir en los resultados electorales o para vigilar la transparencia y pureza de éstos. Este último componente es usualmente poco estudiado en la literatura sobre las elecciones democráticas.

Tres asuntos parecen ser críticos para la vigencia de reglas electorales equitativas en todos los países del istmo:

► La actualización y depuración permanente de los registros electorales es una tarea de primera importancia para el desarrollo de los sistemas electorales, así como para la legitimidad de la organización electoral. Por ello en la región existen tres retos esenciales: a) asegurar la inclusividad de los registros, de modo que todo ciudadano en edad de ejercer el voto cuente con una inscripción cierta y con un documento de identificación

electoral seguro; b) mejorar los sistemas de actualización asociados básicamente, aunque no en forma exclusiva, con los cambios de residencia de los electores, y los sistemas de depuración referidos a la eliminación de las defunciones y las inhabilitaciones por razones judiciales, de modo que los electores con derecho a voto sean los que efectivamente lo tengan; c) asegurar la calidad de la información incluida en los registros electorales, de modo que se eviten problemas de dobles inscripciones o alteraciones en los datos básicos del elector, que puedan limitar el derecho a ejercer el voto.

Merece especial atención la necesidad de que

CUADRO 7.14

Centroamérica: elección de los cargos del Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo¹⁷

País	Ejecutivo	Legislativo	Observaciones legislativo
Costa Rica	Mayoría simple. Segunda ronda ^{a/}	Representación proporcional, cociente electoral simple, subcociente y residuo mayor	Lista cerrada y bloqueada, un voto ^{g/}
El Salvador	Mayoría absoluta. Segunda ronda ^{b/}	Representación proporcional, cociente nacional y departamental ^{e/}	Lista cerrada y bloqueada, un voto ^{h/}
Guatemala	Mayoría absoluta. Segunda ronda ^{c/}	Representación proporcional, cociente por lista nacional y cociente departamental	Lista cerrada y no bloqueada, dos votos ^{i/}
Honduras	Mayoría relativa	Representación proporcional, cociente nacional, departamental y residuo mayor	Lista cerrada y bloqueada, un voto ^{g/}
Nicaragua	Mayoría relativa. Segunda ronda ^{d/}	Representación proporcional, cociente nacional, departamental y residuo mayor	Lista cerrada y bloqueada, un voto. ^{g/}
Panamá	Mayoría relativa	Sistema mixto ^{f/}	Lista cerrada y no bloqueada, un voto ^{i/}

a/ Segunda ronda cuando el ganador no obtenga el 40% del total de votos válidos.

b/ Segunda ronda cuando el ganador no obtenga, al menos, la mitad más uno de los votos válidos.

c/ Segunda ronda cuando el ganador no obtenga, al menos, la mitad más uno de los votos.

d/ Segunda ronda cuando el ganador no obtenga, al menos, el 45% de los votos válidos.

e/ Por cociente electoral departamental se elige aproximadamente al 22% de congresistas. Por cociente nacional se elige cerca del 78%.

f/ Dos terceras partes se eligen por representación proporcional en circuitos electorales plurinominales; una tercera parte por mayoría simple en circuitos electorales uninominales.

g/ Lista bloqueada y cerrada significa que las personas elegibles, y su orden de elegibilidad, están predefinidos en la papeleta de votación. Un voto significa que las personas votan sólo una vez para el Congreso.

h/ Dos votos, para la lista nacional vale la votación presidencial de primera vuelta, y listas departamentales. Ambas listas son cerradas y bloqueadas.

i/ Lista bloqueada y no cerrada significa que las personas elegibles están predefinidas, pero su orden de elegibilidad depende del caudal de votación. Así, en los distritos plurinominales están las listas cerradas y no bloqueadas. Dentro de las listas ganan los candidatos con más votos.

Fuente: Rosales, 1999.

los registros electorales cuenten con información precisa sobre la identidad de las personas, lo cual remite a la necesaria modernización de los registros civiles. No obstante, debe reconocerse que ha habido esfuerzos efectivos para superar las limitaciones propias de registros civiles con insuficiente cobertura o nivel de certeza en la información que emiten. Este aspecto es un área crítica para la modernización institucional.

► Reducción de la desproporcionalidad de los distritos electorales (la sobre o subrepresentación de votantes) por tasas de número de electores por escaño muy diversas. Ciertamente, todo sistema electoral tiene algún grado de desproporcionalidad; sin embargo, la evidencia preliminar pareciera sugerir que en las nuevas democracias esta desproporcionalidad puede ser más alta¹⁸.

► Mejoramiento de la capacidad técnica y administrativa de los tribunales electorales. Las debilidades institucionales de estos organismos dan pie a dudas sobre la credibilidad del proceso y los resultados electorales, un cuestionamiento que puede afectar la legitimidad misma de los sistemas políticos, como el caso que ilustra Nicaragua. El trabajo de entidades como IIDH/CAPEL y la USAID se ha orientado precisamente al fortalecimiento institucional de los tribunales electorales de las nuevas democracias.

El marco de regulación de los partidos políticos genera desigualdades

De manera similar a la mayoría de las democracias en el mundo, en Centroamérica existe monopolio de los partidos políticos para las elecciones presidenciales y legislativas, aunque, como se analizará en el próximo capítulo, varios países del istmo lo han roto en el caso de las elecciones locales¹⁹. No hay en la región barreras difíciles de superar para la inscripción de partidos, e incluso, en países como Honduras y Guatemala, los requisitos son poco exigentes. De manera similar, las causales de desinscripción son mínimas: abstenerse de participar en una ronda electoral o no obtener una pequeña proporción de votos (Cuadro 7.15).

Sin embargo, el marco de regulación de los partidos políticos no propicia, como podría creerse, sistemas partidarios abiertos a nuevos actores y a la fiscalización de la ciudadanía. Por el contrario, las normas para el financiamiento de los partidos políticos son excluyentes y omisas. Por una parte, el financiamiento público a

los partidos, directo e indirecto, favorece a los partidos políticos mayoritarios. El Cuadro 7.15 resume esta situación. El financiamiento público se recibe por cuota, es decir, se asigna un valor a cada voto recibido, sin que se combine este criterio con garantías mínimas para todos los partidos que participan en una elección. Esto crea enormes disparidades, pues mientras se regula el máximo aporte estatal posible, las reglas electorales se desentienden del establecimiento de un mínimo equitativo. Cuando ello se combina con la figura del financiamiento público anticipado, como en el caso de Honduras y El Salvador, se obtiene entonces una desigualdad mayor, pues los partidos inscritos más grandes reciben liquidez para financiar su esfuerzo electoral, no así los nuevos partidos.

Por otra parte, el financiamiento privado está muy escasamente regulado. En tres países del istmo la legislación es omisa y en uno se establecen requisitos mínimos (que el dinero tenga origen legal y de nacionales). Pero, aún en los casos en los que existe mayor restricción para el financiamiento privado, como el costarricense, los sistemas de verificación y rendición de cuentas están poco desarrollados.

La credibilidad de los procesos electorales es un reto

Los nuevos sistemas electorales centroamericanos parecen enfrentar el doble reto de lograr una mayor credibilidad ante la población y facilitar la participación ciudadana en los procesos electorales. De acuerdo con el *Barómetro Centroamericano*, en buena parte de los países los procesos electorales enfrentan serios problemas de credibilidad. En Guatemala, el 48% de las personas entrevistadas considera que las elecciones son fraudulentas; en El Salvador, el 46% y en Honduras, el 45% (PNUD, 1998).

Asimismo, dadas las limitaciones del marco regulatorio de los partidos, no es casual que un tema recurrente en la opinión pública sea el origen de los gastos de campaña de los partidos políticos. Durante los procesos electorales se denuncian casos de dineros presuntamente provenientes de fuentes ilegales, como el narcotráfico y otros actos de corrupción. En los últimos diez años, diversas instancias ciudadanas como la Fundación para la Libertad Ciudadana en Panamá y Transparencia Internacional, han planteado continuas demandas en pro de una mayor transparencia en la rendición de cuentas sobre el financiamiento de los partidos políticos (véase más adelante). El *Barómetro Centroamericano* aporta

“Es indispensable la modernización de partidos políticos, tienen un discurso y estructuras obsoletas”

EMPRESARIO, HONDURAS

“Las estructuras de los partidos políticos no responden a las necesidades de los ciudadanos”

EMPRESARIO, EL SALVADOR

CUADRO 7.15

Centroamérica: reglas para los partidos políticos

	Inscripción	Desinscripción	Candidaturas independientes	Financiamiento público ^{e/}	Financiamiento privado
Costa Rica	1% padrón	< 1% padrón, una abstención	No	No anticipo, cuota, con mínimo, único	Restringido ^{f/}
El Salvador	2% votos ^{a/}	< 3% votos, dos abstenciones ^{c/}	No	Anticipo, valor por tipo de elección, sin mínimo, único	Sin restricción
Guatemala	0.1% padrón	No hay causal	Municipio	No anticipo, cuota, con mínimo, doble	Sin restricción ^{f/}
Honduras	0.66% padrón, territorial ^{b/}	< 0.33% votos	Presidente, congreso, municipio	Anticipo, cuota, sin mínimo	Poca restricción ^{g/}
Nicaragua		un diputado	Municipio	No anticipo, cuota, con mínimo, doble	Restringido ^{f/}
Panamá	5% votos ^{a/}	< 5% votos, una abstención ^{d/}	Municipio	No anticipo, cuota, único	Sin restricción

a/ Se refiere al total de votos emitidos en la última elección presidencial.

b/ En Honduras, los partidos políticos deben presentar acreditación de organizaciones directivas en más de la mitad de los municipios y departamentos.

c/ Dos abstenciones se refiere a no participar en dos o más elecciones.

d/ Una abstención se refiere a no participar en la última elección.

e/ Las definiciones son: a) anticipo significa que los partidos pueden solicitar los recursos antes de la elección, con base en el desempeño en la elección previa; b) cuota significa que los partidos obtienen una cuota por voto recibido; c) con mínimo significa que los partidos deben obtener un mínimo de votos para aspirar al financiamiento público; d) doble significa que los partidos reciben financiamiento directo (por caudal electoral) y financiamiento indirecto (exenciones aduaneras e impositivas, tiempos en radio, capacitación, subsidios para transportes y alimentación en las elecciones).

f/ Restringido significa que existen prohibiciones legales específicas, como deducciones a remuneraciones de servidores públicos, contribuciones u otros aportes privados que superen cierto monto, aportes de personas físicas y jurídicas extranjeras, salvo para actividades específicas.

g/ Se refiere a prohibición de fondos de extranjeros y provenientes de actos delictivos.

Fuente: Rosales, 1999.

evidencia, además, de que la mayoría de la población apoya los esfuerzos por hacer de conocimiento público permanente las fuentes de financiamiento de las candidaturas a cargos de elección (PNUD, 1996 y 1997).

Dos tipos de sistemas de partidos en la región

El grado de institucionalización de un sistema de partidos políticos es muy importante para el funcionamiento de la democracia electoral. En efecto, sistemas poco institucionalizados, aquellos con gran cantidad de partidos que surgen y rápidamente fenecen, con grandes transferencias de caudal electoral entre partidos, tienen serias dificultades para crear estabilidad política y políticas de gobierno estables (Mainwaring y Scully, 1995; Sartori, 1976). Sistemas institucionalizados,

con partidos permanentes y caudales electorales poco fluctuantes, tienen mayor capacidad de representación de intereses y de crear bases sociales más sólidas para los gobiernos.

En Centroamérica pueden encontrarse ambos tipos de sistemas de partidos. Por un lado, existen sistemas de partidos relativamente antiguos, que tienden a ser sistemas bipartidistas estables. Por otro lado, existen sistemas de partidos más nuevos, que tienden al multipartidismo inestable.

Los sistemas bipartidistas institucionalizados

En Honduras y Costa Rica, el número efectivo de partidos es cercano a dos, tanto para las elecciones presidenciales como para las legislativas, y la volatilidad es particularmente baja, en

RECUADRO 7.9

¿Cómo abordar el estudio de los sistemas de partidos?

Un estudio básico de los sistemas de partidos políticos en la región debería indagar sobre tres aspectos: la estructura del sistema (si es bipartidista o multipartidista), su estabilidad (si es volátil o no) y su polarización (la distancia ideológica entre los principales partidos). En este capítulo se hicieron mediciones para los dos primeros aspectos, la estructura y estabilidad del sistema, pero no sobre su polarización. Ello por la limitación de las fuentes de información existentes, pues se disponía de apreciaciones muy subjetivas para la clasificación de los partidos.

La estructura de los sistemas de partidos se midió por medio del índice del número efectivo de partidos políticos. Este mide el peso o caudal electoral de los partidos que componen un sistema, con el fin de determinar su carácter bipartidista o multipartidista. Este índice revela la importancia real de los partidos políticos, al examinar el grado de desproporcionalidad de la representación partidaria en las instancias estatales, especialmente en los parlamentos. El número efectivo de partidos es siempre menor que el número de partidos elegibles o legalmente inscritos, ya que no todos los partidos reciben una cantidad igual de votos y, por tanto, no tienen una representación política similar.

El segundo índice, denominado volatilidad, mide cuán estable en el tiempo es un sistema de partidos, al contabilizar la importancia de la transferencia de votos

entre partidos en diferentes elecciones. La volatilidad partidaria ocurre, en especial, cuando partidos que alcanzan votaciones significativas aparecen y rápidamente se extinguen. Para algunos autores, los sistemas partidarios institucionalizados se caracterizan por una baja volatilidad, por la regularidad o permanencia de los partidos.

En este informe, el índice de partidos efectivos se aplicó a las elecciones legislativas y el de volatilidad, a las elecciones presidenciales y legislativas de los años 90, tomando como referencia los votos legalmente emitidos.

Se utilizó la fórmula de partidos efectivos propuesta por Laakso y Taagapera: $N = 1 / \sum (e)^2$, donde (e) son las proporciones de escaños obtenidos por los diversos partidos en el parlamento. Cuando el resultado se acerca a 2.0, se está en presencia de un sistema bipartidista; cuanto mayor sea el resultado, más multipartidista es dicho sistema.

La fórmula de volatilidad empleada es la de Pedersen: $V = \sum |e_2 - e_1| / 2$, que mide la variación neta de escaños parlamentarios o votos presidenciales, obtenidos de una elección a otra, dividida entre el número de procesos electorales. A mayor valor, mayor es la volatilidad.

Fuente: Mainwaring y Scully, 1995.

especial en las elecciones para presidentes, en las que el índice de volatilidad ronda el 5% (Recuadro 7.9 y Cuadro 7.16). Se trata de sistemas de partidos institucionalizados, en los cuales cabe esperar una orientación centrista de los principales partidos, de acuerdo con la predicción de Downs para sistemas bipartidistas (Downs, 1957).

Los sistemas multipartidistas inestables

El segundo tipo de sistema de partidos es el más reciente, que se caracteriza por una tendencia al multipartidismo y la alta volatilidad. Este es el caso de Guatemala, El Salvador y Panamá, países en los cuales el número efectivo de partidos ronda tres o más y la volatilidad es usualmente mayor a un 40%; es decir que, de una

elección a otra, cuatro de cada diez electores cambian banderas. Nótese que el índice de volatilidad en Guatemala alcanza el nivel más alto de la región y el índice de efectividad partidaria es similar al de El Salvador. En este caso, se puede confirmar la tesis de Mainwaring y Scully, en el sentido de que un formato partidario fragmentado (de tendencias multipartidistas) puede generar un alto índice de volatilidad, característico de un bajo grado de institucionalización del sistema. En el caso panameño, la alta volatilidad del sistema se mantuvo en las elecciones de 1994 y 1999²⁰.

El sistema de partidos nicaragüense es un caso especial. El número efectivo de partidos es bajo, tiene un formato bipartidista, pero su volatilidad es elevada. Esta extraña combinación puede explicarse como sigue: se trata de un sis-

tema polarizado que enfrenta al FSLN, único partido que mantiene su caudal electoral, con coaliciones sucesivas de partidos antisandinistas. En otras palabras, la polarización se mantiene, pero cambian los actores; en 1990 fue la Unión Nacional Opositora (UNO), una coalición de más de diez partidos, y luego, en 1996, la Alianza Liberal.

Falta democracia interna en los partidos políticos

En general, en Centroamérica los partidos políticos muestran una falta de garantías para las elecciones internas de los candidatos a cargos de elección popular. En teoría, los partidos reservan las facultades estatutarias a sus máximos organismos de dirección, por ejemplo las asam-

bleas generales, las asambleas nacionales o los congresos nacionales, que son instancias de representación política. No obstante, en todos los partidos la estructura más importante es el Comité Nacional o Directorio Político que, en la mayoría de los casos, tiene el control sobre la organización y supervisión de los procesos electorarios internos. Es importante subrayar la decisiva ausencia de supervisión externa a los partidos por parte de los organismos nacionales electorales, en lo que respecta a procesos electorarios internos (ASIES, 1999; Custodio y Acevedo, 1999; Ulloa, 1999; Rosales, 1999). Incluso, en el caso costarricense, el Tribunal Supremo de Elecciones pretendió inhibirse frente a denuncias que fueron interpuestas acerca de irregularidades en las elecciones de un partido político. A esto se

CUADRO 7.16

Centroamérica: volatilidad y efectividad numérica del sistema de partidos políticos 1990-1999 (datos absolutos y relativos)

	Índice de efectividad numérica en el parlamento			Índice de volatilidad en el parlamento y la presidencia		
	I elección ^{a/}	II elección ^{b/}	Promedio	Parlamento	Presidencia	Promedio
Guatemala ^{c/}	4.60	2.70	3.65	70.2%	62.4%	66.3%
Honduras ^{d/}		2.20	2.20		4.3%	4.3%
El Salvador ^{e/}	3.00	4.10	3.55	23.0%	41.3%	32.2%
Nicaragua ^{f/}	2.08	2.16	2.12	59.2%	58.4%	58.8%
Costa Rica ^{g/}	2.30	2.60	2.45	11.9%	5.0%	8.5%
Panamá ^{h/}	4.00	4.00	4.00	35.6%	32.5%	31.4%

a/ Primera elección registrada en la década de los 90.

b/ Segunda elección registrada en la década de los 90.

c/ Elecciones de 1991 y 1995. En 1994, ocho partidos y una coalición (Coalición MLN y Frente de Avance Nacional, formado, a su vez, por dos partidos) obtuvieron representación parlamentaria. Para efectos del cálculo de ambos índices, la coalición se asumió como un partido, pues en esa calidad pidió el voto a los electores.

d/ Elecciones de 1993 y 1997. En ambos años, cinco partidos obtuvieron representación parlamentaria.

e/ Elecciones de 1994 y 1999. En 1994, seis partidos obtuvieron representación parlamentaria, ocho en 1999.

f/ Elecciones de 1990 y 1996. En 1990, once partidos y una coalición (la Unión Nacional Opositora -UNO- formada, a su vez, por doce partidos) obtuvieron representación parlamentaria; en 1996, diez partidos y ninguna coalición obtuvieron representación parlamentaria. Para efectos del cálculo de ambos índices, la coalición se asumió como un partido, pues pidió en esa calidad el voto a los electores.

g/ Elecciones de 1994 y 1998. En 1994, cinco partidos obtuvieron representación parlamentaria, siete en 1998.

h/ Elección es de 1994 y 1999. A la fecha de elaboración del presente informe no se había celebrado el comicio de 1999. En 1994, seis partidos y tres coaliciones obtuvieron representación parlamentaria. La primera es la coalición Pueblo Unido, formada por el Partido Revolucionario Democrático, el Partido Liberal Republicano y el Partido Laborista. La segunda es la coalición Alianza Democrática, formada por el Partido Arnulfista, el Partido Liberal Auténtico y la Unión Democrática Independiente. La tercera es la Coalición Cambio 94, formada por el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista, el Partido Renovación Civilista y el Movimiento de Renovación Nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados oficiales de los órganos electorales de cada país centroamericano: Tribunal Supremo Electoral de la República de Guatemala, Tribunal Nacional Electoral de la República de Honduras, Tribunal Supremo Electoral de la República de El Salvador, Consejo Supremo Electoral de la República de Nicaragua, Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica, Tribunal Electoral de la República de Panamá.

suma la debilidad de las instancias u órganos partidarios de ética y disciplina.

Sin embargo, los partidos políticos centroamericanos exhiben diversos grados de democratización interna. En un extremo se encuentran los partidos tradicionales, en los cuales los candidatos a elección, especialmente el candidato a presidente, son electos por las instancias partidarias superiores (Comités Nacionales o Asambleas Generales) en eventos cerrados a la participación de la ciudadanía. Este es el caso, por ejemplo, de un partido mayoritario como ARENA, en El Salvador, y de muchos partidos minoritarios en la región. Otros partidos utilizan una combinación de sistemas. Aplican las convenciones abiertas para la elección de su candidato a presidente, pero reservan la elección de los candidatos al Congreso para las instancias partidarias. Este es el caso, por ejemplo, del Partido Liberación Nacional de Costa Rica hasta 1998, y los partidos Liberal y Nacional de Honduras. Por último, se ha comenzado a experimentar con la elección abierta para los candidatos al Congreso, para citar el caso del Partido Unidad Socialcristiana de Costa Rica.

Finalmente, puede decirse que los partidos políticos centroamericanos han sido conservadores en cuanto a la democratización de su vida política. Han mostrado resistencia u oposición abierta a:

- ▶ una mayor fiscalización externa e interna sobre el financiamiento privado que reciben sus líderes políticos;
- ▶ la posibilidad de presentar candidaturas independientes para los cargos de presidente y vicepresidente; y
- ▶ la fiscalización externa de los procesos electorarios internos de los partidos políticos en la mayoría de los países centroamericanos.

Los partidos políticos enfrentan la desconfianza ciudadana y la apatía electoral

La mayoría de las y los centroamericanos sienten lejanos a los partidos políticos, con la excepción notable de los partidos hondureños. Según el *Barómetro Centroamericano*, cerca del 40% de la población no se siente próxima a ningún partido; en Panamá es un 58%; en Costa Rica, un 46% y en Guatemala y El Salvador, un 45% (PNUD, 1997). De acuerdo con los resultados del *Latinobarómetro*, los entrevistados en los seis

RECUADRO 7.10

Igualdad de oportunidades y de representación política de las mujeres

La igualdad de oportunidades y la equidad de participación y representación política de las mujeres es un proceso incipiente en los partidos políticos de la región. En promedio, en las elecciones para cargos de nivel nacional, las mujeres alcanzan menos del 10% de los puestos en disputa. Sólo en Costa Rica y Panamá existen regulaciones expresas en materia de la representación política de mujeres. Pero, en Costa Rica, donde la legislación obliga a los partidos políticos a una cuota de 40% de representación de las mujeres en los puestos de elección popular, en las elecciones de 1998 los partidos incumplieron abiertamente, o encontraron fórmulas para mantener su baja elegibilidad (Proyecto Estado de la Nación, 1998). Algunas situaciones atípicas han sido la elección de Violeta Barrios como presidenta de Nicaragua, en 1990; y la reciente elección de Mireya Moscoso en Panamá.

Fuente: Rosales, 1999.

países, en porcentajes que oscilan entre el 79% y el 87%, consideran que los políticos se preocupan “nada o muy poco” por los problemas que interesan a la gente (Garita, 1998). A ello se debe sumar la poca confianza que, sin excepción, inspiran en la ciudadanía (ASIES, 1999; UCA, 1997; Garita, 1997). Esta falta de identificación y de confianza en los partidos políticos coincide con significativos (y crecientes) índices de abstención electoral en todos los países de la región, salvo Honduras (Gráfico 7.2). Por supuesto que el abstencionismo también tiene que ver con las dificultades existentes todavía, en algunos países, para empadronarse y votar, y con la percepción ciudadana sobre la política y su utilidad, tanto en términos sociales como personales.

La acción ciudadana y el control político de los procesos electorales

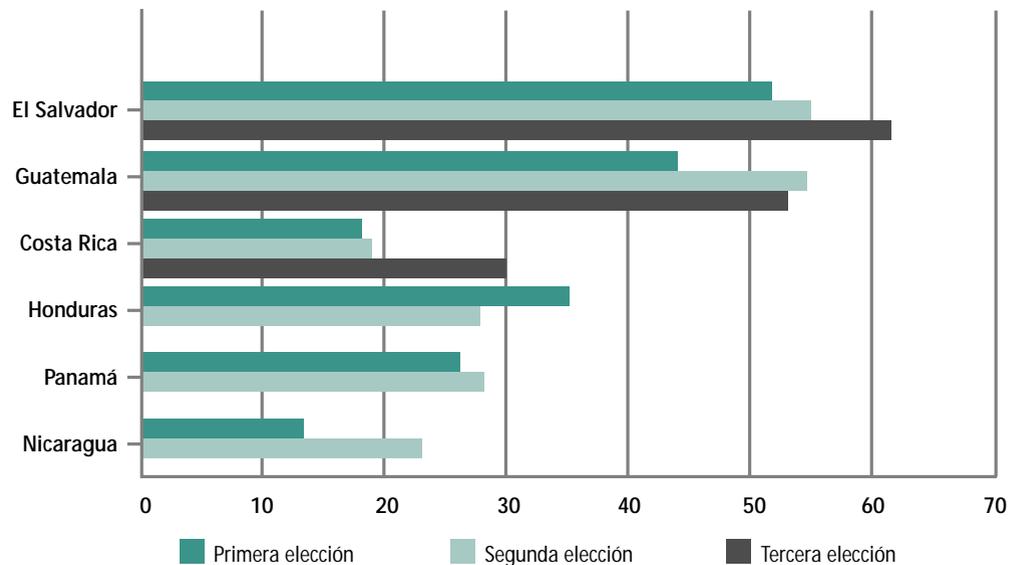
El tercer componente de la democracia electoral es la participación ciudadana en procesos electorales, fuera de los partidos políticos. Se trata de nuevas formas de participación política no partidista, pero con influencia directa en la com-

“Existe una falta de transparencia en la actividad del Estado, una falta de autoridad política que se agrava por la ausencia de la participación de la sociedad civil en la política”

POLÍTICO, NICARAGUA

GRAFICO 7.2

Centroamérica: porcentaje de abstencionismo por país en las elecciones presidenciales de la década de los 90



Las fechas de cada elección son:

Costa Rica: 4 de febrero de 1990, 6 de febrero de 1994 y 1 de febrero de 1998.

El Salvador: 20 de marzo de 1994 (1a vuelta), 24 de abril de 1994 (2a vuelta) y 7 de marzo de 1999.

Guatemala: 11 de noviembre de 1990 (1a vuelta), 6 de enero de 1991 (2a vuelta) y 12 de noviembre de 1995 (2a vuelta).

Honduras: 28 de noviembre de 1993 y 30 de noviembre de 1997.

Nicaragua: 25 de febrero de 1990 y 20 de octubre de 1996.

Panamá: 8 de mayo de 1994 y 2 de mayo de 1999.

Fuente: Informes de las misiones de observación. IIDH/CAPEL.

petición política formal, mediante la introducción de controles, el desarrollo de mecanismos de información y la aplicación de presiones sobre los partidos y las instancias que tienen la responsabilidad de conducir los procesos electorales, tanto para ampliar la democracia interna como para introducir mecanismos que faciliten la participación ciudadana²¹.

La participación cívica electoral no partidaria es reciente en Centroamérica, tanto en países como Costa Rica, de larga tradición democrática, como en aquellos que iniciaron aperturas democráticas en los años 80 y 90. Sin embargo, su emergencia en la región es importante por varias razones:

■ Se trata de una forma de participación ciudadana que se ha desarrollado en democracias consolidadas.

■ Puede ser un indicador del ejercicio de una ciudadanía más activa; pero, a la vez, refleja la desconfianza de la ciudadanía en los procesos electorales, en la posibilidad de que estos sean conducidos en forma eficiente y arrojen resultados que muestren fehacientemente la voluntad popular expresada en las urnas²².

■ Finalmente, esta participación puede constituirse también en un mecanismo de rendición de cuentas de los actores partidistas e institucionales del proceso electoral, que podría ayudar en su desarrollo y perfeccionamiento. Como ha sido señalado, en Centroamérica la política es vista como una actividad de élites, alejada de las preocupaciones cotidianas de la mayoría de la población. Un mayor control ciudadano sobre estas actividades podría influir sobre los partidos y los organismos encargados de conducir los procesos electorales.

Este tipo de participación adopta distintas formas según las circunstancias nacionales, esto es, el nivel de legitimidad alcanzado por las instancias que organizan y desarrollan los procesos electorales, el grado de organización de la sociedad civil y de desarrollo de la opinión pública, y la extensión del respeto a las libertades ciudadanas esenciales. No obstante, las reglas electorales en la región levantan barreras importantes para la participación cívica no partidaria.

Poca apertura legal a la participación cívica no partidaria

No existe en el istmo un marco jurídico que permita la participación de organizaciones cívicas en las elecciones, salvo en el caso de Guatemala, donde la Ley Electoral y de Partidos Políticos autoriza el establecimiento de asociaciones con fines de cultura y formación política, que tengan como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional y, en tal carácter, puedan hacer publicaciones de índole política por cualquier medio y, por tanto, participar en el proceso electoral²³. En Nicaragua la Ley Electoral faculta al Consejo Supremo Electoral para la acreditación de observadores del proceso. Aunque un reglamento de observación internacional prohibía la presencia de nicaragüenses dentro de los grupos observadores, se aprobaron ciertas normas para posibilitar su participación.

En la mayoría de los casos, entonces, las iniciativas ciudadanas de participación en los procesos electorales se han realizado fuera de los marcos legales, acogidas a lagunas u omisiones en las leyes electorales, o a reglamentaciones parciales. En Costa Rica, el Código Electoral, que data de 1952²⁴, define implícitamente el proceso electoral como un espacio para la acción ciudadana organizada en partidos. Hasta 1994 era prácticamente imposible participar de otra forma, sobre todo en los últimos tres meses de la campaña electoral, en los que solamente los partidos políticos podían hacer uso de los medios de comunicación, con el propósito de emitir comunicaciones que tuvieran que ver con el proceso. La contravención a esta norma implicaba la comisión de un delito electoral. En marzo de 1997, la Sala Constitucional declaró inconstitucional el inciso c) del artículo 85 del Código, que contenía dicha prohibición, abriendo así la posibilidad de que la ciudadanía recibiera mensajes relacionados con el proceso electoral, emitidos desde fuera del ámbito de los partidos legalmente inscritos.

RECUADRO 7.11

Tipos de participación ciudadana

Valverde y Núñez, con base en la observación de las experiencias latinoamericanas, han propuesto una tipología integrada por cinco categorías que facilita la observación del caso centroamericano:

- ▶ Experiencias de control y denuncia.
- ▶ Experiencias de observación cualitativa del proceso y del día de las elecciones.
- ▶ Conteos rápidos y paralelos de resultados electorales.
- ▶ Experiencias de movilización ciudadana para incrementar la participación electoral.
- ▶ Experiencias de información, educación ciudadana y promoción de la participación política y electoral.

Las dos últimas categorías, sin embargo, pueden ser resumidas en una sola, pues las experiencias de información, educación y movilización ciudadana promueven la participación política y electoral.

Fuente: Valverde y Núñez, 1997.

En El Salvador, el Código Electoral de 1992 define implícitamente el proceso electoral como un espacio para la acción ciudadana organizada en partidos. Se prohíbe a los directivos y a los organizadores de asociaciones, agrupaciones o entidades no constituidas en partidos políticos, desarrollar cualquiera de las actividades reguladas por el Código. Algo similar ocurre en Honduras, donde tampoco existe una reglamentación especial que ampare otro tipo de participación ciudadana que no sea propiamente con fines electorales.

En Nicaragua, pese a que la Ley Electoral de 1995 no prevé la participación ciudadana con fines que no sean la elección de autoridades, en julio de 1996 la Asamblea Nacional aprobó la personalidad jurídica del Grupo Cívico Ética y Transparencia. En Panamá existe un reglamento para regular la observación internacional, pero el Código Electoral de 1988 no establece un marco jurídico específico para las iniciativas ciudadanas sin fines electorales, ni el Tribunal Electoral ha emitido reglamentación alguna, salvo en lo que

se refiere a los conteos rápidos de los resultados electorales. No obstante, la acción cívica en este plano se ha realizado sin mayores contratiempos.

Las acciones cívicas son predominantemente las de control ciudadano y denuncia

En Centroamérica, la mayoría de las acciones de participación cívica en las elecciones han estado dirigidas a la observación del proceso electoral y al control y la denuncia, aunque, por supuesto, la situación varía de país a país. Otra acción importante es la información, educación y movilización ciudadana, con miras a la participación política y electoral. Solamente se pudo documentar dos casos de conteos rápidos y paralelos, en El Salvador y Nicaragua (Cuadro 7.18). La mayoría de las iniciativas han sido desarrolladas por organizaciones no gubernamentales y sus redes, aunque también están presentes otros tipos de asociaciones. Muchas de las experiencias, sin embargo, no son recurrentes; es decir, están presentes en un proceso electoral y no en el siguiente, lo que denota cierta inestabilidad. Excepciones notables pueden encontrarse en Guatemala y El Salvador.

En el caso de Costa Rica, por primera vez en su historia reciente grupos organizados y ciudadanos en forma independiente intentaron influir en el proceso electoral de 1998, lanzando iniciativas como el llamado a votar nulo, a manera de protesta contra el incumplimiento de las promesas de campaña por parte de los dos grandes partidos políticos y la corrupción; al abstencionismo, también como forma de protesta²⁵, o haciendo propuestas concretas a los candidatos y los partidos políticos, como fue el caso de la Agenda Política de Mujeres Costarricenses, un intento de información, educación y movilización ciudadana alrededor de demandas concretas en beneficio de la equidad de género²⁶.

En El Salvador, después de la firma de los Acuerdos de Paz, se realizaron algunas experiencias de participación de instancias de la sociedad civil en los procesos electorales de 1994 y 1997. El Consorcio de las Organizaciones no Gubernamentales de Educación Cívica promovió, en 1994, la participación política y electoral de la población y desarrolló tareas de observación electoral, incluyendo conteos paralelos el día de las elecciones²⁷. Con objetivos diferentes, también concurrió en el proceso de 1994 el grupo precisamente denominado Mujeres 94 (Concer-

tación para la Paz y la Dignidad), integrado por organismos de mujeres y ciudadanas independientes, que habían participado en política desde una posición de izquierda²⁸. Este esfuerzo fue retomado en 1997 por la Iniciativa de Mujeres para la Igualdad en la Participación Política y se reflejó en el documento *Plataforma de las Mujeres 1997-2000*, una actualización del documento elaborado en 1993²⁹.

En Guatemala, el Consejo de Organizaciones Mayas (COMG), estableció una comisión permanente de asuntos políticos que ha realizado tareas de control del proceso electoral. El grupo Acción Ciudadana edita *Alerta Legislativa*, una publicación que da seguimiento a la acción de los partidos en el parlamento guatemalteco. El Centro para la Defensa de la Constitución ha realizado tareas de control y seguimiento de los procesos electorales. En los años 90 la atención de la sociedad guatemalteca, sin embargo, ha estado concentrada en las negociaciones de paz y el cumplimiento de los acuerdos a que llegaron el gobierno y las fuerzas insurgentes³⁰.

Activistas del Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH), cuyos orígenes se remontan a 1981³¹, desarrollaron en este país acciones de vigilancia del proceso electoral en 1997. Al igual que el CODEH, otras organizaciones no especializadas en el seguimiento de los procesos electorales han realizado acciones dirigidas a denunciar irregularidades, informar a la población y promover la participación electoral. Entre otras, es posible mencionar a la Fundación Democracia y Desarrollo, el Frente Cívico para la Transformación de Honduras, el Foro Ciudadano, el Movimiento de Mujeres por la Paz Visitación Padilla, el Centro de Documentación de Honduras y la Asociación para una Sociedad más Justa.

En Nicaragua, el Grupo Cívico Ética y Transparencia integró una red de 3,500 voluntarios para observar el proceso electoral de 1996, después de haber pasado por una etapa de selección y capacitación³². Para el día de las elecciones, el grupo montó un sofisticado y ágil dispositivo para el conteo paralelo de los votos emitidos en las diversas regiones del país. Los resultados obtenidos no se dieron a conocer al público hasta cuatro días después de celebradas las elecciones, respetando una directriz emanada del Consejo Supremo Electoral; sin embargo, sirvieron para constatar que el conteo oficial reflejaba la voluntad popular.

CUADRO 7.17

Centroamérica: tipos de intervención ciudadana en acciones de observación electoral, por países

	Tipo de intervención	Acción concreta	Instancia responsable
Costa Rica (1998)	Control y denuncia	Llamados a votar nulo como forma de protestar contra el incumplimiento de las promesas de campaña y la corrupción política	Iniciativas individuales y Grupo Soberanía
	Control y denuncia	Llamados al abstencionismo electoral como forma de protestar contra el proceso electoral, calificado de "antidemocrático, partidocrático y tramposo"	Revista KASANDRA
	Información, educación y movilización ciudadana; promoción de la participación política y electoral	Agenda Política de Mujeres Costarricenses: demandas de las mujeres para definiciones de política pública	Agenda Política de Mujeres Costarricenses
El Salvador (1994)	Información, educación y movilización ciudadana; promoción de la participación política y electoral	Documentación de la población en general y de las zonas que estuvieron bajo control del FMLN; capacitación de miembros de juntas receptoras de votos; campaña de difusión sobre derechos civiles; orientación al electorado; recuento rápido	Consortio de ONG de educación cívica
	Información, educación y movilización ciudadana; promoción de la participación política y electoral	Plataforma de las Mujeres Salvadoreñas: demandas de las mujeres para definiciones de política pública	Mujeres 94 (Concertación para la paz y la dignidad)
	Información, educación y movilización ciudadana; promoción de la participación política y electoral	Plataforma de las Mujeres 1997-2000: demandas de las mujeres para definiciones de política pública	Iniciativa de Mujeres por la Igualdad en la Participación Política
	Control y denuncia	Decreto transitorio que obligó a los diputados electos a presentar constancia de estar al día en las pensiones alimenticias, como requisito para recibir la acreditación correspondiente	Asociación de Madres Demandantes y Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes
Guatemala (1990, 1995 y 1996)	Observación electoral		Consejo de Organizaciones Mayas (COMG)
	Control y denuncia	Publicación periódica de <i>Alerta Legislativa</i> , que da seguimiento a las acciones de los partidos en el Parlamento	Acción Ciudadana
	Control y denuncia	Estudio permanente y control de los procesos electorales	Centro para la Defensa de la Constitución
Honduras (1993)	Información, educación y movilización ciudadana; promoción de la participación política y electoral		Fundación Democracia y Desarrollo
	Observación electoral	Conformación de un grupo de observación doméstica	CODEH

CUADRO 7.17 (continuación)

	Tipo de intervención	Acción concreta	Instancia responsable
Nicaragua (1996)	Observación electoral	Conformación de un grupo de observación doméstica	Grupo Civico Etica y Transparencia
	Conteos rápidos	Capacitación de observadores; diseño de un sistema de captura y procesamiento de datos, conformación de un centro de cómputo	Grupo Civico Etica y Transparencia (con la colaboración de la Universidad Politécnica y la Universidad Americana; asesoría de la Universidad de Toronto)
Panamá (1992) (1994) (1998)	Observación electoral (referéndum)	Conformación de un grupo de observación doméstica	Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz
	Observación electoral	Conformación de un grupo de observación doméstica; encuesta de salida de urnas	Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz; Comité Ecuménico de Panamá
	Observación electoral (referéndum)	Conformación de un grupo de observación doméstica	Comisión Nacional de Justicia y Paz; grupos cristianos; ONG

Fuente: Rojas, 1999; Escobar, 1999; Custodio y Acevedo, 1999; Cansino y Ronualdo, 1999; Vega, 1999.

En Panamá, la primera experiencia de observación electoral doméstica fue realizada por la Comisión Arquidiocesana de Coordinación y Animación Laical (CADCAL), en las elecciones de 1989. A partir de 1992, la Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz ha continuado realizando tareas de observación del proceso electoral con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil y es la instancia líder en las tareas de control y observación de los procesos electorales en ese país³³. En las elecciones generales de 1994, en las que por primera vez se aplicó una encuesta de salida de las urnas (*exit poll*), también participó el Comité Ecuménico de Panamá. Por iniciativa del Comité, en ocasión del referéndum celebrado en 1998, veintiocho organizaciones suscribieron el *Compromiso de la Sociedad Civil*, un documento en el cual se comprometieron “a permanecer vigilantes, a exigir que las conductas electorales del Tribunal Electoral, los funcionarios electorales del Tribunal Electoral, los funcionarios públicos, los colectivos políticos y los medios de comunicación estén apegadas a la ley y a los principios éticos y a exigir que los partidos políticos respeten el Pacto Ético Electoral que han firmado”³⁴. También por iniciativa de la Comisión los partidos políticos firmaron el Pacto Ético Electoral.

Relaciones interinstitucionales, financiamiento e impacto

Buena parte de las organizaciones cívicas centroamericanas que participan en los procesos electorales mantiene relaciones con partidos políticos e iglesias. Los problemas que afrontan los organismos electorales, tanto desde el punto de vista técnico como de legitimidad social, llevan a algunos partidos a propiciar el surgimiento de instancias de control ciudadano, a veces con el apoyo de instituciones de reconocido prestigio, como la Iglesia Católica. Estas relaciones con los partidos aparecen desdibujadas y, en algunos casos, son neutralizadas por la presencia de grupos realmente independientes. En otros casos, se trata de grupos auspiciados por la Iglesia Católica, con la cual mantienen relaciones abiertas y transparentes. No es posible afirmar, entonces, que en la mayoría de los casos se trata de iniciativas de la sociedad civil *stricto sensu*.

Dadas las limitaciones señaladas en las leyes electorales para el funcionamiento de estas iniciativas, las relaciones con los organismos electorales son generalmente débiles y, en algunos casos, conflictivas. Desde el punto de vista de estos organismos, las iniciativas ciudadanas

posiblemente son percibidas como una amenaza para su legitimidad, todavía en proceso de consolidación en buena parte de los casos³⁵.

En lo referente al financiamiento, sobre todo para las actividades que tienen que ver con procesos sofisticados de conteo de resultados electorales, la ayuda externa ha sido un soporte fundamental, aunque no existen datos sobre los recursos recibidos. Tampoco es fácil determinar el impacto de las iniciativas señaladas sobre el sistema político de cada país. Los resultados de las elecciones hacen pensar que las tareas de información, educación y movilización ciudadana, y de promoción de la participación política y electoral distan de impactar a amplios grupos del electorado.

El desafío regional de la calidad democrática

Pese al impulso democratizador que se ha experimentado durante la última década, hoy las y los habitantes de la región abrigan importantes y crecientes dudas acerca del funcionamiento de la democracia y acerca de la capacidad de la convivencia democrática para acercarse a los ideales de igualdad política, pluralismo, civilidad política y rendición de cuentas, sobre los cuales la democracia dice sustentarse. Mucha atención ha si-

do dedicada, con razón, a las fallas y debilidades de las democracias del istmo, algunas de las cuales han sido documentadas en este informe, especialmente las referidas al establecimiento de Estados democráticos de derecho y las democracias electorales. Corregir estas debilidades ciertamente implica grandes esfuerzos por parte de la ciudadanía y las instituciones, con el fin de establecer bases firmes y duraderas para todas las democracias del área.

Sin embargo, el principal desafío político de los centroamericanos es elevar la calidad de sus democracias. Pugnar por afianzar los requisitos mínimos para el funcionamiento democrático resulta indispensable para evitar las tentaciones autoritarias que afloran en otras partes del continente. Pero es insuficiente. Resulta necesario fortalecer los componentes representativos y participativos de las democracias centroamericanas, y no enfatizar uno en detrimento del otro, con el fin de crear convivencias políticas basadas en el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos en la resolución de los asuntos de interés público. Una experiencia democrática importante, que debe ser estudiada con mayor detalle por crear nuevas formas de representación y de participación de la sociedad civil, es el de los recientes procesos de concertación en la mayoría de los países del istmo (Recuadro 7.12)

RECUADRO 7.12

Diálogo y negociación en Centroamérica

Mario Solórzano

El cambio sufrido por las sociedades centroamericanas en el curso de los últimos tres quinquenios podría medirse por el salto entre los regímenes políticos autoritarios del pasado, encabezados por figuras militares, y la existencia actual de presidentes civiles democráticamente electos, en procesos legítimos y en el marco del respeto a las libertades de opinión, de organización y de participación de la ciudadanía.

La democracia instrumental, entendida como el régimen político que se caracteriza por la celebración de elecciones periódicas, libres y abiertas, para elegir autoridades en una genuina competencia política, dentro de un libre y respetado ejercicio de las libertades de asociación, información y comunicación, y en el

cual participa sin restricciones la ciudadanía, bajo la garantía que ofrecen las instituciones electorales y judiciales autónomas, es una realidad desde Panamá hasta Guatemala.

Sin embargo, este salto impresionante en el sistema político regional ha requerido un soporte adicional, que va más allá de la formalidad del sistema político y que viene a fortalecer su legitimidad. Este apalancamiento descansa fundamentalmente en el papel de las expresiones organizadas de la sociedad civil, de los partidos políticos y de los gobiernos de la región, dentro de un mecanismo que, en términos generales, ha sido denominado como **diálogos nacionales**, aunque en cada país ha recibido denominaciones diferentes.

En Panamá se denominaron Encuentros Panamá 2000 y Visión Nacional 2020; en

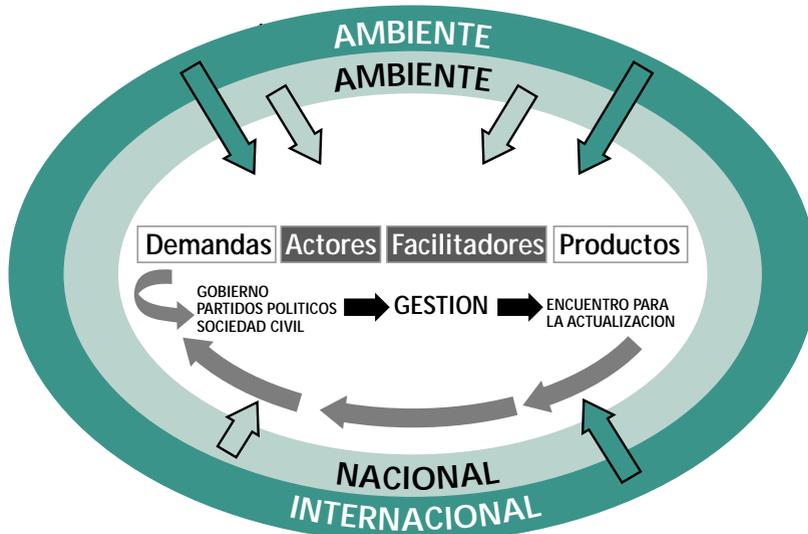
Costa Rica, Concertación Nacional; en Nicaragua, Diálogo Nacional; en El Salvador, Foro de Concertación y Proyecto de Nación. En Guatemala, desde 1982 se han venido dando diferentes diálogos de este tipo, los cuales han continuado luego de la suscripción de los Acuerdos de Paz, en los Encuentros para la Actualización.

En los distintos procesos de diálogo y negociación entre sociedad civil, partidos políticos y gobiernos se han planteado diversas metodologías, aunque en los casos de Panamá y Guatemala se impulsó un modelo de carácter sistémico, que permitió desarrollar exitosamente el proceso en su conjunto, y que sirvió como una metodología ilustrativa para el Diálogo Nacional en Nicaragua y la Concertación Nacional en Costa Rica (Figura 7.1)

RECUADRO 7.12 (continuación)

FIGURA 7.1

Centroamérica: modelo de facilitación para los procesos de concertación



Este modelo descansa en la existencia de un ente facilitador autónomo que, tomando en cuenta el ambiente nacional e internacional, integra la mesa de diálogo, procesa las demandas de los actores y entrega productos, que van siendo legitimados por los actores. El ente facilitador varió entre Panamá y Guatemala, en virtud de que en el primero de los países sirvió como tal la Representante Residente del Progra-

ma de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se hizo acompañar por un Grupo de Ciudadanos Notables, aceptados por el conjunto de los participantes y que asumieron la función de facilitación. En el caso de Guatemala, la facilitación estuvo a cargo de la empresa consultora Gestión Administrativa Múltiple, S.L.

El modelo descansa en cuatro principios: dinamismo, inclusión, consulta y transpa-

rencia. Estos principios son fundamentales para poder alcanzar los objetivos de crear confianza entre los actores, ir solucionando gradualmente las tensiones, convertir las diferencias en un elemento constructivo y establecer un diálogo franco entre los actores.

Las mesas se integraron con diversas expresiones de la sociedad civil, partidos políticos y gobierno, tal como se observa en el Cuadro 7.18.

FIGURA 7.2

Centroamérica: contenido del modelo de facilitación para la concertación

C O N T E N I D O D E L M O D E L O



PRINCIPIOS

- ▶ Dinamismo
- ▶ Inclusión
- ▶ Consulta
- ▶ Transparencia

OBJETIVOS

- ▶ Crear confianza
- ▶ Solución gradual de tensiones
- ▶ Convertir diferencias en un elemento constructivo
- ▶ Diálogo franco

PROCESO DE DIALOGO Y CONCERTACION

RECUADRO 7.12 (continuación)

CUADRO 7.18

Centroamérica: participantes en los procesos de diálogo y negociación

Partidos políticos ^{a/}	Sociedad civil ^{b/}	Gobierno ^{c/}
Oficiales	Empresarios	Representantes designados
Oposición	Trabajadores Pequeña y mediana empresa Mujeres Grupos étnicos Iglesias de todas las denominaciones Universidades Centros académicos y de investigación Cooperativas Medios de comunicación Organizaciones no gubernamentales	

a/ La participación de la oposición política ha tomado rumbos diferentes en cada país: en Panamá se incorporó al proceso de diálogo luego del primer Encuentro Panamá 2000; en Guatemala se levantó de la mesa de diálogo luego de la aprobación de la Agenda, del Reglamento Interno y de las primeras mesas de negociación.

b/ La integración de la sociedad civil depende de su grado de desarrollo en cada país; esta es una decisión difícil, dada la complejidad del concepto. En Panamá y Guatemala se siguieron los mismos criterios, en cuanto a representatividad, incorporación de una mesa amplia e invitaciones a organizaciones para dialogar sobre temas particulares de su interés; por ejemplo, para tratar el tema del seguro social se invitó a los sindicatos de dichas instituciones.

c/ Una característica de estos dos procesos de diálogo fue la participación del gobierno como un invitado más, sin que tuviera una

representación diferente a la del resto de las instituciones.

El resultado de estos diálogos ha sido, en primer lugar, el de darle un mayor contenido participativo a la sociedad en su conjunto. Asimismo, han permitido tratar temas de la agenda de Estado, como, en el caso panameño, lo que concierne a las Leyes del Canal, o temas de la agenda de gobierno, como ha sucedido en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, lo cual dificulta los acuerdos y su cumplimiento, aunque se han logrado avances en ese sentido. Por otro lado, estos procesos han llevado a generar consensos para la aprobación a nivel del órgano legislativo. En el caso de Panamá, los temas de debate, particularmente la Ley de la Autoridad del Canal de Panamá y la Ley de los Planes General y Regional de Uso de Suelo de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), luego de su aprobación en los Encuentros de Coronado, fueron aprobados por unanimidad por la Asamblea Legislativa.

En muchos países latinoamericanos, los gobernantes consideran que para ejecutar con rapidez las reformas económicas y sociales, se necesita vaciar a las instituciones de su contenido democrático, pues se achaca a la democracia cierto grado de ineficiencia y gradualismo. Además, se ha canalizado el descontento ciudadano para estimular la antipolítica, un rechazo a los políticos y las instituciones democráticas. Con un pasado reciente tan dramático, Centroamérica no puede darse el lujo de desperdiciar su oportunidad democrática.

Se necesita elevar la capacidad política para efectuar reformas económicas, sociales e institu-

cionales mediante el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas democráticas. La democracia no se opone a las reformas, pero sí a los actos autoritarios. El arraigo de todas las democracias centroamericanas pasa por la capacidad de la ciudadanía y los gobernantes para oponer a la falsa disyuntiva de “más reformas, menos democracia”, una respuesta más inteligente: “a más democracia, más reformas”. Redoblar los esfuerzos para fortalecer el sentido cívico y el poder de la ciudadanía es, pues, uno de los principales desafíos democráticos en la región.

Notas

1 En 1978, sólo Costa Rica tenía un régimen democrático (Paige, 1997; Booth, 1989; Rueschemeyer, et al, 1992). En el resto de los países existían diversos tipos de regímenes autoritarios, todos ellos con fachada electoral (Collier y Levitski, 1996). Por su parte, Belice era todavía una colonia inglesa.

2 Por razones conceptuales y prácticas, en este capítulo se emplea el término impulso democratizador y no los conceptos de transición democrática (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986) o el de consolidación democrática (Linz y Stepan, 1996). Por transición democrática se entiende el proceso de sustitución de un régimen autoritario por uno democrático, en el sentido de que cumple con los requisitos poliárquicos estipulados por Dahl, 1971. Por consolidación democrática se entiende aquella situación política en la que la democracia se instaure como "la única opción disponible", *the only game in town* (véase también, Przeworski, 1991). El término impulso democratizador se emplea como sinónimo de democratización, es decir, el proceso tendiente a crear instituciones democráticas en una transición democrática, o bien, a profundizar el carácter democrático de las instituciones de un régimen democrático (es decir, democratizar la democracia). Como tal, un impulso democratizador puede ocurrir, entonces, tanto en transiciones democráticas como en procesos de consolidación. ¿Por qué emplear este término en lugar de los otros? Primero, cuando se analiza tendencias regionales en Centroamérica, debe lidiarse con la variedad de situaciones, desde Costa Rica, cuya democracia es la más estable y antigua de Latinoamérica, hasta Nicaragua, que todavía enfrenta problemas para culminar su transición democrática. Segundo, el interés es captar el proceso democratizador en la última década, común a todos los países de la región, incluida Costa Rica, más allá de las diferencias apuntadas anteriormente. Debe anotarse, sin embargo, que el término impulso democratizador es de carácter descriptivo y no pretende sustituir a los otros. Finalmente, este informe, antes de entrar en una discusión sobre las transiciones democráticas, tiene el interés de examinar los avances y debilidades democráticas de la última década.

3 Collier y Levitski encuentran que la literatura politológica sobre democracia ha acuñado más de trescientas calificaciones para regímenes que cumplen con algunos pero no todos los requisitos poliárquicos. Son las democracias disminuidas, por ejemplo, "pseudodemocracias", "democracias electoralistas", "democracias delegativas" o "semidemocracias" (Collier y Levitski, 1996). Democracia "a secas" es una expresión equivalente al concepto de poliarquía (Dahl, 1971).

4 Sobre la ALIDES, véase el Capítulo 12. Por otra parte, los tres principios básicos e interdependientes del proceso de Esquipulas (paz, democracia y desarrollo) se fundamentaban en la necesidad de superar la exclusión social y económica, causa primaria de los conflictos armados y la violencia política. Dentro de los países centroamericanos, y en el proceso de integración regional, se asume una dimensión política y un nuevo modelo de seguridad democrática que incorpora la participación de la ciudadanía y el desarrollo institucional como ejes básicos para el progreso.

5 Por calidad de la democracia se entiende el grado en que, amparada a las garantías de un régimen poliárquico, una convivencia política se basa en el ejercicio de valores democráticos. Este concepto es una herramienta conceptual para penetrar en los complejos nexos existentes entre democracia (como visión) y poliarquía (como democracia *realmente existente*). Permite postular la existencia de poliarquías con distinta calidad democrática y distinguir los requisitos mínimos para la existencia de una democracia, las garantías poliárquicas del proceso de democratización, que es siempre un proceso abierto (Gutiérrez y Vargas, 1998).

6 Así, por ejemplo, el *Informe de Desarrollo Humano de Honduras* (1998) centra su atención en la transición democrática y en la reforma del Estado. El informe *Guatemala: los contrastes del desarrollo* (1998) estudia también el tema de la transición democrática, pero incluye otros aspectos, tales como la multiétnicidad, la violencia y la inseguridad ciudadana. El *Informe sobre el Estado de la Nación* de El Salvador (1999), como los anteriores, atiende el tema de la transición, e incluye aspectos relativos al sistema de partidos políticos y la descentralización. Los cuatro informes sobre el *Estado de la Nación de Costa Rica* (1995-1998) profundizan en aspectos relacionados con el funcionamiento institucional del sistema político y no incluyen referencias a la multiétnicidad.

7 La mayor parte de las reformas a los códigos penales que incrementan la pena privativa de libertad o introducen la pena de muerte ha obedecido a presiones ejercidas sobre las instituciones estatales, provenientes de diversos sectores sociales que experimentan una alta sensación de inseguridad ante el problema delictivo.

8 Según lo denunció Amnistía Internacional, en el caso de las primeras ejecuciones realizadas existían serias dudas sobre la calidad de la asistencia legal que habían tenido los sentenciados (Amnistía Internacional, 1997). Sin embargo la cifra citada no se refiere a la firmeza de las sentencias a muerte. Varias de ellas se han revertido mediante las impugnaciones legales previstas por el ordenamiento jurídico guatemalteco.

9 Sobre las dificultades del análisis histórico debe indicarse que, mientras en algunos países las series estadísticas datan de hace veinte años (Costa Rica y Nicaragua), en otros apenas se inician (Guatemala, El Salvador y Honduras).

10 Se entiende por crimen violento el conjunto de infracciones a las leyes penales tipificadas como delitos contra la persona o delitos contra la vida y la integridad personal: por ejemplo, lesiones (con arma blanca y de fuego), agresiones, homicidios.

11 Al respecto, véase los estudios realizados por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador.

12 El análisis de estos aspectos tiene como fuente principal a United States Government, Department of State, Country Commercial Guides, 1997, 1998 y 1999.

13 Un régimen presidencialista es uno en el cual el jefe del Ejecutivo es electo por votación universal y directa de la ciudadanía (Mainwaring y Shuggart, 1998; Linz y Valenzuela, 1994).

14 Un Poder Legislativo débil es aquel con pocos medios para a) ejercer eficazmente una labor de control político sobre el Ejecutivo, mediante sistemas de rendición de cuentas; b) ejercer eficazmente una influencia política sobre las políticas de Estado, mediante la iniciativa parlamentaria y la capacidad de bloquear ciertas iniciativas del Ejecutivo. Por su parte, un Poder Legislativo indisciplinado resulta cuando a) el Ejecutivo no logra mantener una fracción oficial que responda oportuna y eficazmente al partido en el gobierno; b) la fracción oficial no tiene mayoría en el Congreso ni puede formar coaliciones estables para ejercer de manera recurrente una mayoría parlamentaria.

15 "Los partidos políticos son los agentes principales de la representación política y son, virtualmente, los únicos que permiten el acceso a las posiciones elegibles en las democracias políticas. (...) Los partidos, entonces, son actores fundamentales en la configuración del paisaje político. En este sentido, enfatizamos que no sólo son un reflejo, sino que también modelan las estructuras sociales económicas y culturales" (Mainwaring y Scully, 1995; traducción libre).

16 Bajo este esquema, el votante marca sobre la bandera del partido (o coalición) de su preferencia en la papeleta de votación, con lo que se obliga al elector a que escoja entre las listas, decididas generalmente por las estructuras internas de los partidos políticos. En la región no se practica la forma de voto uninominal, mediante el cual el elector tiene la posibilidad de escoger al candidato que desee, independientemente del lugar que ocupe en las listas respectivas.

17 Información complementaria considerada en esta tabla tiene como fuente el ensayo "Sistemas electorales y gobernabilidad", en *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. Nohlen, Dieter (editor). IIDH. San José, Costa Rica. 1993.

18 Por ejemplo, en Guatemala, la desproporción entre distritos electorales es la siguiente:

19 Por ejemplo, en Nicaragua se establece la figura electoral de la suscripción popular como un medio más por el cual los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de presentar candidatos para participar en las elecciones de alcaldes, vicealcaldes, concejales municipales en todo el país y miembros de los consejos en las regiones autónomas de la costa atlántica. En Guatemala los comités cívicos electorales también postulan candidatos para integrar las corporaciones municipales, alcalde, síndicos y concejales (véase Capítulo 8).

20 Lo anterior por el hecho de que en 1994 predominaron las coaliciones, en vez de los partidos unitarios. El índice del número efectivo de partidos se situó en un 4.0 en ambas elecciones, lo cual indica que su formato tiende al multipartidismo (cuatro partidos).

21 Las razones que explican dicha participación son varias. Para algunos, tienen que ver con el creciente distanciamiento ciudadano con la política tradicional y los partidos y, en general, con las transformaciones que está sufriendo la política como consecuencia de la introducción "de las nuevas tecnologías de la información sobre el debate político y las estrategias de búsqueda del poder". (Castells, 1998).

22 Refiriéndose a la crisis de la política que afecta en mayor o menor medida a todos los países democráticos, Manuel Castells dice que es posible observar tres tendencias en el comportamiento ciudadano: creciente interés en el espacio político local, un mayor aprovechamiento de la oportunidad que ofrece la comunicación electrónica para incrementar la participación política y la movilización en torno a causas "no políticas", cuando menos no enmarcadas dentro de lo que tradicionalmente ha sido señalado como de interés político. Se trata de un tipo de participación ciudadana que tiene como objetivo incidir sobre el proceso político, pero que no está interesada en la elección de candidatos propios para puestos de elección. Dice Castells que "Estas formas de movilización política, que podrían definirse como política no partidista, orientada a un tema concreto, parecen obtener cada vez mayor legitimidad en todas las sociedades y condicionar las reglas y resultados de la competición política formal." Y agrega: "Relegitiman la preocupación por los asuntos públicos en las mentes y vidas de la gente." (Castells, 1998).

23 Al respecto, véase artículos 115-120 de la citada ley.

24 Cabe mencionar que, en más de cuatro décadas de vigencia, ha sufrido reformas sucesivas. La última reforma importante fue aprobada en 1996.

Número de escaños por habitantes en Guatemala (elección de 1995)

Habitantes por escaño	# departamentos	% departamento	% población
Menos 100,000 habitantes	13	56.5	73.5
100,000 a 125,000 habitantes	6	26.1	17.0
125,001 a 150,000 habitantes	2	8.7	4.4
Más de 150,000 habitantes	2	8.7	5.1

Fuente: datos del TSE y elaboración de ASIES.

25 Los llamados a votar nulo como una mecanismo de denuncia fueron sustentados por personas y grupos que no estaban orgánicamente articulados, salvo en el caso de Soberanía, grupo cívico cuyos orígenes se remontan a 1985. El abstencionismo como forma de protesta contra un proceso electoral considerado como "antidemocrático, partidocrático y tramposo", también ubicado dentro de la categoría de control y protesta, fue promovido, por segunda vez durante un proceso electoral, por la revista Kasandra, fundada en 1989. Esta revista se caracteriza por sus posiciones iconoclastas. A pocos días de las elecciones de 1998 participó en una manifestación cuyo lema era "Si nadie cumple, vote por nadie".

26 La Agenda Política de Mujeres Costarricenses, que se desarrolló a partir de las acciones de seguimiento realizadas por un grupo de mujeres a los compromisos asumidos por el gobierno costarricense en la Conferencia Mundial de Beijing, celebrada en 1995, se nutrió de los esfuerzos realizados en esa misma línea por otras mujeres centroamericanas. En el grupo participaban tanto mujeres de ONG, de instituciones del Estado y de diversos partidos políticos, como ciudadanas independientes. La Agenda se definió como "...una iniciativa de mujeres costarricenses, independiente de los partidos políticos, que pretende poner a jugar en el ámbito político y público planteamientos y propuestas de las mujeres, que tiendan a alcanzar la justicia, igualdad y equidad de género en la economía, la salud, la educación, la toma de decisiones, la ecología, la familia, el arte, la diversidad cultural, los medios de comunicación masiva y el trabajo..."

27 En El Salvador, el Consorcio de ONG de Educación Cívica agrupó a cuatro organizaciones: la Iniciativa Social para la Democracia (ISD); el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador (IEJES); el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Local y la Democracia (Fundaspad); la Asociación Camino de la Paz (CAPAZ) y el Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos (ISED).

28 La Concertación para la Paz y la Dignidad (Mujeres 94) fue el producto de una convocatoria realizada por los organismos de mujeres, en la que también participaron mujeres independientes. Mujeres 94 lanzó, en agosto de 1993, la *Plataforma de las Mujeres Salvadoreñas*, un documento dirigido a "incidir políticamente en la coyuntura electoral, en las estructuras partidarias, asumiendo nuevas formas de hacer política desde los intereses de las mujeres...". Pese a la prohibición contenida en el Código Electoral, cuarenta mujeres pertenecientes a Mujeres 94 fueron acreditadas por la Procuraduría de los Derechos Humanos como observadoras del proceso electoral. Una situación similar se presentó con la Iniciativa de Mujeres por la Igualdad en la Participación Política, que elaboró la *Plataforma de las Mujeres 97-2000*.

29 También en 1997, la Asociación de Madres Demandantes y el Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes lograron que se aprobara un decreto transitorio que obligó a los diputados electos a presentar una constancia de que sus obligaciones por concepto de pensiones alimenticias se encontraban en regla, como un requisito para recibir sus credenciales.

30 En Guatemala, el COMG es una agrupación de quince organizaciones. Incluye a la Asociación Guatemalteca de Escritores Mayas (AEMG), la Asociación para la Cooperación Indígena Integral (ASOCOINDI) y la Fundación Agrícola de Guatemala (ULEU). Acción Ciudadana es una entidad constituida en 1996, registrada legalmente como Sociedad Civil, que promueve la participación ciudadana en el control de los procesos políticos, sobre todo en los ámbitos legislativo y municipal. Además del COMG, Acción Ciudadana y el Centro para la Defensa de la Constitución, se puede

mencionar otras asociaciones y grupos que realizan actividades de información y promoción electoral, como la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), la sede en Guatemala de la FLACSO, la Asociación Pro-Democracia y Desarrollo, el Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz y Convergencia de Mujeres.

31 CODEH es una organización especializada en la vigilancia del respeto a los derechos ciudadanos, incluyendo los político-electorales.

32 En Nicaragua, el Grupo Cívico Ética y Transparencia estuvo apoyado por el Consejo de Organismos e Instituciones, integrado por once entidades. Se recibió, además, la colaboración de la Universidad Politécnica, la Universidad Americana y la Universidad de Toronto, así como la asistencia económica procedente de cuatro de las organizaciones estadounidenses que son financiadas por la AID, además del Centro Carter y organismos suecos. Los orígenes de Ética y Transparencia, que se organizó en los primeros meses de 1996, se encuentran en un viaje que realizaron dos líderes de organizaciones no gubernamentales nicaraguenses a Perú, en noviembre de 1995, para observar las elecciones municipales de ese país, apoyados por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, del Partido Demócrata de los Estados Unidos (Saballos, 1997).

33 Aunque su misión es la defensa y promoción de los derechos humanos, la justicia y la paz, de acuerdo con lo que postulan el Evangelio y la Doctrina Social de la Iglesia, las acciones de la Comisión Interdiocesana de Justicia y Paz también han estado dirigidas hacia la información, educación y movilización ciudadana, y a la promoción de la participación política y electoral. Esta Comisión, que depende precisamente de la Conferencia Episcopal y pertenece a la Pontificia Comisión Iustitia et Pax, con sede en Roma, ha contado con un creciente apoyo de ONG, otras iglesias cristianas y asociaciones diversas de la sociedad civil. Entre ellas se puede mencionar el Comité Ecueménico de Panamá, el Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA), el Comité Panameño por los Derechos Humanos, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP), el Centro de Capacitación Social y CIVITAS, capítulo de Panamá.

34 Las organizaciones firmantes (organizaciones no gubernamentales, grupos cívicos, sindicatos, asociaciones de productores, gremios profesionales, organizaciones de derechos humanos, grupos de mujeres), se reunieron en diversas ocasiones con la comisión y se involucraron activamente en las tareas de capacitación, orientadas a realizar la observación del proceso electoral en óptimas condiciones (Vega, 1999).

35 En Costa Rica, por ejemplo, el Tribunal Supremo de Elecciones, ante los llamados a votar nulo o abstenerse, lanzó una fuerte campaña por los medios con el lema "Yo sí voto, porque amo a Costa Rica."

Capítulo 7

El desafío de los Estados de derecho y la representación democrática.

Coordinadores: Eduardo Núñez, del Centro de Asistencia y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL) y Fernando Zeledón, de la Maestría Centroamericana de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (MCCP-UCR), con la asistencia de investigación de Krissia Brade.

La investigación fue realizada mediante convenio con IIDH-CAPEL y MCCCP-UCR .
Investigadora regional de la sección de estado de derecho: Laura Chinchilla.

Informes nacionales sobre Estado de Derecho: Brenda Quiñonez, Guatemala; Kenneth Madrid, Honduras; Rafael Benítez, El Salvador, Sergio Cuarezma, Nicaragua; Javier Arguedas, Costa Rica; Marcela Márquez, Panamá. El asistente de investigación fue Randall Arias.

El tema sobre el estado de derecho fue realizado gracias a un acuerdo con el proyecto Regional de Justicia del PNUD.

Investigador regional sobre sistemas electorales y partidos políticos: Rotsay Rosales, de MCCP-UCR.

Investigadores nacionales de la sección de sistemas electorales y partidos políticos: Carlos Escobar, de Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Guatemala; Ramón Custodio y José Acevedo, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH), Honduras; Félix Ulloa hijo, El Salvador; Gladys Bodán, Hagamos Democracia, Nicaragua; Guillermo Villalobos, Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL), Costa Rica; Lina Vega, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana de Panamá y para la elaboración de indicadores de volatilidad y partidos políticos efectivos, César Zúñiga, Universidad de Costa Rica.

Investigador regional de la sección sobre acción ciudadana en los procesos electorales: Manuel Rojas, de MCCP-UCR.

Investigadores nacionales de la sección sobre acción ciudadana en los procesos electorales: Carlos Escobar, ASIES de Guatemala; Ramón Custodio y José Acevedo, CODEH de Honduras; Sonia Cansino y América Ronualdo, El Salvador; Manuel Rojas, MCCP-UCR Costa Rica; Lina Vega Abad, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana de Panamá.

Las ideas sobre calidad de la democracia están tomadas de la propuesta formulada por Miguel Gutiérrez Saxe y Jorge Vargas Cullell.

Recuadro de Mario Solórzano sobre concertación democrática en Centroamérica.

