

## CAPITULO

## 6

## El desafío de la democratización de los regímenes políticos

### PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles son los avances, debilidades y riesgos de la democratización de los regímenes políticos en Centroamérica?

### PREGUNTAS ESPECIFICAS

- ¿En qué medida los procesos de cambio democrático han conducido a una redefinición de las relaciones cívico-militares?, ¿se ha logrado establecer controles democráticos efectivos de las fuerzas armadas?, ¿se ha redimensionado la institución militar y redefinido sus funciones?, ¿qué limitaciones ha habido en el fortalecimiento de la supremacía civil?, ¿puede hablarse de obstáculos en las relaciones cívico-militares para el avance de la democracia?
- ¿Garantizan los sistemas electorales centroamericanos la realización de elecciones libres, limpias, competitivas y basadas en la más amplia participación ciudadana?, ¿promueven los sistemas electorales centroamericanos la conformación de sistemas de partidos políticos estables y representativos?
- ¿Favorece la legislación que regula el financiamiento a los partidos la transparencia y el escrutinio público?, ¿hay amenazas de fuentes ilícitas sobre los partidos políticos?, ¿qué supervisión y control sobre el financiamiento político ejercen las entidades a cargo de estas funciones?
- ¿Cuál es el estado de la libertad de prensa y el derecho de información?, ¿cuáles son las tendencias dominantes de su evolución?, ¿cuál ha sido la contribución de los medios de comunicación a la construcción de la democracia?

### Valoración del informe Estado de la Región (1999)

Ninguno de los conflictos militares que en 1988 desgarraban la región perdura. Ningunos de los regímenes autoritarios existentes en 1978 sobrevive hoy (1999). 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 democratizador. 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 en muchos casos, sobre el poder estatal.

La fortaleza, y hasta el arraigo, de este impulso democratizador es objeto de un intenso debate político. Innumerables problemas políticos, 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 que uno de cada cinco centroamericanos pertenece a este grupo étnico. 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. 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), 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 cuarenta, 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 calidad.

# El desafío de la democratización de los regímenes políticos

## Valoración del Segundo Informe (2003)

El impulso democratizador de Centroamérica ha perdido dinamismo. La mayoría de los regímenes políticos existentes en el istmo -sistemas electorales y de protección de derechos y libertades ciudadanas (recuadro 6.1)-, no muestra nuevos y significativos avances en relación con los logros obtenidos en los últimos años del siglo XX. En algunos casos hasta se han producido involuciones parciales. En el ámbito de los sistemas electorales persisten desequilibrios para la competencia, incluyendo como un importante desafío las debilidades en las normas del financiamiento político. En el proceso de desmilitarización no se complementaron las reformas jurídicas e institucionales con mecanismos que garanticen el control democrático sobre los ejércitos. Y con respecto a la protección de libertades, en particular la libertad de expresión, se mantienen limitaciones legales y presiones sobre los medios de comunicación -y en algunos casos, una politización indebida- que obstaculizan el avance hacia contextos más favorables.

Centroamérica ha entrado en una nueva época de democratización. A diferencia de la anterior, ocurrida en los años ochenta y noventa del siglo pasado, en la cual los avances fueron muchos y rápidos, y fue evidente el desmontaje de los autoritarismos, la época actual se caracteriza por avances democráticos más esporádicos y lentos, aunque ciertamente las tareas son de mayor complejidad. Hoy el funcionamiento de las democracias se sustenta en los logros del período precedente, pero también en los legados no resueltos de estos autoritarismos.

Los regímenes que emergen, al concluir el breve pero decisivo primer impulso de democratización regional, tienen zonas de baja

calidad democrática, aunque con diferencias en los distintos países. Los logros que significan la realización de elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, la reducción de los presupuestos militares y el reconocimiento legal de los derechos ciudadanos, contrastan con las debilidades que en la mayoría de los casos existen en el marco institucional y legal que regula los sistemas electorales y de partidos políticos, el poco desarrollo de controles civiles eficaces sobre las fuerzas armadas y las deficiencias en la protección de las libertades. Elevar la calidad democrática de estos regímenes implica enfrentar desafíos para hacer más equitativas las reglas de acceso al poder político. En resumen, en Centroamérica la democratización de los regímenes políticos no es tarea concluida.

Hoy en día, los desafíos pendientes, relacionados con el mejoramiento de la calidad democrática, tienen una implicación política que interesa subrayar. En la región cunde el descontento ciudadano. Se trata de ciudadanías que, luego de alcanzar la paz a costa de grandes sacrificios, esperaban una época de sostenido progreso social y económico y democracias más atentas y sensibles a las pobres condiciones de vida en las que la mayoría de la población está sumida. Son ciudadanías que han aprendido a ejercer sus derechos, aunque buena parte de ellas tiene poca experiencia de vivir en democracia. Estos son datos clave. Por una parte, estas ciudadanías empujan por nuevos avances políticos; por otra, demandan respuestas a sus problemas y piden democracias más eficientes en la tarea de impulsar el desarrollo en la región (recuadro 6.2). En ambos frentes, los regímenes democráticos exhiben vulnerabilidades que conviene atender, para enfrentar las tentaciones de una “vuelta al pasado” o la emergencia de “manos duras” que prometen ilusiones.

## RECUADRO 6.1

**Concepto de democracia en el Informe** (capítulos 6 y 7)

En el presente Informe se entiende por democracia un sistema que organiza el acceso y el ejercicio del poder político en una sociedad a partir del reconocimiento y la protección institucional de los derechos ciudadanos. Una democracia descansa en un régimen político, es decir, en el conjunto de normas e instituciones que regulan el acceso al poder. En el caso de un régimen democrático, este acceso se logra mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, para lo cual requiere el reconocimiento y protección de un conjunto de libertades y derechos ciudadanos.

Una democracia incluye dimensiones que van más allá de un régimen político, entre ellas los modos de organizar el Estado para asegurar la protección y el respeto de los derechos ciudadanos y la subordinación de los gobernantes a la ley. Sin estas dimensiones es imposible su existencia y funcionamiento. Por ejemplo, un régimen democrático no puede funcionar sin una separación y un mutuo balance de poderes de Estado, o sin una normativa constitucional y legal que garantice la neutralidad e independencia de los órganos electorales.

Estas dimensiones, pese a ser componentes constitutivos de las reglas de acceso al poder, no están limitadas exclusivamente a esta cuestión. Refieren, además, a los modos en que se ejerce el poder en una sociedad, pues la vigencia de las libertades públicas o la separación de poderes no se limita a los períodos electorales. Todo gobernante democráticamente electo está compelido a respetarlas durante su gestión.

La concepción de una democracia más allá del régimen es producto de varios años de reflexión. Desde un punto de vista teórico se basa en las elaboraciones más recientes del politólogo Guillermo O'Donnell, quien ha subrayado la vinculación entre las dimensiones "intra" y "extra" régimen en el estudio de la democracia. Esta es una cuestión descuidada por las teorías políticas, pero de gran importancia para América Latina, que el Informe rescata como punto de partida para el análisis. Desde un punto de vista empírico, se sustenta en la experiencia de la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, publi-

cada en junio del 2001 en Costa Rica, la que ha sido continuada por sucesivos Informes sobre el Estado de la Nación de ese país. En la Auditoría se encontró que, para las y los ciudadanos costarricenses, la democracia ha llegado a ser bastante más que un sistema político para elegir periódicamente el gobierno. A fuerza de experimentar cotidianamente con ella por décadas, han empujado las fronteras de la imaginación y las exigencias ciudadanas hacia nuevos territorios y, hoy en día, la democracia para estos ciudadanos es una idea más inclusiva, que comprende:

- Un sistema para elegir a los gobernantes que desarrolla formas de representación política responsable de los intereses ciudadanos.
- Un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad, basado en el reconocimiento de la dignidad de las personas, la protección de los derechos civiles y políticos y la rendición de cuentas de los representantes políticos y de los funcionarios públicos.
- Un modo de convivencia entre las personas capaz de garantizar un mínimo de oportunidades y capacidades para ejercer los derechos ciudadanos<sup>1</sup>.

Así, al analizar la democracia en Centroamérica este Informe combina avances recientes en la teoría de política comparada con los hallazgos de investigaciones específicas. Por ello, los capítulos 6 y 7, aunque estudian dimensiones distintas de la democracia, cada una relevante por mérito propio, deben ser entendidos como partes de un concepto amplio de democracia que cobija a ambos.

*Fuente: O'Donnell, 1999 y 2003; Proyecto Estado de la Nación, 2001 y 2002, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)*

El presente es el primero de dos capítulos que valoran la democratización de Centroamérica. Analiza la evolución reciente y el estado actual de los regímenes políticos. El capítulo 7 se concentra en el estudio de las dimensiones de la democratización que van más allá de estos regímenes, en particular el desarrollo de un Estado de derecho y la rendición de cuentas en la gestión pública. El orden de los capítulos responde, primero, a la necesidad de estudiar el "núcleo duro" de la democracia -sin régimen no hay democracia- para luego avanzar sobre otras dimensiones cuyos vínculos e implicaciones son menos conocidos. Por ende, la mayor cantidad de estudios e

información disponibles se refieren a ese "núcleo duro", cuya valoración urge para determinar la solidez de los fundamentos de las democracias centroamericanas.

Para evaluar los regímenes políticos, el presente capítulo se organiza en cuatro secciones. La primera analiza una condición indispensable para la existencia de una democracia: la subordinación de los militares al poder civil. Presenta un estudio sobre las transformaciones de las fuerzas armadas y de las relaciones cívico-militares en la última década. Su principal conclusión es que, en efecto, la región ha experimentado un proceso de desmilitarización y de subordinación de los

## RECUADRO 6.2

### La democracia analizada desde los informes nacionales sobre desarrollo humano en Centroamérica

En las últimas ediciones de los informes nacionales sobre desarrollo humano de Centroamérica la democracia ha sido tema de análisis, particularmente en su relación con el desarrollo humano. El debate sobre esta cuestión no es nuevo, pero ha recobrado fuerza con la publicación del *Informe de Desarrollo Mundial* del PNUD para el 2002, subtulado "Profundizando la democracia en un mundo fragmentado".

Según el informe de desarrollo humano de Nicaragua para el 2002, los nicaragüenses demandan de la sociedad tres capacidades fundamentales:

- **Habilitación básica para sus familias** (educación de calidad, vivienda digna, trabajo o condiciones para trabajar).
- **Un entorno jurídico y político estable, justo y transparente**, que asegure reglas del juego iguales para todos y que permita dotar de un grado importante de institucionalidad a la vida social, de manera que sea posible desplegar esfuerzos personales y colectivos en un entorno de seguridad.
- **Una democracia participativa y un debate público informado** que permita que las decisiones públicas sean un reflejo de las necesidades de los nicaragüenses.

En Honduras, el informe del año 2002 se centra en el vínculo entre democracia y desarrollo, poniendo especial énfasis en los logros sobre el desarrollo humano, la consolidación de la transición política, la economía y la legitimidad, la justicia como baluarte de la democracia, los derechos humanos como valores democráticos, el capital social como base de la democracia, la educación en su relación con la ciudadanía y la percepción ciudadana como elemento de sostenibilidad democrática.

Finalmente, en Costa Rica el informe del *Estado de la Nación* introduce el concepto de calidad de democracia. Las investigaciones de este informe dan elementos de juicio para contestar la pregunta ¿cómo contribuye el desempeño de la democracia al desarrollo humano sostenible en Costa Rica? Su principal conclusión es que hay contribuciones dispares y menores a las que se esperaría de una democracia madura como la costarricense. Además, en ese país se realizó la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, experiencia que fue recogida por el informe mundial del PNUD correspondiente al 2002.

Fuente: [www.undp.hn](http://www.undp.hn), [www.undp.un.ni](http://www.undp.un.ni) y [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

militares a los gobiernos democráticamente electos, un avance sustancial frente a lo prevaleciente veinticinco años atrás. Hoy en día Centroamérica contiene el único espacio binacional sin fuerzas armadas en el mundo. Sin embargo, el estudio señala que los mecanismos de control civil sobre las fuerzas armadas y, en general, sobre los asuntos de seguridad, son especialmente débiles. Además, el Informe documenta y compara las trayectorias seguidas en esta materia por los países. En la región coexisten situaciones de reformas detenidas, con otras en las que se han dado profundas y radicales transformaciones.

La segunda parte enfoca la dimensión central de un régimen democrático: las reglas que norman el acceso al poder. Para ello estudia los sistemas electorales y de los partidos políticos. El análisis encuentra que las democracias electorales de los países de la región han mantenido, con respecto a la situación encontrada por el primer Informe (1999), las protecciones institucionales al ejercicio de los derechos políticos. Pero, al mismo tiempo, encuentra puntos débiles en la legislación y en las instituciones, que distorsionan la representación política y desincentivan la

participación ciudadana. Entre estos puntos vulnerables se halla el control partidario de los órganos supremos electorales, la falta de democratización interna de los partidos, la debilidad de los mecanismos de control del financiamiento político, los desequilibrios en las condiciones de competencia electoral en el terreno de la propaganda a través de los medios de comunicación, lo mismo que desigualdades notables en las razones de representación e incluso obstáculos técnicos para la participación ciudadana.

La tercera sección estudia un tema que, *stricto sensu*, pertenece al anterior, pero que debido a su importancia se analiza por separado: el financiamiento a los partidos políticos. La profundidad de esta investigación constituye un avance de la somera exploración realizada en el primer Informe. Con una visión comparativa, el estudio revela que la capacidad de la normativa centroamericana para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política es muy limitada. Las reglas y mecanismos de control y transparencia en la recepción, manejo y empleo del financiamiento político, público y privado, son débiles. En todos los países se ha

## RECUADRO 6.3

**El concepto de relaciones cívico-militares en un régimen democrático**

El concepto de relaciones cívico-militares busca determinar el grado en que éstas se corresponden con los parámetros legales, institucionales y éticos del régimen democrático. Estas relaciones están determinadas por normas escritas, pero también por pautas y tradiciones de carácter consuetudinario. En el peor de los casos, los militares desbordan las funciones que les han sido constitucional y legalmente asignadas y los civiles no hacen uso de los mecanismos políticos y legales de control a su alcance. En el mejor de los casos, los militares cumplen con dichas funciones y están bajo el control de los gobernantes civiles.

Contrario a lo que se piensa, el foco de atención en el análisis de las relaciones cívico-

militares no se centra exclusivamente en los militares. Antes bien, se trata de conocer la interacción que existe entre las élites políticas y el alto mando del cuerpo de oficiales. Como afirma Michel Laguerre, «el argumento de que los militares tienen más peso que cualquiera de los otros sectores (gobierno y sociedad civil) es socavado por el hecho de que los militares nunca han intervenido sobre la base de su sola fortaleza; al contrario, siempre como parte de una coalición entre políticos civiles e instituciones. Por ende, debe mantenerse el foco no sólo en lo que sucede a lo interno de cada sector, sino también y especialmente en la relación de cada sector con otros».

Vistas de esa forma, las relaciones cívico-militares son un conjunto complejo de interacciones, conflictos y alianzas entre militares, élites gobernantes y grupos de la sociedad. De acuerdo con David Mares, existen dos acuerdos fundamentales en la materia: el acuerdo entre civiles para no utilizar a los militares en función de alguna ventaja partidaria y el intercambio de subordinación militar al control civil, a cambio de la provisión de los recursos necesarios para realizar sus misiones, preferiblemente externas, más que internas, en la medida en que estas últimas pueden politizarse.

*Fuente: Laguerre, 1993; Mares, 2001 y Vela, 2002.*

documentado la incidencia del financiamiento ilícito a la política, situación que constituye una importante vulnerabilidad de los regímenes democráticos de la región.

En la cuarta y última sección, el capítulo analiza la evolución reciente del marco normativo que regula el ejercicio de la libertad de prensa y el derecho de información, con énfasis en los medios de comunicación colectiva. Estas son una de las condiciones de contexto necesarias para la existencia de un régimen democrático. El Informe muestra que, luego de la apertura política ocurrida en las últimas décadas del siglo XX -cuando se registró un significativo aporte de los medios de comunicación a la democratización regional-, la situación actual encierra complejos dilemas. Ciertamente es que, en general, la amenaza a la libertad de prensa y el derecho de información es, con notables variaciones, baja. Empero, el Informe documenta restricciones y omisiones en los marcos jurídicos, releva las constantes presiones sobre los medios, constatadas por las evaluaciones internacionales y las tendencias monopólicas u oligopólicas en los medios de comunicación, que dan a ciertos grupos un fuerte poder de influencia sobre la opinión pública.

#### **Las relaciones cívico-militares: efectiva desmilitarización pero débiles controles democráticos**

Uno de los aspectos más importantes de la democratización de los regímenes políticos en

Centroamérica es la desmilitarización (recuadro 6.3). Hace veinticinco años, los militares gobernaban cinco de los seis países del área. Hoy en día -luego de un dramático proceso de expansión de las fuerzas armadas durante un período de la intensificación de las guerras civiles- el panorama es radicalmente distinto. Ningún país es gobernado por militares, el número de naciones sin ejército pasó de una a dos (Panamá y Costa Rica); han ocurrido importantes cambios en la doctrina y en la organización de las fuerzas armadas y, con significativos matices, los ejércitos están subordinados al poder civil. Sin embargo, la desmilitarización del área no ha conducido de forma automática al surgimiento de controles democráticos efectivos sobre las instituciones militares<sup>2</sup>.

Un estudio de los procesos de desmilitarización en la última década muestra que los países han seguido trayectorias diversas con rasgos singulares. Puesto que Costa Rica no posee fuerzas armadas desde 1949, el análisis se centra en las demás naciones, que presentan diferencias tanto en el arranque de los procesos como en su estado actual.

Honduras fue el primer país en iniciar en 1981, el proceso de subordinación del poder militar al civil, y el que parece haberlo logrado más pronto y con mayor profundidad. Pero en este caso, las fuerzas armadas no tuvieron que confrontar militarmente una disidencia política de la misma magnitud que en las demás naciones y tampoco el proceso se puso en marcha a partir de la celebración de Acuerdos de Paz, como

sucedió en Guatemala y El Salvador, donde se habían producido guerras civiles y masivas violaciones de los derechos humanos. A pesar de esta similitud, estos dos últimos países muestran diferencias en sus procesos, pues mientras en El Salvador se ha producido una amplia reforma, en el marco legal de las fuerzas armadas, en Guatemala el proceso se ha interrumpido.

En Nicaragua el derrotado ejército somocista fue reemplazado por el ejército sandinista, bajo un firme principio de subordinación política. Ello hizo altamente compleja la situación cuando el FSLN dejó el poder, luego de perder las elecciones presidenciales de 1990. No obstante, el ejército no rebasó sus funciones y experimentó una serie de drásticos cambios durante la siguiente década, sin que estos hayan sido suficientes para lograr una plena autoridad del Poder Ejecutivo sobre la institución militar.

Finalmente, en Panamá el ejército no se transformó sino que desapareció, como consecuencia de la invasión norteamericana de 1989. Esto de inmediato situó al poder civil frente al problema de asumir, de manera directa, la formulación y dirección de las políticas de seguridad.

### Una mirada regional a los cambios recientes

#### Fuerte desmilitarización en la región

En la última década del siglo XX, Centroamérica disminuyó sus gastos militares. Aunque estos gastos no alcanzan para revelar por completo la dinámica de las relaciones cívico-militares en

la región, sí constituyen una dimensión del proceso de desmilitarización.

Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá llevaron a cabo drásticas reducciones en materia de armamento y número de efectivos militares, incluyendo la disolución de las Fuerzas de Defensa de Panamá y el cambio de nombre del instituto armado nicaragüense, de Ejército Popular Sandinista a Ejército de Nicaragua. Entre 1988 y 1999, alrededor de 125.000 efectivos dejaron de aparecer en los inventarios de los ejércitos de estos países (cuadro 6.1). Los gastos en esta materia alcanzaron su punto más alto hacia finales de los años ochenta y disminuyeron posteriormente hasta casi alcanzar a inicios del siglo XXI, los niveles de principios de esa década.

Entre 1988 y 2000, los presupuestos militares disminuyeron en todos los países, en especial en Nicaragua (cuadro 6.2). En 1988, el SIPRI estimó que las cinco naciones que tenían ejércitos gastaron 813 millones de dólares a precios constantes de 1998. Las observaciones no están completas para todos los años; por eso el cuadro no presenta una serie consecutiva. En 1994 los gastos militares totalizaron 397 millones de dólares y en 1999, 292 millones de dólares. En ambos años, el gasto militar representó el 49% y el 36%, respectivamente, del nivel de 1988.

La compra de armamento también disminuyó en los cinco países estudiados. De 820 millones de dólares en 1986 se pasó a 85 millones de dólares once años después, una reducción cercana al 90%. La disminución fue casi total en el caso de Nicaragua, que luego de comprar armas por

CUADRO 6.1

### Centroamérica: evolución de los efectivos militares por país según año. 1980, 1988, 1999 (miles de personas)

Número de efectivos militares	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total
1980	7.3	14.9	14.5	15.0	16.5	68.2
1988	51.0	42.0	18.7	70.0	16.5	198.2
1999	16.8	31.4	8.3	16.0	0.8	73.3
Diferencia 1999-1988	-34.2	-10.6	-10.4	-54.0	-15.7	-124.9
Diferencia 1988-1980	43.8	27.1	4.2	55.0	0.0	130.0
Efectivos militares en 1999 por cada mil habitantes	2.7	2.8	1.3	3.2	0.3	2.3

Fuente: *International Institute for Strategic Studies (IISS), 2000; Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 1986.*

CUADRO 6.2

**Centroamérica: gastos militares<sup>b/</sup>  
como porcentaje del producto interno bruto. 1988-2001**  
(año base 1998=100)

País / gasto	1988	1990	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001
<b>El Salvador</b>									
Gasto	279	240	189	123	103	96	99.2	93	102
Porcentaje del PIB	2.8	2.7	2.0	1.2	0.9	0.8	0.8	0.7	
<b>Guatemala</b>									
Gasto	[206]	[202]	[185]	177	143	140	136	172	173
Porcentaje del PIB	[1.6]	[1.5]	[1.3]	1.1	0.8	0.7	0.7	0.7	
<b>Honduras</b>									
Gasto	65			(63)			(32.6)		
Porcentaje del PIB	1.6			(1.3)			(0.6)		
<b>Nicaragua</b>									
Gasto	150	(225)	39	34	28	25	24.6	[25]	
Porcentaje del PIB	[8.7]	(2.1)	2.4	1.9	1.5	1.2	1.1	[1.1]	
<b>Panamá<sup>a/</sup></b>									
Gasto	113	80	84	105	103	104	110		
Porcentaje del PIB	2.1	1.4	1.2	1.3	1.2	1.1	1.2		

<sup>a/</sup> SIPRI continúa contabilizando los gastos de Panamá como gastos militares aunque desde 1991 se abolió el ejército. Por ello, aunque se consiguen los datos de este país, a partir de 1992 no se emplean para el cálculo del total regional de gastos militares.

<sup>b/</sup> Gasto militar incluye fuerzas armadas, paramilitares, de mantenimiento de paz y actividades militares, cifras en millones de dólares. De acuerdo con la fuente, los datos entre corchetes, [ ], son estimaciones del SIPRI y los datos entre paréntesis, ( ), son inciertos.

Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2001.

un monto estimado de 600 millones de dólares en 1986, en el período 1992-1996 gastó 20 millones de dólares (cuadro 6.3).

### Se redefinen las funciones de las fuerzas armadas

Hasta la década de los ochenta, las fuerzas armadas de la región compartieron el carácter de sus misiones: se trató de fuerzas de control interno de los Estados, frente a las disidencias políticas y militares. Durante las guerras civiles jugaron el papel de aliados estratégicos de los Estados Unidos, con excepción, claro está, del ejército nicaragüense durante el período sandinista.

El fin de los conflictos políticos-militares implicó una nueva época para las fuerzas armadas. Las hipótesis de conflicto intra e interestatal cedieron terreno frente a la emergencia de otras agendas. Las tradicionales hipótesis de guerra

vinculadas con la invasión por parte de países vecinos o el surgimiento de movimientos revolucionarios, son hoy poco probables. En la nueva agenda figuran temas transnacionales que requieren la participación y coordinación de actores locales, estatales y no estatales, civiles y militares, e instancias transnacionales.

Los ejércitos del área han abrazado nuevas tareas, en asuntos tan diversos como la seguridad pública para atender los crecientes fenómenos de delincuencia y criminalidad, la protección de los recursos naturales, la distribución de productos de interés estratégico para los países (fertilizantes, libros de texto, alimentos), la construcción de obras de infraestructura, la lucha antinarcóticos, la seguridad penitenciaria, el entrenamiento de otras fuerzas de seguridad, las migraciones, el crimen organizado, la protección del patrimonio cultural, la atención a los desastres naturales,

CUADRO 6.3

**Centroamérica: compras de armas por país según año. 1986-1996**  
(millones de dólares corrientes)

Año	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total
1986	110	0	100	600	10	820
1987	80	5	80	525	20	710
1988	100	20	60	650	10	840
1989	90	20	50	340	10	510
1990	90	10	40	70	10	220
1991	60	10	40	80	10	200
1992	70	5	30	5	10	120
1993	40	10	20	5	10	85
1994	30	10	20	0	10	70
1995	30	10	20	0	10	70
1996	30	5	30	10	10	85

Fuente: Arms Control and Disarmament Agency, ACDA, 1997.

entre otros asuntos (Vela, 2002).

En el caso de Guatemala, la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil (decreto número 40-2000) determina que los Ministerios de la Defensa Nacional y de Gobernación y la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional, coordinarán las operaciones de apoyo para prevenir y combatir la delincuencia común y el crimen organizado. También el Acuerdo Gubernativo 87-2000, del 22 de febrero del 2000, les faculta para mantener el orden y la seguridad en los centros y cárceles del sistema penitenciario. En El Salvador, “la Fuerza Armada ha fortalecido las relaciones civiles y militares, participando en planes de apoyo a la paz interna, el combate al narcotráfico, auxiliando a la población civil en caso de desastres, realizando campañas médicas y de alfabetización; la preservación de fauna y flora marina, y auxiliando a los centros correccionales a través de instructores para los menores infractores y últimamente en la reconstrucción del país, tanto en la parte logística en lo que se refiere a la recepción, clasificación, almacenamiento y distribución de las ayudas, como en la construcción de viviendas temporales para los damnificados a consecuencia de los terremotos. Se está planeando, por parte del Ejecutivo, el empleo de las unidades especializadas, para el combate al crimen organizado.” (Almendáriz, 2001).

Algunos de estos temas están influidos por la perspectiva estratégica de Washington con respecto a la seguridad y el papel de los militares en el área. En esta materia es cada vez más visible la

pérdida de interés geoestratégico de Centroamérica, y el reacomodo de las fuerzas armadas de la región para atender asuntos que, asumidos como propios, en realidad forman parte de la agenda de problemas domésticos de Estados Unidos. Para realizar estas tareas, las instituciones militares se encuentran dotadas de ciertas características que las hacen singulares: la disciplina, la jerarquía, el despliegue territorial, el planeamiento prospectivo, la disposición inmediata, entre otros aspectos destacables. Las fuerzas armadas tienen ventajas operativas frente al resto de las

RECUADRO 6.4

**Confianza en las fuerzas armadas**

De acuerdo con la encuesta *Latinobarómetro 2002*, en los cuatro países centroamericanos que tienen ejércitos, estos tienen una aceptación promedio del 37%, muy similar a la media para América Latina, que es de 38%. Guatemala es el país donde tienen menor aceptación (25%) y Honduras el de mayor (53%). En América Latina, las fuerzas armadas mantienen un tercer lugar de confianza ciudadana, después de la iglesia y los medios de comunicación, que tienen el primero y segundo lugares, con 71% y 45% respectivamente.

Fuente: *Latinobarómetro*, 2002.

instituciones públicas, que poseen limitadas capacidades organizativas y técnicas y, en ocasiones, una restringida cobertura territorial.

Sin embargo, la desmilitarización ha abierto un inconcluso período de transición dentro de las fuerzas armadas (Salomón, 1992). En efecto, estas instituciones, preparadas para librar guerras, desempeñan ahora nuevas tareas. Hoy en día, la ausencia de directrices de largo plazo sobre la misión de los ejércitos agudiza la tentación de utilizarlos instrumentalmente para atender fenómenos apremiantes, pero ajenos a las tradicionales funciones de la institución militar.

### Escasos y débiles mecanismos de control democrático sobre los ejércitos

En Centroamérica la desmilitarización no ha implicado, necesariamente, un efectivo control de los gobernantes civiles sobre las fuerzas armadas. Los controles democráticos que garantizan la subordinación militar incluyen un marco legal que limite claramente la función del ejército, una institucionalidad que lo ejecute y el desarrollo de controles desde el Parlamento (recuadro 6.5).

En algunos países centroamericanos, las reformas del marco jurídico que regula a las fuerzas armadas han sido de carácter parcial o del todo han estado ausentes. Esta característica es

especialmente notoria en Guatemala. Tras el rechazo a las reformas constitucionales en el referéndum de mayo de 1999, que incluía cambios en el marco jurídico del ejército, el tema de la reforma normativa de la institución militar ha quedado relegado<sup>3</sup>. Así, Guatemala es el único país de la región que no experimentó cambios en las normas constitucionales o en las leyes relacionadas con la institución militar. El Salvador viene haciéndolo desde 1992, cuando reformó varios artículos de la Constitución y la doctrina militar, y en el 2002 aprobó la Ley de Defensa Nacional. Entre 1994 y 2001 Honduras reformó diversas leyes vinculadas con el sector defensa y varios artículos de la Constitución. En Panamá, el proceso de reforma constitucional que llevó a la abolición del ejército ocurrió entre 1990 y 1994, mientras que en Nicaragua se aprobó el Código Militar en 1994 y luego la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. En los marcos normativos surgidos de estos procesos, el Presidente de la República figura como la más alta autoridad para las fuerzas armadas. Desde una perspectiva regional, el proceso de cambios jurídicos culminó en 1995, con la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática por todos los países del área (excepto Costa Rica), en el cual se incluyeron compromisos comunes para el control de fuerzas y armamen-

#### RECUADRO 6.5

### Los controles democráticos de las fuerzas armadas

El objetivo primordial del control democrático consiste en asegurar la subordinación efectiva de la institución armada a la autoridad política del Estado democrático de derecho. Los controles, objetivos y subjetivos, deben permitir que un gobierno civil democráticamente electo pueda llevar a cabo su gestión y ejecutar su política de seguridad sin intromisiones por parte de los militares. Por controles objetivos se entienden aquellos mecanismos institucionales creados con el fin de asegurar la subordinación y la supervisión del desempeño militar e incluyen: a) el establecimiento de un entramado legal que acote la función militar; b) la creación y funcionamiento de una estructura efectiva en el Poder Ejecutivo; c) el desarrollo de la función de control parlamentario (Iglesias, 1999). Por su parte, los controles subjetivos son aquellos mecanismos que, en el interior mismo de la institución, regulan el comportamiento militar favoreciendo

la adhesión y el compromiso con los valores de la democracia, con las autoridades políticas del Estado y con las normas que establecen las funciones y la misión de las fuerzas armadas (Huntington, 1995).

Únicamente puede hablarse de una modificación de largo plazo en el patrón de las relaciones cívico-militares cuando se crean, o se consolidan, instituciones que llevan adelante de manera cotidiana y permanente el control democrático. Las estrategias en este ámbito pasan a formar parte de la administración pública, con lo que pierden el carácter excepcional que en sus inicios pudieron tener. La existencia de mecanismos institucionales de monitoreo, con personal independiente y estable, coadyuva al afianzamiento del control en materia de seguridad y defensa.

*Fuente: Agüero, 1995; Iglesias, 1999; Huntington, 1995 y Vela, 2002.*

tos y el resguardo de los Estados democráticos de derecho.

Pese a estas reformas legales, el control civil sobre los militares enfrenta obstáculos. Uno de los principales reside en el escaso número de recursos humanos civiles con posibilidades de brindar a los gobernantes las certezas, que pareciera que sí logran los militares, para el manejo de los asuntos de seguridad. Pocos ciudadanos poseen el *know how* ostentado por los militares en esta materia. En algunos países, los gobiernos no consiguen fiscalizar la cartera de defensa, la cual en la práctica goza de autonomía. La ausencia de asesores civiles capacitados en asuntos de seguridad converge con las situaciones que atraviesan las comisiones legislativas que estudian el tema, lo que contribuye a hacer ineficaz el trabajo de fiscalización. Finalmente, en los países del área que tienen fuerzas armadas éstas siguen realizando acciones de seguridad interna, aun cuando la responsabilidad por las mismas haya sido trasladada a organizaciones policiales bajo control civil. Estas actividades son efectuadas sin atenderse a criterios de excepcionalidad, temporalidad y control, pues son consideradas como parte de las funciones del ejército (Vela, 2002).

La actividad de inteligencia es una parcela clave de las relaciones cívico-militares. El uso que en el pasado se hizo de este recurso se encuentra detallado en los informes rendidos por las comisiones de la verdad. Impunidad, corrupción y secreto fueron tres elementos de poder que estuvieron en manos de las fuerzas armadas. Aunque, por su propia naturaleza secreta, las actividades de inteligencia son reactivas a los controles, su operación debería sujetarse a ciertos límites. Sin embargo, en Centroamérica la inteligencia es una actividad del Estado sobre la cual no existen normas que delimiten los ámbitos operacionales de los servicios y determinen los campos en los cuales la actividad de inteligencia no debe operar. En la región este recurso ha rebasado el ámbito propio de la inteligencia militar -los intereses de seguridad nacional- para desarrollar diversos tipos de operaciones encubiertas con otros propósitos. Con la excepción de Nicaragua, las denuncias sobre espionaje político han sido reiteradas en las demás naciones.

### Distintos avances de las reformas legales

Las tendencias regionales antes apuntadas no se han reflejado, con igual intensidad, en todos los países. De hecho existen, y deben subrayarse,

importantes diferencias en las trayectorias y logros en materia de las relaciones cívico-militares.

#### En Guatemala no se modificó el marco legal de las fuerzas armadas

En Guatemala, los asuntos más importantes del “Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática” (AFPC), firmado en 1996, continúan pendientes. Sin embargo, los escasos avances tampoco deben subestimarse a la vista del pasado reciente, cuando estos tópicos estaban fuera de los márgenes de las discusiones y demandas políticamente aceptables.

Los Acuerdos de Paz partían de la reformulación de las funciones del ejército contenidas en el marco constitucional. Se trataba con ello de entender -como en todas las democracias modernas- que el instituto castrense tiene su razón de ser en el ámbito de la seguridad exterior, para disuadir potenciales amenazas armadas a los objetivos e intereses nacionales, definidos de forma democrática por los poderes constitucionales. Tal definición fue truncada ante el resultado obtenido en la consulta a la que se sometió el proyecto de reformas constitucionales en mayo de 1999. Tampoco la Ley Constitutiva del Ejército sufrió modificación alguna. Igual suerte corrió la posibilidad -establecida por los Acuerdos de Paz- de permitir que un civil pudiera ser nombrado como Ministro de la Defensa. Debe decirse que algunas reformas de la institución militar llegaron a formularse en proyectos de ley, pero no han sido aprobadas en el Congreso.

La Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala advertía en mayo del 2002 que “...el Ministerio de la Defensa Nacional no ha establecido una política institucional coherente respecto al cumplimiento de los Acuerdos de Paz (...) La verificación del cumplimiento de los compromisos relacionados con el Ejército permite constatar que se cumplieron adecuadamente los aspectos operativos derivados de la finalización del enfrentamiento y previstos para la primera fase del cronograma. Posteriormente, se produjo un estancamiento e incluso un retroceso en algunos aspectos, como en la militarización de la seguridad pública y el aumento del gasto del Ejército. La Misión estima que el Gobierno no ha demostrado la suficiente voluntad política para realizar las transformaciones previstas en los Acuerdos. No obstante, recientemente, el Ejército presentó públicamente un plan para avanzar en algunos aspectos sustantivos pendientes del

AFPC” (Organización de Naciones Unidas, 2002).

### En El Salvador las fuerzas armadas conducen los procesos de reforma en materia de seguridad

Distinta es la situación en El Salvador, donde una evaluación de los avances de los Acuerdos de Paz suscritos en 1992 muestra que sus compromisos más importantes fueron alcanzados. Sin embargo, y esto es interesante, las reformas emprendidas han sido iniciativa de la institución armada.

Los Acuerdos de Paz en este país plantearon un conjunto limitado pero básico de compromisos: reducción, reestructuración y depuración de las fuerzas armadas. Así, los Acuerdos se centraron en establecer los elementos primordiales para hacer que la Fuerza Armada solventara con éxito su tránsito de la guerra a la paz. En 1997, la Misión de Naciones Unidas comunicó que “los avances alcanzados en esta esfera (la del ejército) constituyen uno de los logros más importantes del proceso de paz. El Salvador tiene ahora un Ejército que ha pasado por el difícil proceso de reducción y transformación institucional previsto en los Acuerdos de Paz. Es una fuerza muy diferente a la del pasado, la cual se caracterizaba por la impunidad y la violación sistemática de los derechos humanos” (Organización de Naciones Unidas, 1997).

La depuración de la fuerza armada fue un proceso especialmente complejo, a cargo de la Comisión *ad hoc*. Hasta septiembre de 1992, ésta concentró sus investigaciones en un total de 200 oficiales de la más alta graduación (alrededor del 10% del total de 2.200) (La Prensa Gráfica, 1992). En esa misma fecha, conforme su mandato, la Comisión entregó al Presidente el listado de oficiales a quienes se debían aplicar medidas especiales, que iban desde el cambio de destino hasta la baja. Las medidas tardaron diez meses en llevarse a la práctica, pero fueron aplicadas a todos ellos. En total, 76 oficiales dejaron la institución y 26 fueron asignados a otras funciones (Córdova, 1999).

Los militares salvadoreños tomaron la iniciativa del proceso de reforma mediante la preparación del Plan Arce, un documento de carácter público ampliamente difundido. Una de las prioridades de este plan fue la renovación del marco normativo básico de la seguridad y la defensa. Como parte de ello se planteó la presentación de las siguientes leyes: Carrera Militar (aprobada en 1995), Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador (aprobada en 1998), Defensa Nacional (aprobada en 2002) (recuadro 6.6), Control de Armas de Fuego,

Municiones, Explosivos y Artículos Similares; Seguridad Nacional; Ley de Reclutamiento y Reserva, y los Estatutos de la Universidad Militar. Asimismo, el Plan Arce se trazó como meta la reforma del sistema de justicia militar, para lo cual se contemplaron modificaciones al Código Penal Militar y el Código Procesal Penal Militar. Estos elementos forman un conjunto que va más allá de una reforma militar; constituye, más bien, un cambio del sector seguridad en El Salvador.

Este proceso de reforma militar en El Salvador ha tenido una característica muy particular: los civiles han quedado relativamente marginados de la reforma de la normativa, las instituciones, la doctrina y las políticas de seguridad. De esta forma, el proceso no fue acompañado por una concertación interpartidaria, y por la participación y el consenso de las diversas fuerzas sociales. Tal independencia, junto con algunos elementos mencionados en la Ley de Defensa Nacional, aunque relacionados con los procesos de pacificación, pueden incluso convertirse en factores de riesgo para la desmilitarización.

### En Honduras las reformas legales logran la supremacía del poder civil sobre el militar

Honduras fue el único país de Centroamérica con ejército que no enfrentó una guerra civil o intervención externa; de ahí que la reconversión militar no iniciara a partir de acuerdos de paz o, como en el caso panameño, de la derrota militar de un régimen político. No obstante, las Fuerzas Armadas de Honduras fueron una de las instituciones militares más profundamente afectadas por los cambios que, en un lapso de tres años, se dieron en la región (la invasión a Panamá en 1989, la derrota sandinista en 1990 y la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador en 1992). Ello apunta a que buena parte de la fortaleza de los militares hondureños estaba dada por su papel como aliados estratégicos de la política de Estados Unidos en el área.

La eliminación del servicio militar obligatorio fue el punto de partida del proceso de reforma militar (Constitución Política, artículo 276). Como en las naciones vecinas, esta práctica se caracterizaba por su carácter discriminatorio y la aplicación de mecanismos violentos para enrolar a los jóvenes en las filas. La iniciativa partió de la sociedad civil y fue respaldada por los partidos políticos, de modo que en 1995 se ratificó una reforma constitucional que condujo a un decrecimiento sustancial del número de efectivos de las Fuerzas Armadas. Para el año 2000, las metas

## RECUADRO 6.6

**Ley de Defensa Nacional en El Salvador**

La Ley de Defensa Nacional, aprobada por la Asamblea Legislativa en agosto del 2002, sustituye a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1961, derogada en 1994, en el contexto de los Acuerdos de Paz. Aunque es prematuro evaluar sus alcances, varios sectores de la sociedad salvadoreña (el Arzobispado, organizaciones de derechos humanos, académicos, algunos partidos políticos y agrupaciones de periodistas y juristas) han criticado esta normativa alegando que es inconstitucional y, además, contraria al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, y otros convenios internacionales de derechos humanos, de los cuales El Salvador es signatario.

La crítica más difundida alrededor de esta ley se refiere a la redacción original de su artículo 25, en el cual se estipulaba que: "Los funcionarios, las autoridades públicas o municipales, y las personas naturales o jurídicas, deberán proporcionar en lo que les corresponda, la información requerida de manera oficial por la autoridad competente, para los fines de Defensa Nacional". Este artículo perjudicaba directamente a los periodistas y medios de comunicación, que podían verse obligados a revelar sus fuentes de información, lo que atentaba contra la libertad de expresión y la libertad de prensa. La ley fue devuelta a la Asamblea con una serie de observaciones del Presidente de la República, entre las cuales se propuso una nueva redacción para este artículo, excluyendo a las personas naturales y jurídicas de la

obligación de brindar información. El texto corregido se ratificó el 12 de setiembre del 2002.

Otras críticas fueron la falta de consulta a los sectores sociales, políticos e intelectuales antes de la aprobación de la ley, así como la amplia participación que ésta otorga a los militares en materia de seguridad interna, debido a la poca precisión del concepto de defensa nacional y a la falta de controles y límites precisos para las estructuras de autoridad que crea. Por otro lado, los defensores de la ley, entre los que se incluyen militares, el gobierno y algunos partidos políticos, consideran que las críticas son exageradas y que las precisiones requeridas se pueden efectuar por medio de aclaraciones en el reglamento respectivo.

El debate posterior a la aprobación de la Ley de Defensa Nacional da cuenta de dos visiones distintas que coexisten en el país, sobre el papel de las fuerzas armadas y la noción de seguridad nacional, que ya habían sido definidas en los Acuerdos de Paz de 1992. Esta tensión se puede encontrar en diversas manifestaciones en los otros países centroamericanos que poseen ejército.

*Fuentes: Martínez, 2003; Miranda, 2002; Periodístico 2000 y 2002; Procuraduría General de Derechos Humanos, 2002; Tutela Legal del Arzobispado, 2002 y UCA, 2003.*

de cobertura de personal alcanzaban cantidades entre el 60% y el 70% (Ordóñez, 2000).

La Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), institución fuertemente criticada por sus violaciones a los derechos humanos, fue disuelta en 1993 y entre 1995 y 1998 se creó la Policía Nacional, separada de las Fuerzas Armadas y bajo el control de la Secretaría de Seguridad. Así, la reforma policial implicó un proceso de desmilitarización y de inicio del control civil sobre la seguridad interior.

La reforma institucional de las Fuerzas Armadas inició de forma paulatina en 1996, con la designación del Ministro de Defensa por parte del presidente Carlos Roberto Reina, en contra de la regla no escrita de que este nombramiento correspondía al jefe de las Fuerzas Armadas. Con la decisión presidencial, se descartaron los coroneles propuestos por el jefe de las Fuerzas Armadas, lo que provocó fuertes tensiones que, sin embargo, se resolvieron a favor del Mandatario.

Dos años más tarde, en setiembre de 1998, el Congreso Nacional de Honduras eliminó la figura de la Comandancia de las Fuerzas Armadas e introdujo una serie de cambios de gran importancia en materia de relaciones cívico-militares, pues incluyeron la

colocación de la figura del Presidente como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, el carácter soberano de la decisión presidencial para nombrar al Ministro de Defensa, el mecanismo para que el Presidente nombre al Jefe del Estado Mayor Conjunto y para que, conjuntamente con el Congreso Nacional, designen a los oficiales superiores. La reforma constitucional fue ratificada en 1999, y en 2001 se aprobó la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas, concluyendo así los cambios programados.

En 1999 un conato de insubordinación de un grupo de oficiales de alta graduación en contra de la autoridad del Ministro de Defensa puso a prueba la supremacía del poder civil. Los oficiales insubordinados fueron removidos de sus cargos.

Finalmente en el marco del programa de modernización de las Fuerzas Armadas implementado por el PNUD, se realizó durante el 2001 la primera auditoría internacional del Instituto de Previsión Militar de las Fuerzas Armadas. La auditoría identificó la problemática financiera del instituto y de las empresas asociadas y propuso acciones para el corto, mediano y largo plazo. En setiembre del 2002 se inició la implementación de las recomendaciones derivadas de la auditoría.

### En Nicaragua las reformas legales han mantenido cierto grado de autonomía del ejército

La institución militar nicaragüense inició en 1990 uno de los procesos de reconversión más drásticos en la historia de América Latina. En cinco años, sus filas se redujeron a menos de una quinta parte y disminuyó significativamente su subordinación a un partido político. A diferencia de sus vecinos, esta reforma tuvo como punto de partida un resultado electoral: la victoria de la Unión Nacional Opositora (UNO), sobre el gobernante Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). En el proceso, el ahora llamado Ejército Nacional de Nicaragua, desarrolló un grado importante de autonomía frente a las autoridades gubernamentales.

El resultado electoral que desencadenó los cambios estuvo fuertemente influido por el procedimiento de conscripción militar adoptado, desde 1983, por el entonces denominado Ejército Popular Sandinista (EPS). Ante la ofensiva de las fuerzas contrarrevolucionarias, conocidas como "Contra", en 1981, el EPS requirió entre 25.000 y 35.000 reemplazos, y la forma de obtenerlos fue mediante lo que se llamó el "servicio militar patriótico". En el largo plazo, esta forma de alistamiento enfrentó una fuerte oposición, lo que influyó negativamente en los resultados de la campaña electoral sandinista.

Hasta entonces el EPS había sido concebido como el brazo armado del Frente Sandinista en el poder. Los mandos del ejército provenían de la antigua guerrilla y eran, a la vez, militantes del partido. Esto determinó un alto sentido de subordinación del ejército con respecto al gobierno. Una vez consumado el triunfo electoral de la UNO, el EPS tomó distancia del FSLN, lo que se concretó con la decisión de relevar a aquellos militares activos que tuvieran algún cargo dentro del partido.

El Protocolo para la Transferencia del Mando Presidencial del Gobierno de la República de Nicaragua (Acuerdos de la Transición) había coartado antes la aplicación de medidas radicales en contra del ejército, por parte de las fuerzas ganadoras en las elecciones. El 27 de marzo de 1990 se desechó la posibilidad del desmantelamiento simultáneo del EPS y de la Contra, y la salida del general Humberto Ortega del EPS. Según lo acordado, el nuevo gobierno debía respetar la integridad institucional del EPS (rangos, escalafones y mandos) a cambio de su subordinación al poder político. La reducción en número de efectivos y en presupuesto serían otros de los puntos por ejecutar en el proceso de reforma.

Las reformas militares enfrentaron diversos obstáculos, entre los que se cuenta la reaparición y posterior neutralización de grupos armados asociados a los problemas de desmovilización. No obstante, la agenda de reconversión avanzó más allá de las reducciones en materia de recursos humanos y financieros.

La primera acción del nuevo gobierno (Decreto 1-90) estuvo dirigida a crear el Ministerio de la Defensa, cargo que fue asumido personalmente por la Presidenta de la República, aunque el jefe de las fuerzas armadas siguió detentando la autoridad militar y de seguridad. Este Ministerio, a pesar de que posteriormente ha sido dirigido por un Ministro de Gobierno, sigue siendo una institución débil (Vela, 2002). El escaso conocimiento de los temas militares y de seguridad por parte de los civiles, los problemas de gobernabilidad del país y las debilidades del propio Estado, parecen combinarse y, a su vez, reforzarse a favor por un cierto sentido de autonomía de parte de los militares nicaragüenses.

Como una proyección de su politización durante la época sandinista, el ejército participó como un actor más y de importante influencia dentro del proceso de consolidación de la democracia. Los militares nicaragüenses no se replegaron a sus cuarteles, sino que tomaron parte en los debates nacionales. Como señala Roberto Cajina: "Por su organización, disciplina, despliegue territorial y natural capacidad disuasiva, el Ejército aparece como la única institución que podía garantizarle seguridad y estabilidad a la nueva administración" (Cajina, 2002).

Vinculada con la decisión de crear el Ministerio de la Defensa, en diciembre de 1990 se dio paso a la reforma de la Ley de Cargos y Grados Militares, a efecto de que la Presidencia, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad de la Nación, pudiera determinar -a propuesta del Consejo Militar- los ascensos de los oficiales superiores. En materia de inteligencia, en octubre de 1993 se creó la Dirección de Asuntos de Inteligencia, que vino a sustituir a la Dirección de Información para la Defensa, que dependía del ejército. Posteriormente, en 1994, la Asamblea Legislativa aprobó el nuevo Código de Organización Militar, Jurisdicción y Previsión Social Militar, con lo que se completó el marco normativo para la profesionalización del ejército, su subordinación al poder civil, su naturaleza no partidaria, su estructura interna y la delimitación de sus funciones. Estos cambios culminaron en 1995, con el nombramiento del general Joaquín Cuadra Lacayo al frente del

Ejército Nacional de Nicaragua, en sustitución del general Humberto Ortega.

A la reforma nicaragüense aún le resta avanzar en áreas como la revisión y perfeccionamiento del marco normativo de la defensa y la reforma del sistema de justicia militar (Ley Orgánica de los Tribunales Militares, Código Penal Militar, Código de Procedimiento Penal Militar y Ley de Régimen Disciplinario Militar). Es preciso tener en cuenta que la Ley 290 “Organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo”, asigna al Ministerio de Defensa los procesos de elaboración de la política y el presupuesto de defensa. No obstante en la actualidad esta cartera actúa como un intermediario entre el Presidente y el jefe de las fuerzas armadas, y no ha logrado consolidarse como pieza clave del control democrático sobre la institución militar.

### Panamá reconstruye su marco legal e instituciones de seguridad bajo el control civil

La derrota militar de la dictadura de Noriega, a manos del ejército estadounidense en 1989, inició un proceso democratizador en el que la desmilitarización fue acompañada por la reconstrucción de las instituciones de seguridad, ahora bajo el control civil. No obstante, si bien los civiles han conseguido relevar a los militares del control político, algunas tareas en materia de seguridad se encuentran pendientes.

Después de la derrota de la Fuerza de Defensa de Panamá, el nuevo gobierno convocó a antiguos miembros de los cuerpos de seguridad para colaborar en la apremiante labor de restaurar el orden público y acabar con los saqueos. De esa forma se inició el ejercicio de un control político sobre asuntos antes reservados a la institución militar, aunque centrados en la seguridad interna.

En 1991, Panamá dio un paso crucial: la Asamblea Legislativa aprobó una reforma constitucional para disolver el ejército, la cual fue confirmada por la legislatura siguiente y por un referéndum. Ello refleja que esta medida contó con un alto grado de consenso entre las fuerzas políticas y la población. En 1997, después de la proscripción definitiva del ejército, se aprobó la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en la que prevaleció la tendencia que propugnaba por establecer un Jefe de Policía Civil.

En un ambiente político nuevo, la reforma de la seguridad en Panamá ha implicado la creación de una institucionalidad diferente, la formación de recursos humanos y la concertación de otros marcos normativos. Si en su primer momento la

reforma se dirigió a responder a las demandas de la coyuntura, en una segunda etapa se desmembró al antiguo cuerpo de seguridad en una serie de organismos ubicados en un encuadre institucional distinto. En este ordenamiento, cada organismo goza de cierto grado de autonomía funcional. La idea detrás de la reforma pareciera ser la división de las fuerzas de seguridad y, de esa manera, disgregar sus capacidades políticas sobre el poder. En lo que podría denominarse tercera etapa, la reforma se ha dirigido a consolidar el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, así como a proveer al nuevo sistema de una doctrina, una política y un plan estratégico de seguridad.

### Las democracias electorales: firmes avances, tareas inconclusas

En el último cuarto del siglo XX, los regímenes autoritarios en Centroamérica fueron reemplazados por democracias electorales. Hoy en día, en todos los países del istmo los gobiernos son electos por el voto de sus ciudadanos y ciudadanas, como resultado del funcionamiento de sistemas electorales y de partidos políticos. Se trata de un cambio radical en la historia política regional, cuya importancia no puede dejar de reiterarse.

Entre 1985 y el 2002 se consolidaron los procesos electorales como mecanismo para elegir los gobiernos. La celebración periódica de elecciones pone de manifiesto el significativo avance de la región en esta materia. El calendario electoral fijado constitucionalmente ha sido respetado en todos los países con la sola excepción del caso guatemalteco en 1994, cuando ocurrió el intento golpista del expresidente Jorge Serrano Elías para disolver el Congreso.

Sin embargo, prevalecen importantes desafíos. No todas las democracias electorales centroamericanas se han perfeccionado en la misma medida. Algunas han logrado mayores avances jurídicos e institucionales que otras, en el esfuerzo por garantizar que: a) las elecciones sean libres, limpias, competidas y decisivas; b) que, en la práctica, todo voto pese igual, y c) que los partidos políticos tengan oportunidades razonablemente similares de participar en las contiendas electorales.

Esta sección identifica los avances y desafíos de los sistemas electorales centroamericanos a partir de un estudio comparativo de estos y de los partidos políticos. Se inicia con el examen del sistema electoral, para luego analizar la participación de los electores y la configuración de los sistemas de partidos en la región.

## Los sistemas electorales tienen diversos grados de perfeccionamiento

### Subsisten algunas barreras específicas al derecho de elegir y ser electo

El punto de partida para un análisis de las democracias electorales es determinar qué tan extendido está el estatus de ciudadano y si existen barreras para que una persona pueda votar. En todos los países centroamericanos el sufragio es universal para los ciudadanos nacionales (ya sea por nacimiento o por naturalización). La ciudadanía se obtiene a los dieciocho años, excepto en Nicaragua, donde es otorgada a los dieciséis. En Honduras y Panamá la legislación contempla incluso el voto de los ciudadanos en el extranjero, aunque esto todavía no es una realidad.

El principal problema para muchos centroamericanos tiene que ver con el documento que los habilita para votar. Mientras en Costa Rica, Honduras, Panamá y Nicaragua se emplea la cédula de identidad, emitida por el Registro Civil o de Ciudadanos, en El Salvador y Guatemala se utiliza un documento distinto, elaborado al efecto por otro organismo: la cédula de vecindad y el carné electoral, respectivamente. Esto último dificulta la participación de las personas, que no obtienen automáticamente su inscripción electoral (una vez hecho el registro civil), sino que se ven obligadas a solicitar su inscripción para poder ejercer el sufragio. Esto ha sido permanentemente señalado por las misiones de observadores, como un problema en la organización de los procesos electorales de estos dos países (UPD-OEA, 2000; Nitlapán-Envío, 2001 y Observatorio Electoral Latinoamericano, 2001).

El complemento del derecho de elegir es el derecho a ser electo, lo que implica examinar los requisitos que las legislaciones establecen para la inscripción de contendientes (sean partidos o candidatos independientes) en los procesos electorales. Al respecto, los requisitos más altos exigidos para la inscripción de partidos son los de Panamá y El Salvador, que sólo reconocen a las agrupaciones del ámbito nacional y sitúan el número de afiliados necesarios en el 5% y el 3% del total de votos de la última elección presidencial, respectivamente. En Nicaragua las exigencias son también altas: se requiere el 3% de firmas del total de ciudadanos del Padrón Electoral para inscribir un partido. Además, en el último proceso electoral se suprimió la posibilidad de que agrupaciones no partidarias presentaran candidatos a elecciones locales. Aunque varias de estas reformas fueron declaradas inconstitucionales en el

2003<sup>4</sup>. En noviembre del 2002, la Corte Suprema de Justicia declaró, según la sentencia 103, inconstitucionales los artículos de la “Ley electoral del 2000” que aumentaban los requisitos de inscripción de los partidos políticos, porque atentaban contra el pluripartidismo político”. Esto restituyó la personería jurídica de 29 partidos y permitirá que en las próximas elecciones municipales y regionales participen al menos 33 partidos.

Aunque establecidos con distintos procedimientos, estos requisitos son menores en los demás países. Para la inscripción de partidos nacionales se requieren 3.000 adhesiones en Costa Rica (1.2 por mil del cuerpo electoral), un afiliado por cada 2.000 habitantes en Guatemala y 20.000 firmas en Honduras (cerca del 5 por mil del cuerpo electoral). En Costa Rica es donde las facilidades son mayores e incluso se permite la existencia de partidos hasta el nivel cantonal o municipal, pasando por los partidos provinciales o departamentales. Guatemala podría ser el segundo país con menor porcentaje, pero se agrega un criterio cualitativo a los adherentes: el hecho de saber leer y escribir. Dados los altos niveles de analfabetismo en ese país, el límite establecido no se eleva, pero se reduce la población con la cual se puede contar.

Como en la mayoría de las democracias, en Centroamérica la inscripción de los partidos puede ser cancelada si no participan en las elecciones o si no alcanzan porcentajes mínimos de votos. En Costa Rica, El Salvador y Panamá las agrupaciones deben obtener una cantidad de votos igual o superior al número de adhesiones exigidas para su inscripción. En Honduras la situación es más favorable para los partidos minoritarios, pues la cantidad de cancelación equivale a la mitad del total exigido para la inscripción. En Guatemala los partidos pueden mantener su inscripción aunque no alcancen la cantidad mínima de votos exigida, si los sufragios han sido suficientes para obtener al menos un escaño en el Congreso. En El Salvador y en Nicaragua, en cambio, la legislación es exigente con los partidos cuando participan en coaliciones, pues deben mantener proporcionalmente sus respectivas cuotas de votos en las votaciones a favor de la coalición.

### Los mecanismos de selección de las máximas autoridades electorales son claves para dar garantías de imparcialidad

Una de las principales garantías para que una elección sea limpia es que la independencia legal y funcional del órgano electoral esté jurídica y materialmente garantizada, y que las autoridades sean imparciales.

Una fuente potencial de problemas se halla en la forma de integración de la máxima autoridad en materia electoral. En lugar de favorecer el principio de “imparcialidad” en la composición de estos organismos, en algunos países centroamericanos aún persiste el principio de “vigilancia partidista recíproca”, que en la experiencia de las democracias latinoamericanas parece ofrecer menos garantías para la transparencia y la credibilidad de las elecciones (Molina y Hernández, 1999). La tendencia a integrar de modo partidista los organismos electorales supremos descansa en la idea de que la vigilancia mutua de los partidos sirve como prevención ante potenciales irregularidades. En cambio, la conformación de dichos órganos por individuos políticamente independientes busca la imparcialidad y la autonomía en la conducción y supervisión integral de los procesos electorales.

En Centroamérica, sólo Costa Rica ha avanzado hacia un modelo de integración y una mecánica de designación de su órgano supremo electoral que le da independencia a las autoridades electorales frente a otros poderes del Estado y frente a los partidos políticos. En ese país se siguen los procedimientos utilizados para el nombramiento de autoridades judiciales de la Corte Suprema de Justicia. En Guatemala y Panamá, en cambio, el modelo de integración es nominalmente no partidista; sus miembros se eligen de una terna propuesta por un comité de ciudadanos, pero en la práctica su designación sigue siendo político-partidista, pues se sigue el procedimiento de que sea el Congreso o el Presidente quien los nombre en última instancia. En Nicaragua y Honduras los propios tribunales o consejos se definen como de integración partidista (cuadro 6.4). Finalmente, en El Salvador la elección de los cinco miembros del TSE es mixta: tres provienen de partidos políticos y dos son personas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

Además de la integración y la forma de designar a la máxima autoridad electoral, otras características como la duración de los mandatos y las disposiciones presupuestarias pueden influir en la mayor o menor autonomía respecto de los otros poderes del Estado. La duración del mandato divide a los seis países en dos grupos, según coincida o no con el período, bien del Ejecutivo, bien del Legislativo, poderes que podrían querer influir sobre el organismo electoral. En Costa Rica, Guatemala y Panamá estos órganos difieren en sus períodos de funciones con respecto al Ejecutivo y el Legislativo, mientras que en El Salvador, Honduras y Nicaragua existe coincidencia en los

períodos de mandato del Poder Ejecutivo y el organismo electoral.

Un indicador importante en la determinación del grado de autonomía del organismo electoral es su capacidad para definir, en última instancia, el presupuesto ordinario para su funcionamiento y el presupuesto extraordinario para los años electorales. Guatemala y Panamá son las únicas naciones en las que los organismos electorales gozan de autonomía presupuestaria y existen disposiciones constitucionales al respecto. En el caso guatemalteco se ha establecido una asignación presupuestaria ordinaria equivalente al 0.5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Esta cantidad se incrementa en años electorales, en la cantidad que el Tribunal Supremo Electoral considere necesaria. En Panamá se ha dispuesto que el monto del presupuesto ordinario del Tribunal Electoral no será inferior a 8 décimos del 1% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Incluso, “en año de elecciones o consultas populares y en el inmediatamente anterior a éste, el presupuesto adicional solicitado por el Tribunal Electoral debidamente sustentado, tendrá prioridad dentro del presupuesto del sector público” (artículo 136 de la Constitución Política). En el caso costarricense, aunque no hay una previsión constitucional, al Tribunal Supremo de Elecciones le son aprobados, en general, los recursos ordinarios y extraordinarios que solicita.

La fortaleza de la institución electoral frente a otros órganos del Estado también puede inferirse tomando en cuenta si tiene, o no, iniciativa de ley. Los organismos electorales máximos de Guatemala, Honduras y Nicaragua gozan de esta fortaleza. En Guatemala la ley electoral tiene rango constitucional, lo que hace difícil su modificación porque, aunque el Congreso aprobara algún proyecto de reformas, éstas tendrían que ser sometidas a consulta popular y luego ratificadas. En Nicaragua la Constitución reconoce al Consejo Supremo Electoral como un “cuarto poder” del Estado y lo equipara con el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En lo que concierne a los organismos electorales de niveles subnacionales, la situación en los países muestra un predominio partidista que va en detrimento del principio de imparcialidad. Las juntas electorales departamentales (provinciales), las municipales y las receptoras de votos tienen una importancia fundamental para la credibilidad de los procesos, por cuanto son las encargadas de controlar directamente el ejercicio del sufragio y del primer conteo de votos. En la

CUADRO 6.4

### Centroamérica: características de las máximas autoridades en materia electoral según país. *Circa 2002*

País	Nombre	Integración	Designación <sup>a/</sup>	Mandato (años)	Miembros	Iniciativa de ley	Autonomía presupuestaria
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	No partidista	No política	6 Independiente	3	No	No
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Mixto	Política	5 Coincide con Ejecutivo	5	No	No
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	No partidista	Política	5 Independiente	5	Sí	Sí
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	Partidista	Política	4 <sup>b/</sup> Coincide con Ejecutivo	Igual al número de partidos <sup>c/</sup>	Sí	No
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Partidista <sup>d/</sup>	Política	5 Independiente	7	Sí	
Panamá	Tribunal Electoral	No partidista	Política	10 Independiente	3	No	Sí

<sup>a/</sup> Aquí se distingue el tipo de designación política cuando ésta la hace el Congreso o el Presidente, y no política cuando sigue el procedimiento utilizado para los cargos judiciales. Combinando ambos criterios, la mayor credibilidad en cuanto a la limpieza de las elecciones se asocia a la integración no partidista y la designación no política, seguida de la integración no partidista y la designación política; finalmente, con el más bajo nivel de credibilidad se encuentran la integración partidista y la designación política (Molina y Hernández, 1999).

<sup>b/</sup> Cada partido puede decidir sobre la permanencia o sustitución de su representante ante el TNE.

<sup>c/</sup> Si el número de partidos es par, se agrega un miembro más.

<sup>d/</sup> A partir de la reforma constitucional y electoral de enero de 2000.

Fuente: Artiga, 2002, con base en legislación electoral.

mayoría de las naciones centroamericanas, a medida que se desciende de nivel organizativo, los partidos tienen mayor injerencia en los entes electorales, aunque Guatemala y Panamá se apartan de este patrón. En Guatemala el Tribunal Supremo Electoral -de integración no partidista y con condiciones para garantizar su autonomía- designa las juntas electorales departamentales; estas, junto con el Registro de Ciudadanos, designan las juntas electorales municipales y, finalmente, estas últimas nombran las juntas receptoras de votos. En Panamá los organismos

electorales subnacionales tienen funciones distintas según el tipo de elección, a diferencia de lo que ocurre en los otros países, donde independientemente del tipo de elección existe una cadena de subordinación de una junta a otra, desde las receptoras de votos hasta la departamental. En el caso costarricense se combina la presencia de un representante del Tribunal de Elecciones con la de miembros de mesa partidistas.

Por otra parte, la garantía de elecciones justas supone la posibilidad de interponer recursos en caso de desacuerdo frente a las decisiones de los

organismos electorales. En toda Centroamérica pueden interponerse apelaciones, reclamos o solicitudes de revocatoria con respecto a los procesos electorales, pero en cuatro de los seis países no existen recursos contra resoluciones definitivas de los máximos organismos electorales, situación que admite distintas interpretaciones. En Honduras y Guatemala existe la posibilidad de interponer un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, pero esta posibilidad, llegado el caso, puede generar un conflicto institucional. La inexistencia de este recurso en los demás países, a su vez, da un mayor poder a los integrantes del organismo máximo electoral, con consecuencias distintas según los casos. Si los integrantes de ese organismo provienen de los partidos políticos, como en El Salvador y Nicaragua, es posible que en las resoluciones adoptadas pesen los intereses partidarios. En cambio, en los casos de Costa Rica y Panamá, donde los miembros del máximo órgano electoral no son miembros de los partidos, lo que se ha reforzado con la no admisión de recursos ante resoluciones definitivas, es una mayor garantía de imparcialidad en el proceso.

### Desigualdades significativas en los mecanismos de representación

Un principio democrático fundamental es que todo voto cuenta por igual. En la práctica, sin embargo, ninguna democracia en el mundo cumple plenamente este principio, pues la representación electoral perfecta es difícil, si no imposible de lograr<sup>5</sup>. En todo sistema democrático algunos votos pesan más que otros a la hora de elegir a los gobernantes. En esta situación influye una multiplicidad de factores; algunos están relacionados con las normas electorales (por ejemplo, el tamaño de los distritos electorales, o los porcentajes mínimos para obtener representación en el Congreso) y otros con condiciones sociológicas, como la distribución de la población en un territorio. Ello no significa, empero, que todos los sistemas electorales se alejen, en la misma medida, del ideal de la representación electoral perfecta. Algunos muestran distorsiones relativamente pequeñas, mientras en otros éstas son lo suficientemente grandes como para dar el triunfo a partidos que no han recibido el mayor respaldo electoral (o lo que se denomina “mayorías electorales manufacturadas”).

Para analizar esta situación en Centroamérica, el Informe empleó dos indicadores. El primero es la razón de representación, o el número de

habitantes que un congresista representa. Si todos los votos pesaran igual, se requeriría la misma cantidad de votos para elegir a un congresista en la región A y en la región B. Este indicador se aproxima indirectamente calculando la cantidad de personas que un congresista representa (gráfico 6.1). El segundo indicador es la desproporcionalidad electoral, o la diferencia entre el número de votos que recibe un partido, y la representación electoral que logra. Por ser las democracias centroamericanas sistemas presidencialistas con voto directo (queda electo Presidente quien recibe más votos), las distorsiones del sistema electoral se miden en las elecciones legislativas, en las cuales todos los países aplican una fórmula de representación proporcional.

En el área (con excepción de Guatemala), la razón de representación tiende a ser inferior al promedio latinoamericano, que es de 105,737 habitantes por congresista. Panamá, Honduras y Costa Rica, en ese orden, son los países donde este indicador es el más pequeño. Así, en promedio, cada congresista representa a 37,287 panameños, a 51,046 hondureños, a 72,057 costarricenses, a 88,698 salvadoreños y a 134,916 guatemaltecos.

Los sistemas electorales de la región pueden clasificarse en tres grupos. El primero está formado por Costa Rica y Honduras, donde no existen grandes diferencias en la razón de representación entre sus distritos electorales. Esto quiere decir que casi todos los distritos electorales requieren cantidades similares de votos para elegir a un representante legislativo, por lo que ninguna región está especialmente sub o sobrerrepresentada. En Costa Rica la diferencia entre la provincia más subrepresentada (Heredia: 77,157 habitantes por congresista) y la más sobrerrepresentada (Cartago, 66,266 habitantes por congresista) es de aproximadamente 11,000 personas. En Honduras esta diferencia es de poco más de 30,000 personas: el departamento más subrepresentado es Gracias a Dios, cuya razón es de 67,384 habitantes por congresista, y Valle, el departamento más sobrerrepresentado, con 37,960 habitantes por congresista.

El segundo grupo está formado por Guatemala y El Salvador, que se caracterizan por diferencias muy fuertes entre sus distintas regiones. En Zacapa, Baja Verapaz, Guatemala y Petén cada congresista representa a 160,000 o más personas; en cambio, en el Distrito Central, San Marcos y Santa Rosa, un congresista representa entre 96,319 y 104,717 personas. En El Salvador, los extremos son San Salvador, Sonsonate y Ahuachapán (más de 106,000 personas por congresista), por una parte, y Cabañas, San

Vicente y Morazán (menos de 58,000 personas por congresista), por la otra.

Finalmente, el tercer grupo está formado por Nicaragua y Panamá, que están en una situación intermedia, con importantes diferencias que no alcanzan las magnitudes de El Salvador y Guatemala. En el caso de Nicaragua, con excepción de la RAAS (176,189 personas por congresista), en el resto de los departamentos oscila entre 101,552 y 57,135 habitantes por congresista (Chontales y Carazo, respectivamente), una diferencia de cuota de poco más de 40,000 personas. En Panamá, si se exceptúa a la comarca indígena de Kuna Yalá, la razón de representación en el resto de las circunscripciones muestra una diferencia cercana a 65,000 personas entre sus puntos mínimo (Darién) y máximo (Panamá 8-1).

Si se mira Centroamérica como un país, sin pensar en las fronteras nacionales, existen 119 distritos electorales (sin contar las circunscripciones nacionales). La razón de representación promedio en esta región es de 72,462 habitantes por congresista. Existen 14 distritos electorales cuya razón de representación se sitúa cerca de 75% o más por encima de este promedio. De ellos, 12 pertenecen a Guatemala, uno a El Salvador (La Libertad) y

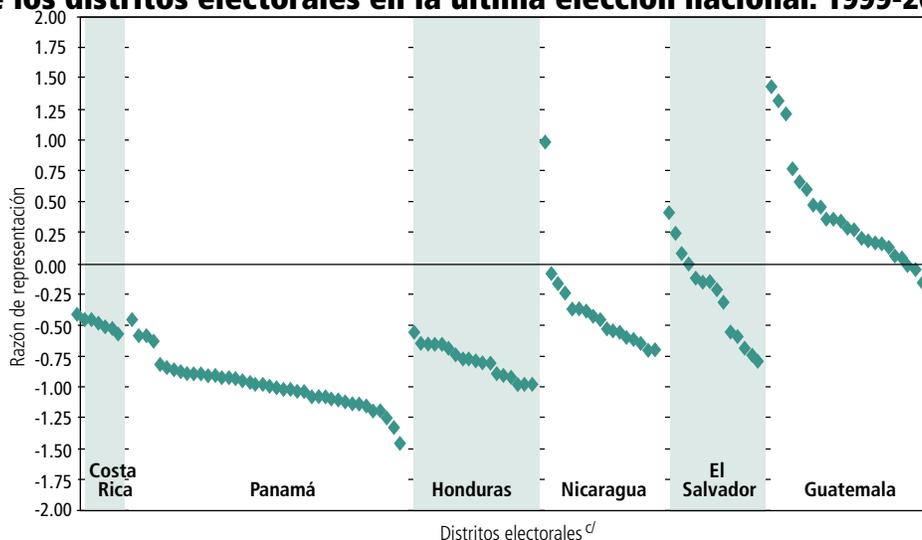
uno a Nicaragua (RAAS). De los 25 distritos donde se requiere hacer menos esfuerzo para elegir a un congresista, es decir, que tienen las razones de representación más bajas, 22 son de Panamá y 3 de Honduras (Valle, Santa Bárbara e Islas de la Bahía). Ninguna de las ciudades capitales centroamericanas, donde existen las mayores concentraciones de población, está entre los distritos de más alta razón de representación.

Para estimar la desproporcionalidad de los sistemas electorales centroamericanos se calculó el índice de Rose<sup>6</sup> para las diversas elecciones legislativas en cada país, en el período 1980-2002. De acuerdo con el valor promedio de este índice, el sistema menos proporcional es el de Guatemala (84.9) y el más proporcional para todo el período considerado es el de Honduras (97.5). El Salvador presenta un valor de 92.8, Costa Rica 94.7 y Nicaragua 96.6 (Artiga, 2002)<sup>7</sup>.

¿Qué factores inciden en la mayor o menor proporcionalidad? Puede decirse que hay dos factores importantes en este fenómeno: la distribución de los escaños entre las diferentes circunscripciones y el uso de fórmulas más o menos proporcionales. En cuanto a lo primero, la investigación sobre sistemas electorales ha

GRAFICO 6.1

### Centroamérica: razón de representación<sup>a/</sup> (congresistas por habitante<sup>b/</sup>) de los distritos electorales en la última elección nacional. 1999-2002



a/ La razón de representación (congresistas por habitantes) se presenta estandarizada, utilizando el promedio latinoamericano (105,737 habitantes por congresista), pero excluyendo a Brasil (Payne, et al 2001).

b/ Los datos de población corresponden al año de la última elección presidencial, con excepción de Panamá, donde se usan datos del Censo de Población del 2000. Estimaciones oficiales de población de los países.

c/ Cada punto representa un distrito electoral (departamento, provincia o circunscripción). En total existen 119 distritos electorales. La información completa de la razón de representación en cada uno de los distritos electorales se presenta en el capítulo de indicadores.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2002, y Payne et al, 2002.

demostrado con suficiente evidencia empírica que cuanto más pequeñas son las circunscripciones, mayores son los efectos desproporcionales (Lijphart, 1994; Nohlen, 1994 y Taagepera y Shugart, 1989). En cuanto a lo segundo, resulta que las fórmulas de cociente electoral y residuos mayores dan más proporcionalidad que la fórmula D'Hondt (Lijphart, 1994; Nohlen, 1994 y Artiga, 2001). En el caso de Guatemala se producen efectos desproporcionales justamente por haberse elegido la fórmula D'Hondt y por ser pequeñas (menores de 3 escaños) 15 de las 24 circunscripciones (recuadro 6.7).

De acuerdo con los indicadores empleados, los sistemas electorales de Guatemala y El Salvador son los que más distorsiones introducen en la representación electoral, y los de Honduras y Costa Rica, los que menos. El caso guatemalteco merece especial atención.

### Reformas legales pendientes en el terreno de la propaganda electoral

En la mayoría de los países centroamericanos se restringe el derecho de la propaganda electoral a los partidos y candidaturas contendientes. Honduras se exceptúa de este patrón, pues no existe restricción alguna para que cualquier ciudadano realice esta actividad. En Guatemala, dado que además de los partidos políticos compiten comités cívicos, estos gozan del derecho a desarrollar propaganda electoral. Lo mismo sucede en Panamá, donde se permiten las candidaturas de libre postulación para puestos de alcaldes, corregidores y concejales (cuadro 6.5).

El acceso equitativo a los medios de comunicación colectiva es un aspecto de suma importancia para la competencia electoral. Sólo en tres países de la región (Costa Rica, El Salvador y Panamá) existen regulaciones específicas que obligan a las empresas privadas de comunicación colectiva a dar un trato equitativo a los partidos o coaliciones. En Nicaragua la normativa establece cuotas máximas de uso, mientras que en Guatemala y Honduras no se regula. En la práctica la situación jurídica se presta, en la mayoría de las naciones, para que las empresas de comunicación favorezcan en mayor o menor medida a los partidos o candidatos de su preferencia, lo cual afecta el equilibrio en las condiciones de competencia electoral. Como se verá más adelante, cuando se trate el asunto del financiamiento político, incluso en los casos en que existe la obligatoriedad del trato equitativo a los contendientes electorales, las empresas pueden recurrir a otras formas de apoyo, como las donaciones.

### RECUADRO 6.7

#### Fórmulas de cociente electoral y fórmula D'Hondt

Las fórmulas proporcionales procuran que los cargos de elección sean ganados en relación con el número de votos logrados por las distintas candidaturas postuladas. Las fórmulas por cocientes establecen una cuota o cifra repartidora que se obtiene al dividir el número de votos válidos en la circunscripción entre un divisor variable, según la modalidad escogida. La cuota o cifra repartidora, también conocida como cociente electoral, es la cantidad mínima de votos para acceder a un escaño, de forma que un partido obtiene un número de escaños equivalente al número de cuotas que resulten al hacer la división antes indicada. Suele contemplarse que, si luego de calcular las cuotas de todos los partidos aún quedan cargos disponibles, se procede a la adjudicación de estos mediante el conteo de los residuos, siendo el método más común el del resto o residuo mayor.

En cambio, las fórmulas proporcionales por divisores se caracterizan por la utilización de una serie numérica, en la que el total de votos que obtiene cada partido es dividido por cada uno de los divisores de la serie, adjudicándose al final los escaños que tengan mayores cocientes. Entre estas últimas fórmulas la más conocida es la d'Hondt.

*Fuente: Artiga, 2001.*

Los medios de comunicación estatales, por su parte, están obligados a dar servicio equitativo y gratuito a los partidos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua; en Panamá no se establece la gratuidad y en Honduras, en contra de la tendencia general, se prohíbe su utilización. En este último país la propaganda electoral queda al libre juego del mercado privado de los medios de comunicación, aunque tampoco en los demás países las regulaciones garantizan la neutralidad de dicho mercado.

En cuanto a la publicidad estatal, que durante las contiendas electorales podría dar alguna forma de ventaja a los partidos gobernantes (sea en el ámbito municipal o el nacional), sólo en Costa Rica se prohíbe hacerla a partir de la convocatoria a elecciones. En El Salvador la prohibición entra en vigencia treinta días antes de la votación y en Panamá, solo 24 horas antes, mientras en Guatemala, Honduras y Nicaragua no existe regulación al respecto.

### Declinación de la participación electoral y convergencia en los sistemas de partidos

La contraparte de las garantías provistas por un sistema electoral para el ejercicio del voto libre es la participación ciudadana en los procesos

CUADRO 6.5

### Centroamérica: regulaciones sobre propaganda electoral y uso de medios de comunicación colectiva, *Circa 2002*

Disposición	Costa Rica	El Salvador	Guatemala <sup>a/</sup>	Honduras	Nicaragua	Panamá
¿Sólo los partidos tienen derecho a realizar propaganda electoral?	Sí (CE, art. 85)	Sí (CE, art. 227)	También Comités Cívicos (RLE, art. 27)	Sin restricción (LE, art. 64)	Sí (LE, art. 95)	También los candidatos de libre postulación
¿Están obligados los medios de comunicación masiva a dar un trato equitativo a los partidos/coaliciones en la propaganda electoral?	Sí (CE, art. 85)	Sí (CE, art. 229)	No se regula	No se regula	No. Sólo se fijan cuotas máximas de uso (LE, art. 90)	Sí (CE, art. 172A)
¿Están obligados los medios de comunicación colectiva estatales a dar servicio gratuito y equitativo a los partidos/coaliciones en la propaganda electoral?	Sí (CE, art. 85)	Sí (CE, art. 229)	Sí (RLE, art. 28)	Está prohibida su utilización (LE, art. 70)	Sí (LE, art. 90)	Sí, aunque no se establece la gratuidad (CE, art. 165)
¿Cuándo se suspende la propaganda electoral?	El día anterior a la votación (CE, art. 79)	3 días antes de la votación (CE, art. 230)	36 horas antes de la votación (RLE, art. 38)	El día de la votación (LE, art. 74)	72 horas antes de la votación (LE, art. 97)	Desde las 12 de la noche del viernes anterior a las elecciones. (CE, art. 248)
¿Cuándo se suspende la publicidad gubernamental?	Desde la convocatoria (CE, art. 85)	30 días antes de la votación (CE, art. 231)	No se regula	No se regula	No se regula	24 horas antes (CE, art. 259)
¿Se regula el uso de los espacios públicos como plazas, parques, calles, etc.?	Sí. Autoriza el TSE (CE, art. 79)	Sí. Autorizan los alcaldes (CE, art. 234)	Sí. No es necesaria autorización previa (RLE, art. 31)	Sí. Autorizan Tribunales Electorales (LE, art. 77)	Sí. Autoriza el Consejo Electoral (LE, art. 89)	Sí, no se requiere permiso pero sí aviso previo (Cn, art. 38)
¿Existe prohibición para divulgar resultados de encuestas de opinión?	Sí, en los dos días inmediatos anteriores y el propio día de la votación (CE, art. 85)	Sí, 15 días antes y hasta que se declaren firmes los resultados (CE, art. 230)	Sí, 36 horas antes de la votación (RLE, art. 38)	No se regula	No se regula	Sí, 10 días calendario antes de los comicios (CE, art. 178) hasta 3 horas después del cierre (CE, art. 179)
¿Pueden los militares realizar propaganda electoral?	No (CE, art. 88)	No (CE, art. 237)	No (LEPP, art. 223)	No (LE, art. 72)	No hay regulación	No aplica
¿Pueden los ministros religiosos hacer propaganda electoral?	No, (CE, art. 28)	No (CE, art. 237)	No hay regulación	No hay regulación	No hay regulación	No hay regulación

CE= Código Electoral. RLE= Reglamento Ley Electoral. RPP= Reglamento de Partidos Políticos.

<sup>a/</sup> En el caso de Guatemala se utilizó además el Reglamento a la Ley Electoral.

Fuente: Artiga, 2002 con base en legislación electoral.

electorales. Esta puede examinarse de distintas maneras. La más básica es la emisión del sufragio, que permite medir el nivel de participación electoral. Otra es la organización de las y los ciudadanos en partidos políticos, con el fin de lograr ser electos en los puestos de gobierno; esto último lleva al estudio de los sistemas de partidos. En los dos ámbitos de la participación ciudadana en los procesos electorales, las democracias centroamericanas enfrentan complejos desafíos.

### Disminuye la participación ciudadana en los procesos electorales

La democratización de los regímenes políticos en Centroamérica no fue acompañada por un crecimiento en la participación electoral de las y los ciudadanos (cuadro 6.6). Por el contrario, en los sucesivos procesos que se han celebrado, esta participación ha tendido a disminuir.

Entre 1985 y 2002 la participación en las elecciones legislativas fue, en promedio para Centroamérica, de un 60.0% de las personas en edad de votar. De acuerdo con Payne et al (2002) el promedio latinoamericano de participación en las elecciones legislativas fue de 71.2% en el período 1978-2000.

El análisis de los casos nacionales permite distinguir dos grupos de países. Por una parte

están aquellos donde la participación electoral disminuyó, como es el caso de Costa Rica, Guatemala y El Salvador. Costa Rica ha mostrado los niveles más altos de participación electoral, pero entre la primera y la última elección del período (1984 y 2002), esta descendió en -17.3%. En Guatemala y El Salvador se presentó la más baja participación electoral a lo largo de todo el período y, más grave aún, con una fuerte disminución, -37,6% y -21,5%, respectivamente (recuadro 6.8). En los restantes países la participación electoral aumentó: 32.5% en Panamá (sólo se tienen dos observaciones), 12.6% en Honduras y 2.8% en Nicaragua. Estas naciones exhibieron, además, un nivel de participación superior al promedio centroamericano, en especial Nicaragua y Honduras.

### Los sistemas de partidos tienden a converger

En el primer informe *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (1999) se clasificó a los países en dos grupos, de acuerdo con las características de sus sistemas de partidos. Costa Rica y Honduras tenían sistemas bipartidistas estables, en tanto que los demás países presentaban sistemas multipartidistas o sistemas poco estables. El presente Informe actualiza este análisis, incorporando los resultados electorales más

CUADRO 6.6

### Centroamérica: participación electoral de la población en edad de votar. 1984-2002 (porcentajes)

País	Elección circa 1985	Elección circa 1990	Elección circa 1994	Elección circa 1998	Elección circa 2001	Diferencia entre última y primera elección	Promedio del período
Costa Rica <sup>al</sup>	81.4	81.3	81.0	69.4	67.3	-14.1	76.1
El Salvador <sup>bl</sup>	48.3	44.0	51.1	34.4	37.9	-10.4	43.1
Guatemala <sup>cl</sup>	49.8	41.0	14.5	31.1		-18.7	34.1
Honduras <sup>dl</sup>	77.8	75.7	63.5	68.0		-9.8	71.3
Nicaragua <sup>el</sup>	74.1	73.3	76.2			2.1	74.5
Panamá <sup>fl</sup>	52.9		70.1	76.0		23.1	66.3

<sup>al</sup> Elecciones legislativas de 1986, 1990, 1994, 1998 y 2002.

<sup>bl</sup> Elecciones legislativas de 1985, 1991, 1994, 1997 y 2000. Para el año 1998, se utilizó el dato de votos para diputados, tomado de: [www.eca.edu.sv/publica/eca/581art1.htm](http://www.eca.edu.sv/publica/eca/581art1.htm)

<sup>cl</sup> Elecciones legislativas de 1985, 1990, 1994 y 1999.

<sup>dl</sup> Elecciones legislativas de 1985, 1989, 1993, 1997 y 2001, no aparece información para las elecciones del 2001 debido a que no se cuenta con el dato de la población en edad de votar.

<sup>el</sup> Elecciones legislativas de 1984, 1990, 1996 y 2001, no aparece información para las elecciones del 2001 debido a que no se cuenta con el dato de la población en edad de votar.

<sup>fl</sup> Elecciones legislativas de 1984, 1994 y 1999.

Fuente: [http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm)

**RECUADRO 6.8**

### ¿Por qué no votan los guatemaltecos?

Bajo este título se presentan los resultados de un estudio sobre participación y abstención electoral preparado por Horacio Boneo y Edelberto Torres-Rivas en el marco del proyecto *Participación electoral en Guatemala*, cuya ejecución fue asumida por el PNUD. Los autores sintetizan distintos insumos preparados por siete instituciones de investigación. La preparación de estos insumos se llevó a cabo utilizando diferentes aproximaciones metodológicas y fuentes de información tales como archivos del registro electoral, estadísticas de población, grupos focales, encuestas específicas, observación directa de la participación en las elecciones de distintas comunidades y otros.

Entre los resultados más importantes de este trabajo destaca que la falta de participación electoral es la abstención primaria, o sea, "de ciudadanos a los que el padrón electoral les resulta ajeno". Esto es además especialmente cierto en áreas rurales. En el estudio se señala que, si se corrige la información del registro electoral, aumenta el porcentaje de no inscritos y disminuye la magnitud de la abstención entre los inscritos. El problema, entonces, pasa de ser un asunto de ciudadanos que, estando inscritos, no concurren a votar, a una situación en la que un alto porcentaje de ciudadanos no está registrado para votar.

Entre los factores individuales están las diferencias en la abstención por edad. El estudio revela que la mayor parte de la abstención de los jóvenes es primaria: no votan porque no están registrados. Lo mismo ocurre cuando se analiza el abstencionismo según sexo; entre las mujeres, el abstencionismo primario es la principal causa de la baja participación electoral. Sin embargo, una vez registradas, las mujeres votan en proporciones similares a los hombres.

Si bien la información disponible no permitió analizar con el mismo detalle la participación electoral según pertenencia étnica, la información parcial sugiere que el abstencionismo primario es mayor entre los indígenas que entre los ladinos. La información más específica de algunas comunidades muestra que la mayor abstención se da entre mujeres indígenas analfabetas.

Entre los factores institucionales, los requisitos legales para ser ciudadano explican parte del abstencionismo. La Constitución de Guatemala señala que la ciudadanía se convierte en activa cuando practica el sufragio. Para ello es necesario cumplir con una serie de requisitos que no todos pueden o están dispuestos a cumplir. Así por ejemplo, el alto porcentaje de partos no ocurridos en las instituciones de salud-particularmente en las zonas rurales- implica que el sólo hecho de obtener una partida de nacimiento requiere un esfuerzo mayor para un sector de la población. De esta manera, la investigación mostró que existe un grupo de personas que nunca han obtenido su cédula de vecindad y un segundo grupo, aún más numeroso, que teniendo cédula de vecindad no se ha inscrito en el padrón electoral.

Otros aspectos, de carácter institucional y relacionados con la organización de las elecciones, también inciden en la participación electoral. Uno de ellos son las dificultades relacionadas con el uso de cinco papeletas diferentes a la hora de votar. Otro se refiere a la fecha de las elecciones, que coincide con el período de las migraciones estacionales de un contingente importante de trabajadores. Como la contratación requiere una identificación legal, es probable que entre las personas que se desplazan en esa época, una proporción importante se encuentre registrada en el padrón electoral. Con respecto a la ubicación de los recintos de votación, la distancia física, aunque no parece ser un factor relevante de acuerdo con los resultados de una de las encuestas del estudio, no deja de ser parte de las razones por las cuales algunas personas no votan. Además, en ciertas comunidades a la falta de proximidad física se suman las dificultades de transporte.

Finalmente, la información sobre razones para no votar revela la existencia de una percepción despolitizada de la vida pública, que se resume en tres actitudes comunes hacia el voto: una desconfianza general sobre lo público y sobre lo que viene del Estado, un desconocimiento de lo que es la política como ejercicio de derechos políticos, y una percepción negativa del político, de sus actuaciones públicas y de sus ofertas.

*Fuente: Boneo y Torres-Rivas, 2001.*

## RECUADRO 6.9

### Indicadores del sistema de partidos políticos en Centroamérica

Para estudiar los sistemas de partidos en Centroamérica se utilizan en este Informe tres indicadores: el número efectivo de partidos, el índice de fluidez partidaria y la concentración del voto en las dos agrupaciones mayoritarias. Estos indicadores permiten hacer una valoración sobre la estabilidad y cantidad de partidos que conforman un sistema y la dominación electoral que ejercen los dos principales. En principio, un mayor número de partidos y una mayor movilidad de los caudales electorales entre elección y elección -la fluidez partidaria- suponen una menor estructuración de la oferta partidista y una menor estabilidad del sistema. En algunos países pueden competir muchas agrupaciones, aunque en la práctica sean pocas las que alcancen representación parlamentaria. Esto último es lo decisivo para determinar la estabilidad del sistema de partidos.

Las fórmulas para el cálculo de cada uno de esos indicadores son las siguientes:

- Número efectivo de partidos en las elecciones legislativas (NEP):  $1/[\sum(s_i)^2]$ , donde  $s_i$  es, en el caso de las elecciones legislativas, la proporción de escaños obtenidos por el partido  $i$ .
- Índice de fluidez partidaria:  $1/2(ea + ed)$ , donde:  $ea$  = porcentaje de escaños de los nuevos partidos (partidos que "aparecen") y  $ed$  = porcentaje de escaños de los partidos que "desaparecen".
- Concentración del voto en los dos partidos mayoritarios: se suma los votos obtenidos por los dos partidos mayoritarios y se divide entre el total de votos emitidos.

*Fuente: Artiga, 2002*

recientes (recuadro 6.9). La principal conclusión es que hay indicios importantes de cambio en los sistemas de partidos en la región, los que no implican todavía una gran modificación, pero apuntan hacia un tránsito entre los dos tipos de sistemas de partidos descritos en el primer informe regional.

En el grupo de países que hasta finales de la década de los noventa tenían sistemas bipartidistas (Honduras, Costa Rica y Nicaragua) se registran comportamientos distintos: debilitamiento, estabilidad y fortalecimiento. En Costa Rica el bipartidismo ha mostrado signos de debilitamiento, con la irrupción de una nueva fuerza política en las elecciones de 2002 (el PAC, que obtuvo el 24.6% de los escaños en el Congreso). En Honduras el sistema de partidos se mantiene estable; en la última elección, en el 2001, ninguno de los indicadores se alejó del comportamiento histórico del período 1985-2002. En Nicaragua el bipartidismo parece haberse fortalecido. Sin embargo, se trata de un caso singular en la región, puesto que no han sido dos partidos estables los que han competido, sino dos extremos polarizados: por una parte el FSLN y, por otra,

distintas coaliciones de numerosos partidos en cada elección (Proyecto Estado de la Nación, 1999). En la última elección (2001) disminuyó el número efectivo de partidos -producto de los cambios en la legislación electoral antes comentados- y aumentó la concentración de voto. No obstante, la fluidez partidaria, los partidos que aparecen y desaparecen en el Parlamento, muestra que Nicaragua tiene comparativamente un muy alto grado de fluidez.

En el grupo de países que tenían, a finales de la década de 1990, sistemas multipartidistas, también hay comportamientos dispares. En Panamá se moderó el multipartidismo: en la última elección (2000) descendió el número efectivo de partidos y aumentó la concentración de votos en los dos partidos mayoritarios. Por su parte, Guatemala y El Salvador registraron cambios, pero sin una tendencia clara (cuadro 6.7). Desde mediados de los años noventa, estos países, siendo multipartidistas, muestran un movimiento lento hacia una mayor concentración del voto en los dos primeros partidos, aunque el nivel promedio todavía es bajo, especialmente en el caso guatemalteco.

CUADRO 6.7

**Centroamérica: indicadores sobre los sistemas de partidos políticos<sup>a/</sup>. 1980-2002**

País	Número efectivo		Índice de fluidez partidaria <sup>b/</sup>		Concentración del voto	
	1980-2002 de partidos	Última elección legislativa	1980-2002	Última elección legislativa	1985-2002	Última elección legislativa
Costa Rica	2.6	3.7	6.3	16.7	79.0	56.9
El Salvador	3.1	3.5	5.8	7.8	74.7	71.2
Guatemala	3.2	2.4	24.8	15.8	58.9	69.1
Honduras	2.1	2.4	0.4	0.0	94.1	87.3
Nicaragua	2.3	2.0	53.7	58.2	87.9	94.4
Panamá	3.8	3.3	13.3	13.3	45.5	53.6

<sup>a/</sup> Consúltense recuadro 6.9 para la definición de cada indicador.

<sup>b/</sup> Las fechas para las elecciones son: Costa Rica: 1982 (año base), 1986, 1990, 1994, 1998 y 2002; El Salvador: 1982 (año base), 1985, 1988, 1991, 1994, 1997 y 2000; Guatemala: 1984 (año base) 1985, 1990, 1994, 1995 y 1999; Honduras: 1980 (año base), 1985, 1989, 1993, 1997 y 2001; Nicaragua: 1984 (año base), 1990, 1996 y 2001; Panamá: 1994 (año base) y 1999. Para Nicaragua se utilizaron los datos obtenidos en las asignaciones departamentales. Para Guatemala se emplearon los datos obtenidos en los distritos departamentales.

Fuente: Artiga, 2002.

En resumen, con excepción del sistema de partidos hondureños, los demás sistemas muestran signos de cambio. En Costa Rica, según la última elección, parece atenuarse el bipartidismo; en Panamá se ha moderado el multipartidismo; Nicaragua, por el contrario, se movió hacia el bipartidismo, y Guatemala y El Salvador registran comportamientos en distintos sentidos. El resultado es que, hoy en día, resulta más difícil clasificar los casos en dos grupos (bipartidistas estables versus multipartidistas inestables). Parece ser el comienzo de un lento tránsito de los sistemas bipartidistas hacia el multipartidismo y viceversa.

#### Una nota sobre la democratización interna de los partidos

El presente Informe realizó una indagación exploratoria sobre la organización interna de los partidos. En una democracia, los partidos representan los intereses y aspiraciones de ciertos segmentos de la ciudadanía y la organización interna de estas agrupaciones es un factor clave que posibilita (u obstaculiza) que esta representación efectivamente articule los intereses de sus simpatizantes y afiliados o que, por el contrario, sea simplemente una representación arrogada.

En Costa Rica, Honduras y Panamá la legislación electoral establece la celebración de elecciones

internas en los partidos para la selección de candidatos presidenciales y son, por lo tanto, los países que garantizan una mayor inclusión en el proceso. En cambio, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua la selección del candidato presidencial corresponde al órgano colegiado que dirige los partidos (cuadro 6.8).

#### Persiste la desconfianza en los partidos políticos y en los sistemas electorales

La desconfianza ciudadana en los partidos políticos, ya anotada en el primer informe regional, persiste hoy. Según la encuesta *Latinobarómetro*, en el año 2002, en los países centroamericanos, menos de dos personas de cada diez (17%) manifestaban tener confianza en los partidos políticos. Costa Rica fue el país donde mayor cantidad de personas expresaron tener (mucho o algo de) confianza en los partidos (24%), seguido por Honduras (22%). En el otro extremo está Guatemala, donde sólo un 8% de las y los encuestados manifestó tener confianza en los partidos. En Nicaragua y El Salvador la proporción fue muy similar (alrededor del 16% de las personas).

Esta información se complementa con un nuevo hallazgo: durante las últimas elecciones presidenciales en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, distintos estudios indicaron

que porcentajes considerables de la población presumían que habría fraude (IEN, 2001; CID-Gallup 2001; IUDOP, 2002 y Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, 1998).

La desconfianza ciudadana en la pureza de los procesos electorales contrasta con los reportes favorables de las numerosas y distintas misiones internacionales que los han evaluado. Los progresos ocurridos en los sistemas electorales no han modificado, en lo fundamental, las percepciones ciudadanas.

Entre 1990 y 2001, la Organización de Estados Americanos efectuó diecinueve misiones de observación de los procesos electorales celebrados en Centroamérica, junto a otras realizadas por el Centro Carter y diversas organizaciones no gubernamentales (OEA, 2002; UPD-OEA, 2000; Observatorio Electoral Latinoamericano, 2001 y Nitlapán-Envío, 2001). Estas misiones han hecho distintos tipos de observaciones relacionadas con el control partidario de los organismos electorales, con las dificultades para la habilitación para ejercer el sufragio (ya sea con respecto a la inscripción de electores o con respecto a la emisión del documento necesario para votar) y con irregularidades técnicas (la apertura tardía de algunos recintos de votación, boletas manchadas o mal impresas, mala información a los electores, problemas en la transmisión de los escrutinios de las juntas receptoras de votos, etc.). No obstante las anomalías detectadas, los procesos electorales terminaron siendo declarados libres, competitivos y justos por estas misiones, en la medida en que no pudieron imputar una intención clara, de parte de los organismos electorales, para alterar la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas.

### Mediciones internacionales poco favorables para varios países

Una condición que favorece la realización de elecciones libres y limpias es la existencia de un contexto de respeto por los derechos humanos, civiles y políticos. Por ejemplo, durante la década de 1980, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua se celebraron elecciones durante los conflictos armados. Estos procesos no pueden ser considerados como elecciones democráticas por más que, entonces, se llevaran a cabo esfuerzos para terminar con las prácticas fraudulentas a las que solía recurrirse en el régimen autoritario.

Las evaluaciones externas de los derechos civiles y políticos en Centroamérica coinciden en señalar avances, pero al mismo tiempo ponen de manifiesto que aún no se logran condiciones de plena libertad y respeto a los derechos de las y los ciudadanos. De acuerdo con el índice internacional que

CUADRO 6.8

### Centroamérica: selección de los candidatos presidenciales en la última elección. *Circa 2002*

País	Afiliados (elecciones internas cerradas)	Órganos colegiados	Órganos nacionales ratifican resultados de las elecciones internas
Costa Rica	PLN (02) y PUSC (02)		PLN (02) y PUSC (02)
El Salvador		ARENA (99) FMLN (99) <sup>a/</sup>	
Guatemala		FRG (99) PAN (99) <sup>b/</sup>	
Honduras	PLH (01) y PNH (01)		
Nicaragua		PLC (01)	FSLN (01)
Panamá	PA (99) y PRD (99)		

<sup>a/</sup> En 2001 se reformaron los estatutos del partido para permitir elecciones internas.

<sup>b/</sup> En 2002 el PAN realizó un proceso de elecciones internas de cara a las elecciones de 2003.

Fuente: Freidenberg y Sánchez, 2001.

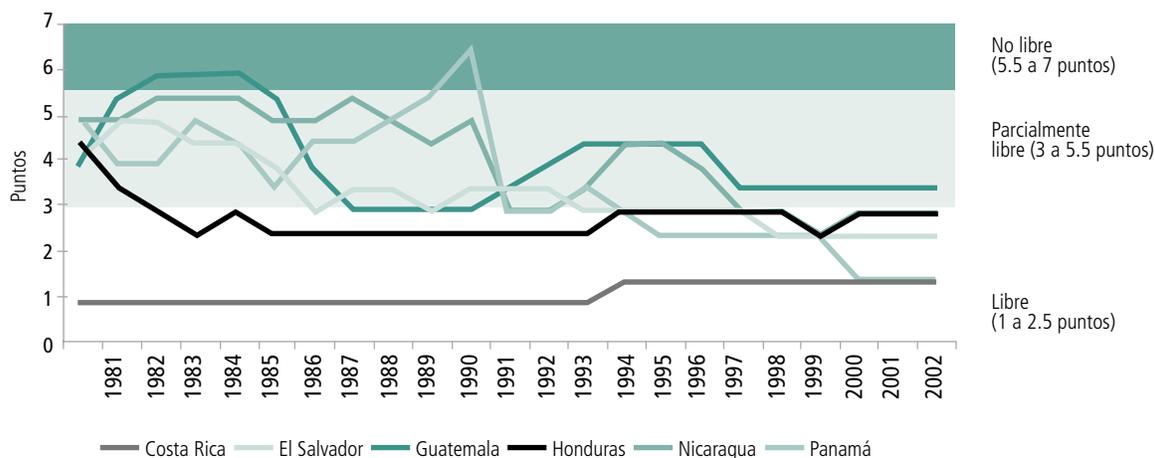
elabora anualmente Freedom House (gráfico 6.2), en la región las restricciones a los derechos civiles y las libertades políticas descendieron en forma considerable entre 1981 y 2000. Sin embargo, para el último año señalado, Guatemala, Nicaragua y Honduras fueron calificados como países que aún no podían considerarse libres de restricciones a los derechos civiles y políticos. Esto significa que, pese a los avances en lo que se refiere a la celebración de elecciones, a la legislación y al ofrecimiento de garantías para los diversos actores, el contexto en que se llevan a cabo dichas elecciones no cumple con los criterios establecidos por esta organización (recuadro 6.10).

### El financiamiento de la política: un desafío pendiente

Un tema relevante para evaluar las garantías que ofrecen los regímenes democráticos es su capacidad para asegurar la integridad y la autonomía de los sistemas políticos, frente a influencias no deseadas provenientes del financiamiento de los partidos y las campañas electorales. En efecto, el costo creciente de las campañas y la cada

GRAFICO 6.2

### Centroamérica: índice de Freedom House de derechos civiles y libertades políticas en Centroamérica. 1981-2002



Fuente: Freedom House, varios años.

#### RECUADRO 6.10

### Los índices de Freedom House

Desde 1972, la organización Freedom House ha publicado anualmente una evaluación sobre el estado de la libertad en 192 países del mundo y 60 territorios en disputa. Su metodología está orientada a establecer un *ranking* de los países, que se basa principalmente en una encuesta aplicada a activistas de derechos humanos, periodistas, editores y otras personalidades de cada país. También se complementa con investigaciones en profundidad en algunas naciones.

Los índices de Freedom House son una de las mediciones más utilizadas por las instituciones internacionales y los estudios de política comparada. Sin embargo, tienen importantes limitaciones. Por ejemplo, variaciones metodológicas dificultan el establecimiento de series de tiempo; las valoraciones están basadas en juicios de expertos y las reglas de calificación no son de dominio público. Pese a estas debilidades, las pocas alternativas a Freedom House tienen limitaciones similares.

Los dos índices de Freedom House utilizados en este Informe son el de derechos políticos y libertades civiles, y el de libertad de opinión y expresión. El primero agrupa dos conceptos, los derechos políticos y las libertades civiles. Por derechos políticos se entiende la capacidad de las personas para participar en las elecciones de sus representantes y en la toma de decisiones de las políticas públicas. Por libertades civiles se entienden aquellas que permiten desarrollar puntos de vista, una autonomía personal o institucional independiente del Estado. La metodología empleada evalúa ambas categorías por separado, utilizando una escala de 1 a 7,

donde 1 es la mejor condición y 7 la peor. Luego se usa un promedio de ambas categorías para ubicar al país en el estatus correspondiente: libre (1-2.5), parcialmente libre (3-5.5), no libre (5.5-7).

En el segundo índice, Freedom House evalúa el grado de cumplimiento de los derechos de libertad de opinión y expresión que establece la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19) con base en cuatro criterios: a) las leyes y las regulaciones administrativas según su influencia en el contenido de las noticias de los medios; b) el grado de influencia o de control político sobre el contenido de los sistemas de noticias, bajo el supuesto de que el poder político puede buscar manipular las noticias y que las democracias buscan formas de establecer contrapesos y balances para minimizar el dominio del Estado; c) la influencia económica sobre el contenido de las noticias, ejercida ya sea por los gobiernos o los empresarios privados; y d) las violaciones contra los medios, incluidos el asesinato de periodistas, los ataques físicos, el acoso y la censura. Sus investigaciones, sin embargo, no evalúan el grado de responsabilidad con que la prensa se desempeña en los países. Las evaluaciones examinan por separado los medios audiovisuales y los de la prensa escrita; asignan valores numéricos y, posteriormente, los integran en un índice en el que cero corresponde al mayor grado de libertad de prensa y 100 al de menor grado.

Fuente: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org), 2002; Munck y Verkuilen, 2002.

vez más amplia disponibilidad de fuentes de dinero ilegítimo en la región han llegado a convertirse en amenazas significativas. En los últimos años, las denuncias sobre financiamientos ilícitos han sido cada vez más frecuentes en todos los países; en el caso de Costa Rica y Panamá las crisis políticas asociadas a este tema han motivado reformas importantes en las legislaciones. No obstante, la adopción de enfoques legislativos prohibicionistas y excesivamente limitantes de las contribuciones y gastos electorales podría plantear nuevos problemas y producir efectos contrarios a los buscados.

Si, por una parte, los países están obligados a resguardar la legitimidad de sus sistemas políticos y contrarrestar cualquier influjo negativo sobre el interés general, por otra parte también es necesario para la salud de las democracias el flujo de recursos económicos legítimos que garanticen el adecuado desarrollo de las campañas electorales. Legislaciones en extremo rígidas podrían limitar las posibilidades de los diversos partidos y candidatos para llevar su mensaje a las y los votantes, así como estimular prácticas de financiamiento y faltas a la ley aún menos deseables.

Aunque los marcos regulatorios pueden favorecer un financiamiento adecuado y mayor transparencia, su eficacia dependerá siempre en buena medida de los valores y prácticas de los propios partidos, que son los agentes del proceso, y de los ciudadanos, que deben ejercer con responsabilidad su derecho al escrutinio público. Esto implica que, en este como en otros aspectos, el reto consiste en avanzar hacia el afianzamiento de una cultura verdaderamente democrática en la región.

### Las normas de financiamiento político muestran importantes limitaciones

Una revisión de los sistemas de financiamiento político (SFP) de Centroamérica, muestra que, en efecto, la capacidad de la normativa para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política es limitada. En todos los países existen sistemas de subsidio electoral y en algunos hay controles contables sobre la utilización de los mismos (cuadro 6.9). No obstante, los montos de los subsidios son muy reducidos en la mayoría de los casos, pues en promedio cubren sólo un 30% de los gastos electorales, con lo cual no se garantiza una adecuada participación electoral y se crea una importante dependencia de capitales privados para su financiación. Por su parte, los controles sobre el

financiamiento, cuando existen, se encuentran limitados en la mayoría de las naciones, a la rendición de cuentas sobre el uso de los subsidios públicos, y su aplicación no es rigurosa o presenta importantes vacíos. Esto hace suponer que en la región existe una virtual ausencia de control sobre las donaciones políticas privadas y, asociada a ella, una ausencia casi total de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos.

### En todos los países hay subsidio público a la política

Las democracias centroamericanas reflejan una situación generalizada en el ámbito mundial, en cuanto a la provisión de subsidios estatales a los partidos, con el fin de garantizar el respeto a la legalidad de las contiendas electorales. El peso de los subsidios, sin embargo, varía considerablemente de una nación a otra. Mientras en Costa Rica y, en menor grado, Nicaragua, los subsidios directos han cubierto una parte sustancial de las erogaciones electorales en procesos recientes (58% y 44-48% respectivamente), en el resto de los países su efecto es más bien marginal (Panamá, 30%; Honduras, 10%; Guatemala, 5%. No hay información disponible para el caso de El Salvador) (cuadro 6.10).

El procedimiento para calcular el monto los subsidios directos está formalizado en la legislación constitucional u ordinaria en toda el área. Mientras Costa Rica, Nicaragua y Panamá definen la cantidad como una proporción del PIB o del presupuesto estatal, Guatemala y Honduras asignan una suma por voto, una solución bastante más común en el contexto internacional. Los montos distribuidos por ciclo electoral son mayores en los sistemas panameño (15.3 millones de dólares) y costarricense (14.2 millones de dólares) que en el resto de la región. Los sistemas nicaragüense (10.6 millones de dólares) y salvadoreño (7.8 millones de dólares) ocupan una posición intermedia, y son los únicos en los que el subsidio se distribuye en varios procesos electorales a lo largo del período presidencial. Finalmente, los subsidios hondureño (2.4 millones de dólares) y guatemalteco (menos de 0.5 millones de dólares) asignan montos muy bajos. Calculadas en términos per cápita, sin embargo, estas ayudas están acordes con las distribuidas en la mayoría de las democracias del mundo, con excepción de la extraordinariamente baja subvención guatemalteca<sup>8</sup>.

Los sistemas de subsidio de la región presentan algunas limitaciones en contraste con la experiencia de otras democracias en el mundo:

CUADRO 6.9

**Centroamérica: sistemas de financiamiento político. 2002**

Temas	Países					
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
<b>Fuentes de financiamiento</b>						
<i>Control de fuentes privadas</i>						
Nacionales	Sin límite	Sin límite	Prohibición de contribuciones anónimas	Prohibición de contribuciones anónimas	Prohibición de contribuciones anónimas	Sin límite
			Prohibición concesionarios del Estado	Prohibición instituciones públicas	Límite US\$ 35.000	
Extranjeras	Sin límite	Sin límite	Prohibida	Sin límite		Sin límite
<i>Subsidios estatales directos</i>						
Receptor	Partidos	Partidos	Partidos	Partidos, alianzas	Partidos	Partidos, candidatos independientes
Entrega	Tractos anuales	Anticipo 75%	Anticipo: 60%	Reembolso	Reembolso	Anticipo: 40%
						Reembolso: tractos anuales
Barrera	4% votos	No hay	No hay	4% votos	4% votos (1 escaño)	Adelanto: Sin barreras
						Reembolso: 5% votos
Criterio	Por voto	Por voto	Por voto	Proporcional	Proporcional	Adelanto: pares iguales
Monto	Ley: 2 quetzales por voto	Autoridad: define. Partidos nuevos reciben US\$ 500 mil	Ley: 17 lempiras	Ley: 1% presupuesto	Constitución: 0.1% PIB	Reembolso: proporcional
Total subsidio otorgado	US\$ 0.5 mill (1999)	US\$ 7,8 mill (2000)	US\$ 2.4 mill (2001)	US\$ 1.2 mill (2001)	US\$ 1.6 mill (2002)	US\$ 1.8 mill (1999)
<i>Subsidios estatales indirectos</i>						
	Exoneración fiscal a donaciones	No hay	Espacios en TV - radio estatal	Exoneración fiscal a donaciones	Franquicia postal	Exoneración fiscal a donaciones
	Espacios en TV - radio estatal		Franquicias postales			

CUADRO 6.9 (continuación)

**Centroamérica: sistemas de financiamiento político. 2002**

Temas	Países					
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
	Franquicias postales, telefónicas y telegráficas		Exoneraciones fiscales			
<b>Gastos electorales</b>						
Topes de gasto	No	No	No	No	No	No
Duración de campaña	No	4 meses <sup>a/</sup>	90 días	75 días <sup>c/</sup>		No
<b>Transparencia financiera</b>						
Informes sobre contribuciones	No	No	Informe anual	No	Informes trimestrales <sup>e/</sup>	No
Informes sobre gastos	No	No	Informe anual	Justificación de gastos <sup>d/</sup>	Justificación de gastos <sup>f/</sup>	Justificación de gastos <sup>g/</sup>
Realización de auditorías	No	No	No	No	Subsidios estatales	Subsidios estatales
<b>Sanciones</b>	No	No	Multas por propaganda extemporánea <sup>b/</sup>	Multas e inhabilitaciones por donaciones ilegales	Prisión (2 a 6 años)	Prisión por uso de financiamiento del narcotráfico <sup>h/</sup>

<sup>a/</sup> Se refiere únicamente a elecciones presidenciales. Para las elecciones legislativas, el límite es 2 meses y 1 mes para las elecciones municipales.

<sup>b/</sup> Existe una progresión de sanciones.

<sup>c/</sup> Se refiere a las elecciones nacionales- Para las elecciones municipales, el límite son 42 días y de 21 en caso de una segunda ronda.

<sup>d/</sup> Receptores deben presentar informes ante la Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda y autoridad electoral.

<sup>e/</sup> Reportes trimestrales ante la autoridad electoral (mensuales durante la campaña). Precandidatos presidenciales reportan donaciones a la tesorería del partido.

<sup>f/</sup> Ante la Contraloría General de la República.

<sup>g/</sup> Ante la autoridad electoral.

<sup>h/</sup> Se trata del uso conciente (ex profeso) de dineros del narcotráfico.

Fuente: Casas, 2002.

CUADRO 6.10

### Centroamérica: gasto electoral total y peso relativo de los subsidios directos. *Circa 2000*

País	Ciclo electoral	(A) Gasto electoral total (millones de US\$)	(B) Subsidio directo (millones de US\$)	(C) Fuentes privadas (millones de US\$) (A – B)	(D) Porcentaje cubierto por subsidio (B / A)
Costa Rica	1998	20.1 <sup>a/</sup>	11.5	8.6	58
Nicaragua	2000-2001	22-24	10.6	11.4-13.4	44-48
Panamá	1999	20 <sup>b/</sup>	6.1 <sup>d/</sup>	13.9	30
Honduras	1997	15.3	1.5	13.8	10
Guatemala	1995	11.5	0.6	10.9	5
El Salvador	1999-2000	<sup>c/</sup>	7.8		

<sup>a/</sup> Incluye elecciones nacionales y procesos electorales internos -tanto legislativos como presidenciales- en el PLN y el PUSC. El gasto en la elección nacional fue de 16.8 millones de dólares.

<sup>b/</sup> Esta cifra debe ser tomada con particular precaución. La fuente sólo incluye una estimación de 10 millones de dólares para "una campaña presidencial". La cifra del cuadro asume, pues, el gasto de al menos dos candidaturas presidenciales mayoritarias. Los gastos en elecciones legislativas, no incluidos en esta cifra, pueden ser sustanciales en Panamá.

<sup>c/</sup> No se dispone de estimaciones. Sin embargo, una fuente calculó en 8 millones de dólares el gasto publicitario de uno de los dos partidos mayoritarios durante la campaña presidencial de 1999 (CONF, 30/9/01).

<sup>d/</sup> Incluye sólo el 40% del subsidio desembolsado durante la campaña.

Fuentes: Casas, 2002.

a) solamente los partidos políticos pueden beneficiarse de estos recursos, b) no pueden acceder a ellos los precandidatos presidenciales, c) se restringen a subvencionar gastos electorales, y d) no en todos los países existen criterios de acceso o cuotas electorales mínimas para beneficiarse de los mismos (como es el caso de El Salvador y Honduras).

Debe decirse que la experiencia internacional demuestra que la generosidad de los subsidios tampoco garantiza, por sí misma, la desaparición de la dependencia de los partidos respecto de los capitales privados o la erradicación de las prácticas ilegales de financiamiento, aunque contribuya a ello (Mendilow, 1996; Blechinger y Nassmacher, 2001). La existencia de subvenciones electorales debe complementarse con otras medidas. Estas ayudas abren la posibilidad de utilizarlas como un mecanismo para incentivar el cumplimiento de obligaciones impuestas por las leyes, y la recaudación de fuentes deseables de financiamiento. Los subsidios pueden condicionarse no sólo a la presentación de informes (como ya se hace en algunos países del área) sino ligarse a la

recaudación de ciertos tipos de fondos privados por parte de los partidos o candidatos. Así, en algunas democracias occidentales la asignación de fondos públicos es directamente proporcional a la capacidad del candidato o de los partidos para recaudar pequeñas donaciones, o a su habilidad para atraer nuevos miembros cotizantes.

Ningún país de la región ha introducido toques de gasto electoral, ni generales, ni focalizados en rubros específicos. Los partidos y los candidatos pueden gastar tanto como quieran en sus actividades de proselitismo. Aunque en algunos países existen límites generales de erogación, su adopción ha sido resistida por la mayoría de las democracias. Las únicas limitaciones que pesan sobre el gasto electoral en Centroamérica conciernen a la delimitación temporal de las campañas electorales, introducida en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

La duración oficial de las campañas presidenciales en estos casos -que oscila entre 75 días en Nicaragua y tres meses y medio en Costa Rica- está muy por encima de la de países que han decidido restringir sus procesos electorales, como

Canadá (35 días en 2000), Taiwán (10 días), Japón (12 días), Turquía (15 días), Francia (20 días) y España (15-21 días)<sup>9</sup>. Debe notarse, sin embargo, que la limitación temporal introducida por las naciones centroamericanas es, a lo sumo, una restricción indirecta del gasto electoral -el *quantum* de las erogaciones no se limita- y de una débil aplicación en la práctica, pues de hecho las campañas empiezan mucho antes de la convocatoria oficial. En Panamá y Guatemala, al igual que en democracias como las de Alemania, el Reino Unido y Estados Unidos, entre muchos otros casos, se ha optado, en cambio, por no establecer límite temporal alguno al proselitismo electoral.

### Débiles o inexistentes reglas de transparencia financiera

En materia de reglas de transparencia financiera, los países centroamericanos varían desde una total desregulación en El Salvador, hasta un enfoque más intervencionista en Costa Rica. En esta última nación, los partidos deben presentar informes trimestrales de sus ingresos y someter a una exhaustiva auditoría de las autoridades contraloras sus gastos electorales, a fin de recibir el subsidio estatal. Con variaciones, en el resto de la región se presentan controles financieros casi exclusivamente centrados en la utilización de los subsidios públicos. En la mayoría de los casos, los reportes tan solo consisten en presentar los libros contables de la organización, para que sean revisados por las autoridades electorales. Con la excepción de Costa Rica, las fuentes de ingreso de los partidos no son reportadas ni auditadas en ningún país. Tampoco están obligados los donadores centroamericanos a reportar sus contribuciones políticas. La adopción de mecanismos que aseguren algún nivel de transparencia sobre los ingresos y gastos partidarios, sin embargo, es común entre las democracias occidentales, aunque con muy diferentes grados de rigurosidad y supervisión.

Las sanciones contra las prácticas ilegales de financiamiento en Centroamérica varían tanto como los controles que tales sanciones respaldan. Los SFP en Guatemala y El Salvador no prevén ninguna sanción por incumplimiento. En Panamá la legislación únicamente sanciona con prisión el uso consciente de dineros provenientes del narcotráfico. Los sistemas hondureño y nicaragüense, por su parte, han optado por una combinación de multas e inhabilitaciones electorales. Por último, la legislación costarricense

utiliza un enfoque más punitivo, y ha establecido una única sanción de prisión (de 2 a 6 años) contra los diversos incumplimientos de las normas de financiamiento. En el ámbito internacional la forma generalizada de sanción son las multas, frecuentemente ligadas a la retención de subsidios públicos. Esta opción está ausente en los SFP centroamericanos.

### Amplia apertura en las legislaciones con respecto a las donaciones políticas privadas

En cuanto a los grandes donativos o contribuciones políticas de carácter privado, que en el contexto internacional han suscitado la mayoría de las regulaciones “negativas”, en Centroamérica prevalece una casi completa apertura en la legislación y en las prácticas de los partidos. En tanto los SFP de Guatemala, El Salvador y Panamá no imponen restricción alguna a la recepción de contribuciones de nacionales o extranjeros, en Nicaragua únicamente se exige, entre otros requisitos, la identificación del donador (Casas, 2002).

Una situación algo diferente es la de Honduras y Costa Rica. El SFP hondureño, como otros en América Latina, prohíbe las donaciones políticas de concesionarios estatales. Por su parte, la ley costarricense es la única de la región que impone un límite cuantitativo a las donaciones locales. En el año 2000, el límite era equivalente, aproximadamente, a 35,000 dólares por donador a lo largo de un período de cuatro años, aunque la información disponible apunta a que este límite se encuentra muy por encima del monto de las contribuciones privadas habituales en el país. Adicionalmente, tanto Costa Rica como Honduras prohíben la recaudación de fondos de origen foráneo, que es lo común en los SFP del resto del mundo.

La ausencia de control sobre las contribuciones de origen extranjero en las demás naciones de Centroamérica merece particular atención, por cuanto está ligada a un fenómeno relativamente nuevo en la política de la región: la participación de la creciente diáspora centroamericana en los Estados Unidos en el financiamiento de los partidos. Es conocido que, desde el extranjero, empresarios y organizaciones de origen centroamericano (o afines) contribuyen a las campañas de modo significativo en Nicaragua y El Salvador, y en una medida considerable en los restantes países, lo que se constituye en un factor que desincentiva la regulación de las contribuciones políticas de origen foráneo.

## RECUADRO 6.11

### Las donaciones políticas privadas

Con base en una serie de entrevistas a tesoreros y jefes de campaña de partidos políticos centroamericanos ha sido posible responder tentativamente a algunas preguntas comunes de la ciudadanía en la región:

#### ¿Quién y cómo se hace la recaudación?

En Centroamérica la recaudación de recursos privados para las campañas tiene lugar en un pequeño círculo social, cruzado por vínculos de parentesco y confianza. En la búsqueda de grandes contribuciones, la presencia del candidato es esencial, sea aportando personalmente fuertes cantidades o formalizando otras solicitudes. Las visitas a grandes donadores son complementadas con múltiples actividades de recaudación secundarias o de menor importancia, organizadas por los comités financieros.

#### ¿A cuánto ascienden las donaciones?

No se conoce con exactitud el monto máximo a que ascienden las donaciones en Centroamérica. La evidencia disponible para el caso costarricense sugiere que donaciones de 35.000 dólares, el máximo autorizado por la legislación, son excepcionales. En Panamá y Nicaragua, sin embargo, son conocidos los casos de donadores cuyas contribuciones ascienden a 500.000 dólares. Mientras más cerrado sea el círculo de donantes, mayores son los montos de las contribuciones individuales.

En algunos países, particularmente en Nicaragua y Honduras, el proceso de captación de recursos domésticos tiene un elemento adicional: la imposición, por parte de los partidos políticos, de contribuciones electorales obligatorias para quienes detentan cargos electivos y, en general, para los empleados públicos.

#### ¿Quiénes contribuyen?

En países pequeños, los grandes intereses son pocos y conocidos por todos. Generalmente los mismos grandes contribuyentes políticos figuran como donadores en los distintos ciclos electorales y, por ser buscados por distintos partidos, en ocasiones terminan repartiendo fondos entre todos ellos.

Los empresarios de la construcción y del sector bancario son reconocidos contribuyentes en la región. Pero, sobre todo, los propietarios de las estaciones privadas de televisión conforman un grupo particularmente importante de donadores políticos, que contribuyen en especie mediante la concesión de espacios publicitarios.

#### ¿Para qué contribuyen?

La búsqueda de beneficios tangibles es el motor del proceso de recaudación. Los favores buscados son muy diversos y, por lo general, implícitos. En la gran mayoría de los casos, las contribuciones empresariales constituyen una "póliza de seguro" capaz de garantizar, en caso necesario, el acceso a los tomadores de decisión y la buena voluntad de estos. En otras situaciones, el *quid pro quo* puede ser menos difuso. Las donaciones de gran magnitud tienden a suponer solicitudes específicas por parte del contribuyente, normalmente ligadas a decisiones de inversión pública, condonación de deudas con instituciones públicas, o cancelación de deudas estatales. Con todo, aun en estos casos el intercambio entre donadores y tomadores de los fondos es fuertemente contingente y la donación rara vez garantiza el resultado deseado.

Fuente: Casas, 2002.

Una de las características fundamentales de los procesos de recaudación del financiamiento político en el área es el predominio de los vínculos individuales entre donadores y políticos, antes que de formas de participación colectiva de sectores sociales o económicos (recuadro 6.11). En restringidos círculos sociales, los lazos familiares y el contacto directo entre contribuyentes y políticos hacen innecesarias las solicitudes de financiamiento a los grupos organizados (cámaras empresariales, por ejemplo). Esta falta de vinculaciones tiene efectos cruciales en la definición de las retribuciones buscadas por los donadores políticos, las que parecen orientarse más hacia la búsqueda de beneficios individuales que al control de las políticas estatales.

### Las televisoras contribuyen fuertemente a las campañas electorales

Si bien las donaciones empresariales no pueden ser entendidas con una lógica sectorial, los empresarios de algunos sectores específicos participan del proceso con singular asiduidad. En este sentido destacan los propietarios de las estaciones privadas de televisión, que constituyen un grupo especialmente importante de donadores políticos. En el caso costarricense, si bien el Código Electoral obliga a los medios de comunicación a hacer públicas sus tarifas y a garantizar el acceso igualitario a todas las agrupaciones políticas, la regla no impide a los propietarios de los medios donar parte del espacio publicitario a algunos partidos, haciendo la norma nugatoria en la práctica. Así, persisten significativas diferencias de precios y ningún partido o candidato paga finalmente la tarifa oficial. Un aspirante presidencial hizo notar que "los banqueros de los años cuarenta son los dueños de las televisoras de la era del noventa (...) porque el que logra una buena negociación (con los canales), va a tener grandes ventajas en términos de las posibilidades de anunciarse." (Casas, 2002).

Una indagación de los patrones de descuento durante las campañas de 1990 a 1998 revela sistemáticos favoritismos por parte de las empresas televisivas costarricenses (Casas, 2002). El fenómeno se repite, con diferentes aristas, en otros países de la región. Particularmente notoria es la experiencia de Guatemala, donde la televisión abierta es monopolizada por un solo operador privado. Desde mediados de los años ochenta, el apoyo de este monopolio es importante para cualquier aspirante presidencial.

En algunas democracias existen regulaciones estrictas sobre el comportamiento de los medios de comunicación durante las campañas. Además de imponerles la obligación de reportar las tarifas y descuentos concedidos a los partidos, hay casos en que se constriñe especialmente a las televisoras privadas a facilitar a todas las agrupaciones, en forma igualitaria, espacios que pueden ser gratuitos o adquiridos por la autoridad electoral y puestos a disposición de los participantes en la contienda electoral.

### Las crisis políticas fuerzan las reformas

Aunque es posible identificar las debilidades de las regulaciones sobre el financiamiento político y teóricamente sería posible adelantarse a los problemas, en la práctica el movimiento hacia las reformas en Centroamérica se está produciendo como resultado de las crisis políticas. Esto es un fenómeno común en las democracias, sean consolidadas o emergentes, pues, como toda regulación de las condiciones de competencia electoral, la del financiamiento político es singularmente resistente al cambio y sólo lo hace en condiciones extremas. Esto se debe, entre otras cosas, a que quienes pueden modificarla son precisamente quienes han llegado al poder en las condiciones de competencia vigentes y se han beneficiado en forma directa del *statu quo*.

La emergencia del financiamiento político como tema de discusión pública en Panamá obedeció, casi enteramente, a la acuciosidad de la prensa, que en 1994 reveló la recepción de dinero proveniente del narcotráfico en la campaña presidencial de uno de los candidatos. El revuelo causado obligó a todos los partidos a dar explicaciones sobre sus fuentes de financiamiento y, más importante aún, condujo a la introducción del subsidio partidario, en 1997.

De igual manera, la reforma de la legislación costarricense en 1996 difícilmente hubiese sido posible sin las investigaciones legislativas de 1987-1991 sobre la penetración del narcotráfico en las esferas políticas, incluido el financiamiento partidario. El surgimiento del narcotráfico como una amenaza real para los recaudadores de fondos y la intensa cobertura de prensa que rodeó las investigaciones legislativas, sirvieron para activar mecanismos de autocontrol entre los recaudadores costarricenses. La sostenibilidad de estos mecanismos es, claro está, precaria y se halla relacionada con el interés periodístico en el tema. La campaña electoral de 2001-2002 evidenció un creciente interés de la prensa, lo que concuerda

con la disponibilidad, a partir de 1997, de información pública sobre las fuentes de ingreso de los partidos, sin importar cuán imperfecta sea. Este punto merece ser enfatizado: al facilitar el acceso de la prensa al financiamiento partidario y, con ello, reforzar el autocontrol por parte de los recaudadores, la legislación costarricense de 1996 ha podido generar, a pesar de todo, efectos positivos sobre la transparencia y la integridad del sistema político.

También en el resto de Centroamérica se han producido controversias públicas por el origen del financiamiento a los partidos políticos. Una revisión de casos aparecidos en la prensa de los distintos países en las últimas tres décadas permite reconocer tres tipos de situaciones claramente diferenciadas: a) las que denotan tráfico de influencias, b) las que sugieren utilización de fuentes de origen ilegítimo, y c) empleo de recursos estatales para fines electorales.

Controversias del primer tipo se han presentado en Guatemala, Nicaragua y Panamá, donde se ha denunciado la entrega de donaciones privadas a cambio de decisiones públicas. Especialmente en Costa Rica, pero también en Panamá y Guatemala, se han denunciado casos del segundo tipo, en los que la sospecha de tráfico de influencias se ha visto agravada por la presunción del carácter ilegítimo de los fondos donados. Y finalmente en Honduras, Nicaragua y Costa Rica se han dado situaciones del tercer tipo: denuncias que han puesto de manifiesto un abuso de los recursos estatales, por parte de quienes detentan el poder, para sus propósitos electorales (Casas, 2002).

Si bien las denuncias por financiamiento proveniente del narcotráfico han motivado las reformas más profundas, el mayor número de escándalos ha sido provocado por contribuciones foráneas. Ambos fenómenos pueden deberse a que estos dos tipos de irregularidades son juzgados más duramente, pero también a una manifiesta inoperancia, en estos casos, de los mecanismos de autocontrol de los recaudadores, bajo el probable supuesto de que son más difíciles de detectar. La mayor incidencia de escándalos por casos de financiamiento en la región, antes que algo necesariamente negativo, puede ser un indicador de la presencia de mecanismos sociales e institucionales de fiscalización.

Destaca el hecho de que la mayoría de las contribuciones cuestionadas parecían buscar un beneficio puramente individual y no el “secuestro” de políticas estatales para favorecer a un determinado grupo de interés. Esto lleva a considerar que

es limitada la capacidad del financiamiento electoral para condicionar la actuación política de los tomadores de decisión. En los casos revisados no hay un vínculo automático entre una contribución y el logro de un resultado favorable para el donador; por el contrario, la conexión se muestra altamente contingente y riesgosa. Así como hay casos en los que la retribución del favor resultó bastante obvia, los hay en los que ésta no se dio.

La experiencia sugiere que el financiamiento electoral es sólo uno de los factores, y no necesariamente el más decisivo, de los que presionan el sistema político. En casi todos los casos en que las contribuciones han sido seguidas por algún beneficio para el donador, estas han coexistido con otras fuertes presiones sobre la voluntad de los tomadores de decisión.

De acuerdo con lo que manifiestan los grandes contribuyentes y los recaudadores de los partidos, las donaciones políticas operan más como la compra de un seguro que de una decisión. Los donadores no ganan automáticamente una influencia en el gobierno, pero sí se garantizan acceso a éste, lo cual redundaría en un privilegio que puede ser de importancia crucial cuando las políticas estatales o las acciones de gobierno se cruzan con los intereses privados.

### Los marcos regulatorios prevén escasos mecanismos de control

Más allá de las virtudes reconocidas de las reglas de transparencia financiera, la experiencia internacional demuestra, abundantemente, que tales normas requieren condiciones estrictas para su funcionamiento, y son cumplidas en muy pocos casos. Su efectividad depende de la auditoría detallada y comprensiva de los informes financieros presentados, de la independencia y recursos de la autoridad que recibe los reportes, y, por último, de la existencia de sanciones creíbles contra el incumplimiento de las disposiciones vigentes.

Hasta el momento la aplicación de las regulaciones en Centroamérica ha sido deficiente. No se registra en la región una sola condena penal o electoral por asuntos ligados al financiamiento de los partidos -a pesar de incumplimientos públicos y notorios de la legislación-, lo cual confirma las limitaciones prácticas de la normativa.

La virtual desregulación de las donaciones políticas que se observa en el área, sin embargo, es una práctica común en sistemas democráticos. Un estudio basado en una muestra de 44 SFP de democracias de todo el mundo, encontró que

casi la mitad carece de limitaciones en esta materia, incluyendo una buena parte de los sistemas de Europa Occidental<sup>10</sup>. Por sorprendente que pueda parecer, la estructura básica de los SFP de Guatemala, El Salvador o Panamá -los más liberales en la región- no difiere de los sistemas utilizados en democracias como Suecia, Noruega u Holanda. Esto lleva a considerar que la evolución del financiamiento de los partidos se encuentra asociada también a la cultura política de las sociedades.

Cabe señalar que, además de las reformas legales, en varios países centroamericanos se ha impulsado una serie de iniciativas de grupos organizados de ciudadanos que buscan mayor transparencia en las finanzas de las campañas electorales (recuadro 6.12)

### Los dilemas de la libertad de prensa en el nuevo contexto democrático regional

Condiciones necesarias para la existencia de un régimen democrático son, por una parte, la vigencia de un marco jurídico e institucional que garantice la libertad de prensa y el derecho de información y, por otra parte, el funcionamiento de medios de comunicación colectiva libres e independientes. Los medios de comunicación no son democráticos por definición, como tampoco son en sí mismos autoritarios o instrumentos de opresión de audiencias pasivas. La experiencia centroamericana muestra que, bajo determinadas condiciones, los medios contribuyen a la democratización de sus sociedades, pero que pueden también convertirse en elementos retardatarios cuando están controlados por grupos de poder político o económico. Lo cierto es que, hoy en día, los medios de comunicación colectiva son actores que tienen un peso notable en la vida política de sus países.

La rápida incorporación de las nuevas tecnologías, ligada a la ampliación de los mercados, ha permitido a los medios desplegar un espacio público que en la actualidad alcanza a la mayoría de la población al interior de cada país. No obstante, para que estos logros contribuyan verdaderamente a la construcción de la democracia se requiere que el poder político, los empresarios privados y las sociedades en su conjunto, les permitan a los medios desenvolverse de forma independiente y que, a través ellos, encuentre expresión la diversidad de puntos de vista y posiciones políticas que se suscitan dentro de las sociedades. Es necesario, asimismo, que los propios medios y los comunicadores asuman

## RECUADRO 6.12

**Buenas prácticas de escrutinio público sobre el financiamiento electoral**

Algunas organizaciones civiles centroamericanas han realizado ejercicios de fiscalización sobre los fondos empleados en las campañas electorales.

La organización Probidad, en El Salvador, dedicó una de las ediciones de su boletín al tema del financiamiento en la política. En esta publicación se encuentran artículos de académicos como Felix Ulloa, Presidente de IEJES ("El financiamiento de la política") y Luis González, Director del CIDAI/UCA ("La corrupción y el financiamiento de las campañas políticas: un debate abierto"). La organización Probidad también da seguimiento en su página *web* a las noticias de los diarios y telenoticiarios relacionados con el tema.

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad, en Panamá, tiene como uno de sus objetivos principales contribuir para que los procesos electorales sean más transparentes. En este sentido, en 1999 desarrollaron un ejercicio llamado "Candidatos Visibles", que consistió

en publicar un suplemento de circulación nacional con información sobre los candidatos a puestos a elección popular (elecciones generales para la Presidencia, la Asamblea Legislativa, alcaldías, diputados del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), representantes de corregimiento y concejales).

Finalmente, el capítulo de Transparencia Internacional en Costa Rica ejecutó para las elecciones del 2002 un programa denominado "Elecciones Transparentes" que incluyó un estudio del marco regulatorio, un "Acuerdo de Transparencia" firmado por los candidatos presidenciales y municipales, un análisis del gasto de los partidos (especialmente del gasto publicitario) y el cruce de información con los órganos contralores encargados, para comprobar la veracidad de los datos.

Fuentes: [www.transparenciacr.org](http://www.transparenciacr.org), [www.probidad.org](http://www.probidad.org) y [www.tilac.org](http://www.tilac.org)

desafíos de magnitud considerable en las distintas áreas de su trabajo, pues juegan un papel decisivo en la fiscalización del poder público y en los debates sobre los asuntos de interés general, que constituyen el corazón de la vida política y en los que se requiere información imparcial, oportuna y suficiente.

En esta sección se examinan los avances logrados en Centroamérica en materia de libertad de expresión y derecho de información, centrandó el análisis en el desempeño de los medios de comunicación colectiva.

**Los medios contribuyeron a la transición democrática**

La contribución de los medios a los procesos de democratización de Centroamérica en las últimas dos décadas del siglo XX fue, en general, positiva. En los diversos países del istmo, con importantes matices, varios de ellos expandieron el ejercicio de la libertad de expresión y empezaron a desarrollar un escrutinio sobre los asuntos públicos, antes casi desconocido en la región<sup>11</sup>. Al mismo tiempo, este período coincidió con una extraordinaria transformación en los medios de comunicación colectiva.

En primer lugar, se produjeron influencias recíprocas entre la apertura política y el surgimiento

de la prensa independiente. En este contexto los medios contribuyeron en mayor o menor medida, según cada país, a impulsar la democratización, pero, al igual que este último proceso, no siguieron trayectorias lineales, sino que han experimentado avances, retrocesos y, a veces, estancamientos. En segundo lugar, la liberalización económica de los noventa trajo consigo una fuerte competencia intramedios, que generó un incentivo adicional para la innovación periodística y la modernización tecnológica. Estas tendencias generales se expresan, con matices, en la trayectoria de los medios de comunicación colectiva en las distintas naciones centroamericanas.

En Nicaragua, después de haber resistido a la dictadura de Somoza y tras una década de extrema polarización durante la revolución sandinista, los medios se vieron ampliamente favorecidos por el resultado político de las elecciones de 1990. La mayor tolerancia del Estado con respecto a la labor de los medios y la mayor beligerancia de estos produjeron una "primavera de libertad de expresión". La tendencia dominante en las empresas líderes de este sector apuntó hacia la conquista de mayor autonomía frente a los partidos políticos y el Estado, lo mismo que hacia una mayor profesionalización del ejercicio informativo. La televisión se convirtió en el medio de más rápido desarrollo en los noventa y logró

una gran influencia. Ciertos medios tradicionales, sin embargo, no consiguieron superar los retos de su desvinculación partidaria y desaparecieron, o se han mantenido bajo estricto control político. Durante la presidencia de Arnoldo Alemán los medios volvieron a enfrentar ciertas formas de hostilidad gubernamental. No obstante, las denuncias e investigaciones periodísticas sobre corrupción pública durante ese gobierno evidencian un fortalecimiento de sus funciones democratizadoras.

En El Salvador, durante la guerra, los medios de comunicación mantuvieron un fuerte vínculo con el régimen político y apoyaron la estrategia de contrainsurgencia. Algunos cambios se produjeron en los medios electrónicos -radio y televisión- incluso antes de la finalización del conflicto, pero las mayores transformaciones ocurrieron después de la suscripción de los Acuerdos de Paz. Por una parte, entre los medios tradicionales, especialmente los de prensa escrita, se estableció una fuerte competencia que condujo a su acelerada modernización, con beneficios notables para la calidad informativa. Por otra parte, estos medios promovieron el debate de los asuntos públicos con un empeño también notable en lo concerniente a la fiscalización del Estado. Pero si ambos fenómenos pueden considerarse favorables al impulso democratizador, la apertura al pluralismo muestra límites firmes, asociados a los intereses económicos de los grupos propietarios de los medios y a la polarización política de la sociedad salvadoreña. A esto se añade un control cercano al monopolio de los medios de comunicación televisivos, que no aumenta las garantías para la libre expresión en este país.

En Guatemala la emergencia de nuevos medios, sobre todo escritos, a finales de los ochenta y principios de los noventa, abrió paso al ejercicio de un periodismo independiente e innovador en un clima de alta polarización política. El momento más destacado de la actuación de la prensa ocurrió durante el autogolpe del expresidente Serrano Elías en 1993, intentona que puso a prueba la solidez del proceso democrático. Entonces la prensa se convirtió en un catalizador de la oposición al intento de ruptura del orden constitucional. Sin embargo, como se ha señalado antes, la existencia de un monopolio de la televisión en este país desequilibra las condiciones de competencia electoral, a lo que se puede añadir que ha limitado el pluralismo y el debate político, lo mismo que ha contrarrestado el potencial fiscalizador de los medios sobre los asuntos públicos.

En Honduras durante los años setenta y ochenta la prensa jugó un rol destacado como vehículo de denuncia de las violaciones de los derechos humanos, con lo que contribuyó a presionar el traslado del poder de los gobiernos militares al poder civil. En los noventa la prensa apoyó los aspectos fundamentales de la modernización del Estado y, entre otras cosas, la institucionalización de las elecciones primarias en los partidos políticos. No obstante, en este país la influencia del gobierno, los partidos y los grupos de poder económico sobre los medios de comunicación, incluido un control cercano al monopolio de la televisión, opera en detrimento de la autonomía de los mismos, de su poder fiscalizador y de las condiciones de competencia electoral. Aparejada a esto, existe la percepción de una creciente corrupción entre algunos profesionales de la prensa, lo que contribuye a reforzar el control sobre los medios y a desestimular su contribución democrática (CEDOH, 2001).

En Panamá, después de un largo período de hostilidad gubernamental, iniciado con el golpe del general Omar Torrijos en 1968 y agudizado durante el período del general Noriega, se llegó al momento de la invasión de 1989 con un extenso historial de cierres forzados de medios de comunicación independientes. Luego de la invasión, sin embargo, se produjo un rápido proceso de reapertura de la prensa panameña y de surgimiento de nuevos medios, lo cual ha sido acompañado por la apertura al pluralismo ideológico, el desarrollo del periodismo investigativo y una más amplia fiscalización de los asuntos públicos. Sin embargo, la legislación panameña sigue siendo altamente restrictiva de la libertad de expresión, tal vez por herencia de las "leyes mordaza" del período autoritario, hecho que no ha podido superarse tampoco con la reciente aprobación de una ley de acceso a la información.

En Costa Rica los medios de comunicación han gozado de las condiciones más favorables en el área para la libre expresión, sin que se hayan experimentado períodos críticos de represión, censura o persecución. Esto ha influido en que los medios se hayan fortalecido como una de las principales instituciones de la democracia costarricense. Pero también aquí se denuncian problemas. Existe la percepción de que los medios han acumulado y concentrado demasiado poder. Por otra parte el país mantiene, como se verá, una legislación restrictiva, basada en mecanismos de responsabilidad civil y penal, que pretende prevenir y corregir los excesos de la prensa, pero que en realidad impone restricciones a la libertad y al ejercicio del periodismo.

## Avances dispares en las garantías jurídicas

Las normas constitucionales prevalecientes en Centroamérica son bastante amplias en cuanto a proteger la libertad de expresión y de pensamiento. Prácticamente todas las constituciones excluyen la posibilidad de censura previa y en algunos casos se incluye de forma explícita el derecho de réplica (Guatemala, El Salvador) y el derecho de petición (Costa Rica, Nicaragua). En comparación con el resto del área, solamente las constituciones de Panamá (1972) y El Salvador (1983) establecen algunos elementos restrictivos sobre los alcances de dicha libertad.

En realidad, las restricciones a la libertad de prensa y el derecho de información no se derivan tanto de las normas constitucionales, sino de leyes específicas. La principal fuente de tensión se origina en los Códigos Penales, en cuya clasificación de “delitos contra el honor” se incluyen los delitos de injurias, calumnias y difamación, para los cuales se establecen penas de cárcel por encima de la sanción civil. La tipificación del delito de “desacato”, aplicable a quienes “ofendan o falten el respeto” a funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, establece una amenaza adicional para la misión periodística de fiscalizar el poder público.

Aunque la tipificación del desacato representa un peligro potencial para la prensa, es una figura jurídica poco utilizada. En Costa Rica esta figura delictiva ya fue descartada, después de una larga batalla jurídica de la prensa local, mientras que en Honduras fue suprimida como resultado de la tendencia modernizadora introducida en la reforma al Código Penal.

En cuanto a la colegiación obligatoria, se mantiene en Honduras y Guatemala, en tanto en Nicaragua su aplicación está pendiente, por haber sido recurrida por inconstitucionalidad. En cambio, en Panamá existen proyectos para crear una ley que norme la “idoneidad profesional” en el ejercicio del periodismo.

Finalmente, sobre el tema de la legislación que promueve el libre acceso a la información pública y el derecho de petición, se realiza un análisis detallado en el capítulo 7, considerando que el ejercicio de estos derechos forma parte de los mecanismos de control ciudadano sobre la administración y, en tal sentido, excede el ámbito del régimen político.

## Subsisten obstáculos al ejercicio de la libertad de prensa

La información recogida sistemáticamente en los reportes de organizaciones independientes y de derechos humanos sobre la situación de la

prensa en el mundo, permite evidenciar que en Centroamérica los medios de comunicación aún enfrentan obstáculos importantes con respecto al desarrollo del potencial democrático del derecho a la libre expresión (cuadro 6.11).

La organización Freedom House, que desde 1972 monitorea los derechos políticos y las libertades civiles en todo el mundo, ha desarrollado un índice de libertad de prensa que integra, en un valor numérico, la incidencia de los distintos factores en el derecho a la libre expresión y que permite establecer comparaciones y determinar tendencias a partir de estándares internacionales.

Entre 1994 y 2002 esta organización ha calificado la libertad de prensa en Costa Rica y Panamá como libre, y como parcialmente libre, aunque con variaciones, en los demás países (gráfico 6.3). De acuerdo con estas valoraciones, Centroamérica habría avanzado en forma moderada en el mejoramiento de las condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión, en tanto que, a pesar de registrarse un descenso en las restricciones a este derecho (computadas como una reducción de 10 puntos en el índice), estas aún clasifican a la región en su conjunto como parcialmente libre.

Entre las valoraciones positivas que ha hecho Freedom House en sus últimos reportes (1999-2002) con respecto a libertad de prensa en Centroamérica es posible destacar las siguientes:

- En Costa Rica, la eliminación del requisito de colegiación para los periodistas en 1995.
- En El Salvador, el examen de asuntos controversiales por parte del periodismo investigativo, a pesar del acceso limitado a las fuentes de información.
- En Guatemala, el hecho de que medios independientes criticaran libremente las políticas gubernamentales y publicaran materiales de organizaciones de derechos humanos y de otros grupos contestatarios; e igualmente que el gobierno suspendiera la legislación que regulaba la asignación de frecuencias de radio, que iba contra los esfuerzos de las comunidades indígenas por desarrollar sus propias emisiones.
- En Honduras, el que no se abusara de la legislación existente para reprimir a la prensa, y el que los medios escritos divulgaran un espectro amplio de puntos de vista.

## Centroamérica: monitoreo de la libertad de prensa. 1997-2002

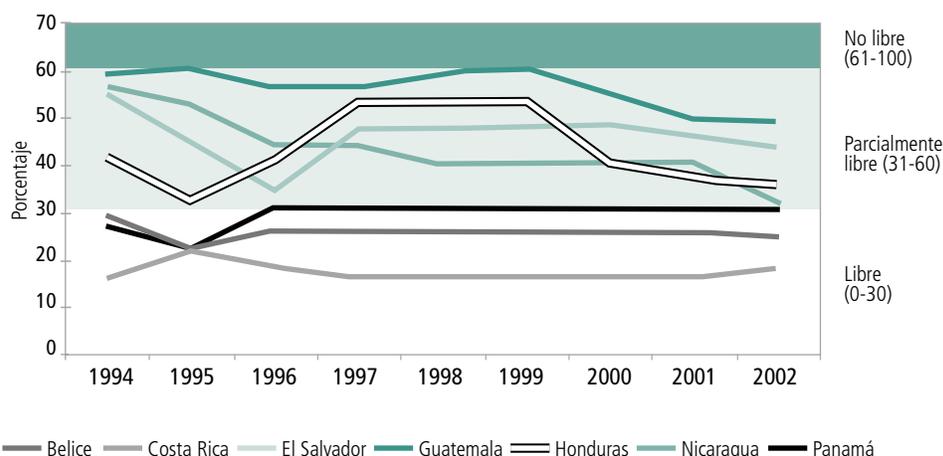
Países	Leyes y regulaciones	Presiones y controles políticos	Presiones y controles de parte de intereses económicos privados	Acciones represivas	Escrutinio de los asuntos públicos	Pluralismo
<b>Costa Rica</b>	Penalización de la difamación, la calumnia y las ofensas contra el honor <sup>a)</sup>	Independencia del control del gobierno.	No hay reportes.	6 procesos judiciales contra periodistas y medios, cierre de un programa radial, un asesinato.	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas.
<b>El Salvador</b>	Penalización de la calumnia y las ofensas contra el honor.	Colocación condicionada de publicidad estatal.	Concentración de la propiedad de los medios en pocos empresarios.	Hostigamientos y amenazas, 5 procesos contra periodistas, una agresión policial, un secuestro, una desaparición, un asesinato.	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Predominio de posiciones conservadoras.
<b>Guatemala Honduras</b>	Titulación universitaria y colegiación obligatorias. Penalización de faltas al respeto y a la vida privada. Titulación universitaria y colegiación obligatorias. Penalización de la calumnia, y las ofensas contra el honor <sup>a)</sup>	Represalias gubernamentales contra periodistas, medios y anunciantes. Colocación condicionada de publicidad estatal. Presiones directas e indirectas contra los periodistas. Sobornos. Partidización de algunos medios	Monopolio del sistema de televisión. Retiro de publicidad privada por razones políticas. No hay reportes.	Hostigamientos, amenazas. Cierre de un programa televisivo, 12 periodistas exiliados, 3 agresiones físicas, 2 heridos, 6 asesinatos. Hostigamientos y amenazas, despidos por razones políticas, un proceso contra periodistas, un intento de asesinato	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Medios independientes critican abiertamente al gobierno. Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas.
<b>Honduras Nicaragua</b>	Titulación universitaria y colegiación obligatorias. Penalización de la calumnia, y las ofensas contra el honor. Titulación universitaria y colegiación obligatorias. Penalización de la calumnia.	Presiones directas e indirectas contra los periodistas. Sobornos. Partidización de algunos medios. Privatización politizada del sistema de radio. Colocación condicionada de publicidad estatal. Partidización de los medios.	No hay reportes. No hay reportes.	Hostigamientos y amenazas, despidos por razones políticas, un proceso contra periodistas, un intento de asesinato.	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales. Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas. Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas.
<b>Nicaragua Costa Rica</b>	Titulación universitaria y colegiación obligatorias. Penalización de la calumnia. Penalización de la difamación, la calumnia y las ofensas contra el honor <sup>a)</sup>	Privatización politizada del sistema de radio. Colocación condicionada de publicidad estatal. Partidización de los medios. Independencia del control del gobierno.	No hay reportes. No hay reportes.	Hostigamientos y amenazas. Cierre de una estación de radio.	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas.
<b>Panamá</b>	Penalización de la calumnia y las ofensas contra el honor.	Independencia del control del gobierno.	No hay reportes.	70 casos por difamación contra periodistas.	Desarrollo del periodismo investigativo sobre asuntos controversiales.	Amplio espectro de puntos de vista y posiciones políticas.

<sup>a)</sup> En el 2002 esta penalización fue suprimida en Costa Rica y Honduras

Fuente: Elaboración propia con base en Freedom House, 1999-2002; International Press Institute, 1997-2000; International Journalist's Network, 2002.

GRAFICO 6.3

### Centroamérica: libertad de prensa de acuerdo con el índice Freedom House. 1994-2002



Fuente: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

- En Nicaragua, la cobertura sin restricciones de escándalos sobre corrupción y otros asuntos por el periodismo investigativo; el que los medios impresos presentaran una amplia gama de posiciones políticas; asimismo, el que las disposiciones jurídicas que penalizan actos de irresponsabilidad de la prensa no se utilizaran en la práctica para hostigar a los periodistas.
- Finalmente, en Panamá se ha destacado la independencia de los medios, el periodismo investigativo y su apertura pluralista.

En el período, uno de los principales avances de la prensa registrados por varias organizaciones internacionales en casi todos los países, se refiere al desarrollo de un periodismo investigativo sobre asuntos controversiales, que ha conseguido generar cambios importantes en las sociedades, especialmente en la lucha contra los abusos de poder, la corrupción y el narcotráfico. Una excepción en esta tendencia se da en Honduras, donde según los informes el temor de los periodistas a las represalias de los grupos de poder ha restringido el desarrollo de formas de periodismo más acuciosas y profundas (Freedom House 2002; International Press Institute, 1997-2000; International Journalist's Network, 2002).

Entre 1997 y 2002, tanto Freedom House como otras entidades han puesto de manifiesto que en la región persisten leyes y normativas que restringen el ejercicio de este derecho, lo mismo que presiones del poder político y los intereses privados, e incluso distintas formas de represión y agresión física contra los medios informativos y los periodistas. No obstante, estas mismas organizaciones han destacado los significativos avances que ha logrado la región en lo que se refiere a la contribución de los medios al escrutinio de los asuntos de interés público y a la difusión pluralista de ideas y opiniones. Los reportes han cuestionado la persistencia de la legislación que hace obligatoria la colegiación de periodistas en tres de los seis países (Guatemala, Honduras y Nicaragua), por cuanto restringe a círculos cerrados el desempeño profesional en los medios informativos, excluyendo a los demás ciudadanos. Igualmente han cuestionado la legislación que penaliza, en todos los países, la injuria, la calumnia y las faltas contra el honor, por ser instrumentos jurídicos que se prestan para el acoso y la autocensura de las y los periodistas.

Los informes internacionales también han llamado la atención sobre distintas formas de presión y control político por parte de los gobiernos y los partidos políticos, que van desde el

soborno y la intimidación de periodistas, hasta la concesión de publicidad estatal a los medios a cambio de silenciar o de plegar la información a los intereses gubernamentales o de los partidos. En sentido contrario, Costa Rica y Panamá destacan en estos reportes como países en los que la prensa está libre del control del gobierno.

Durante el período estudiado, las denuncias por presiones de los intereses económicos privados han sido hechas en Guatemala, El Salvador y Honduras, mientras que los actos represivos han sido denunciados en todos los países, aunque con diferencias significativas entre uno y otro. En la región los periodistas enfrentan distintas formas de acoso, ya sea canalizado a través de la ley, como los frecuentes procesos por injurias y calumnias en Panamá y Costa Rica, o fuera de la legalidad, como las amenazas y la agresión física que son más usuales en las restantes naciones. En Nicaragua, a pesar de las denuncias por hostigamiento y amenazas, no se registran agresiones físicas, mientras Guatemala destaca por presentar las cifras más altas de agresiones y asesinatos de periodistas.

Por su parte, los informes del Relator Especial para la Libertad de Prensa de la OEA (1999, 2000, y 2001) no identifican a Centroamérica como una zona en la que la prensa desempeñe su labor bajo graves amenazas, o en la que la libertad de prensa esté seriamente limitada. No obstante, en el informe del 2001 se indicó que al menos cuatro países centroamericanos -Guatemala, Panamá, Nicaragua y Honduras- recibieron atención de ese organismo continental. El caso de Guatemala ameritó un reporte especial del Relator, en el cual se concluye que el principal problema para la libertad de prensa no se deriva del marco jurídico nacional, sino del monopolio de la televisión. Esta situación es considerada “un grave obstáculo al derecho de la sociedad guatemalteca a acceder a diversas fuentes de información que reflejen la pluralidad de ideas y opiniones”. Como resultado de este monopolio, “hay una política dirigida a moldear la opinión pública a favor de los sectores del gobierno, obstaculizando la labor del periodismo independiente” (OEA, 2000).

### **Mercados monopólicos u oligopólicos dominan la región**

En una democracia no todos los medios de comunicación colectiva están obligados a ejercer su función de manera responsable y neutra, o a efectuar un escrutinio sobre los asuntos públicos.

Hay medios que explícitamente buscan vender noticias (“sensacionalistas”); otros tienen un carácter recreativo; otros son órganos de difusión de partidos políticos u organizaciones sociales o económicas. Empero, en una democracia, el funcionamiento de una diversidad de medios, con puntos de vista y orientaciones distintas, es un requisito indispensable para que las y los ciudadanos, seleccionando entre varias opciones, puedan formarse una opinión razonablemente fundada sobre la marcha de los asuntos públicos. Las estructuras de mercado en las que se desempeñan los medios de comunicación son, pues, aspectos clave por analizar. Mercados monopólicos u oligopólicos acarrearán riesgos para las democracias, en la medida en que concentran también un poder sobre la opinión pública en manos de grupos empresariales con conexiones políticas e intereses económicos. Este es el tema tratado en la presente sección.

Los regímenes de competencia o concentración del mercado no son por sí mismos un factor concluyente para evaluar los medios de comunicación. En teoría, la competencia en el mercado usualmente promueve cambios e innovaciones positivas, aunque no necesariamente el resultado es siempre más diversidad, pluralismo y calidad informativa. En algunos casos, la competencia genera mayor uniformidad de los medios, o simplemente la creación de nuevos productos para satisfacer a diversos segmentos de mercado. Tampoco existe una relación mecánica entre el tamaño de los medios y su incidencia en la construcción democrática. Hay casos de medios líderes de mercado que también son líderes democráticos, mientras otros que tienen un amplio dominio del mercado ejercen una labor retardataria del cambio democrático. Como se ha dicho antes, otros factores, además del grado de control del mercado, explican estas diferencias. Lo que puede sostenerse, sin embargo, es que cuando existe una mayor concentración de la propiedad de los medios y tendencias claramente monopólicas, hay mayor vulnerabilidad de los medios de comunicación a los intereses de quienes los controlan (como propietarios o como directores).

Desgraciadamente la información sobre las estructuras de mercado en este sector es escasa. El presente informe aproxima su análisis a través de indicadores indirectos: la distribución de la factura publicitaria y la circulación o audiencia de las empresas. Se supone que si una empresa de medios concentra una parte mayoritaria de la factura publicitaria y de la audiencia, esta se encuentra en un mercado oligopólico.

También es escasa la información sobre el mercado publicitario regional y los análisis deben hacerse sobre estimaciones y datos generales, lo cual se asocia a la necesidad de más investigaciones sobre los distintos aspectos del papel de los medios en las sociedades centroamericanas. No obstante, la información disponible permite estimar que los medios han logrado consolidar un mercado publicitario que oscila entre 650 y 700 millones de dólares (entre el 1% y el 2% del PIB para la mayoría de las naciones), un mercado relativamente pequeño y fragmentado por las divisiones políticas de los países, pero suficientemente atractivo para los empresarios del sector. Dentro de la región, se estima que Guatemala, Costa Rica y Panamá disponen de los mercados más grandes, de entre 120 y 126 millones de dólares; El Salvador y Honduras han desarrollado mercados medianos de entre 84 y 110 millones de dólares, y Nicaragua el más pequeño, de alrededor de 30 millones de dólares<sup>12</sup>.

La televisión absorbe la mayor parte de la facturación publicitaria, aunque en fuerte competencia con la prensa escrita en Costa Rica, El Salvador y Guatemala (gráfico 6.4). La radio ocupa el tercer lugar después de los medios escritos en todos los países, con un porcentaje que oscila entre el 4% y el 20%, a pesar de ser el medio con mayor cobertura en la región. Los montos de

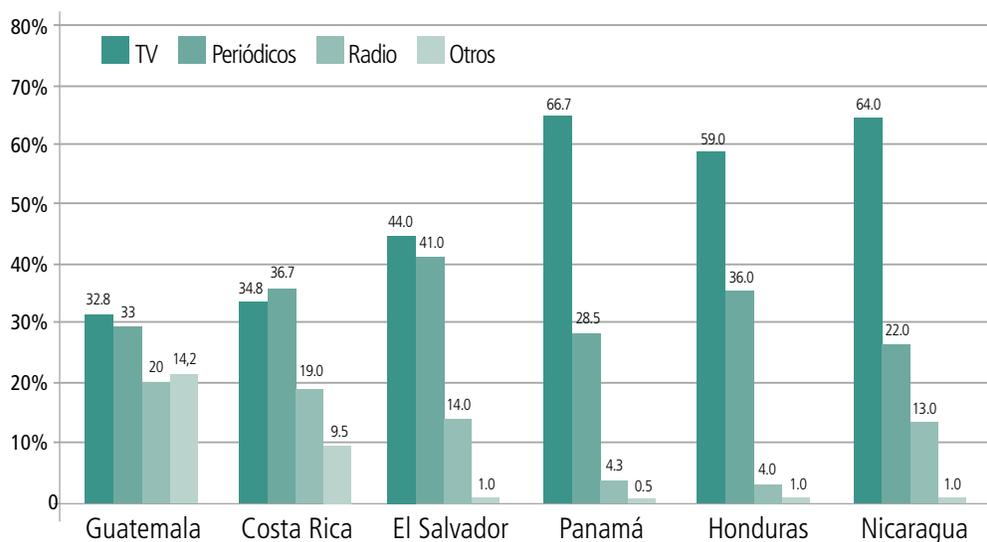
facturación publicitaria, siendo indicativos de la fortaleza económica de los distintos tipos de medios, parecen apuntar también hacia la jerarquía entre ellos con respecto a su capacidad de influencia, lo cual iría en contra de la percepción generalizada en cuanto a que los medios escritos son los que lideran la opinión. Sin embargo, este punto amerita investigaciones ulteriores.

Los indicadores de cobertura, por su parte, sitúan a los medios electrónicos (radio y televisión) muy por encima de los escritos. El índice de circulación diaria en la región se sitúa en alrededor de 40 ejemplares de periódicos por mil habitantes (Costa Rica tiene el más alto, con 79 y Nicaragua el más bajo, con 16). En cambio, la radio y la televisión obtienen niveles de penetración mayores del 90% en las capitales, y superiores al 75% en las demás zonas urbanas (cuadro 6.12).

En cuanto a las condiciones de competencia, los indicadores presentan al subsistema de televisión con los mayores niveles de concentración de la propiedad, facturación comercial y audiencia, aunque con diferencias entre países (cuadros 6.13 y 6.14). La competencia en televisión es alta en Costa Rica, donde rivalizan distintas compañías, sin que ninguna controle más del 51% del mercado; es media en Panamá y Nicaragua, donde una sola corporación controla entre el 60% y el 70% del mercado, aunque en competencia con

GRAFICO 6.4

**Centroamérica: participación relativa de los medios de comunicación colectiva en el mercado publicitario, según país.**  
Circa 2001



Fuente: Chamorro, 2002

CUADRO 6.12

### Centroamérica: circulación de periódicos según país. *Circa 2002*

	Circulación estimada en miles	Ejemplares por mil habitantes
Costa Rica	317	79.25
El Salvador	280	44.44
Guatemala	457	41,54
Honduras	150	25.00
Nicaragua	84	16.15
Panamá	150	53.57

Fuente: Chamorro 2002, con base en consultas diversas, diarios de la región, Innovación-América Latina, agencias de publicidad y CELADE, 2003.

otras compañías; es baja en Honduras y El Salvador, donde una sola corporación controla más del 80% del mercado, y nula en Guatemala.

Comparado con la televisión, el subsistema de medios escritos es, en algunos casos, un poco más competitivo. Los datos de circulación diaria de ejemplares permiten apreciar que en la mayoría de los países los diarios se disputan los lectores de forma muy estrecha. En Panamá, El Salvador y Nicaragua la competencia es alta entre dos o más grupos editores, sin que ninguno controle más del 51% de la circulación diaria; en Honduras la competencia puede considerarse media, puesto que un mismo grupo editor controla alrededor del 60%, y puede considerarse baja en Guatemala, donde un solo grupo editor llega a controlar el 77%, pero incluso en este último país el grado de competencia entre los medios escritos es más alto que el que se observa en la televisión (Chamorro, 2002). El caso de Costa Rica merece una mención aparte. Si se emplea el indicador de circulación de periódicos, este país estaría clasificado como de competencia media; sin embargo, esto no refleja el poder de mercado en manos de una empresa dueña de dos de los principales medios de comunicación escrita. Utilizando otros indicadores, como la factura publicitaria y el grado de penetración en los hogares, el mercado costarricense de medios escritos se clasificaría como de baja competencia (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

A diferencia de las industrias de televisión y periódicos, la radio es un medio en el que subsisten numerosas pequeñas y medianas empresas, junto a unas pocas grandes. Sumando las frecuencias de FM y AM, el número de radioemisoras en cada país oscila entre 200 y más de 300. En ese sentido, gracias a su bajo costo, el medio radiofónico es considerablemente más diverso, plural y competitivo.

Aunque su facturación publicitaria es considerablemente menor que la de los diarios y la televisión, la radio no escapa a la tendencia cada vez mayor a la formación de empresas que controlan grandes cadenas. Tal es el caso de los consorcios existentes en Honduras, Guatemala y Panamá. No obstante, la pluralidad de agentes en el sector y sus bajos costos abren la posibilidad para el desarrollo de redes y espacios alternativos para la sociedad civil que pueden potenciarse.

Siendo un medio con mayor penetración en las zonas rurales que la televisión, la radio ha sido un instrumento tradicional de las Iglesias para desarrollar su labor de evangelización. Asimismo, ha sido el medio natural de servicio hacia la comunidad, en el cual se debaten los grandes temas de la vida cotidiana, lo que hace de este el medio local por excelencia.

En Centroamérica existe una vasta experiencia acumulada en materia de radios comunitarias o radios locales. La Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS), una red que aglutina a 20 radioemisoras, otras 10 en proceso de instalación y 6 centros de producción, constituye un caso ejemplar en la región. Otra experiencia particular es la de la Cámara Nacional de Radio (CANARA) de Costa Rica, que desde hace 25 años transmite una cadena diaria de 15 minutos a las 7 a.m., que cuenta con la participación de 40 de sus asociados y ha conseguido ganar una considerable audiencia nacional.

Empero, la radio comunitaria se encuentra hoy en la encrucijada de cómo preservar su identidad y, a la vez, integrarse al mercado para lograr su autosostenibilidad. En la solución de este dilema residen las claves para desarrollar su enorme potencial en el terreno de la comunicación y de la democratización.

#### Los medios de comunicación en los nuevos contextos democráticos

A pesar de los distintos problemas que enfrentan los medios en la región, una cualidad compartida por todos son los altos niveles de

## CUADRO 6.13

**Centroamérica: estructuras de mercado en la televisión. Circa 2002****Nivel de competencia/ países    Estructura de mercado****Países con competencia alta**

Costa Rica                      Hay siete canales de banda abierta y se genera una fuerte competencia entre dos grupos líderes: Televisora de Costa Rica (canal 7) y el consorcio Repretel (canales 4, 6 y 11).

**Países con competencia media**

Panamá                         La corporación Medcom dirige los principales canales comerciales, RPC Canal 4 y Telemetro Canal 13, que controlan entre el 60% y el 70% del mercado, y compiten con otros tres canales, especialmente con el 2.

Nicaragua                      Canal 2 mantiene más del 65% de la audiencia y compite con los canales 10 y 4 de la empresa Ratensa, del mismo consorcio presente en Guatemala. Juntos, estos últimos se ubican en el segundo lugar y representan otras opciones televisivas, lo mismo que los canales 23 y 37 UHF.

**Países con competencia baja**

Honduras                      La Corporación Televisión controla aproximadamente el 80% de la audiencia y la facturación publicitaria a través de los canales 3, 5 y 7, aunque se encuentra en competencia con cuatro canales privados en VHF (9, 11, 13 y 63) y diversas estaciones de cable.

El Salvador                    Telecorporación Salvadoreña controla cerca del 90% de la audiencia y la facturación publicitaria a través de los canales 2, 4 y 6, cuyo propietario es también dueño de estaciones de cable y de agencias de publicidad y relaciones públicas. Su competidor en la televisión abierta es canal 12, mientras en UHF existen otros 7 canales.

Guatemala                    Los cuatro canales comerciales que operan en frecuencia VHF (3, 7, 11 y 13) están concentrados en un solo consorcio empresarial. Otras dos frecuencias (canales 5 y 9) están bajo control del Estado y en proceso de decidirse su destino final.

*Fuente: Chamorro, 2002, con base en Servicios Publicitarios Computarizados, Control de Inversiones Rivera Research El Salvador y entrevistas a agencias de publicidad.*

CUADRO 6.14

### Centroamérica: estructuras de mercado en los medios de comunicación escritos. Circa 2001

Países /nivel de competencia	Estructura de mercado
<b>Países con competencia alta</b>	
Panamá	Compiten fuertemente el vespertino <i>Crítica Libre</i> , con 50,000 ejemplares de circulación diaria (33% del total), <i>La Prensa</i> (40,000), el <i>Panamá América</i> (20,000) y los matutinos <i>La Estrella</i> (15,000) y <i>El Siglo</i> (25,000).
El Salvador	<i>La Prensa Gráfica</i> , con 110,000 ejemplares de circulación diaria (39% del total) y el <i>Diario de Hoy</i> , con 95,000 (34%), compiten agresivamente. Le siguen <i>Más</i> (40,000), que pertenece al <i>Diario de Hoy</i> y juntos controlan el 48% del mercado de circulación de periódicos, <i>El Mundo</i> (20,000) y <i>CoLatino</i> (15,000).
Nicaragua	Compiten fuertemente <i>La Prensa</i> , con una circulación diaria de 42.000 ejemplares (51% del total), y <i>El Nuevo Diario</i> con 40,000 (49%).
<b>Países con competencia media</b>	
Honduras	Compiten <i>La Prensa</i> , con 50,000 ejemplares de circulación diaria, <i>El Heraldo</i> con 40,000, <i>La Tribuna</i> con 30,000 y <i>Tiempo</i> con 30,000. Los dos primeros pertenecen al mismo grupo empresarial y controlan el 60% del mercado de periódicos.
Costa Rica (media/baja) <sup>a/</sup>	El diario <i>La Nación</i> ejerce una posición predominante en la opinión pública del país, con una circulación diaria de 118,000 ejemplares. <i>Al Día</i> (80,000), es propiedad del mismo grupo empresarial y en conjunto controlan el 62% del mercado de circulación. Le siguen <i>Extra</i> (90,000), <i>La República</i> (15,000), <i>Prensa Libre</i> (8,000) y <i>El Heraldo</i> (6,000).
<b>Países con competencia baja</b>	
Guatemala	La circulación está dominada por <i>Prensa Libre</i> (110,000 ejemplares de circulación diaria) y <i>Nuestro Diario</i> (240,000), que pertenecen a la misma empresa y controlan el 77% del mercado. Estos diarios compiten con <i>Siglo XXI</i> (34,000) y <i>Al Día</i> (40,000) que pertenecen a la misma empresa, así como con <i>El periódico</i> (25,000) y <i>La Hora</i> (8,000).

<sup>a/</sup> La clasificación media/baja para Costa Rica surge al emplear dos indicadores complementarios a la circulación diaria: por una parte, el de la proporción de la factura publicitaria, que concentra la principal empresa (79.6% promedio en el período 1994-1998) y, por otra, el de penetración de hogares por los medios propiedad de la principal empresa (en 1999: *La Nación*: 64.7%; *Al Día*: 33.4%).

Fuente: Chamorro, 2002, y para Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación, 2001.

confianza que les otorga la población, lo cual los legitima y fortalece. En la escala de confianza ciudadana de las y los centroamericanos, la televisión y la prensa sobrepasan a todas las instituciones del Estado y los partidos políticos, y ocupan el segundo lugar, después de la Iglesia Católica (*Latinobarómetro*, 2002).

Este fortalecimiento de la prensa coloca a las empresas de medios y a los periodistas de la región ante un dilema que revela el momento de transición que atraviesan. Por una parte, los vínculos que los atan con ciertos grupos de poder político y económico los hacen vulnerables a los intereses particulares, mientras que, por otra parte, la fiscalización de los asuntos públicos -una innegable necesidad- provoca tensiones con las instituciones públicas, con grupos empresariales y, en general, con la población. Cuáles asuntos públicos constituyen noticias, cómo lo son, cuáles temas no son tratados, constituyen decisiones en las que inciden no sólo factores técnicos, sino económicos y políticos. Hoy en día existen importantes demandas ciudadanas sobre los me-

dios para que fortalezcan su independencia y su contribución al ejercicio del derecho de información.

En Centroamérica, una buena parte de los medios de comunicación colectiva fue un actor clave en los procesos de democratización. Sin embargo, estos medios no escapan al juego político de sus respectivas sociedades. Algunos han sido vehículos de grupos políticos; otros han empleado su poder de mercado para favorecer a partidos y líderes. Como en muchos otros ámbitos de la democracia, el curso de la evolución futura de la contribución de los medios a las libertades y derechos ciudadanos es difícil de prever. En los últimos años, muchos de ellos han contribuido a la defensa de la libertad política y el pluralismo, a las denuncias por abusos en contra de los derechos humanos, a las iniciativas de apoyo a la subordinación del poder militar al poder civil, la defensa de los Estados democráticos de derecho, la demanda de transparencia en la competencia electoral y las denuncias de corrupción pública.

### Notas

1 La idea original de las tres dimensiones de la democracia (régimen, Estado y convivencia) fue sugerida por Guillermo O'Donnell.

2 Trikunus señala que las oportunidades creadas por las transiciones a la democracia para lograr un control civil sobre las fuerzas armadas son determinadas; "por el grado de fragmentación de las fuerzas, el grado en que los civiles se movilizan y establecen consensos sobre democratización y el desarrollo de una agenda civil para controlar a las fuerzas armadas" (Trinkunas, 2001; recuadro 6.3)

3 En esta consulta popular participó menos del 20% de los guatemaltecos. De este porcentaje, el 9.4% lo votó a favor del No, y el 7.5% a favor del Sí, mientras que el 2.6% votó nulo o en blanco (Artiga, 2002).

4 En noviembre del 2002, la Corte Suprema de Justicia declaró, según la sentencia 103, inconstitucionales los artículos de la "Ley electoral del 2000" que aumentaban los requisitos de inscripción de los partidos políticos, porque atentaban contra el pluripartidismo político". Esto restituyó la personería jurídica de 29 partidos y permitirá que en las próximas elecciones municipales y regionales participen al menos 33 partidos

5 Por proporcionalidad perfecta se entiende aquella situación en la cual un partido que recibe X% de los votos obtiene exactamente un X% de los escaños en el Congreso.

6 Este índice se calcula mediante la fórmula  $100 - \frac{1}{2} \sum V_i - S_i$ , donde  $V_i$  y  $S_i$  son los porcentajes de votos y escaños del "i-ésimo" partido. El máximo valor es 100, que expresaría una situación de perfecta proporcionalidad en la cual no existirían diferencias entre la proporción de votos y escaños.

7 No se incluye el caso panameño dado el carácter mixto del sistema de representación utilizado en ese país, que combina fórmulas de mayoría simple en los distritos uninominales y fórmulas proporcionales en los distritos plurinominales.

8 Para efectos comparativos se utilizan datos tomados de diversas fuentes: de Austria y Alemania, en Nassmacher, 2001; de Francia, en Doublet, 1997; de Suecia y Holanda, en Gidlund y Koole, 2001; de Israel y Japón, en Blechinger y Nassmacher, 2001; de México, en Woldenberg et al; Australia, en Amr y Lisowski, 2001; de España, Italia, y Portugal, en Van Biesen y Nassmacher, 2001; de Bolivia, en Mayorga, 1998; Estados Unidos en Federal Election Commission, 1993; de Canadá en Chief Electoral Officer of Canada, 1993; de Dinamarca, en Katz y Mair, 1992; de Ecuador en Ardaya y Verdesoto, 1998.

9 Igual que la nota anterior.

10 Sobre las limitaciones de la Comisión Electoral Federal de los Estados Unidos para hacer valer los límites introducidos en 1974, ver Gross, 1997 y Sorauf, 1992.

11 Por potencial democrático de los medios se entiende la posibilidad de que estos favorezcan dinámicas sociales de importancia para el buen funcionamiento de las democracias, como la libertad de expresión, la participación ciudadana, el debate sobre los asuntos públicos, la fiscalización del gobierno y la formación de opinión informada, entre otras.

12 Con base en estimaciones de facturación publicitaria neta, aplicando un factor de descuento (por canjes, bonificaciones y avisos gratuitos) a los datos de facturación publicitaria bruta. Los datos de facturación bruta en cada país se obtuvieron en consultas con diversas fuentes: Servicios Publicitarios Computarizados (Costa Rica, Nicaragua y Honduras), Control de Inversiones (Panamá), varias agencias (Guatemala), Rivera Research (El Salvador).

CAPITULO  
6

**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de la Unidad de Prospectiva y Estrategia del PNUD de Honduras. Los compiladores fueron Héctor Leiva y Guillermo Molina.

**Para la elaboración del texto** se contó con los siguientes insumos: "El poder de la prensa: entre el mercado y el Estado", preparado por Carlos Fernando Chamorro; "Sociedad, estado y fuerzas armadas en Centroamérica", realizado por Manolo Vela; "Financiamiento a partidos políticos en Centroamérica y Panamá", de Kevin Casas; "Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos en Centroamérica y Panamá", de Álvaro Artiga.

**La edición técnica** la realizaron Evelyn Villarreal, Jorge Vargas Cullell y Arodys Robles.

**El taller de consulta** de este capítulo se realizó el 6 de noviembre del 2002 en Tegucigalpa, con la asistencia de las siguientes personas: Bernardo Arévalo, Álvaro Artiga, Álvaro Cáliz, César Castillo, Carlos Fernando Chamorro, Ina Erikson, Carlos Fernández, Roberto Herrera, Guadalupe Jerezano, Katrine Larsen, Héctor Leyva, Roberto Lombana, Jonna Lundwall, Antonio Martínez, Manlio Martínez, Alba Esperanza Mejía, Sergio Membreño, Víctor Meza, Guillermo Molina, Julio César Navarro, Mario Posas, Jorge Ramos, Renán Rápalo, Reina Rivera, Rotsay Rosales, Vilma Rosales, Rolando Sierra, Francisco Silva, Moisés Starkman, Edelberto Torres y Rosa Zelaya. La relatoría del taller la realizó Marcela Flores.

**Por su anuencia** a atender entrevistas para el capítulo "El desafío de la democratización de los regímenes políticos" se agradece a Sonia de Aspra (Secretaría de Seguridad de Honduras), Pompeyo Bonilla (Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional de Honduras), Margarita Buezo, (PNUD Honduras), Roberto José Cajina (Consultor), Elías Castillo (Asamblea Legislativa de Panamá), Joaquín Cuadra Lacayo (Ex Ministro de la Defensa de Nicaragua), Ramón Custodio (Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras), Daniel Delgado Diamante (Consultor), Marco Antonio Gandásegui (Universidad de Panamá), Valdrack Jaentschke (Ministerio de la Defensa de Nicaragua), Antonio Martínez (consultor), Berta Oliva (Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos de Honduras), Leticia Salomón (Centro de Documentación de Honduras), Conrado Sanjur (Coordinadora Popular de Derechos Humanos de Panamá).

**Se agradece** a Sergio Membreño, Marcela Flores, Alvaro Cáliz, Rolando Sierra, PNUD.