

I

**PARTIDOS Y
CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA**

LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Rodolfo Cerdas

1. El proceso democrático en El Caribe, Belice y Centroamérica

Las dos regiones geográficas constituidas por Centro América, Belice y Panamá, de una parte; y el Caribe, con países tan disímiles como lo pueden ser Haití y República Dominicana, Cuba y Jamaica, por otra, a pesar de que presentan algunos aspectos puntuales de encuentro, difieren sustancialmente al momento de comparar sus evoluciones histórico-políticas internas y las perspectivas actuales de su desarrollo.

La diferenciación evidente que se da entre situaciones como las que se viven en Centro América y Panamá (con las conocidas excepciones de Costa Rica y Belice), en un proceso inacabado y contradictorio de transición a la democracia, que además obliga a hacer distinciones esenciales entre cada uno de los países que la componen; y aquellas circunstancias que caracterizan la vida social y política de los países caribeños, hacen obligada la prudencia a la hora de establecer similitudes, analogías y generalizaciones. Casos como el de República Dominicana y Haití, para hacer mención a dos países de inescapable contigüidad geográfica, con evoluciones históricas, regímenes políticos y condiciones internas tan diferentes, muestran la insuficiencia de las clasificaciones basadas en criterios preponderantemente geográficos, como los que usualmente se utilizan para Centro América. Jamaica y Cuba, para mencionar otro ejemplo, son ambas islas caribeñas pero con lenguas, historia, tradiciones y desarrollos institucionales tan diferentes, que han acumulado diferencias y particularidades de tal dimensión, que inevitablemente han limitado

las posibilidades de generalización y comparación de sus sistemas políticos, sistemas de partidos y situación de las organizaciones partidarias.

Hay, desde luego, algunas semejanzas que podrían señalarse, pertenecientes más bien al campo general del contexto global en que todos esos regímenes deben desenvolverse; de la situación transicional que viven la mayoría de los países que componen la región, etc. Pero, aunque ello plantea toda una problemática metodológica que debe reformularse desde el punto de vista comparativo, es evidente en toda la cuenca caribeña, incluyendo en ella la América Central, el predominio de la particularidad. Esto pareciera exigir, entonces, un tratamiento detallado de cada caso, primero; y, sólo después, un esfuerzo sistemático para el establecimiento de analogías y coincidencias realmente significativas entre todos ellos.

Por lo pronto, todas esas naciones se ubican en un momento de transición que se produce al interior de otras transiciones de muy diversa naturaleza y condición. Así, el país que no está en una transición de un régimen autoritario a uno democrático, como ocurre con Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, en Centro América; o en un peligroso *impasse*, con claros indicios de retroceso de esa transición, como en Haití; enfrenta otros cambios no menos significativos económica, social y políticamente. Así, Costa Rica, Jamaica, República Dominicana y, en menor medida, Belice, se ven forzados a adaptarse a un contexto internacional que les obliga a introducir transformaciones profundas en el aparato productivo, en la estructura y funcionamiento del Estado y en las orientaciones principales de su política comercial, para cumplir con las exigencias de un mercado mundial, a un tiempo altamente competitivo, cerrado en unos aspectos y abierto en otros; y con una tendencia mundial, altamente fracturada y desigual, a la formación de bloques. Cuba, a su vez, introduce una dimensión particular del impacto que tuvo en su economía, sociedad y política, el derrumbamiento no sólo de la Unión Soviética, sino de todo el bloque estructurado en torno de ésta con el COMECON. Su aislamiento político y su resistencia a introducir cambios significativos en el esquema de dominación política de su sistema, no han podido ser obviados con algunas débiles y nada sustantivas medidas de apertura económica, para ir introduciendo elementos de una economía de mercado, que le permitan a la isla superar su aguda crisis de subsistencia.

En todos estos casos, la dimensión partidaria y política se enfrenta a un trazo común, consistente en que en todos ellos nos encontramos con unas élites civiles y militares que se muestran más o menos incapaces de dar cuenta, en su conjunto y

salvo ciertas individualidades, de los cambios que se han producido a nivel mundial y regional. Asimismo, es generalizado el descontento popular no sólo con las políticas económicas seguidas por las administraciones que han ejercido el gobierno, sino con las formaciones partidarias, las cúpulas dirigentes, los parlamentos y los parlamentarios; y, en general, con las instituciones fundamentales que integran el poder del Estado.

Detrás de una crisis de credibilidad, entre otras razones provocada por fenómenos generalizados de corrupción e ineficiencia de las clases políticas dirigentes, se esconden problemas más hondos, que dicen directamente de la naturaleza misma de la representación política, sus alcances y significación reales en el momento actual. Temas como los referidos al “buen gobierno”, de que se ocupaba la literatura política clásica, se unen a distinciones que se abren campo en la práctica hasta imponernos su lectura. Así, la necesaria diferenciación entre democracia y república va haciéndose cada vez más necesaria en la medida en que, mientras de un lado los procedimientos electorales se imponen, cimentando una evolución electoral democrática; de otro lado, la cuestión del interés ciudadano por los asuntos públicos y la participación real en su manejo, que dice del contenido esencial de un régimen republicano, no sólo decae entre las grandes masas de la población, sino que adquiere expresiones y manifestaciones sin precedentes en la vida política desde los años de la postguerra. El divorcio entre gobiernos y partidos; electores y elegidos; intereses sectoriales y generales; entre lo local y lo nacional, tiende cada vez de manera más fuerte a desarticular tanto los mecanismos tradicionales de organización, movilización y representación política, como las funciones y formas de estructuración y manifestación del poder del Estado. Esto va mucho más allá de los llamados “condicionamientos externos” de organismos internacionales, que como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial reclaman la reestructuración del Estado y la economía; y con los que algunos tratan de explicar los cambios que tienen lugar en todos esos órdenes institucionales y políticos.

Las diferencias entre cada uno de los países, resultan de particular importancia para explicar no sólo la evolución distinta que se produce en los cinco países que, históricamente, han formado la América Central, sino también de éstos respecto a Panamá. También respecto a la situación excepcional de una isla como Cuba; y de otra, de relativamente poca extensión, donde se dan cita realidades sociopolíticas tan disímiles como las que existen entre Haití y República Dominicana. Jamaica, por otro lado, colocada como Belice en la tradición heredada del régimen colonial británico, presenta también diferencias sustanciales y especificidades intransferibles a pesar de la relativa cercanía geográfica. Belice, perteneciente al Commonwealth

del Caribe, adquiere poco a poco presencia en Centroamérica, aunque sin que esto llegue a invalidar su condición original de ex-colonia británica (Griffin, 1993:84 y ss.; Shoman, 1992: 111 y ss.).

El régimen militar que prevaleció en Haití, por ejemplo, no terminó de salir de la sombra del sistema heredado del período de Duvalier; y resistió el retorno de Bertrand Aristide hasta octubre de 1994. El fraccionamiento de la clase política dirigente; las debilidades inherentes a las particularidades de su formación y el notorio retraso de su cultura política y desarrollo socio-económico, agudizan todavía más el problema de la élite civil que debe sustituir a los militares en el poder.

En cambio, en República Dominicana, Cuba, Jamaica y Belice, con todas las notorias particularidades y diferencias que les son propias, el problema adquiere dimensiones y características totalmente diferentes de las que se presentan no sólo en la retrasada Haití sino en cada uno de los países centroamericanos.

El sistema parlamentario heredado de la época colonial británica, mantiene su juego y vigor tanto en Jamaica como en Belice. Los gobiernos pierden confianza del electorado y la oposición asciende al poder. En un caso, con organismos partidarios más desarrollados que en el otro y con problemas internos muy diferentes. Pero en ambos con urgencias de adaptación impostergables, en un mundo de cambios acelerados y profundos. Belice, sin embargo, presenta la particularidad de una fuerte migración salvadoreña y, sobre todo, guatemalteca, que contribuye a darle una dimensión istmeña que, si bien no es aún decisiva, tiende a aumentar año con año.

En República Dominicana la transición siguió un modelo muy particular. A una intervención militar siguió un largo período que culminó en 1978 con un arranque real de transición a una democracia electoral. Pero la consagración del régimen permanente de Joaquín Balaguer, sobre la base de comicios periódicos, en elecciones disputadas y, normalmente, cuestionadas en su pureza, ha permitido la emergencia y consolidación de formaciones políticas definidas que, no obstante, se ven inmersas en una aguda crisis de identidad y perspectiva. Los problemas de una gerontocracia que se resiste a abrir espacios a nuevas generaciones y a estructurar y desarrollar equipos de relevo bien identificados y operantes, de un lado; y una pérdida de límites y matices ideológicos y políticos entre los partidos, más allá de nombres e intereses sectoriales, unida a claras tendencias de fraccionamiento al interior de las distintas formaciones partidarias, abren interrogantes de enorme importancia, que dicen no sólo del futuro de los partidos y sus sistemas de

interrelación como mecanismos de intermediación, sino del sistema político democrático en su conjunto. (Espinal, 1992a; y 1991).

Cuba presenta una estagnación política, en su monolitismo unipartidario, a un tiempo ideológico y caudillista, que no logra ocultar del todo las urgencias de transformación que laten en su interior. No sólo el derrumbamiento del régimen llamado socialista en la Unión Soviética, sino la desaparición de ésta y la disolución del COMECON, constituyeron un rudo golpe para la estabilidad y perspectiva del régimen cubano. El contexto internacional en general y la evolución misma del régimen en el nivel interno, no pudieron impedir el impacto que la revolución en las comunicaciones, la integración de la economía mundial y las necesidades de desarrollo tecnológico, inevitablemente han tenido sobre cualquier economía nacional. En el sistema político se han tenido que hacer al menos remedos de apertura, que algunos dirigentes querrían hacer casi que exclusivamente en la economía. Pero Cuba no es China. Y el bloqueo norteamericano y las dificultades de acceso a los recursos financieros internacionales y la limitación de su mercado externo -que los proyectos de desarrollo turístico y de exploración petrolera no logran aliviar, ponen a Cuba no en un derrumbe inminente y definitivo, pero sí en un deterioro constante e inexorable de su sistema de dominación y en una expectativa de cambio que en sus posibles variantes, afecta finalmente a la Cuenca del Caribe en su conjunto. La negativa al diálogo del régimen, alimenta a los extremismos políticos de dentro y de fuera de la isla: dificulta aun más la posibilidad de eludir una confrontación entre radicalismos, tan negativa para la sociedad cubana como para el futuro democrático del país y la estabilidad regional; y abre interrogantes que no acaban con eventuales intervenciones externas. Desde el punto de vista de los partidos políticos, tal resistencia a la apertura y el cambio retrasa la constitución de mecanismos viables de intermediación social, indispensables para el desarrollo de diálogos conducentes y el establecimiento de nuevos consensos. Aquí, en todo caso, los problemas de la transición a la democracia son específicos y particulares; y dicen no sólo del régimen político sino del sistema económico y social, con proyecciones altamente significativas, en sus efectos, tanto en el nivel local como en el regional e internacional.

En Centroamérica, como contraste, la situación es radicalmente diferente. Así, en Guatemala se trata de finiquitar un conflicto armado interminable; de reconstituir una élite civil política, diezmada por la violencia armada de los últimos treinta años, que sustituya la presencia militar en la función gubernativa. Tal élite, sin embargo, debe ser distinta de la que tradicionalmente cumplió esa función política, pues es un hecho que ésta, históricamente, se ha mostrado incapaz de integrar socialmente al

país y de desarrollar las bases institucionales democráticas que, una y otra vez, inútilmente se han intentado sentar en su sistema político.

En El Salvador, en cambio, lo que se busca es aplicar acuerdos nacidos de un diálogo con respaldo y supervisión internacionales, abriendo espacios no sólo a nuevos actores emergidos de la guerrilla armada, sino a la recuperación del ejercicio del poder político por una élite social de empresarios, hoy con un fuerte carácter modernizante, cuyos padres, sobre todo después de la insurrección de 1932, lo habían delegado en el sector militar.

En Honduras, a su vez, el conflicto se da entre la sociedad civil de un lado (con empresarios privados, movimientos sindicales, campesinos e intelectuales); y, de otro, con el estamento militar. Este se ha desbordado no sólo más allá del propio poder militar y su proyección política correspondiente, de por sí muy amplios y ya tradicionales en el sistema político de ese país, sino que tal desbordamiento ha llegado a alcanzar también al poder social, financiero y económico. Tal evolución se ha producido con la invasión que los militares han hecho de la actividad empresarial privada, por medio del Instituto de Previsión Militar que invierte ya no sólo en valores del Estado, sino directamente en comercio, finanzas, industrias, empresas funerarias y cementerios.

Este fenómeno, por otra parte, se ha extendido en toda la región, haciendo que militares de los otros países -Guatemala, El Salvador y, más recientemente, Nicaragua-, estudien la experiencia hondureña para aplicarla en su propio territorio. Fue así como en noviembre de 1992 se realizó la Sexta Reunión de Institutos de Previsión Militar de la región, para compartir experiencias y coordinar iniciativas económicas y financieras. Aunque no hubo representantes del Ejército Sandinista, como se dijo, éste ha creado su propio Instituto según el modelo desarrollado en Honduras; y los principales miembros de su Estado Mayor estudian en la Universidad de Centro América para obtener el grado de Licenciados en Administración de Negocios.

En lo que respecta a Panamá, este país presenta la particularidad del peso decisivo que los intereses norteamericanos tienen en los asuntos internos del país, aunque sin llegar a ser, como ocurre con Cuba, un tema propio de la política interna de los Estados Unidos. A ello se suma el fraccionamiento de su clase política dirigente, común por lo demás a todos estos países. En octubre de 1994, finalmente, se aprobó por la Asamblea Legislativa la reforma constitucional que hace de Panamá el segundo país de la región que no dispondrá de Fuerzas Armadas. Aquí,

la construcción institucional es compleja y difícil; y el retorno de las viejas élites sociales, políticas y empresariales, no termina de ajustarse a los cambios que el período torrijista introdujo irreversiblemente en la sociedad panameña. La apertura social lograda por el torrijismo, como resultado de su gestión después de 1968, no permitió dar paso a una restauración oligárquica pura y simple, como con la que algunos *rabiblanco*s soñaron alcanzar al producirse el derrocamiento del General Manuel Antonio Noriega, a raíz de la invasión norteamericana de diciembre de 1989.

Costa Rica, con un sistema bipartidista predominante, no obstante la proliferación de numerosos protopartidos, no presenta ni los problemas de la transición de un régimen autoritario a uno democrático, dada la larga tradición democrática del país; ni las conocidas dificultades y tensiones en las relaciones entre civiles y militares, dada la prohibición del Ejército como institución, que estatuye su Constitución Política desde 1949. Aquí, la institucionalización en general, y la electoral en particular, están mucho más desarrolladas y muestran un mayor grado de perfeccionamiento y modernización. Esto no salva de la crisis a las formaciones partidarias, cuya credibilidad política decrece en proporción directa al canibalismo interno que caracteriza las precampañas; y las campañas propiamente dichas. Predominan así la virulencia de la confrontación que se produce entre quienes disputan los puestos de elección popular; y los escándalos constantes de corrupción en el manejo de los asuntos públicos, que afectan por igual a miembros de las principales formaciones políticas.

Tenemos, entonces, en lo que a veces, por facilidad verbal, denominamos Centroamérica (incluyendo Belice y Panamá), y el Caribe, un conjunto de situaciones muy diferenciadas entre sí, no sólo por las tradiciones políticas de cada país, sino por el distinto grado de desarrollo institucional, cultura política, organización partidaria, y formación y desarrollo de élites dirigentes. Los rasgos comunes que pueden adivinarse y el contexto global en que todos ellos se sitúan, no sólo se proyectan de manera particular en cada uno de ellos, sino que tienen significados y alcances desiguales y distintos. Esto origina problemas metodológicos en cuanto a la comparación y al establecimiento de analogías. Y supone más bien un mayor énfasis en los métodos inductivos para construir, a partir de los resultados concretos de su aplicación, conceptos más amplios, susceptibles no sólo de abarcar dos áreas geográficamente interconectadas como son Centro América, Belice, Panamá y el Caribe, sino comparar lo que aquí sucede con otros grupos de países, como la Región Andina y el Cono Sur.

Por razones de espacio, sobre todo, conviene entonces efectuar un examen detallado de la situación centroamericana, abarcando Panamá y excluyendo a Belice que, por su condición de ex-colonia británica, parece responder más a las

particularidades del Caribe inglés. Cuba representa en sí misma una problemática totalmente particular; República Dominicana, con la decisión del Presidente Balaguer en 1994 de asumir otro período presidencial, abre interrogantes muy amplios que difieren no sólo de manera radical de Cuba, y su vecina Haití, sino de Jamaica y Panamá.

2. El contexto socio-político en Centroamérica y Panamá: transición en la transición

La característica más importante del proceso partidario en Centroamérica consiste en que se produce en un contexto de transición inacabado a la democracia. Este, de otra parte, condiciona sustancialmente al primero, no sólo en cuanto al contexto político en que se produce, sino en la medida en que coincide con otras transiciones como las siguientes:

a) La referida al reajuste estructural de la economía, con su política de privatizaciones y apertura comercial, que busca abandonar francamente el proteccionismo estatal y los resabios populistas de la época de la Alianza para el Progreso, que todavía perduraban en la región.

b) La transición que se ha venido produciendo desde la inevitable fragmentación de las economías locales que siguió a la terminación del modelo de mercomún centroamericano de los años 60, hacia un nuevo tipo de integración regional, aún en proceso de definición, para los años 90.

c) Está también el conjunto de cambios operados en la estructura del Estado, con la adopción de políticas que buscan reducirlo y adaptarlo a los postulados que emergen de los esquemas neoliberales en boga.

d) A un nivel más amplio, hallamos los procesos de transición en que se ha visto inserta la región a nivel mundial, con el fin de la guerra fría, la desaparición de la Unión Soviética y la emergencia de nuevos bloques y actores de peso influyentes en la región, como la recién creada NAFTA, la CEE, Japón y los Tigres Asiáticos, etc.; así como las implicaciones que representa para cada una de estas sociedades, el esfuerzo de adaptación que deben hacer para ser competitivas y poderse incorporar positivamente en el mercado mundial.

Estas transiciones, tan complejas como de difícil valoración, desde el punto de vista de los partidos políticos han producido efectos varios, que resultan indispensables de considerar para poder asir el estado actual de la cuestión en la región

centroamericana. Tales procesos de transición, múltiples y simultáneos, se unen, a su vez, a otras condiciones que afectan el proceso de formación y desarrollo de los partidos políticos y sus sistemas correspondientes.

3. Condicionantes históricos y políticos de los partidos centro americanos

Debe destacarse, en primer término, que las distintas condiciones y características de los sistemas políticos y partidarios de cada uno de los países de la región, impiden prescindir de las particularidades nacionales y limitan el alcance y significado de las analogías y generalizaciones.

En efecto: muy frecuentemente, engañados por la pequeñez geográfica de la región centroamericana, y sobrevalorando pasadas búsquedas de unidad regional que no impidieron la adopción final de rutas y sistemas nacionales distintos, diversos analistas han utilizado conceptos altamente cuestionables y cuestionados, tales como los de “nación dividida” o “nación de perdida unidad” para referirse al istmo centroamericano como un todo. (Woodward, 1976; Rouquié, 1991). En este sentido, y contrariamente a ese criterio, pareciera más útil y realista utilizar más bien la noción de “trunca unidad” para referirse al proceso que se dio en materia de formación de una nación única en la América Central. Al subrayar así el carácter inconcluso o trunco de la formación de una sola nación en el istmo, fenómeno por lo demás presente en otras regiones de la América Latina, se admiten y reconocen los problemas locales y regionales del retraso y la dificultad en la formación de una única nación en el área. Además, se abren las perspectivas, de manera mucho más viable y menos retórica, para la realización de esfuerzos congruentes que impulsen racionalmente en esa dirección. Y se construye, de ese modo, una nueva base conceptual integracionista totalmente realista para el tratamiento de la política regional -económica, partidaria, social y cultural-. Esta ya no se tenderá a formular desde una abstracta ética unitarista, tan débil como inútil; o desde una ignorancia, olvido o subestimación de las profundas diferencias nacionales, determinante para la frustración de tantos esfuerzos de unión; sino a partir de la admisión y reubicación realistas de esas diferencias y particularidades, en un contexto de comparación socio-económica sistemática, de colaboración institucional y política eficaz y de encuentro verdadero y funcional entre Estados y pueblos.

A estos efectos, basta analizar lo que ocurre en los sistemas políticos de cada uno de los países aquí considerados, para comprobar las diferencias sustanciales que los caracterizan. En El Salvador y en Nicaragua, nos encontramos con una

finalización accidentada de cruentas guerras civiles que muestran estancamientos, retrocesos y avances de muy variada índole; y con la reconstitución y ampliación, en cada país, de sus mecanismos partidarios internos en condiciones políticas totalmente distintas, incluso por lo que se refiere a un actor tan decisivo como lo es el Ejército. En Guatemala, el conflicto armado continúa, las confrontaciones políticas entre militares, civiles y guerrilleros se trasladan a una paralizada mesa de negociaciones, a una élite civil fracturada y en un difícil proceso de reconstitución, y a un conflicto entre poderes, de resultado final imprevisible. Si a ello se agregan los problemas de liderazgo, formación y funcionamiento concreto de los partidos políticos y las dificultades en la integración efectiva de actores al sistema, resulta claro no sólo que éste es muy particular sino que está apenas en sus primeros pasos. En Honduras, por el contrario, se mantiene un sistema básicamente bipartidista, hoy ampliado a dos partidos más -el Partido de Innovación y Unidad (PINU) y el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH)- que vienen participando desde tiempo atrás, aunque con un carácter más bien simbólico; y, mucho más recientemente, a uno nuevo de la izquierda, y que no se incorporará realmente a la vida político-electoral sino hasta las próximas elecciones. El caso panameño, por su parte, si bien sigue ciertos lineamientos históricos ya conocidos de su acontecer partidario, presenta problemas de transición democrática y de reconstrucción política y electoral sustancialmente distintos a los que se dan en el resto de la región. La exclusión de Costa Rica de estas caracterizaciones, testimonia en este mismo sentido, si bien aquí se dan circunstancias que podrían ser, no obstante su diferente origen y distintas condiciones de desarrollo, de interés comparativo para el resto de la región.

Si bien hay rasgos comunes debe tenerse cuidado a la hora de valorar su verdadera significación. Así, por ejemplo, la presencia de los Ejércitos en la vida política de la nación es altamente significativa en casi todos ellos, llegando a jugar un papel decisivo en todos esos sistemas políticos. Pero mientras el tutelaje de la transición y los partidos es evidente en los casos de Guatemala y, en un grado menor y más primitivo, de Honduras, no es ni remotamente esa la situación en el caso de El Salvador, de Nicaragua o Panamá. El proceso de incorporación a la vida política electoral de la nación, ha sido altamente viable y factible en el caso de Panamá, tanto para partidos y movimientos políticos antiguos como el Partido Revolucionario Democrático (PRD), o de reciente aparición, como el Papa Egoró. Más difícil y complicado ha sido para el Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), la conformación y operatividad de su nueva estructura legal partidaria, su concreción de alianzas y su participación propiamente electoral. En Nicaragua, ésto ha constituido un proceso muy contradictorio, disperso y desgastante, tanto para la

antigua oposición antisandinista, unificada electoralmente en la UNO durante las elecciones de 1990, como para los propios sandinistas, al dejar el poder.

4. Las Fuerzas Armadas y la incorporación de nuevos actores.

El papel que el Ejército ha venido jugando en cada uno de esos países ha sido distinto: en Guatemala, fue el verdadero promotor de la transición¹ y ha asumido su tutela, llegando a jugar un papel decisivo en el momento crítico del intento de autogolpe de Jorge Serrano. En El Salvador, el sector militar más bien ha pasado a jugar un papel menos protagónico, aunque no por ello menos importante. Su papel aparece así fue limitado primero por la acción de ONUSAL y los Acuerdos de Chapultepec a nivel internacional; y en lo interno, por un sector empresarial civil que reclama para sí espacio y poder político, con el apoyo directo de la potencia regional hegemónica, y por un movimiento popular dinámico y relativamente bien estructurado. En Honduras, el Ejército parece desbordar todos sus límites y se aventura a la esfera privada de los negocios, ampliando notablemente su influencia económica, financiera, social y política, en abierta contradicción con otros sectores privados, sindicales y empresariales y con las nuevas orientaciones de la política estadounidense en la región, especialmente por lo que hace al tamaño, función y nivel de gasto de los ejércitos. En Nicaragua, si bien se ha empezado a imitar la experiencia hondureña con la creación de su propio Instituto de Previsión Militar (IPM), la Fuerza Armada cumple la función de garantizar la supervivencia política y física del Frente Sandinista, al mismo momento que busca para sí una institucionalización aceptable, que supere su limitada condición de grupo armado partidario. En Panamá, la tutela proviene más bien del exterior, en la medida en que

1 Hay tesis diferentes. Así, para Marta Elena Casaus Arzú el proceso de "transición política fue llevado a cabo por uno de los intelectuales orgánicos, Fernando Andrade Díaz Durán, que por sus relaciones con las principales fracciones de la oligarquía nacional y centroamericana, sus buenas relaciones con un sector de los militares y el apoyo de ciertos lobbys norteamericanos, pudo iniciar la remodelación de la clase dominante y, en 1984, realizar la celebración de elecciones a la Asamblea Constituyente y un año más tarde, elecciones generales". (Casaus, 1992). Probablemente este rol de Fernando Andrade fue de gran importancia social y política. Pero a juicio de este autor, lo crucial lo constituye la decisión política del Ejército de adoptar una nueva doctrina que, sustituyendo la de seguridad nacional, orientaba el proceso a facilitar el retorno de los civiles al gobierno, bajo su estrecha tutela. No es casual por ello, el destino electoral de Andrade Díaz Durán, que la propia autora describe así: "Su lanzamiento posterior a la candidatura de la presidencia con partidos políticos desprestigiados y la falta de un equipo y base social, le obligó a retirarse de la contienda electoral". (Ibid., nota 27, in fine, p. 61) ¿no pareciera, entonces, haberse exagerado su papel y real influencia, sobre todo en el Ejército?

la posible intervención militar norteamericana, en el evento de desbordamientos o pérdida de control, es una espada de Damocles omnipresente en la mente de los políticos del país; y al no existir una fuerza armada nacional bien estructurada y confiable, los temores locales se ubican más bien en la proliferación de grupos o agencias privadas de seguridad, no controladas, que equiparan o superan incluso a las fuerzas oficiales con que cuenta el Estado panameño. Como se ve, no obstante la característica común de corresponderle un papel primordial y decisivo al sector militar de cada uno de los países en la región, el significado y alcance reales y concretos de tal papel varía de manera sustancial en cada sistema y tiene implicaciones cuantitativas y cualitativas diferentes según el contexto nacional.

El proceso de legalización e integración de ciertos actores, excluidos hasta fecha muy reciente de los sistemas políticos y electorales de estas naciones, ya se trate de movimientos guerrilleros, como la URNG en Guatemala, el FMLN en El Salvador, la Contra en Nicaragua y los Cinchoneros o el Frente Morazanista en Honduras; o bien se trate de partidos o movimientos gobernantes derrocados, como sería el caso del Frente Sandinista en Nicaragua y la Coalición en torno al PRD durante el dominio del General Noriega en Panamá, ha seguido rutas distintas en cada país. Así, en Guatemala continúan pendientes las negociaciones y mientras la crisis arrecia a nivel institucional y dentro de la élite política, uno de los actores llamados a formar parte del sistema partidario (la URNG) continúa estando excluido, mientras que las restantes formaciones partidarias expresan una crisis tan generalizada como profunda. Qué papel pueden jugar en un futuro entidades como los llamados Comités Cívicos; y cuál puede ser su papel en una crisis de la representación política como la que se vive en Guatemala, es también una cuestión que sólo el tiempo puede dilucidar.

En El Salvador, por el contrario, los Acuerdos de Paz garantizaron el ingreso de la formación guerrillera como partido político al sistema electoral y político. Sin embargo, las vicisitudes de la transformación de una alianza de grupos guerrilleros disímiles en un partido político, operante y real, capaz de participar electoralmente en coalición con la oposición civil de Convergencia Democrática, ha sido muy difícil. No sólo se ha consumido mucho tiempo y generado tensiones en su seno, sino que ese ingreso se ha visto acompañado de acciones extremistas de ultra derecha, que buscan desestabilizar el proceso e imposibilitar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

En Honduras, si bien los movimientos guerrilleros optaron por su autodisolución y no hubo negociaciones significativas de ninguna naturaleza, el sistema optó por abrirse, admitiendo, como se dijo, un quinto miembro en el selecto club de cuatro

que formaba, hasta el último proceso electoral, el sistema partidario hondureño². Esto pareciera ser más el resultado de una operación de autosalvación de un sistema electoral cerrado, en franca crisis de credibilidad, que de presiones partidarias organizadas en esa dirección. El abstencionismo electoral, que llegó a un 41% en las elecciones de noviembre de 1992, es un síntoma particularmente grave de la situación de desgaste y disfuncionalidad, tanto del sistema partidario global como de los partidos mismos en ese país. La mencionada aceptación de un partido de izquierda para las próximas elecciones, no pareciera ser respuesta suficiente a una problemática muy compleja que tiene, sin embargo, como punto de toque, las relaciones precarias y subordinadas del sector civil con el militar, la insuficiente integración nacional del territorio y la población, y la alta dependencia con el exterior, no obstante la abundante retórica en contrario que caracteriza la vida política del país.

En Nicaragua, el desplazamiento del FSLN del gobierno no se vio seguido por el ascenso de un grupo político coherente que respondiera realmente a unas aspiraciones comunes de la coalición UNO. Esta se quebró al momento mismo de asumir el mandato presidencial y la multiplicación de partidos, grupos y dirigentes pasó a caracterizar la vida política del país³. La subsistencia de grupos armados -

2 Se trata del Partido de la Unificación Democrática (PUD). Para la formación del PUD se han unificado cuatro grupos de la izquierda hondureña: el Partido de Renovación Patriótica (PRP), que era una alianza de antiguos comunistas pro-Moscú, surgidos de grupos políticos procedentes del Partido Comunista de Honduras (PCH); el Partido Morazanista de Liberación de Honduras (PMLH), formado a partir del antiguo Frente Morazanista de Liberación Nacional, vinculado a Cuba y Libia; el Partido Revolucionario Hondureño (PRH), una pequeña agrupación socialdemócrata que se mantuvo en la clandestinidad desde la década de los setenta; y el Partido para la Transformación de Honduras (PTH), antiguo Partido Comunista Marxista Leninista de Honduras, de tendencia pro-Pekín. La inscripción del nuevo partido deja aislados a los dos grupos terroristas que la izquierda creó en la década de los ochenta y que se resisten a entrar en la vida legal y a actuar públicamente en la política hondureña. El más antiguo de estos grupos es el Movimiento Popular de Liberación Cinchonero (MPLC), que surgió en 1980 y subsistió hasta 1986 como una organización unida, pero al fracasar entonces un proyecto para la creación de campos de entrenamiento subversivo en la cordillera Nombre de Dios, en el norte del país, se dividió en dos facciones, una política y otra militar; esta última es la que subsiste actualmente, realizando acciones aisladas de terrorismo y delincuencia común en las zonas de Tegucigalpa y San Pedro Sula. El otro grupo armado, que también concentra sus escasos efectivos en la capital y San Pedro Sula, es el Frente Patriótico Morazanista (FPM), fundado en 1988 por disidentes del PCH.

3 Incluso la antigua Resistencia Nicaragüense (RN-Contras) se inscribió como partido, según acuerdo del Consejo de Partidos Políticos del 7 de mayo de 1993. Cfr. *La Nación*, San José, 8 de mayo de 1993.

contras, recontras, recompas, revueltos, etc.-, no sólo da cuenta de la existencia de problemas no resueltos para la incorporación a la vida civil de los distintos sectores armados, sino de una seria dificultad del sistema político para abrirse realmente, de manera eficaz y funcional, a los diversos estratos que integran la vida política de Nicaragua. Las alianzas, formales o no, y la ubicación sucesiva, contradictoria y vergonzante de diversos actores en tales transacciones, tienden a demostrar el carácter aún precario del sistema político, y la condición germinal del sistema partidario. Muestran también las dificultades objetivas que enfrentan las fuerzas políticas para constituirse en partidos políticos diferenciados, distintos de las instituciones donde llegan a actuar y capaces de concertar acuerdos funcionales con sus adversarios, que permitan al sistema operar. Aún perduran las tendencias siempre presentes en la historia de ese país, de que cada fuerza política tiende a contar con su propio grupo armado, ya sea denominado éste ejército nacional, constitucionalista, Guardia Nacional, sandinista, contra, etc., y de que para importantes sectores políticos, las formaciones partidarias son, en esencia, un instrumento para tomar parte en el reparto post-electoral del botín estatal. El surgimiento, al interior tanto de la UNO, de oposición, como del FSLN y del gobierno, de una voluntad negociadora, racional y conducente a la modernización del sistema político del país, si bien constituye un avance importante, revela, a un tiempo, tanto el ya apuntado carácter germinal del sistema partidario, como el lento proceso de desarrollo institucional indispensable para la conformación de aquél.

En Panamá, en cambio, el derrocamiento del General Noriega por la intervención armada de los Estados Unidos, abrió un proceso de transición a la democracia que ha permitido no sólo un grado significativo de organización partidaria electoral, sino la rápida recuperación del Partido Revolucionario Democrático (PRD) y su participación, desde momentos muy tempranos, en la disputa por las representaciones parlamentarias y las decisiones políticas. Así, desde las elecciones complementarias de principios del 90 hasta la votación del referéndum para la abolición del Ejército y la elección de mayo de 1994, el PRD ha logrado mantener su perfil partidario, lo mismo que los otros partidos de la coalición opositora a Noriega, que terminaron separándose al asumir la función de gobierno. Igualmente, la proliferación de nuevas formaciones electorales hasta completar el número de 18 que participaron en esas elecciones, ha encontrado el espacio abierto, si bien su constitución como entidades partidarias reales presenta multiplicidad de tareas pendientes. Se trata, en casi todos los casos, de grupos de notables; o de personalidades reconocidas (como Rubén Blades, por ejemplo), en torno a las cuales se constituyen estructuras formales dirigidas, sobre todo, a cumplir con requisitos de carácter jurídico formal. No quiere decir esto que las anteriores formaciones políticas fueran mucho más que

eso -excepción del propio PRD y, en cierto grado, de la Democracia Cristiana, que sí presentan una estructura nacional consolidada más allá del caudillismo histórico u ocasional de algún líder o grupo de personas-; pero el fenómeno ha alcanzado niveles sin precedentes en la coyuntura electoral actual. Esto pone a la orden del día la formación de alianzas y coaliciones, que le dan al sistema partidario panameño una condición particular, tanto en punto a los actores que lo integran, como a los problemas de gobernabilidad que le acompañan. A todo lo cual se suma el hecho, único en la región, de un abierto tutelaje externo norteamericano, que se reserva para sí el derecho de intervención militar directa, en el momento en que ciertos márgenes, relativamente indefinidos, puedan ser irrespetados por cualquiera de los actores del sistema.

5. El problema de las élites políticas civiles.

Es claro que el regreso de los militares a los cuarteles y la redefinición de sus funciones y ubicación en el sistema político nacional, suponen la existencia de una élite política civil con un lenguaje y métodos comunes, un grado mínimo de coherencia en su accionar político, así como mecanismos partidarios adecuados para la canalización de las demandas sociales al sistema político. El problema es que tal élite política civil, por ejemplo en Guatemala, ha sido cuasi destruida por los regímenes autocríticos y la violencia que han imperado en la región y apenas recién encuentra el clima adecuado para empezar a reconstituirse, con lo cual se produce un desfase intermedio que afecta negativamente el proceso mismo de transición a la democracia. En este sentido no deben confundirse otras estructuras de poder con las específicas del poder político. (Daalder, 1990:78). Aunque ello no es fácil, un actor social puede pasar de unas a otras, combinando algunas o asumiéndolas todas, como lo hizo Anastasio Somoza García en Nicaragua; o como pretende hacerlo hoy, según parece, la cúspide militar hondureña. Una élite política profesional no se recluta en las empresas de la noche a la mañana. El ejemplo de Fernando Andrade en Guatemala, que menciona Marta Elena Casaus, podría quizá estar revelando algo de esto. En otros casos, el sistema político cerrado, sistemáticamente excluyó a otros estratos sociales distintos de los dominantes y los obligó a buscar su participación mediante la acción violenta de la lucha armada. El desarrollo de ésta y su combinación con factores externos fracturaron profundamente estas sociedades (en Nicaragua y El Salvador, por ejemplo), y retardaron la conformación de una dirigencia civil alternativa, nacionalmente aceptable, capaz de insertarse positivamente en el sistema político y negociar desde su interior, sin intentar destruirlo, con los representantes legítimos de las otras fuerzas políticas. El familismo, de otro lado, recupera sus espacios en Nicaragua, más allá de ideologías y partidos. (Vilas, 1992).

También, como en El Salvador después de 1932, se dio el caso de sectores sociales dirigentes que se autoexcluyeron del ejercicio directo de la función pública, para colocarla en manos de los militares, los cuales terminaron expropiándola para sí. Ha sido necesario, entonces, al dejar de ser funcional tal esquema, recuperar de su control el ejercicio de la función gubernamental en un doble movimiento que evitara, al retomarla, que ésta fuera deslegitimada política y socialmente, o capturada por grupos rebeldes a los que no se quería ceder el poder. En esta perspectiva habría que ubicar el surgimiento y éxito político y electoral de Partidos como ARENA (Alianza Renovadora Nacionalista), en El Salvador, el MAS (Movimiento al Socialismo) y el PAN (Partido de Avanzada Nacional) en Guatemala, o de figuras como Alfredo Cristiani, Alvaro Arzú o Rafael Leonardo Callejas. El fenómeno de una carencia de hegemonía de los diversos actores sociales en el sistema político, también se dio en alguno de los países de la región (Honduras), abriendo un espacio incalculable a las Fuerzas Armadas para que éstas se arrogaran una función arbitral primero, y de poder político permanente después, que debía suplir con su propia hegemonía la debilidad orgánica de los otros actores del sistema. En otro de los casos (Panamá), donde la hegemonía externa había presidido los conflictos que se suscitaban al interior de una y la misma oligarquía, siempre vuelta hacia el exterior, cerrada a los otros estratos y usualmente en tránsito por su propio país, vio abierto el sistema social con el golpe de 1968, aunque permaneciera cerrado su sistema político. Este, por presión sobre todo de la socialdemocracia internacional, no empezó a abrirse sino hasta 10 años después, tratando con ello de complementar la apertura social impulsada por el torrijismo, con la apertura política reclamada por sus aliados socialdemócratas. El abierto establecimiento con el General Noriega de un régimen corrupto y dictatorial, sólo sirvió para frustrar la naciente apertura política y todo el proceso de modernización del sistema. Se llegó así a degenerar en un sistema político y partidario totalmente desvirtuado, que creó todas las condiciones para su liquidación con una intervención militar externa. El derrocamiento del régimen norieguista por la invasión estadounidense, fue interpretada por algunos miembros de la antigua oligarquía rabiblanca, como la mejor oportunidad de regresar al sistema oligárquico anterior a la llegada de Omar Torrijos. Se quería dejar en funciones un sistema político relativamente abierto, donde ciertamente se celebrarían elecciones, pero donde la llave de ingreso al sistema de ascenso social seguía siendo de oro. En la práctica esto ha implicado, en otro sentido, una doble dificultad: de una parte, el retardo en la constitución de una dirigencia nacional alternativa al torrijismo sin Torrijos, que trascienda los objetivos meramente sectoriales y comerciales, para insertarse en una perspectiva nacional integradora; y la debilidad y retraso notorios en la conformación de los mecanismos políticos e institucionales requeridos para la solución del problema crucial de

formación de la nación y la nacionalidad, que continúa siendo uno de los problemas capitales de la vida institucional y política de Panamá.

En todos esos casos, es evidente que no basta el primer paso de retiro de los militares del poder político hacia sus cuarteles, sino que se requiere, en primer término, de un contexto favorable a la conformación de dirigencias políticas modernas, hoy apenas en estado de gestación; y, en segundo lugar, de mecanismos políticos partidarios capaces no sólo de organizar la participación ciudadana en los procesos electorales, sino de canalizar las demandas sociales de la población al sistema político global, actualmente funcionando apenas en una etapa primaria, de carácter meramente electoral.

6. El carácter y la fluidez del sistema de partidos

El carácter fluido y transitorio de los partidos y coaliciones políticas, así como de los sistemas partidarios respectivos, que recién emergen en Centroamérica, otorga una condición de provisionalidad al todo y a las partes; y agudiza diversos aspectos de la crisis de credibilidad que padecen partidos y dirigencias.

En efecto; más allá de ciertos partidos que han logrado algún grado de permanencia y continuidad, las formaciones partidarias y las coaliciones políticas en toda la región, tienden a caracterizarse por su fluidez y transitoriedad. La constante aparición de nuevas agrupaciones políticas, la formación de alianzas y su subsecuente desaparición, para ser sustituidas por otras nuevas, forma parte de un proceso que se encuentra apenas en la etapa de gestación de un verdadero sistema de partidos. No se trata, simplemente, del fenómeno de aparición y desaparición de Partidos. Es un problema más específico del carácter mismo y del estadio inicial de formación de los sistemas partidarios y políticos de la región centroamericana. El condicionamiento que proyecta la transición a la democracia, con su dosis de provisionalidad, repercute directamente en la definición de los actores partidarios. Se trata de un complejo proceso en el cual los diversos sectores sociales tratan de participar en la redefinición que se lleva a cabo de las nuevas esferas de poder. Muchos de esos partidos realmente son simples agrupaciones transitorias, a través de las cuales ciertos sectores sociales parecen asegurarse un puesto en la mesa de negociación, donde se están discutiendo los temas fundamentales. Estos pueden ir desde cuestiones propiamente políticas, como sería la reforma constitucional en Nicaragua; a temas más bien de índole comercial y económico, como podría ser el eventual uso y destino de los bienes canaleros revertidos, al cumplirse los acuerdos Torrijos-Carter en Panamá.

En este sentido, tanto la proliferación de partidos, como la concentración del electorado en torno a solo algunos de ellos, forma parte de la dinámica contradictoria en que se debate el proceso de formación de un nuevo sistema partidario. Una dimensión adicional de este fenómeno, se encuentra en la proyección que tiene en el sistema partidario mismo, esa transitoriedad y fluidez en la aparición y desaparición de partidos y coaliciones. El sistema, como tal, tiende a resentir la enorme inestabilidad e indefinición que caracteriza a las unidades que lo integran, tanto en lo que se refiere al número de partidos como por lo que hace a la diferenciación ideológica y programática entre ellos y al establecimiento o no de eventuales hegemonías.

Afirmar que los sistemas partidarios en la Centroamérica de hoy son pluripartidistas, de una escasa diferenciación ideológica y con una tendencia a no permitir hegemonías definidas y estables, solamente aborda un aspecto descriptivo de los fenómenos que están teniendo lugar en la región. El problema básico, sin embargo, tiene que ver con la naturaleza misma de los partidos, de las funciones que desempeñan y de las estructuras que los integran. En este sentido, hay diferencias notorias entre lo que ocurre en El Salvador, donde Conciliación Nacional, ARENA, el FMLN y la Democracia Cristiana cuentan con estructuras definidas, aunque de origen y naturaleza diferentes; y lo que tiene lugar en Nicaragua, donde más allá del FSLN difícilmente, aún en el Partido Liberal y el Conservador, puede hablarse de una organización partidaria propiamente dicha. En Guatemala, la situación también muestra un serio retraso en la estructuración de los partidos, siendo devastador el efecto de la desaparición o exclusión de los principales dirigentes, ya se trate de Jorge Serrano Elías para el MAS, o del fallecido Jorge Carpio Nicolle para la Unión del Centro Nacional, o del General Efraín Ríos Montt para su movimiento. La decadencia y cuasi desaparición de otras formaciones políticas, como el Movimiento de Liberación Nacional, el Partido Revolucionario, etc., y el eventual ascenso del PAN, de Alvaro Arzú, testimonian el retardo en ese complejo proceso de formación de las unidades que deben integrar el sistema. Honduras, que presenta formalmente un sistema competitivo con predominio de dos partidos tradicionales, sufre no solamente el tutelaje último de las Fuerzas Armadas, sino que acusa un importante grado de deterioro, causado por la falta de credibilidad ciudadana en los partidos y la condición de simples estructuras electorales, que caracteriza a las formaciones políticas hondureñas.

En Panamá, como ya lo habíamos indicado más allá del caudillismo del desaparecido líder Arnulfo Arias Madrid, solo el Partido Revolucionario Democrático (PRD), y en un grado menor la Democracia Cristiana (PDC), pueden exhibir

estructuras organizativas de alcance nacional, y realmente operativas. La proliferación de agrupaciones políticas y la formación de nuevas coaliciones, simultáneamente con la disolución de otras antiguas, si bien confirma el carácter competitivo y plural del sistema, deja sin resolver tanto el problema ideológico y programático que debe distinguir a los distintos partidos, como el hecho de que uno de los principales actores, que influye decisivamente en la dinámica partidaria y política del país, es un ente jurídica y formalmente externo al sistema mismo.

En Costa Rica el fenómeno adquiere dimensiones totalmente diferentes, en la medida en que el desarrollo institucional electoral y el proceso de formación de partidos han sido más estables y muestran, por el contrario, signos de desgaste y erosión. Mientras que en el resto de la región el problema es resultado de una combinación desafortunada, de debilidades propias de lo que recién nace y se desarrolla, con los vicios de lo que caduca y se ha transformado en disfuncional, en Costa Rica la crisis partidaria parece surgir de una estagnación política no sólo del sistema bipartidista sino del sistema mismo de representación electoral. Aquí también se dan con fuerza los síntomas críticos que se indican más adelante para todas las formaciones políticas en la región. Pero ello ocurre en un sistema electoral eficiente, consolidado y con el mayor índice de credibilidad en la región. La ausencia de ejército nuevamente crea un marco inexistente entre los sistemas vecinos y tiende a acercar la crisis de los partidos costarricenses a un modelo tipo venezolano, aunque sin el componente militar que ya se hace presente en aquel país.

En tales condiciones, puede concluirse que en Centroamérica, tanto el sistema partidario como las unidades que lo integran, se encuentran en un proceso de transición que si bien coincide, en términos generales, con el proceso más amplio de transición a la democracia, que se vive en el istmo, tiene sus propias características y su propia dinámica, amén de sus propias particularidades. Y ésto, como se ha dicho, no sólo por lo que se refiere a la heterogénea región del Caribe sino a cada uno de los países istmeños. De hecho, el sistema partidario, con todas sus limitaciones, y quizás por ello mismo, mantiene una relación dialéctica, muy dinámica, con el sistema político general. Lo que sucede en éste repercute directamente en la configuración de aquel; y los retrasos y oscilaciones que se producen en el sistema partidario y sus respectivas unidades, repercuten directamente en los procesos de consolidación democrática. Aquí el factor tiempo cuenta no sólo por lo que hace a las unidades que integran al sistema, sino al sistema de partidos y al sistema político global, al desarrollo institucional en que tales procesos se insertan y a la cultura política que es requerida para la consolidación democrática.

7. La crisis actual de los partidos políticos

No obstante este carácter originalmente embrionario de los partidos y sistemas en la región, existe un conjunto de características comunes que tienden a mostrar una combinación poco saludable para el futuro democrático de la región. Se unen, en ella, defectos partidarios propios de su origen reciente con vicios característicos de formaciones políticas y sistemas más antiguos. Las particularidades que caracterizan hoy la crisis de tales partidos y su proyección en los sistemas partidarios correspondientes, tienden a debilitar a éstos en su conjunto y a retrasar el proceso de consolidación democrática.

Descriptivamente podrían enunciarse varias de estas características. (Cerdas, 1993) En primer término estaría un proceso de *desideologización* a que ya se ha hecho referencia con anterioridad. No se trata en este caso del viejo tema del “fin de las ideologías”, ni de la pérdida de las funciones de integración social o política, propias de los partidos. Por el contrario, este proceso de desideologización revela otra de las características de las élites partidarias: *la desactualización*.

La desactualización y desideologización referidas, se convirtieron así en mecanismos para *el mimetismo entre partidos y cúpulas*. Siendo limitado el margen de acción de cada partido; y siendo similar la naturaleza de su concepción política, ambos factores se combinan negativamente para dar paso a un *pragmatismo oportunista*, que identifica irremisiblemente cúpulas y partidos.

En estas condiciones, la cuestión decisiva en aquellas formaciones más relevantes del sistema pasa a ser el control de los mecanismos electorales que permitan asumir, a uno u otro sector de la cúpula, la candidatura partidaria. Este objetivo trae consigo otra característica común en los partidos de la región: *el internismo partidario*. Esta lucha se agudiza y llega a alcanzar niveles agudos que implican, en muchos casos, el aniquilamiento político del adversario. El internismo deriva en dos consecuencias de gran significación: una primera estaría constituida por lo que podría llamarse el *canibalismo político*, que enfrenta de manera irreconciliable estructuras y dirigencias al interior de cada formación política. La segunda consecuencia del internismo estaría representada por una *pérdida notoria de la porosidad social*, que impide al partido atender, interpretar y canalizar las demandas sociales y políticas más profundas de la población.

Limitados por los insoslayables condicionamientos externos; desideologizados y desactualizados en un mundo de cambios acelerados; enfrascados en luchas

intestinas irreconciliables y divorciados del sentir profundo de la ciudadanía, los partidos y sus cúpulas dirigentes tienden a concentrar su atención en el asalto oportunista de ciertas instituciones clave, las cuales tratan de poner a su propio servicio o al de intereses clientelistas. Esta perspectiva, unida a otros fenómenos diversos, como el tráfico de influencias y, en particular, los negociados que tienden a acompañar los programas de privatización, terminan alimentando el fenómeno generalizado de la *corrupción política*.

Este conjunto de fenómenos repercute inevitablemente, de manera directa, en todo el sistema, produciendo una separación notoria entre partidos, líderes, gobierno y electores. Cada uno de estos componentes resulta dinamizado a partir de una lógica desintegradora propia, que impide la consolidación del sistema. El gobierno, por su parte, tiende a separarse del partido para poder abordar su programa no confesado de acción gubernamental, en concordancia con los imperativos condicionantes que le rodean. El partido, a su vez, reciente ese abandono y procura tomar distancia con aquellas acciones de la administración que se perciben claramente como impopulares y electoralmente dañinas. La corrupción de los líderes se traduce en escándalos políticos que permiten revanchas internas y exigen distanciamientos prudentes, conformando de ese modo una dinámica negativa que tiende a debilitar los mecanismos tradicionales de representación política.

Esto toma clara expresión en los estudios de opinión pública que se han realizado, donde se ve el grado de satisfacción de la ciudadanía con los partidos políticos, en cada uno de los países de la región. El nivel mayor de aprobación no sobrepasa, en los casos de Costa Rica y Honduras, el 25%; sólo que en este último caso debe tenerse en cuenta que, en las últimas elecciones presidenciales de noviembre, el abstencionismo llegó al 41% de los electores inscritos y hubo serias dudas y denuncias sobre la corrección del padrón. En todo caso, este deterioro debe ubicarse en un contexto más amplio, según el cual los partidos y los parlamentos en toda la región, incluyendo a Costa Rica, ocupan el último lugar en la confianza ciudadana. (No se tienen datos específicos de esa naturaleza para Belice).

Este fenómeno se complejiza aun más, en la medida en que nuevos actores con capacidad de decisión emergen en el sistema, marginando a otros que, dentro de la formalidad jurídica y constitucional, deberían cumplir esas tareas. El surgimiento de zares en la economía, ya sea a través de los bancos centrales, los ministerios de hacienda o los de comercio exterior, por ejemplo, concentran los mecanismos de decisión de las políticas económicas fundamentales, en las cuales los parlamentos resultan teniendo poco o nada que decir. El traslado a otros foros de temas y

negociaciones en los cuales los parlamentarios y el poder legislativo deberían cumplir una función primordial, tiende a quitarles a éstos su verdadera relevancia política dentro de las estructuras del Estado. No es de extrañar, entonces, que tanto parlamentos, como parlamentarios y partidos con representación legislativa, tiendan a adquirir una imagen pobre y en franco deterioro entre la población. Esto se refleja en el criterio de la ciudadanía acerca del funcionamiento de los Congresos en toda la región. Ese claro deterioro de los parlamentos y su desempeño en la opinión pública, resulta no solamente significativo desde el punto de vista de la crisis de la representación política en el área, sino que, si a eso se suma la frustración en las expectativas populares sobre lo que supuestamente traería el advenimiento de la democracia y los civiles al poder, su efecto negativo se proyecta sobre el futuro del sistema democrático en su conjunto. El desencanto democrático muestra, así, sus causas profundas y genera peligros difíciles de conjurar para la transición a la democracia en Centroamérica.

Opta, así, la masa ciudadana por diversas alternativas de comportamiento político: o bien el abstencionismo, que tiende a aumentar, según lo muestran los casos de Guatemala y Honduras; o bien la búsqueda de recién llegados o tránsfugas partidarios que se enfrentan a sus propias estructuras y que aparecen, en más de un sentido, como protestas viables contra el sistema. También surgen tendencias que añoran formas autoritarias de gobierno, que se espera puedan superar los fenómenos de ineficiencia, corrupción e interés particular que se presume caracterizan el comportamiento de las élites políticas partidarias y de los propios partidos.

8. Los orígenes y la naturaleza política de los partidos

Además del carácter plural, competitivo y relativamente exento de hegemonías partidarias definidas, los sistemas y partidos en América Central y Panamá resultan directamente afectados por sus diferentes orígenes. De una parte, algunos de ellos tienen un origen no solamente externo al sistema político existente, sino que uno de sus componentes ideológicos y programáticos fue, justamente, su carácter anti-sistema. Tal fue el caso de los partidos comunistas, del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, del Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador, o del Partido de Unificación Democrática en Honduras.

En todos estos casos, el proceso de integración al nuevo sistema resulta lento y muy complejo, no sólo por lo que hace a la necesaria autotransformación de guerrillas y movimientos subversivos en partidos políticos aptos para la participación electoral, sino por lo que se refiere a la consecución y reconocimiento real, por

los otros actores del sistema, de los espacios políticos e institucionales correspondientes, necesarios para la acción de sus representantes y nominados.

En otros casos, el origen de los partidos está directamente ligado al poder militar, que acudió a ellos como mecanismo de legitimación de su presencia en el control del gobierno. Aquí también se expresan situaciones muy diferentes. Mientras que en Guatemala los militares acudieron indistintamente a uno u otro partido, en El Salvador ese rol lo jugó primordialmente el Partido Conciliación Nacional. En Panamá, en cambio, el gobierno militar del General Torrijos fue el punto de partida para la creación del Partido Revolucionario Democrático, con el cual se pretendía abrir el sistema político al juego de partidos. En Nicaragua, el General Somoza García utilizó, en su momento, todos los mecanismos a su alcance para lograr el control del poder político. Además de la Guardia Nacional, que manejaba a su antojo, Somoza controlaba el llamado Partido Liberal, fraguaba diversos arreglos con el Partido Conservador y propiciaba el ya mencionado “zancudismo”. En Honduras, a diferencia de los otros países, los militares jugaron tradicionalmente un papel independiente de los partidos, actuando como árbitros en unos casos y como decisores supremos en otros. Aquí los partidos Liberal y Nacional han sido parte del sistema y se formaron en su interior desde principios de siglo, mostrando una notable persistencia y continuidad. Algo similar sucede en el caso de Panamá, con las diversas denominaciones liberales y con el partido panameñista del ex Presidente Arnulfo Arias, hoy fracturado con la desaparición de su líder. Podrían también ubicarse dentro de esa línea a algunos partidos en Guatemala, formados dentro del sistema tales como el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), el Partido Revolucionario, etc..

Dos líneas particulares se han desarrollado en la región, con un significado relevante. De una parte se encuentran los partidos vinculados con las Internacionales. En primer término están los Partidos Demócrata Cristianos que ejercieron el poder en Guatemala y El Salvador y fueron parte, por medio de uno de los vicepresidentes, del gobierno que se instauró a la caída del General Noriega en Panamá. El carácter ideológico de estos movimientos ha delimitado su naturaleza y ha restringido los estratos sociales hacia los cuales podía dirigir su mensaje. En el caso de El Salvador, el partido jugó un papel que resultó, en muy corto tiempo, superado por el acontecer político en esa nación. Su espacio parece estar siendo ocupado de manera creciente por otros actores y es notoria su tendencia a la declinación. En Guatemala, la Democracia Cristiana generó altas expectativas; pero su gestión se vió seriamente afectada tanto por la incapacidad de afrontar y resolver

los principales problemas de la sociedad guatemalteca, como por los serios y generalizados cargos de corrupción que se formularon contra la administración de Vinicio Cerezo. En Panamá, la Democracia Cristiana terminó enfrentándose a sus propios aliados, marginándose del poder y presentando un mensaje que finalmente llega a estratos cada vez más limitados de la población. Mientras tanto, el fantasma de las divisiones partidarias ha tomado cuerpo, tanto en el caso salvadoreño como en el panameño. En general, los movimientos demócrata cristianos tienden a manifestar un grado significativo de involución política conservadora y de aceptación de tesis ideológicas neoliberales, que finalmente le restan perfil político y significado electoral.

En Costa Rica el proceso de adopción democristiano del Partido Republicano Nacional, con raíces y características diferentes a los propiamente demócrata cristianos, tendió a semejarse al que tuvo lugar en República Dominicana. En ambos países la democracia cristiana internacional se encontró con la existencia de movimientos políticos constituidos sobre bases ideológicas más bien de corte caudillista y populista, que demo-cristianas propiamente dichas. El movimiento de Rafael Angel Calderón Guardia había tomado sus propios perfiles populistas y caudillistas en la década del 40, cuando mantuvo una estrecha alianza con el partido comunista y la Iglesia Católica. El lenguaje utilizado era socialcristiano, ciertamente; pero la visión era fundamentalmente de corte populista. El retorno al poder del llamado "calderonismo", suponía después de la derrota de 1948 y 1955, un reacomodo con grupos empresariales carentes de base social, pero con capacidad financiera para abrir una opción de poder al partido. En esta fusión, el débil y casi inexistente Partido Demócrata Cristiano existente en el país, fue únicamente una denominación política que permitió la combinación de dos elementos decisivos de la nueva formación: de un lado, el neoliberalismo del empresariado opuesto al estatista Partido Liberación Nacional, que fue el predominante en la fusión; y de otro, el caudillismo familiar calderonista, con amplia base electoral pero de contenido ideológico populista, que terminó cediendo ante el primero. Y así el Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica pasó a ser el movimiento demócrata cristiano del país; como en República Dominicana lo fue el partido del Presidente Joaquín Balaguer. Aquí, se trataba de un partido y un líder con una trayectoria propias, que poco o nada tenía que ver con el contenido doctrinario de la democracia cristiana. Sencillamente un arreglo oportunista y práctico, permitió bautizar con tal nombre a un movimiento con raíces políticas, ideológicas e institucionales que, a diferencia del caso costarricense, se hunden directamente en el período dictatorial trujillista, no obstante los cambios operados y las modernizaciones impulsadas desde aquel

entonces por el propio Balaguer. No es de extrañar, en esas circunstancias, el fenómeno a que nos referimos en este trabajo, de la involución conservadora y la ideologización neoliberal, de que ha hecho gala en los últimos años la democracia cristiana en toda la América Latina.

En segundo lugar están los movimientos socialdemócratas, que realmente siguieron una evolución similar en cuanto a etiqueta ideológica y realidad política. El Partido Liberación Nacional, de Costa Rica, es paradigmático en ésto, muy similar al caso del Partido Revolucionario Democrático dominicano. En todo caso, la vinculación externa anda por un lado y la realidad interna por otro. Esta expresa no sólo una crisis estructural y orgánica sino una más profunda de identidad. La involución conservadora y la tentación neoliberal, no sólo hace estragos en esas formaciones, sino que termina mimetizándolas, en lo esencial, con sus adversarios.

La otra línea de desarrollo partidario está directamente vinculada a un proceso complejo, ya mencionado, de recuperación del poder político para sí por parte de las oligarquías centroamericanas, ante el fracaso de los militares y de otros partidos. Desde luego, las modalidades nacionales adquieren una importancia inusitada en el fenómeno y las generalizaciones requieren especial cuidado y atención. En unos casos, el fenómeno se expresa con evidencia notoria y sigue una dirección que, aunque no exenta de conflictos y retrocesos, parece tener un curso bien determinado y franco desarrollo. Pero en otros no sería precisamente eso lo que estaría ocurriendo.

Así, tal recuperación de poder y espacios por un sector de origen empresarial, de carácter civil que se decide a participar en la vida política sería particularmente cierta en el caso de El Salvador, donde el conflicto bélico agotó las posibilidades políticas tanto del Partido Conciliación Nacional como de la Democracia Cristiana; y evidenció los peligros y limitaciones del control absoluto por parte de los militares. La constitución del Partido ARENA, primero como una reacción extremista frente al proceso revolucionario; pero más tarde transformado en elemento cohesionador de las más diversas fracciones de los grupos dominantes en El Salvador, constituye en ese sentido un hito importante en la medida en que representa un proceso de recuperación del poder político de manos de los militares por parte del sector civil. Implica, asimismo, la emergencia de un sector empresarial modernizante, que se considera capaz de articular el control político del Estado y la sociedad, a través del mercado libre y la libre competencia electoral. Este fenómeno podría estarse reproduciendo también, en el caso de Guatemala, con el

Partido de Avanzada Nacional (PAN); y, en el caso de Honduras, a través de la figura del ex Presidente Rafael Leonardo Callejas, del Partido Nacional. La interpretación de la real amplitud y significado político y social de este proceso, obviamente, está sujeta a debate en la medida en que implica un reenfoque global de las relaciones militares y civiles en la América Central, en conexión directa con el desarrollo de los respectivos sistemas de partidos y sus correspondientes unidades políticas.