

COMPETITIVIDAD DE LAS ELECCIONES EN NICARAGUA, EL SALVADOR Y GUATEMALA EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA COMPARADA¹

Michael Krennerich

1. Introducción

Las elecciones tienen en Centroamérica una marcada tradición. Entre 1944 y 1991 han tenido lugar en la región² 11 elecciones para Asamblea Constituyente, 49 elecciones presidenciales y un número mayor de elecciones parlamentarias. Ante las diferencias —tanto espaciales como temporales— de los sistemas políticos que aquí consideramos, hay que distinguir las elecciones tanto desde el punto de vista de su calidad técnica, como desde el de su significado político. La tesis de la multifuncionalidad de las elecciones alcanza pleno sentido en la realidad centroamericana. En una comparación intrarregional se destaca, en primer lugar, el contraste entre Costa Rica y los demás estados: mientras que en la denominada

-
- 1 El presente artículo es una versión revisada del artículo "Die Kompetitivität der Wahlen in Nicaragua, El Salvador und Guatemala in historisch-vergleichender Perspektive", publicado en la revista "Ibero-Amerikanisches Archiv" (Berlín, Alemania), 1/1992. Fue traducido en colaboración del autor por Victoria Juárez Guerra.
 - 2 El concepto Centroamérica se utiliza, aquí, en un sentido restringido abarcando: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, dado el hecho de que la historia política de Panamá se distingue mucho de la de los demás países.

“Suiza centroamericana” los gobiernos han sido legitimados por elecciones limpias desde 1953. Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Honduras han sido durante largo tiempo escenario de diversas variantes de fraude y manipulación electoral. Durante décadas, las elecciones realizadas en estos países han servido, de distintas maneras, fundamentalmente para la estabilización de regímenes autoritarios. En la línea de los cambios de régimen producidos en los años 80, cambiaron, sin embargo, tanto el carácter, como las funciones de las elecciones en El Salvador, Guatemala y Honduras (estas últimas con menos repercusión internacional). Los intentos de democratización realizados se orientaron de forma explícita dentro de una concepción democrático-liberal y pluralista. También en el caso de Nicaragua —y quizá con más razón— se puede hablar de un cambio en las funciones de las elecciones, sobre cuya orientación en la fase sandinista (1979-1990) no ha habido consenso ni entre los políticos ni entre los científicos sociales. Mientras los sandinistas declaraban y, en gran medida, verificaban, su hegemonía en la política y en la sociedad —perceptible fundamentalmente en la estrecha vinculación entre el partido, el Estado y la sociedad—, por otra parte se comprometían en sus promesas revolucionarias, en las leyes electoral y de partidos así como en la Constitución de 1987, con un pluralismo político y elecciones libres de corte liberal representativo haciendo, a este respecto, considerables concesiones a la oposición.

Hay que destacar que la realización de elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala estuvo en estrecha relación con las guerras “antirregímenes”³ que tuvieron lugar en estos países, cumpliendo, por lo tanto, las elecciones funciones específicas y ambivalentes.

El presente artículo confronta los procesos electorales verificados en estos tres países⁴ antes y durante la transición (llevada a cabo en los años 80), investigando en qué se diferencian y hasta qué punto. En el fondo se plantea la pregunta de hasta qué punto las elecciones realizadas durante los cambios de régimen satisfacen las “reglas del juego” dentro de la transición liberal-pluralista y hasta qué punto están limitadas por la “herencia

3 Este concepto está tomado de las investigaciones alemanas sobre las causas de las guerras y se refiere a una tipología de Istvan Kende. El concepto ya se ha aplicado en los casos aquí considerados.

4 El caso de Honduras se reserva para futuros estudios dado que en su desarrollo histórico presenta algunas características diferentes como el hecho de que entre 1971 y 1979 no se haya verificado ninguna elección.

autoritaria". El concepto de elecciones competitivas —como tipo ideal— nos sirve como patrón.

2. Reflexiones conceptuales sobre la competitividad de las elecciones

La diferencia entre elecciones competitivas, semi-competitivas y no-competitivas aparece en la investigación electoral a finales de los años 70 (Nohlen, 1978; Hermet/Rose/Rouquié, 1978), frente al uso de la dicotomía elecciones "versus" pseudo-elecciones que predominaba anteriormente. Desde entonces el término de elecciones competitivas se usa frecuentemente —análogamente a calificativos de contenido similares: elecciones "libres", "democráticas", "genuinas", etc.—, pero rara vez su contenido está claramente definido. Se hace, pues, necesaria una clara precisión del concepto. Dieter Nohlen sitúa en el centro de la definición la oportunidad de elegir entre diferentes opciones y la libertad de elección, representando éstas los principios fundamentales de la competitividad de las elecciones. Según si se da una oportunidad de elegir y libertad para hacerlo, si éstas están limitadas o están completamente prohibidas, se tratará de elecciones competitivas, semi-competitivas, o no-competitivas respectivamente (Nohlen, 1990, 18 y ss).

¿Qué se entiende por oportunidad de elegir y libertad de elección para los electores? Interpretamos de forma amplia ambas ideas, para incluir en el concepto además de los procedimientos puramente formales de las elecciones, los requisitos para elegir (y para ser elegido). La idea de oportunidad de elegir, por lo tanto, se refiere en primer lugar a la cuestión de si toman parte en la elección diversos partidos y candidatos (criterio cuantitativo) y si representan programas o al menos posiciones políticas diferentes (criterio cualitativo). Con ello se plantea simultáneamente el interrogante de si la participación electoral es libre: ¿Existe prohibición de partidos? ¿Está prohibida la participación de algún partido totalmente o en alguna circunscripción? ¿En qué se funda esa prohibición? ¿Impiden circunstancias de facto (como la situación de los derechos humanos o la violencia política) la candidatura de algún partido o de algún político en particular? Además es importante analizar, no sólo si todos los partidos políticos pueden participar en las elecciones, sino hasta qué punto estos partidos articulan y canalizan de forma efectiva los diversos intereses de la sociedad. La oportunidad de elegir implica, de una forma más amplia, una igualdad de oportunidades previa a las elecciones, sobre todo en la campaña electoral. ¿Se pueden presentar los partidos de la oposición ante los electores

como alternativa política al partido en el gobierno? ¿Se garantiza a todos los partidos y candidatos condiciones jurídicas y materiales iguales y suficientes, para poder transmitir a sus electores sus programas y posiciones políticas? Este apoyo ha de impulsar el respeto de los correspondientes derechos políticos (libertad de asociación, de expresión, etc.), una financiación adecuada de los partidos y el acceso de éstos a los medios de comunicación de masas, garantías que van jugando un papel creciente en las actuales sociedades latinoamericanas en la competencia entre los partidos.

La libertad de elección de los electores implica, por su parte, en primer lugar, el sufragio universal⁵ y, en relación con él, una adecuada forma de registro electoral. (Este criterio concibe el sufragio como un derecho y no como una obligación. La libertad de elección abarca la opción de abstenerse de elegir, si ninguna de las alternativas satisface las expectativas del elector. La abstención electoral representa una posibilidad de protesta política).⁶ Además garantiza —tanto desde el punto de vista legal como desde el de la organización electoral—⁷ el principio básico de igualdad en el sentido de “one man, one vote” (un hombre, un voto). Libertad de elección significa emitir el voto de forma secreta y libre de violencia e intimidación. En este punto hay que señalar que no sólo ante las urnas, sino también previamente a las elecciones —por medio de: represión, violencia política, mecanismos de control por parte del estado, estructuras clientelistas, etc.— se puede limitar potencial o realmente la libertad de elección de los electores. Es cierto que “la línea demarcatoria entre presión y persuasión no es clara” (Lamounier, 1983, 8) sin embargo, se pueden establecer unas condiciones más o menos favorables para un proceso electoral en mayor o menor grado libre. Precisamente en los casos centroamericanos cobra sentido tener en cuenta este tipo de variables del contexto. La libertad de elección requiere además que los electores puedan esperar tanto un

5 Se debe señalar que el sufragio universal desde un punto de vista histórico, significa sufragio universal masculino. En Centroamérica el sufragio femenino no se introduce hasta mediados del presente siglo, siendo El Salvador el precursor (1939).

6 Con esto no se quiere dar la razón a ciertas interpretaciones que equiparan erróneamente la abstención electoral exclusivamente con protesta electoral. Las razones para la abstención electoral son variadas y deben ser analizadas caso por caso.

7 Desde el punto de vista de la organización electoral el principio de “one man, one vote”, se puede lesionar fundamentalmente por la no correspondencia entre el tamaño de la circunscripción electoral (número de mandatos) y el número real de personas con derecho a voto en dicha circunscripción, es decir, en el caso de que sea necesario obtener un mayor número de votos para obtener un mandato.

correcto escrutinio—recuento y documentación—⁸ como la aceptación de los resultados por parte de los detentadores del poder, incluso en el caso de que ellos no correspondan a sus expectativas. Para que haya elecciones competitivas, es imprescindible que el elector pueda estar seguro de que se respetan las “reglas del juego” independientemente del resultado electoral. En relación con el sistema electoral —es decir el modo en que “los electores expresan en votos sus preferencias de partidos o candidatos y en que éstos se transforman en mandatos” (Nohlen, ²1990, 43)— es importante que la adjudicación de mandatos no contradiga la decisión de los electores; es decir, que el sistema electoral no produzca una desproporción tan fuerte entre votos y mandatos que ponga en entredicho los principios democráticos. Concebida de una forma amplia, la idea de libertad de elección implica también que la decisión de los electores conlleva un significado político, es decir, que las instituciones elegidas dispongan de un margen mínimo de actuación política. Si las instituciones elegidas carecieran de poder y significado, las preferencias de los electores resultarían irrelevantes. Por lo general, hay que constatar que las elecciones en los sistemas democráticos son el criterio para el reparto del poder político, y no—como en los sistemas autoritarios— un instrumento para el ejercicio del poder. En éstos, el voto del elector decide quién ejerce el poder político. Es, además, importante que se trate de un voto limitado en el tiempo. El elector ha de tener la posibilidad de reconsiderar regularmente su decisión electoral (por un partido, un programa político, etc.) y de revisarla, en su caso (Nohlen, ²1990, 19).

Este catálogo provisional⁹ de criterios puede ser utilizado en cierta medida como patrón, como un continuo en función del cual se puede medir con base en un tipo ideal. Los tipos ideales (en el sentido definido por Max Weber) no son una reproducción de la realidad, sino que surgen de la abstracción conceptual y material de características selectas de una realidad compleja. Los tipos ideales consisten en construcciones racionales (en palabras de Weber “Gedankenbilder”) que permiten identificar desviaciones de la realidad del tipo ideal.¹⁰ Aplicado esto a nuestro caso, significa

8 En relación con la calidad técnica de las elecciones, la introducción de una autoridad electoral independiente representa un avance esencial en muchos países latinoamericanos.

9 Este catálogo ha de ser considerado como un intento de aportar preguntas razonables a esta materia teniendo en cuenta que en el marco de una discusión más completa habría de problematizarse algún que otro criterio.

10 Hay que señalar que los tipos ideales están en la base del postulado weberiano de la ausencia de cualquier valoración y no deben ser confundidas con ideales.

que, incluso en democracias consideradas "impecables", la realidad no corresponde plenamente con los criterios anteriormente mencionados, pero éstos adquieren un considerable valor heurístico para considerar el carácter competitivo de las elecciones.

La competitividad de las elecciones será considerada desde el punto de vista de los electores. Desde el punto de vista de los actores políticos y bajo condiciones (semi-) autoritarias, incluso en elecciones en las que sólo participa un partido o candidato, se pueden dar elementos de competencia política, como por ejemplo en procedimientos de selección de candidatos dentro del mismo partido, en las cuales pueden participar también electores. No pocas veces la posición plantea la amenaza de boicotear las elecciones —y por lo tanto de deslegitimarlas— como medio para arrancar, eventualmente, concesiones al gobierno o como simple medio de manifestar su oposición al sistema. En sistemas autoritarios la pregunta de si la oposición toma parte en las elecciones es, a veces, más trascendente que (en alguna eventual participación) el propio resultado de la elección. Sin embargo, el elector ante una "carrera de un sólo corredor" tiene únicamente la opción de: a) elegir o no elegir, b) emitir un voto válido o un voto en blanco (o anular el voto). Si bien tal decisión no carece de significado político, no reemplaza la oportunidad de elegir entre diversos partidos/candidatos y programas.

Finalmente hay que destacar que no han de ser sobrevaloradas en su alcance las afirmaciones sobre la competitividad de las elecciones —aunque el concepto aquí utilizado se ha explicado de forma bastante amplia. Estas afirmaciones se refieren en principio a los procedimientos técnicos y a las condiciones políticas para elegir (y para ser elegido). La competitividad de las elecciones no equivale a la competitividad de todo el sistema político aunque exista una estrecha interrelación entre ambos. Dado que el concepto de competitividad, tal y como se ha planteado más arriba, está establecido fundamentalmente en el nivel político, permanecen excluidas las condiciones y consecuencias tanto sociales como económicas de las elecciones. Precisamente en países en vías de desarrollo las relaciones socioeconómicas (pobreza extrema, alto nivel de analfabetismo, etc.) son perjudiciales para una decisión libre de los electores. Sin embargo, una inclusión de este tipo de factores choca no sólo con considerables problemas metodológicos, sino también con el dilema de que, considerado de una forma estricta, en la mayoría de los países del mundo la competitividad de las elecciones estaría limitada por las relaciones socioeconómicas con independencia del desarrollo técnico de las elecciones y del tipo de sistema

político. Quedarían, pues, relegadas a un segundo plano, eventuales diferencias respecto a la calidad técnica de las elecciones y al contexto político de las mismas, de las cuales se desprende precisamente el concepto de competitividad.

El presente artículo se ocupa de la competitividad de las elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En razón de la brevedad del artículo no se considerarán todos los aspectos antes mencionados, sino que éste se concentrará en algunos "puntos neurálgicos" de las elecciones y de forma especial se abordará el —a menudo ignorado— contexto electoral.¹¹

3. La competitividad de las elecciones en Nicaragua en una perspectiva histórica

En Nicaragua durante "Los Treinta Años de los Conservadores" (1858-1893) se produjo, por primera vez, una serie de cambios pacíficos de gobierno: por regla general, caudillos conservadores alternaban, durante la "Paz Conservadora", en la presidencia la mayoría de las veces formalmente por medio de elecciones indirectas y muy poco competitivas, cuyo significado político debe ser considerado como extremadamente escaso. Aunque después del golpe de estado de 1893 se introdujo el derecho electoral universal, directo y secreto, bajo el régimen dictatorial de José Santos Zelaya (1893-1909) las elecciones perdieron aún más su importancia política. Durante la intervención militar de los Estados Unidos (1912-1925; 1926-1932) tienen lugar elecciones regularmente, pero esta vez, no secretas. Las elecciones entre 1928 y 1932 —"the overseen elections" que fueron rígidamente vigiladas por los Estados Unidos, son consideradas comúnmente como las primeras elecciones técnicamente correctas de Nicaragua. No obstante, la limpieza de los procesos electorales no fue expresión de una conducta democrática por parte de los actores políticos nacionales, sino que indicaba más bien la eficacia del control norteamericano sobre la política nicaragüense. Aparte de controlar el proceso electoral, los EE.UU. estructuraron una buena parte de la competencia entre los partidos. Además hay que tomar en cuenta que la guerra civil liderada por Augusto C. Sandino produjo en algunos departamentos un clima desfavorable para unas elecciones libres.

11 Los resultados electorales, así como la evolución del derecho y del sistema electoral de estos países ya han sido presentados por mí (en el caso de Guatemala junto con Petra Bendel) en otro lugar (Nohlen, 1992), al que nos remitimos para no repetir informaciones. Allí se encuentran también referencias bibliográficas sobre el tema que aquí no se incluyen.

3.1. Las elecciones durante la dictadura Somocista (1936-1979)

Bajo el control somocista —con la excepción de las elecciones de 1936 con las que llegó oficialmente al poder Anastasio Somoza García— tuvieron lugar siete elecciones en el nivel nacional: en 1947, 1950, 1957, 1963, 1967, 1972 y 1974. Se acepta comúnmente que todas las elecciones fueron más o menos fraudulentas; pero, es conveniente distinguir varios niveles del problema.

En relación con la oportunidad de elegir por parte de los electores el rasgo fundamental consistía en el bajo grado de competitividad en el nivel de la candidatura. Las elecciones estaban restringidas, en parte de *facto* y en parte de *jura*, a una competencia entre dos partidos. A causa de las altas barreras impuestas a la participación de los partidos y/o a su prohibición,¹² la candidatura estaba reservada a los dos partidos mayoritarios del país: el Partido Liberal Nacionalista (PLN) y el Partido Conservador de Nicaragua (PCN). El PLN fue instrumentalizado por Somoza como partido de gobierno. El PCN desempeñó sobre todo el papel de un foro de articulación política conservadora-oligárquica. Junto a estos partidos se presentaron sólo la agrupación *ad-hoc* Partido Conservador Nacionalista (1947) así como el Partido Conservador Nicaragüense, un insignificante y artificial partido de oposición fundado en 1957 por iniciativa de Somoza cuando el PCN no tomó parte en las elecciones.¹³ Otros partidos sólo pudieron tomar parte en las elecciones por medio de alianzas electorales informales (1947) o formales (1967). En 1947 participó el entonces no legalizado y reformista Partido Liberal Independiente (PLI) bajo las siglas de PCN. En 1967 el PLI junto con el Partido Social Cristiano (PSC) y el PCN formaron la Unión Nacional Opositora (UNO). Otra serie de partidos, la mayoría provenientes de la oposición izquierdista (como el Partido Socialista Nicaragüense, Partido Renovación Nacional, Partido Movilización Republicana, Partido Acción Revolucionaria, Unión Nacional de Acción Popular) quedaron excluidos de los procesos electorales. En consecuencia el número de partidos en el nivel de candidaturas estuvo siempre limitado; por regla general aparecían —al menos oficialmente— dos partidos enfrentados, el PLN y un partido conservador. Desde el punto de vista cualitativo, sin embargo,

12 Véase las correspondientes leyes electorales y de partidos, así como, Arendáño Sandino 1966.

13 El partido era tan pequeño que le costó ocupar los escaños del Congreso que le correspondían por la representación de las minorías (ver ICOPS, 1967, 30).

sólo en 1947¹⁴ y 1967¹⁵ se dio una cierta competencia entre los partidos. En las restantes elecciones o bien con el Partido Conservador Nicaragüense, aparecía una “oposición” sólo en la forma (1957, 1963), o bien el PCN era cooptado previamente a las elecciones, como en el caso de las “elecciones pactistas” de 1950 y 1972 que tuvieron lugar bajo la influencia del Pacto Somoza-Chamorro (1950) o del Pacto Somoza-Agüero (1970), y de las elecciones de 1974, cuando Edmundo Papuayga Irías hacía el papel de candidato de la oposición.¹⁶

Los partidos de la oposición no se encontraron nunca con condiciones suficientes para presentarse ante los electores como alternativa política al partido del régimen. El alto nivel de represión, que aumentaba en el marco de situaciones de crisis en la política interna,¹⁷ impidió un trabajo efectivo de los, por otra parte subdesarrollados, partidos de oposición nicaragüense. Incluso en la campaña electoral éstos fueron a veces víctimas de un sangriento terror estatal. Además el PLN se beneficiaba enormemente del control somocista del completamente corrupto aparato político-administrativo.

Nunca se dio libertad de elección, ni el gobierno tuvo la intención de promoverla: el sufragio secreto no fue (re)introducido sino hasta 1962 y, tanto la organización electoral, como el desarrollo mismo de las elecciones servían para el control de los electores por parte de los somocistas. La influencia de los guardias nacionales y los “asesores” electorales fue frecuente y nada encubierta. También hay que considerar la compra de votos. Las elecciones de hechura somocista eran denominadas con sarcasmo “elecciones de guaro y nacatamales” (Ver: Diederich, 1981, VIII). Ade-

14 El candidato de la oposición Enoc Aguado fue apoyado por un amplio frente de oposición.

15 En ese año con la UNO aparece por primera vez una alianza opositora, de forma oficial, frente al PLN.

16 La cooperación con el régimen de Somoza desacreditó políticamente al entonces candidato presidencial del PCN que fue considerado un prosomocista careciendo su candidatura de una sólida base partidaria. Prominentes políticos conservadores —como por ejemplo Pedro Joaquín Chamorro— hicieron llamamiento al boicot electoral.

17 Por ejemplo, tras el golpe de estado somocista de 1947, el intento de rebelión de 1954, el asesinato de Anastasio Somoza García en 1956, los numerosos levantamientos durante la presidencia de Luis Somoza Debayle (1956-1963) y, sobre todo, desde 1974 como consecuencia del reforzamiento de las actividades guerrilleras del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

más, las estructuras represivas procuraban un comportamiento de los electores fiel al régimen (“voto gobiernista”). La limpieza del escrutinio definitivamente ha de ser puesta en duda. Precisamente respecto a las elecciones de 1947 y 1967 en las que, aunque limitadamente, existía cierta competencia en el nivel de la candidatura, abundaron las acusaciones de fraude electoral. De ninguna manera fueron raras las urnas llenas de antemano. Por lo demás, el voto de los electores era irrelevante para el reparto del poder político. El poder político no estuvo nunca disponible: por una parte, porque los Somoza nunca derivaron su poder de elecciones¹⁸ y, por otra, porque sencillamente ellos no habrían aceptado nunca una derrota electoral del partido del régimen, PLN; cosa que también se pone de manifiesto con el abierto fraude electoral de 1947 y 1967. Presidente era o un Somoza o —formalmente— un protegido de ellos que en caso de “excesiva” arbitrariedad era privado inmediatamente de su puesto (así sucedió con el presidente Leonarde Argüello quien tras 25 días en el cargo fue depuesto por el Congreso, bajo presión de Somoza, por “mentalmente incompetente”). A esto hay que añadir que desde 1950 los mandatos parlamentarios se repartían con base en la “representación de minorías”, en una relación de 2 a 1 desde 1950 y de 3 a 2 desde 1971, entre el partido mayoritario y el minoritario (en 1967 los minoritarios). Dado que previamente a las elecciones no existía ninguna duda razonable sobre el vencedor electoral, el reparto quedaba fijo antes de las elecciones.

En resumen: Las elecciones bajo control somocista nunca han satisfecho —ni de forma aproximada— los criterios de elecciones competitivas en ningún nivel del proceso electoral. La oportunidad de elegir y la libertad de elección estuvieron siempre limitadas en gran medida y parcialmente también suspendidas. Todas las elecciones fueron sistemáticamente falseadas.

3.2 Las elecciones en la Nicaragua “Sandinista” (1979-1990)

Tras la Revolución del año 1979, tuvo lugar en Nicaragua una nueva construcción del Estado. Desde el punto de vista político-institucional, el poder estuvo concentrado al principio en una Junta de Gobierno que tenía

18 El poder de los Somoza se apoyaba básicamente en cinco pilares: 1) El control total de la Guardia Nacional. 2) El control del aparato político-administrativo (con el tiempo totalmente corrupto). 3) Los inmensos medios de poder económico de los que se apropió la “dictadura enriquecida”. 4) La duradera tolerancia de la elite económica tradicional. 5) El apoyo de los Estados Unidos.

a su lado un gabinete y un "Consejo de Estado". En 1984 fueron elegidos un Presidente (con un Vicepresidente) y una Asamblea Nacional que, contrariamente al anterior "Consejo de Estado" (1980-1984), era un parlamento de partidos, liberal-representativo y que tomó, en primer lugar, las funciones de una Asamblea Constituyente. Durante los años 80 las instituciones políticas fueron controladas, de hecho, por el revolucionario Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). En 1990 se produjo un cambio en el poder por medio de elecciones. Hasta esta fecha el desarrollo de la política interior de Nicaragua estuvo marcado, entre otras cosas, por la profunda reforma del sistema social y económico, la abierta ruptura entre los sandinistas y las fuerzas burguesas, así como, por la guerra de la "Contra" (1981-1990) financiada durante largo tiempo por los Estados Unidos.

Respecto a la oportunidad de elegir, salta a la vista —precisamente en una comparación histórica— la variedad, tanto cualitativa como cuantitativa de partidos que se dio tanto en las elecciones de 1984 como en las de 1990. Ciertamente que en las elecciones de 1984 se impidió a los electores la opción de una "opposition of principle" (Close, 1988, 129) debido al boicot electoral de la Coordinadora Democrática Nicaragüense (alianza de oposición), aun cuando siete partidos, desde los comunistas hasta los conservadores, introdujeron una considerable amplitud de programas. A pesar de las intensas gestiones del gobierno nicaragüense, la CDN, estimulada por los Estados Unidos, no tomó parte en las elecciones. Finalmente, inmediatamente antes de las elecciones, Virgilio Godoy, entonces candidato a la presidencia por el PLI, intentó retirar también su candidatura lo que le fue prohibido por la autoridad electoral.¹⁹ En vista de estos sucesos ha de resaltarse que en la competencia política por los votos de los electores las oportunidades estaban muy desigualmente repartidas entre el FSLN y los partidos de oposición. Debido, entre otras cosas, a la guerra de la Contra, desde 1982 el estado de excepción y la represión estatal habían estrechado el espacio político de tal manera que era prácticamente imposible desarrollar una efectiva labor de oposición. Tan sólo en la campaña electoral, a cuyo comienzo se relajó el estado de excepción, se amplió el radio de acción de la oposición, a pesar de lo cual el FSLN siguió estando en una posición privilegiada, beneficiándose, entre otras cosas, de la estrecha interdependencia entre el Partido y el Estado, así como del dominio de los

19 Sobre las concesiones de los Sandinistas frente al boicot electoral de la CDN así como sobre la conducta del PLI ver: *LASA 1985; Washington Office on Latin America/ International Rights Law Group 1984.*

medios de comunicación de masas. No obstante, el boicot electoral de la CDN tuvo por base —independientemente de las justas críticas por el continuo perjuicio causado a la oposición— un cálculo político. Era muy poco probable una derrota electoral de los sandinistas debido al “bono” de la revolución, a su capacidad de movilización y a su anclaje social así como, a la amplia y ramificada estructura organizativa de los sandinistas. Además los Estados Unidos ya habían estigmatizado las elecciones meses antes, tachándolas de farsa y ejerciendo una enorme presión sobre los principales partidos de la oposición —CDN, PLI y Partido Conservador de Nicaragua (PCDN)— para que no tomaran parte de ellas (Ver: LASA, 1985, 28 y ss). La política de los Estados Unidos contribuyó esencialmente a que la CDN boicoteara las elecciones.

En 1990, oficialmente tomaron parte 21 partidos (legalmente inscritos) en las elecciones: ocho, de forma independiente, dos en la Alianza Social Cristiana y once en el marco de la Unión Nacional Opositora (UNO). Estos partidos cubrieron un espectro programático amplio que iba desde la izquierda hasta la derecha. Ningún partido importante permaneció al margen de las elecciones.²⁰ Dentro del proceso de pacificación centroamericano, las condiciones políticas de la oposición habían mejorado notablemente —sobre todo por el levantamiento de la censura de prensa en septiembre de 1987 y el fin del estado de excepción en enero de 1988. La oposición política legalizada pudo actuar libremente antes de las elecciones. La agrupación de los once partidos en la alianza de oposición UNO apoyada financieramente por los Estados Unidos, compensó en parte las ventajas que, a pesar de la igualdad formal de oportunidades en la campaña electoral, disfrutaba el Frente. Como tales ventajas consideran López Pintor/Nohlen (véase su artículo en este tomo): la financiación de la campaña electoral; el control por parte de los sandinistas del aparato del Estado; el dominio de los medios de comunicación de masas por las fuerzas del gobierno y la capacidad de movilización del Frente, omnipresente en todos los lugares públicos.

La inscripción de los electores, así como la votación y el escrutinio de los votos se mostraron en 1984 no como técnicamente perfectos pero sí suficientemente correctos, hecho en el que coincide la mayoría de los

20 La “Contra” representaba una “fuerza militar y no partidaria” (Gaspar Tapia, 1990, 62). No disponía de un frente de organización partidaria, sino simplemente simpatizaba con la candidatura de la UNO.

observadores internacionales.²¹ En 1990, la limpieza del proceso electoral fue afirmada (pero a la vez facilitada) por una multitud de observadores internacionales.²² Al Consejo Supremo Electoral²³ —considerado en la Nicaragua sandinista como el cuarto poder— se le ha reconocido una alta profesionalidad y flexibilidad en relación con el promedio de los países latinoamericanos.

Es cierto que el contexto político, sobre todo en 1984, era perjudicial para la libertad de elección. Un elevado número de refugiados y exiliados nicaragüenses no pudo participar en las elecciones. La guerra de la Contra, el estado de excepción sostenido a lo largo de años (1982-1988, relajado en 1984/85), los tribunales políticos especiales (1979-1981, 1983-1988), la amplia autorización de detención a las fuerzas de seguridad y las consecuentes y sistemáticas detenciones de corta duración a los disidentes políticos,²⁴ no contribuyeron a crear un clima adecuado para elegir libremente, precisamente en un país que no contaba con una tradición democrática y en el que durante décadas oponerse políticamente suponía un riesgo in-

21 Así lo estimaron: los informes electorales de la Latin American Studies Association, de la Washington Office of Latin America, los observadores holandeses y canadienses, la Irish-Interparliamentary Delegation, la British Parliamentary Delegation así como la Delegación de gobierno sueca. Ver también: Close, 1984; Garber, 1988; Hemisphere Initiatives, 1989; Krumwiede, 1986; Latin American Regional Reports Mexico & Central America de 11.01.1985. Por otra parte, la observación de las elecciones de 1984 fue, a diferencia de la de las de 1990, sólo puntual.

22 Las elecciones de 1990, según lo expresado en un artículo del Miami Herald, han sido denominadas elecciones realizadas "bajo una lupa con una lámpara reflectora". Hasta hoy se pueden considerar como las elecciones mejor observadas en un estado soberano. La ONU, la OEA y un amplio número de otras organizaciones —enumeradas en el tercer informe de la ONUVEN (1990 a, 35)— establecieron observadores.

Sobre el propio proceso electoral, ver especialmente el cuarto informe de la ONUVEN. Respecto a la interpretación de las elecciones consideradas desde distintos puntos de vista, ver: Berman, 1990; Booth, 1990; Dunkerly, 1990; Gorostiaga, 1990; López Pintor/Nohlen, 1990; Oquist, 1990; Pastor, 1990; Vilas, 1990; Williams, 1990).

23 El CSE inicialmente estaba compuesto —en 1984— por tres representantes nombrados por la Corte Suprema de Justicia. Posteriormente, como consecuencia de las críticas de la oposición, se les añadió un representante del PDCN y del partido Popular Social Cristiano (PPSC). En 1990 se incluyeron dos representantes del FSLN, uno del PDCN y uno del PJI, así como un miembro independiente.

24 Respecto a los Derechos Humanos, ver los competentes informes sobre Nicaragua del Americas Watch, de Amnesty International, de la Inter-American Commission on Human Rights, así como de la Washington Office on Latin America.

cluso para la vida. A esto hay que añadir la considerable presión social ejercida, precisamente, sobre la población no politizada para que eligiera al FSLN, condicionada por la penetración sandinista en todas las áreas de la sociedad.

Como consecuencia de la desescalación de la guerra de la Contra y de la apertura del sistema desde 1987/88, el ambiente político de las elecciones de 1990 fue mucho más propicio para una elección libre por parte de los electores que seis años antes. Si, siguiendo a López Pintor/Nohlen (1990, 344), subdividimos a los electores nicaragüenses en: “el electorado del FSLN, el electorado de la oposición y un electorado dependiente del ambiente político, es decir, de la percepción de que las elecciones son libres”, la apertura política condujo a una pérdida de votos para el FSLN entre el tercer grupo de electores. En vista del hecho de que las elecciones fueron estrechamente vigiladas por los observadores internacionales y que la coalición opositora (UNO) pudo presentarse en la campaña electoral como alternativa política, se reforzó la confianza de los nicaragüenses descontentos con la política del gobierno en poder manifestar su disconformidad en las urnas electorales. Tan sólo tras el reconocimiento de que las elecciones se realizarían limpiamente y de que los propios sandinistas aceptarían un resultado contrario a ellos, los problemas de la miseria económica y las medidas impopulares del gobierno relativas a la guerra de la Contra (servicio militar obligatorio, etc.) ganaron tanto peso que la oposición ganó las elecciones. Ya antes de las elecciones Gomáriz (1990), entre otros, daba cuenta de que un aumento en la confianza sobre la limpieza del acto electoral aumentaría las posibilidades de la oposición.

En resumen, se puede afirmar que las elecciones en la Nicaragua sandinista rompieron con las prácticas electorales de las décadas precedentes. Desde el registro electoral hasta la documentación de los resultados, las elecciones de 1984 (aunque con ciertas limitaciones) y las de 1990 resultaron, desde un punto de vista estrictamente técnico, suficientemente correctas y en todos los niveles del proceso electoral se diferenciaron fundamentalmente de las elecciones bajo el control somocista. No obstante esto, la oportunidad de elegir y la libertad de elección —sobre todo en las elecciones de 1984, pero en menor grado también en las de 1990— se vieron limitadas por el contexto electoral autoritario o semi-autoritario aun cuando, las instituciones estatales mostraron una considerable capacidad de compromiso frente a las críticas. Las elecciones de 1990 fueron suficientemente competitivas como para posibilitar el triunfo electoral de la oposición al sistema. La aceptación de esto por parte del gobierno, así

como el hecho de que las elecciones condujeron a un auténtico reparto del poder político, representan una novedad en la reciente historia nicaragüense. Desde una perspectiva *ex-post* estas elecciones pueden ser caracterizadas como “elecciones de apertura”. “Elecciones de apertura ocurren cuando elecciones libres y honestas de tipo occidental-democrático son organizadas por gobernantes autoritarios o dentro de un marco que sigue siendo autoritario o semi-autoritario. Las elecciones de apertura han de traducirse en cambios decisivos en la estructura del sistema político” (véase el artículo de López Pintor/Nohlen en este tomo). Estas elecciones actuaron en cierta medida como una bisagra hacia una democracia de corte liberal-pluralista.

4. La competitividad de las elecciones en El Salvador en una perspectiva histórica

Hacia finales del Siglo XIX la oligarquía cafetalera, surgida en el proceso forzado del cultivo del café, fue adquiriendo un creciente poder político y económico en el estado. El monopolio del poder por parte de esta elite, comienzos del Siglo XX, significó el fin de la inestabilidad política que había caracterizado al país desde su independencia y que se puede deducir del elevado número de cambios de gobierno y de golpes de estado.²⁵ Entre 1903 y 1931 casi todos los cambios de gobierno tuvieron lugar, formalmente, por medio de elecciones —poco competitivas y cuyo significado político se debe considerar como muy escaso—. Las primeras, y durante largo tiempo únicas, elecciones libres en la historia de El Salvador tuvieron lugar, según apreciación general, en el año 1931. Sin embargo en ese mismo año el triunfador de las mismas, Arturo Araujo, fue depuesto por un golpe militar que llevó al poder al entonces vicepresidente y futuro dictador, Maximiliano Hernández Martínez (1932-1944). Si se prescinde de las elecciones no-competitivas de 1935²⁶ y 1945²⁷, sólo tras el “Golpe de los Mayores” de 1948 los presidentes volvieron a ser elegidos de forma regular.

25 Baloyra (1982) cuenta, para el período entre 1829 y 1898 un total de unas 89 personas que ocuparon la presidencia. El período medio de un presidente, pues, no llega al año. De 1899 a 1931, hubo once presidentes (período medio, 3 años).

26 El único candidato fue el propio Hernández Martínez.

27 En 1945 el único candidato era el de los militares. Los demás candidatos habían retirado de hecho su candidatura previamente a las elecciones pero según los resultados oficiales obtuvieron algunos votos.

4.1. Las elecciones entre 1948 y 1979

A partir de 1948 las fuerzas armadas institucionalizaron de forma creciente su poder político. Esto se sostuvo con un *modus vivendi* que ya se había desarrollado en los años 30: mientras que la oligarquía agraria se desplegaba ampliamente en el nivel económico, los militares regían los tejemanejes políticos del país. Los respectivos gobiernos militares se esforzaban en mantener la apariencia de una legalidad constitucional y una fachada democrática formal de las prácticas de dominio autoritarias. Los golpes de estado fueron la excepción (1960 y 1961) y se respetaron tanto el calendario electoral como la prohibición de reelección establecidos en la Constitución. Entre 1948 y 1978 tuvieron lugar un total de 20 elecciones en el nivel nacional, que, por otra parte, no presentan una imagen homogénea.

Respecto a la oportunidad de elegir por parte de los electores, las elecciones entre 1948 y 1960 adolecieron, sobre todo, de la nula o muy restringida competencia en el nivel de la candidatura. El partido del régimen, en aquel momento el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD), se presentó a las elecciones la mayoría de las veces en solitario²⁸ o contra algún partido *ad hoc* insignificante.²⁹ En sentido estricto las elecciones presidenciales de 1950 ofrecieron a los electores una cierta posibilidad de elegir entre un gobierno civil de corte liberal (PAR) y un gobierno militar de tipo reformista (PRUD) (Eguizábal, 1984, p. 19).³⁰ (En las elecciones de 1960 se presentó de nuevo el cada vez más insignificante PAR contra el PRUD, pero la autoridad electoral prohibió sus candidaturas en la mitad de las circunscripciones electorales, entre otras en la de San Salvador).

En las décadas posteriores se fue ampliando el espectro de la oposición tanto desde el punto de vista cuantitativo (número de partidos) como

28 Como en el caso de las elecciones parlamentarias de 1952, 1954 y 1958 y de las elecciones presidenciales de 1956. En este último caso la autoridad electoral descalificó, manifiestamente por motivos políticos, a los candidatos del Partido Institucional Demócrata (PID), del Partido de Acción Nacional (PAN), así como del Partido Demócrata Nacionalista y prohibió a los candidatos del Partido Auténtico Institucional (PAC) y del Partido Acción Renovadora (PAR) retirar su candidatura, a pesar de lo cual, éstos boicotearon las elecciones.

29 Como en las elecciones parlamentarias de 1956 contra el PAN.

30 Por cierto que hay que señalar que también el PAR presentó como candidato presidencial a un (ex-) militar.

desde el cualitativo (diferencias programáticas entre los partidos). El Partido Demócrata Cristiano (PDC), fundado en 1961, avanzó, primero en solitario, después en el marco de una alianza de oposición Unión Nacional Opositora, como antagonista del Partido de Conciliación Nacional (PCN) —partido del régimen durante los años 60 y 70—. No obstante inicialmente los cristiano-demócratas³¹ tuvieron problemas para diferenciarse ideológicamente del PCN el cual al menos retóricamente, presentó un programa reformista moderado. Desde mediados de los años 60 (con las excepciones de 1976 y 1978) los partidos izquierdistas comenzaron a presentarse a elecciones —primero el PAR- nueva línea y más tarde el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) con la Unión Democrática Nacional (UDN)—. En contra de lo que sucedía en los años 50, en las elecciones de los años 60 y 70 se alcanzó un amplio espectro de partidos políticos. Esto, por otra parte, no se cumple en todo el territorio del Estado.³² Además, es conveniente informar que el Partido Comunista Salvadoreño (PCS) estaba prohibido, destino que también le correspondió al PAR-nueva línea después de que en las elecciones de 1967 se presentara con un programa radical de reforma agraria, y que el MNR y la UDN tomaran un curso moderado dentro de la coalición dirigida por los cristiano-demócratas (UNO). En las elecciones parlamentarias de 1976 y 1978 la UNO no pudo presentar sus candidaturas. En las elecciones de 1977 los electores sólo podían dar sus votos a militares; incluso la UNO presentó a un (ex)oficial en la esperanza de que los militares aceptaran una eventual victoria electoral. En general hay que tomar en cuenta que en los años 70 todos los partidos perdieron mucha de su importancia a favor de organizaciones extraparlamentarias, dada las repetidas farsas electorales.

En la campaña electoral los respectivos partidos del régimen aprovecharon sustanciosamente los recursos del Estado³³ obteniendo, así, una enorme ventaja sobre la oposición. El alto nivel de represión perjudicaba, además, tanto la oportunidad de elegir, como la libertad de elección. Incluso durante la "*muchheralded liberalization*" (Webre, 1979, 180) de los años 60, el reclutamiento de afiliados y militantes en las regiones rurales era extremadamente difícil para los partidos de la oposición, para algunos,

31 Información detallada sobre el PDC, ver: Webre, 1979.

32 Por ejemplo en las elecciones de 1972, la UNO no podía presentarse en nueve de las catorce circunscripciones. La autoridad electoral prohibió que presentara candidaturas, entre otros lugares, en San Salvador donde la UNO tenía su bastión electoral.

33 White, 1971, 208 y ss. facilita una clara evidencia de esto.

incluso, imposible (White, 1973; Webre, 1979; Mc Clintock 1985). Precisamente en las zonas rurales la influencia, el soborno y la intimidación de los electores por parte de las fuerzas armadas y de seguridad así como, desde mediados de los años 60, por parte de la paramilitar Organización Democrática Nacionalista (ORDEN) eran el pan de cada día. Bodwler/Cotter (1982, 18) hablan acertadamente del “*government party control of rural vote*”. La manipulación electoral se vio facilitada por el hecho que —a pesar de la introducción en el año 1952 del voto secreto— desde 1961 las urnas electorales habían de ser transparentes, por ley.

En los centros urbanos, durante los años 60, la oposición podía actuar, comparativamente, con una cierta libertad (con la excepción del PAR-nueva línea, 1967). Allí se tuvo por posible una llegada al poder de ésta a medio plazo. Webre (1979, 69) habla de “*Years of optimism*”. Sin embargo, el fraude electoral abierto y el terror estatal precipitaron el final de estas esperanzas en los años 70. Las elecciones presidenciales de 1972,³⁴ abiertamente manipuladas, abrieron una pausa respecto a esta época. “*By all informed accounts, the PDC won the 1972 presidential election. The PCN was able to snatch victory from the jaws of electoral defeat only through fraud and brutal suppression of the resulting protest*” (LeoGrandel/Robbins, 1980, 1087).³⁵ En aquel momento se hizo claro que los autoritarios poseedores del poder no soportarían una victoria electoral de la oposición. El “cartel militar-oligárquico dominante” (Krumwiede, 1982, 344) no se podía romper por medio de elecciones. Las elecciones desde 1972 tuvieron lugar en un clima de extrema violencia política que operaba contra una efectiva labor de oposición. Los resultados de las elecciones parlamentarias de 1974 y 1976 no fueron hechos públicos por parte oficial. En 1977, tras una de las “campañas más sangrientas de la historia del país” (Archiv der Gegenwart, 02/03.01. 1978), se produjo de nuevo un abierto fraude electoral, cuyo atrevimiento hizo sombra a los anteriores (Dunkerly, 1985).

34 Respecto al fraude en las elecciones de 1972 ver: Hernández-Pico 1973. En Haggerty (1990, 26) el capítulo se encuentra bajo el título “*Dashed Hopes: The 1972 Elections*”.

35 En este punto es necesario destacar una circunstancia a menudo olvidada: la Constitución entonces vigente establecía que el parlamento elegiría al presidente entre los dos candidatos que hubieran obtenido mayor número de votos, en caso que ningún candidato hubiera obtenido una mayoría absoluta. Teniendo en cuenta la relación de fuerzas del parlamento donde el partido del régimen del PCN contaba con más del 60% de los mandatos, el candidato de la UNO, Duarte, hubiera tenido que obtener la mayoría absoluta de los votos en la primera vuelta para llegar a la presidencia. Sin embargo, incluso los resultados no oficiales de la UNO señalaban “sólo” una escasa mayoría relativa para Duarte.

Resumiendo, se puede afirmar que en todas las elecciones entre 1948 y 1979 la oportunidad de elegir y/o la libertad de elección se vieron sensiblemente limitadas. Los rasgos más sobresalientes, durante los años 50, fueron los referidos a que en el nivel de la candidatura, la competencia entre partidos no se dio o estuvo muy limitada. En los años 60 se aumentó la competitividad y se mejoró —al menos en las ciudades— la calidad técnica de las elecciones. En las zonas rurales, sin embargo, se impidió de forma efectiva cualquier intento de elección competitiva. En los años 70 la imagen estuvo marcada por un abierto fraude en todo el Estado. Sin embargo, tomaron parte en las elecciones partidos moderados de izquierda pero, a la vista de la repetición de las farsas electorales, perdieron, en gran medida, significado y credibilidad.

4.2. *Las elecciones desde los años 80*

Con el golpe de estado de 1979 la estructura de poder tradicional en El Salvador se tambaleó. Aun cuando el proyecto mezquino de reformas de las primeras Juntas cívico-militares fracasó en 1980,³⁶ se introdujo una paulatina apertura política, en relación con la guerra antirrégimen que estalló a menudo en 1981.

Entre 1980 y 1982, diversas juntas compuestas por militares y demócrata-cristianos dirigieron los negocios del gobierno. En 1982 los salvadoreños eligieron una asamblea constituyente. Tras el gobierno de transición dirigido por el candidato del compromiso Alvaro Mangana (1982-1984), se han sucedido bajo la nueva constitución (1983) hasta ahora dos elecciones presidenciales (1984 y 1989) y tres parlamentarias (1985, 1988 y 1991). En las elecciones han tomado parte, claramente, más partidos que en las de la década precedente —entre 6 y 10 por elección. Pero en las elecciones de 1982, 1984, 1985 y 1988, la competencia partidaria por los votos de los electores estuvo limitada al espectro de centro-derecha, dándose preferentemente entre los demócrata-cristianos (PDC), la organización de extrema derecha Alianza Republicana Nacional (ARENA) —el primer “verdadero partido político burgués” (Lungo Uclés, 1990, 125) desde los años 20— y el antiguo partido del régimen (PCN). En sentido estricto, hasta 1988 el espectro de partidos representado en las elecciones era más monocolor que en las décadas precedentes. Sin embargo, la campaña electoral fue más activa y los partidos experimentaron, en el marco

36 Sobre el desarrollo político tras el Golpe de 1979 ver: Baloyra 1982; Cáceres Prendes 1988; Jiménez et al. 1988; Lungo Uclés 1990.

de la apertura política, un aumento de significado. La oposición semi-civil al sistema, conectada con la guerrilla, —el Frente Democrático Revolucionario (FDR)— boicoteó las elecciones hasta incluso 1988. La propia guerrilla —el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional— sabotó las elecciones hasta 1989 inclusive. Sólo a partir de la segunda mitad del mandato del gobierno demócrata-cristiano (1984-1989) los partidos moderados de izquierda utilizaron el espacio político abierto —gracias al proceso de paz centroamericano— para integrarse en la vida política. En 1989 los dos partidos del FDR, el socialdemócrata MNR y el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC) (fundado en 1980 por demócrata-cristianos disidentes) tomaron parte en las elecciones. Ambos, junto con el pequeño Partido Social Demócrata (PSD), formaron la Convergencia Democrática (CD). Dos años más tarde la UDN comunista participó nuevamente en las elecciones. Con esto, no sólo se amplió el espectro de partidos hacia la izquierda, sino que también se continuó el desarrollo iniciado con la participación en las elecciones de la CD, es decir, la reintegración de los partidos de izquierda que habían estado unidos a la guerrilla a la vida política. Con esto participaron nuevamente en las elecciones todos los partidos de la antigua alianza opositora UNO —el PCD, el MNR y la UDN. La guerrilla misma vinculaba su eventual participación en las elecciones con ciertas condiciones previas que se modificaron con el tiempo. Después de que en 1989 el FMLN planteara, por lo menos retóricamente, la perspectiva de su participación en las elecciones (ver: Galván Bonilla, 1989) en 1991, por primera vez desde el comienzo de la guerra antirrégimen, no hizo un llamamiento a la abstención electoral. Después del acuerdo de paz y después de conseguir su reconocimiento legal como partido político en 1992, el FMLN está preparándose para participar en las elecciones generales de 1994.

No podemos discutir aquí las razones del perdurable boicot electoral por parte de la oposición al sistema. Respecto a la competitividad de las elecciones es importante el hecho de que la participación de los partidos de izquierda parecía posible en principio, pero fue, en verdad, muy peligrosa durante largo tiempo. Escuadrones de la muerte semiestatales³⁷

37 Si se da crédito a las investigaciones de organizaciones fiables de derechos humanos, los escuadrones de la muerte no sólo fueron tolerados por parte de las fuerzas de seguridad sino que incluso en ellos estuvieron implicados miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad. Amnistía Internacional llegó a la conclusión de que los escuadrones de la muerte "... were made up of regular police and military personnel, often operating in plain clothes but under the orders of superior officers" (El Salvador: 'Death Squads' -A Government Strategy, London, 1988, p. 1)

impidieron, a su manera, las actividades de los partidos izquierdistas de oposición. La violencia política representó, incluso desde el principio, uno de los problemas centrales para los partidos que participaron en las elecciones. A las elecciones de 1982 les precedió una ola de terror tal que "... incluso hizo sombra a la rabia brutal del Gobierno Romero (1977-1979) y sus organizaciones terroristas de extrema derecha" (Guha/Nuscheler, 1982, 82). Un gran número de políticos perdieron la vida a causa del terror y contraterror. A lo largo de años la guerra y la contrainsurgencia redujeron el espacio de maniobra de los partidos políticos precisamente en las zonas conflictivas. Hasta hoy la situación de los derechos humanos³⁸ se mantiene precaria, en comparación con la situación internacional. Y a pesar de que con la participación electoral de la CD (1989, 1991) y de la UDN (1991) no llegó a producirse la temida "caza por parte de buscadores de recompensas" "de políticos de izquierda, la oposición izquierdista a veces se quejó de amenazas de muerte y actos violentos por parte de grupos de la extrema derecha, situación que observadores internacionales afirmaron en las elecciones más recientes (Informe Latinoamericano, 14.03.1991). Hasta el PDC se quejó de una "campana de intimidación" antes de las elecciones de 1991.

El principio de igualdad de oportunidades se vio en entredicho por el hecho que, en ocasiones, órganos estatales actuaran en la campaña electoral y de que se utilizaran recursos estatales con fines electorales. Por ejemplo, bajo el gobierno de ARENA, mandos militares y policiales hicieron llamamientos públicos para elegir a ARENA (Jakob, 1991, 18). Además se dieron inmensas diferencias entre los partidos respecto a la capacidad de financiación de su campaña electoral y a su presencia en los medios de comunicación de masas, a pesar de la financiación estatal de los partidos y del acceso igualitario y gratuito a los medios estatales de comunicación.

Respecto a la libertad de elección, hay que destacar que la guerra así como los crímenes de los escuadrones de la muerte no sólo contribuyeron a crear inseguridad psíquica entre los políticos, sino sobre todo, entre los electores. Diez miles de civiles perdieron la vida desde 1979. Muchos refugiados permanecieron excluidos de la posibilidad de usar su derecho

38 Respecto a la situación de los derechos humanos ver los informes de organizaciones nacionales (Comisión Nacional de Derechos Humanos en El Salvador; Socorro Jurídico Cristiano; Tutela Legal) e internacionales (Amnistía Internacional; Americas Watch/ The American Civil Liberties Union; Washington Office on Latin America).

de sufragio. Para los que permanecieron en el país, tanto votar como no hacerlo a veces constituía una empresa arriesgada. La participación electoral avanzó a constituir un problema político, ya que con base en ella se midió la legitimidad del sistema. En la primera mitad de los años 80, la abstención fue declarada casi como subversiva por parte del Estado. La guerrilla, por el contrario, perturbó con acciones selectivas (llamamientos al boicot de las elecciones, paros del transporte, actos de sabotaje, intimidaciones al personal electoral, etc.) hasta 1989 inclusive, el desarrollo de las elecciones. Intentos de intimidación, en forma menos sistemática, se dieron también respecto a las preferencias electorales. Aún en 1991 resultados de sondeos representativos hechos durante la campaña³⁹ mostraban que aproximadamente tres cuartas partes de los encuestados tenían ciertas preocupaciones para expresar su opinión. En este contexto las urnas transparentes que se utilizaban (como en los años 60 y 70) durante los años 80⁴⁰ constituyeron una restricción a la libertad de elección. Sin embargo, en comparación con las décadas precedentes el desarrollo técnico de las elecciones mejoró considerablemente. Teniendo en cuenta las circunstancias y a pesar de las manipulaciones realizadas de forma no sistemática, las elecciones fueron catalogadas como técnicamente correctas por los observadores internacionales. No obstante, el registro de los electores fue especialmente deficitario⁴¹ y se afianzó, respecto a las elecciones de 1982, la sospecha de que el número de votos emitidos había sido masivamente falsificado—sin que, por otra parte, variara la parte porcentual de los votos de los partidos—. ⁴² Además la lentitud del escrutinio—un área del proceso electoral de gran delicadeza respecto a la credibilidad de las elecciones—en los años 1984, 1985, 1988 y 1991, inflamó acusaciones de fraude electoral. El Consejo Central de Elecciones que en los años 80 había estado compuesto por representantes del PDC, ARENA y del PCN, fue criticado por su politización y falta de credibilidad (Jakob, 1991, 16). A todo esto

39 Las encuestas fueron realizadas por el Instituto de Investigación de la Opinión de la reconocida Universidad de los Jesuitas de El Salvador (UCA); Ver: Jakob 1991, 18 y ss.

40 Esta regla que contradice todos los estándares internacionales, sorprendentemente, no ha sido considerada en numerosos informes electorales. De forma crítica informan de ello: Armstrong 1982, 14; Browing 1989, 11; Close 1991, 63 y Herman/Brodhead 1984, 129.

41 En principio a causa de la falta de un Registro Electoral fiable y más tarde por las fuertes discrepancias entre los carnés electorales solicitados y los concedidos.

42 Ver: Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, marzo-abril de 1982; Estudios Centroamericanos, abril-mayo de 1982; Krumwiede 1982; Latin American and Caribbean Contemporary Record, Vol. 3, 1985, 533; Montes 1986, 289.

se suma el que encuestas representativas mostraron antes de las elecciones un gran escepticismo respecto a la limpieza de éstas. Acusaciones de fraude entre los partidos documentan “la desconfianza mutua de los partidos antes, en y después de las elecciones” (Editorial, 1988, 170).

Resumiendo, las elecciones en el marco de la apertura política emprendida en los años 80 —en contraste con las elecciones de los años 70— ya no fueron falseadas sistemática y abiertamente. Desde el punto de vista técnico fueron suficientemente correctas como para ser reconocidas. Sin embargo, las numerosas manipulaciones electorales, aunque no realizadas de forma sistemática, demuestran que las elecciones “. . . tienen un margen, difícilmente delimitable, de fraude y que la cultura de fraude no ha sido todavía superada” (Editorial, 1988, 170). El contexto electoral hasta cierto punto permaneció sometido a la herencia autoritaria. La oportunidad de elegir y la libertad de elección estuvieron limitadas por la “physical uncertainty of life” tanto de políticos como de electores condicionada por la guerra y el terror semiestatal. Se ha de valorar positivamente que, a diferencia de las décadas precedentes, en las elecciones fue posible una alternancia, al menos entre partidos del centro y de la derecha, en el ejercicio del gobierno (1989) y un vuelco en la relación de mayorías en el parlamento (1985 y 1988). Los militares, entre tanto, aceptaron dos presidentes civiles. El poder político se repartió, de forma creciente, por medio de la institución de las elecciones, aunque el espacio de maniobras de los gobiernos elegidos y con él la relevancia de los votos de los electores permanecieran restringidos.

Finalmente hay que recordar que a las elecciones en El Salvador les falta pasar por el bautismo de fuego de una participación electoral del FMLN (en 1994).

5. Competitividad de las elecciones en Guatemala en una perspectiva histórica

Antes de 1944 las elecciones jugaron un papel absolutamente insignificante en Guatemala. La historia del país está marcada —aún más claramente que en otros países centroamericanos— por unas dictaduras caudillistas extraordinariamente largas. Tras el “Régimen de los Treinta Años” de los presidentes conservadores Carrera (1839-1865) y Cerna (1865-1869), la “Revolución Liberal” de 1871 desembocó en una fase de dictaduras “liberales” que condicionó las consecuentes prácticas continuistas (prolongación de los períodos de los mandatos, derogación de la

prohibición de reelección, etc.). En esta fase se destacan las dictaduras de Barrios (1873-1885), Estrada Cabrera (1898-1920) y Ubico (1931-1944). Bajo Ubico, las elecciones presidenciales fueron completamente suprimidas.

5.1. *Las elecciones durante el "Intermedio Revolucionario" (1944-1954)*

La "Revolución de Octubre" (1944) condujo a una ruptura (temporal) de las estructuras de dominación existentes e introdujo reformas políticas y socioeconómicas. Tanto las elecciones como los partidos presentaron un aumento en su importancia.⁴³ A las elecciones presidenciales y a las elecciones para Asamblea Constituyente del año 1944, consideradas como las primeras elecciones libres de la historia de Guatemala (ver entre otros, Castillo, 1972), les sucedieron una elección presidencial (1950) y una parlamentaria (1953), ambas previas a la "contrarrevolución" de 1954. Sin lugar a dudas estas elecciones se diferenciaron bastante —en relación con los criterios de competitividad— de los pocos procesos electorales, que, hasta entonces, habían tenido lugar en Guatemala. Sin embargo, desde el punto de vista de hoy en día, no cumplían con algunos criterios claves de elecciones competitivas.

La oportunidad de elegir por parte de los electores estuvo limitada en las elecciones de 1944 en tanto que el sistema de partidos (surgido de los amplios movimientos antidictatoriales) aún no se hallaba muy diferenciado y la distancia ideológica entre los partidos que presentaron candidaturas era todavía escasa. Siguiendo la terminología de Rosada Granados (1987), en las elecciones de 1944 tomaron parte básicamente partidos "reformistas" y "progresistas".⁴⁴ Ya en las elecciones de 1950 el espectro abarcaba desde izquierdistas revolucionarios hasta anticomunistas. La tendencia a una polarización radical entre derecha e izquierda se manifestó de nuevo en las siguientes elecciones parlamentarias (Bendel, 1991, 89). En 1953 se per-

43 "Entre 1944 y 1954, los partidos políticos actuaron como organizaciones de masas que canalizaron con efectividad las presiones sociales, cumpliendo con su papel de intermediación entre el gobierno y amplios sectores sociales" (Rosada Granados 1990, 39).

44 Aquí sólo se han tenido en cuenta los seis partidos que apoyaron a los candidatos que obtuvieron mayor número de votos. Los 13 candidatos restantes sólo obtuvieron el 0,1% de los votos válidos y, por la escasez de información, no pueden ser clasificados políticamente.

mitió, incluso, la participación del Partido Comunista de Guatemala. En tanto que la oposición conservadora y anticomunista participaba en las elecciones, se veía perjudicada frente a los partidos del régimen, ya que éstos recibían financiación del Estado y se aprovechaban indirectamente de recursos estatales. Las elecciones de 1950 tuvieron lugar, además, "*in a period of quite intense unrest*" (Handy, 1985, 7). El gobierno de Arévalo (1945-1951) sobrevivió a, aproximadamente, treinta intentos de golpe de estado de distinta intensidad, el más amenazante, pocos meses antes de las elecciones de 1950. En relación con estas agitaciones, durante algunos períodos se declaró el estado de excepción y fueron recortados algunos derechos políticos (como la libertad de reunión). Uno de los dos candidatos de la oposición con mayores posibilidades, Ydígoras Fuentes, fue encarcelado por su presunta participación en un intento de golpe, pero pudo seguir participando en las elecciones. El segundo candidato, García Granados, a veces se vio enfrentado, durante la campaña, con el rudo trato de seguidores radicales del gobierno,⁴⁵ tras de los cuales, sin embargo, no se ocultaba ninguna estrategia del gobierno (Handy, 1985).

La libertad de elección se vio principalmente perjudicada por el hecho de que, a pesar de la ampliación del sufragio a las mujeres que supieran leer y escribir (1945/46), las elecciones permanecieron siendo públicas (voto público) para analfabetos. El proceso electoral de 1944 fue técnicamente correcto. La limpieza de los siguientes procesos electorales, al contrario, ha sido puesta en cuestión por distintos motivos: manipulación de los electores en zonas rurales, favorecimiento a los partidos del régimen por el voto público de los analfabetos⁴⁶ y, en general, control por parte del gobierno de la organización electoral⁴⁷. Handy (1985, 10) muestra, no obstante, que los partidos que sostenían el régimen no controlaban el aparato estatal lo suficiente como para llevar a cabo un amplio fraude electoral.

5.2. Las elecciones entre 1954 y 1982

Con la "Contrarrevolución" de 1954, llevada a cabo por fuerzas reaccionarias apoyadas por los Estados Unidos, se produjo un agudo corte en

45 En un acto electoral en Tiquisate tuvo, incluso, que huir de la ciudad.

46 En 1950, el triunfador de las elecciones, Arbenz, pudo sumarse el mayor número de votos emitidos públicamente, aun cuando no los precisaba para ganar (Monteforte Toledo 1972, Tomo 2, 85).

47 Ver: Schneider 1958, 33 y ss; Silvert 1954, 59 y ss; Tarcenca de la Cerda 1985, 61.

el desarrollo político de Guatemala. De 1954 a 1963 reinó una gran inestabilidad política a causa de las luchas por el poder entre las fuerzas "contrarrevolucionarias". Desde 1963 Guatemala —así como El Salvador y, con precauciones, Nicaragua— contó entre las denominadas "democracias de fachada" (Solórzano Martínez, 1986).

La oportunidad de elegir se vio fuertemente recortada después de 1954 a causa de: la prohibición de ciertos partidos, las elevadas barreras a la participación electoral de partidos y el terror estatal. Los partidos legales que participaban en las elecciones sólo se distinguían entre sí superficialmente en sus programas (Bendel, 1991; Cruz Salazar, 1985; Rosada Granados, 1987). Solo existían pocos partidos del centro moderadamente reformistas, mientras que los gobiernos se constituyeron por distintas coaliciones de partidos derechistas y estrictamente anti-comunistas que se relacionaron en parte con los militares, en parte con la elite económica. La única excepción fue el gobierno civil entre 1966 y 1977. Los partidos moderados fueron: el Partido Revolucionario (PR), antes del "resbalón a la derecha" en los años 60; el Partido de Acción Revolucionario (PAR), en las elecciones de 1959 y 1978; así como, la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) tras su división en 1964 en la DCG y el Partido Institucional Democrático (PID). El PID se estableció, en los años 70, como partido del régimen, precisando, sin embargo, para su mayoría de gobierno, diversos compañeros de coalición.⁴⁸ Los partidos de izquierda, con la salvedad del Partido Unificación Revolucionario (1959), fueron rigurosamente perseguidos. Cuando previamente a las elecciones de 1963, el ex-presidente Arévalo (1944-1950) intentaba presentarse como candidato, se produjo un golpe militar (Torres-Rivas, 1987, 95-110). Desde 1974, la opción de un gobierno dirigido por civiles estuvo impedida a los electores ya desde la papeleta electoral. Todos los candidatos provenían de los militares. La violencia política, además, fue perjudicial para la militancia en partidos políticos obstaculizando, no sólo a los movimientos de oposición de izquierda, sino también, a la oposición legal. Durante las campañas electorales de los años 70 fueron asesinados numerosos activistas de partidos. Bajo el mandato de Lucas Gracía (1978-1982), perdieron la vida, incluso cientos de políticos y activistas demócrata-cristianos.

La violencia política fue también perjudicial para la libertad de elección, segundo criterio de la competitividad. Entre 1954 y 1963 el nivel de

48 Movimiento de Liberación Nacional (MLN); PR; Central Aranzista Organizada (CAO); Frente de Unidad Nacional (FUN).

represión era ya bastante elevado. Desde mediados de los años 60 —en relación con el recrudescimiento de las actividades de la guerrilla— Guatemala se encontró completamente sumida en un terror sistemático dirigido por el Estado. Aguilera Peralta (1981, 29) habla de un “Estado contrarrevolucionario”. Jonas (1989) se refiere a la situación bajo el concepto de “Counterinsurgency State”. McSherry (1990) usa el concepto de “National Security State”. Entre 1966 y 1972, fundamentalmente, así como entre 1978 y 1982, con motivo de las extensas luchas contra la sublevación, sacudieron al país auténticas oleadas de terror a causa de las cuales se produjeron incontables víctimas. Gran parte de la población civil estuvo sometida a control militar. Se ve claramente que un ambiente político semejante no favorece precisamente una decisión electoral libre. No obstante hay que tener presente que los electores no tuvieron, en ningún caso, la oportunidad de elegir entre partidos con diferencias programáticas básicas. La extraordinariamente fuerte represión y la prohibición de ciertos partidos no permitían ninguna alternativa digna de mencionar.

El voto electoral estaba minado y sometido al cálculo de poder de la alianza oligárquico-militar dominante que a través del tiempo se convirtió en un predominio de las fuerzas armadas. Los presidentes electos en 1958, Ydígoras Fuentes y Méndez Montenegro, intentaron asegurarse el apoyo de las fuerzas armadas por medio de amplias concesiones. El primero, sin embargo, fue depuesto por un golpe militar en el año 1963. El segundo logró cumplir el período “normal” de su mandato gracias a un pacto secreto con las fuerzas armadas (recogido por Aguilera Peralta, 1981, 91-94). Desde 1970 las elecciones estuvieron completamente determinadas por los militares. La imagen se caracterizó por el abierto fraude electoral: respecto a las elecciones de 1970, éstas fueron objetadas por practicarse todas las formas usuales de manipulación: compra de votos, emisión de papeletas electorales falseadas, cambio de papeletas tras el fin de la elección, etc. (Thesing, 1976). Las elecciones de 1974, 1978 y 1982 fueron consideradas totalmente fraudulentas (entre otros muchos Jonas, 1989, 136). Las elecciones perdieron significado no sólo para los electores y los partidos reformistas, sino también para los partidos civiles de derecha. El “partido” más poderoso lo constituían *de facto* los militares en cuyas filas, sin embargo, nació una extensa oposición contra el excesivo fraude electoral. Tras la farsa electoral de 1982 se produjo en el mismo año un golpe militar al que sucedió otro en 1983 (véase Gálvez Borrell, 1991).

En conjunto las elecciones, entre 1954 y 1982 no satisfacen ni de forma aproximada los criterios de elecciones competitivas. Como rasgos

fundamentales se identifican la competencia fuertemente limitada entre los partidos, el fraude electoral masivo (particularmente desde 1974), así como —en lo que se refiere al contexto electoral— el alto grado de violencia política y de control militar sobre la población en el marco de la contrainsurgencia.

5.3. *Las elecciones a partir de la "apertura política"*

Los golpes militares de 1982 y 1983 trajeron consigo una apertura política en Guatemala⁴⁹ en relación con la cual se eligió una Asamblea Constituyente (1984) y se realizaron dos elecciones generales (en 1985 y 1990).

El panorama de partidos estaba fragmentado y dominado por partidos de derecha moderada —DCG, Unión del Centro Nacional (UCN), etc.— y de derecha —PID, MLN, Partido de Avanzada Nacional (PAN), etc.— los cuales no se distinguían fundamentalmente respecto a los principales "issues" (política económica, democratización, etc.) (Bendel, 1991, 115). En contraste con las décadas precedentes, pudo participar en las elecciones algún que otro pequeño partido de centro-izquierda⁵⁰ entre los cuales el más significativo fue el Partido Social Demócrata (PSD). La orientación programática de los partidos importantes que candidataron permaneció tan poco clara en las tres elecciones (1984, 1985 y 1990/91) que los electores apenas pudieron reconocer diferencias entre uno y otro partido. No se dio una toma de posición decidida ante la opinión pública respecto a temas políticos delicados (reforma agraria, protección de los derechos humanos, etc.) —y no en último lugar a causa de la inseguridad física de los políticos.⁵¹ La uniformidad programática de los principales candidatos/partidos fue justamente denunciada (Jonas, 1989, 136 y ss; Rosada Granados, 1990, 44; Trudeau, 1989, 106). El partido del actual presidente, Serrano, el Movimiento de Acción Solidaria (MAS) ha sido descrito como "ideológicamente indefinible" por el diario español "El País" (13.11.1990) a causa de la vaguedad de las declaraciones electorales. Se le clasifica, sin embargo, en la derecha del espectro de partidos.

49 Sobre la discusión en torno a la "apertura política" ver: Gálvez Borrel 1989; International Human Rights Law Group/Washington Office on Latin America 1988; Padilla 1988.

50 Entre éstos se contaron el Partido Social Demócrata (PSD), el Frente Unido de la Revolución (FUR) y Acción Democrática (AD).

51 Amenazas de muerte a activistas de partidos y a candidatos "no deseados", pertenecían a mucho tiempo al panorama cotidiano guatemalteco. Incluso tras la apertura política los políticos han sido víctimas de asesinatos por motivos políticos.

Respecto a la libertad de elección, la violencia política y la, siempre actual, presencia de los militares en la política continúan constituyendo los problemas centrales. La lucha anti-guerrilla contra la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) —grupo comparativamente pequeño— afectó principalmente a la población civil y llevó consigo el control militar de la población rural, fundamentalmente indígena, parcialmente trasladada a los “Polos de Desarrollo” establecidos por las Fuerzas Armadas y fácilmente controlables por ellas. Hasta la toma de posesión de Vinicio Cerezo, Guatemala fue considerada como “*archetypical counter-insurgency-state*” (Jonas, 1989, p. 152), incluso, Jonas mantuvo este concepto posteriormente aunque de forma modificada. Aún en el cambio de décadas amplias zonas del país estaban administradas y controladas de hecho por los militares (Sanahuja, 1990, 79; McSherry, 1990, 122). Si se cree en los informes de organizaciones competentes, la situación de los derechos humanos, tras la sangrienta fase de las luchas contra la subversión (hasta mediados de los años 80), sigue siendo precaria.⁵² Resumiendo: el contexto electoral fue durante largo tiempo desfavorable para la libertad de elección. A los efectos secundarios de la guerra y la violencia política, hay que sumar el hecho de que innumerables refugiados no podían hacer uso de su derecho de sufragio. No obstante en contraste con las décadas precedentes los militares no han intervenido en el mismo proceso electoral. La realización de las elecciones fue organizada y vigilada por el Tribunal Supremo Electoral —el cuarto poder independiente, conforme a la actual Constitución— de forma extrapartidaria.⁵³ En general, las elecciones, seguidas por observadores internacionales desde 1984, se consideran correctas desde el punto de vista técnico.⁵⁴

No se debe sobrevalorar, sin embargo, la relevancia política del voto de los electores. A pesar de que un civil alcanzó la presidencia en las elecciones de 1985, y que las elecciones de 1990/91 condujeron —por primera vez en este siglo— a la alternativa de dos presidentes civiles (incluso de dos partidos diferentes), el radio de acción del gobierno es aún limitado.

52 Ver los informes del Procurador de los Derechos Humanos y de organizaciones internacionales como Americas Watch, Amnistía Internacional, International Human Rights Law Group y Washington Office on Latin America.

53 El TSE de Guatemala ha sido elogiado por su credibilidad y su posición extrapartidaria.

54 Ver: Washington Office on Latin America/International Human Rights Law Group 1985, VII; Jonas 1989, 136; Rosada Granados 1990, 43; Trudeau 1989, 102; Panorama Centroamericano, Reporte Político, noviembre 1990, 4.

Las elecciones asignan a los respectivos poseedores del poder político sólo una modesta parte del mismo. El ejército guatemalteco —que en los años 70 se constituyó también en un importante factor económico— dispone *de facto* de una posición de veto desde el punto de vista político. En palabras de Aguilera Peralta (1989, 27): “la gestión de los actores civiles continúa teniendo límites precisos en cuanto que no cuestiona la hegemonía militar”. Durante la presidencia de Cerezo varios intentos de golpe de Estado por parte de los militares conservadores, hicieron patente a los altos cargos civiles los límites de su campo de juego. Parece, sin embargo, que el nuevo presidente, Serrano, es capaz de quitarles a los militares más poder político.

Resumiendo, hay que destacar que las elecciones —independientemente de pequeñas irregularidades— han sido técnicamente correctas y que el Tribunal Supremo Electoral ha trabajado de forma encomiablemente extrapartidaria. Sin embargo, no se ha podido eliminar una cierta deficiencia proveniente de elecciones anteriores. El contexto electoral ha contrarrestado tanto la oportunidad de elegir, como la libertad de elección de los electores. Además hay que destacar el “subdesarrollo” de los partidos políticos aún existente.

6. La competitividad de las elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala

El esquema que hemos mostrado sobre el tema de la competitividad de las elecciones país por país, nos permite reconocer una serie de rasgos comunes y también de diferencias cuando se hace una comparación entre ellos. Como impresión general, en primer lugar, hay que establecer que las elecciones realizadas en el marco del cambio de régimen de los años 80, satisfacían los criterios de elecciones competitivas, aunque si bien no completamente, sí en mayor medida que las elecciones de décadas precedentes —a las que de forma general y claramente se debe denominar como semicompetitivas y como casualmente no-competitivas⁵⁵—. Las excepciones las constituyen las elecciones realizadas en Guatemala entre los años 1944 y 1954 que, salvo reservas, mostraron algunas características esenciales de elecciones competitivas. Comparando las elecciones duran-

55 Bajo el concepto de elecciones casualmente no-competitivas entiendo aquí elecciones en las que la oportunidad de elegir y la libertad de elección de los electores no están limitadas *a priori* — como en el caso de los sistemas de partido único del antiguo Bloque del Este — sino, precisamente de forma casual o puntual en una u otra elección.

te las fases autoritarias (de derechas) en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, lo primero que se pone de manifiesto es el hecho, de que la oportunidad de elegir estuvo muy limitada o fue simplemente inexistente. Por lo general la competencia entre partidos era o bien inexistente (como en El Salvador), o bien artificial (como en el caso de Nicaragua), o bien estaba más o menos restringida en el nivel ideológico (caso que se dio en los tres países). Los casos en que se podían reconocer alternativas políticas se reducen básicamente a algunas elecciones en El Salvador durante los años 60 y 70 —aunque con fuertes reservas también se podrían incluir las elecciones de Nicaragua de los años 1947 y 1967 y las de Guatemala de 1966—. Las limitaciones que sufrió la oportunidad de elegir resultaron de la combinación de: la prohibición de partidos, las altas barreras para la participación de partidos y la represión masiva por una parte, y por otra, del boicot electoral, por parte de los partidos de oposición que no estaban dispuestos a presentar candidaturas bajo condiciones autoritarias.

En ninguno de los tres países participaron simultáneamente todos los partidos en alguna elección; ni mucho menos los partidos que participaron en las elecciones articulaban y agregaban los distintos intereses dentro de las correspondientes sociedades.⁵⁶ Observando el tiempo previo a las elecciones, se puede decir que no se dio entre los partidos que concurrían, ni siquiera en forma aproximada, una igualdad de oportunidades. Los correspondientes regímenes —y los partidos fieles a éstos que utilizaban recursos estatales— estaban frecuentemente privilegiados antes y durante la campaña electoral frente a la oposición.

También la libertad de elección estuvo fuertemente perjudicada durante las fases autoritarias (de derechas). En este caso la responsabilidad recayó menos en las deficiencias desde el punto de vista del derecho electoral —como la tardía reintroducción del sufragio secreto en Nicaragua— como en las relaciones de hecho: en el nivel de la votación se influyó sobre los electores (sobre todo en zonas rurales) con una serie de manipulaciones a corto plazo (como la intimidación, la compra de votos, etc.) y de condicionamientos a largo plazo (como la represión sistemática, el sometimiento a vigilancia de los ciudadanos, control militar, etc.) para asegurar que se produjera una cantidad suficiente de votos gobiernistas. Las condiciones organizatorias y técnicas de las elecciones se mostraron como muy

56 Esto condujo al escaso significado histórico de los partidos políticos — incluso de los de la oposición — en Centroamérica. Ver: Rosenberg 1985 y la contribución de Petra Bendel en este mismo libro.

deficientes. Las irregularidades fueron muy frecuentes (como la multiplicidad de votos). En caso de necesidad también se falsificó el voto en el nivel de escrutinio y/o la documentación. Los ejemplos más evidentes de flagrante fraude electoral los representan las elecciones de 1967 en Nicaragua, las de 1972 y de 1977 en El Salvador y las de 1974, 1978 y 1982 en Guatemala. Con excepción de las elecciones de 1966 en Guatemala, la oposición siempre fue vencida, confirmándose la regla de que en sistemas autoritarios gana las elecciones aquel que las organiza. Aunque la oposición considerara como posible, al menos a medio plazo, una eventual derrota electoral del partido del régimen, por ejemplo El Salvador en los años 60, mirándolo desde el presente, se observa que el poder político nunca estuvo a disposición en ninguno de los tres países. Esto le quedó expresamente claro al triunfador de las elecciones de 1966 en Guatemala, Méndez Montenegro, que tuvo que ceder una buena parte de sus atribuciones presidenciales a las fuerzas armadas en un pacto secreto.

Dentro del marco de la transición, las elecciones ofrecen una imagen diferente en lo que se refiere a la oportunidad de elegir. En Nicaragua, con la revolución se vino abajo la "competencia" bipartidista artificialmente sostenida. En adelante tomaron parte en las elecciones partidos de muy diferente color. Sin embargo la oposición no logró triunfar hasta 1990 cuando se agrupó en una coalición capaz de competir frente al FSLN. En El Salvador, los partidos de izquierda de la oposición tomaron parte en las elecciones de 1989 y 1991 por primera vez tras largos años de boicot electoral. Hasta entonces, una auténtica competencia a fondo por el voto de los electores estaba limitada a los partidos de centro-derecha. Las elecciones en Guatemala, pese a la participación de pequeños partidos de centro-izquierda, siguen adoleciendo de carencias en la competitividad en el nivel de la candidatura. Hasta en las elecciones más recientes, no se ofrece a los electores alternativas políticas claramente reconocibles. Precisamente en Guatemala aún no se ha superado la tradicional falta de significado de los partidos políticos. Comparando con las décadas precedentes, sin embargo, hay que destacar que en ninguno de los tres países existe, actualmente, prohibición de partidos. Las eventuales limitaciones a la oportunidad de elegir fueron producto, sobre todo, del contexto electoral, lo que hizo pensar a la oposición en la oportunidad de boicotear las elecciones⁵⁷ (como en Nicaragua y El Salvador) y que actuaba contra la aparición de partidos de oposición con una programática clara (como en Guatemala).

57 Aunque también otros factores resultan decisivos en la cuestión de la participación y el boicot electorales.

Respecto a la igualdad de oportunidades de los partidos, continuaban dándose algunas deficiencias. A pesar de que desde el punto de vista de la financiación de los partidos, del acceso de éstos a los medios de comunicación, de la posibilidad de realizar actos públicos durante la campaña electoral, etc. se pueden mostrar importantes avances, los respectivos partidos del gobierno utilizaron de forma ilícita recursos estatales. Las grandes diferencias entre los partidos respecto a su capacidad financiera y a su presencia en los medios de comunicación ni aproximadamente podían ser igualadas. Durante las campañas electorales se reprodujeron esporádicas perturbaciones por parte de militantes radicales de los partidos. Además, el contexto político fue perjudicial a un desenvolvimiento libre de todos los partidos políticos. Precisamente en relación con las guerras antirregímenes se volvieron difusas las fronteras entre guerrilla (colaboradores de la contra, en su caso) y críticos al régimen, durante largo tiempo y el radio de acción de los partidos de la oposición estuvo limitado en varias partes de los países.

La libertad de elección de los electores, sin embargo, permanece menoscabada por el contexto político que ha venido siendo caracterizado, en mayor o menor grado, por la violencia política, los estados de excepción y/o la represión estatal. Pero ciertamente se puso de manifiesto que los respectivos partidos del gobierno no estaban más en condiciones para "controlar" el proceso electoral a su manera. La organización electoral se hizo con ayuda internacional más profesional y el propio procedimiento electoral se mostró, a pesar de numerosas deficiencias, suficientemente correcto como para posibilitar un cambio de gobierno entre partidos del centro-derecha del espectro (El Salvador y Guatemala) o el triunfo electoral de la oposición al sistema (Nicaragua). En resumen, en Centroamérica ya no ganan de manera inevitable las elecciones los partidos del gobierno; éstos, en adelante, deben ponerse ante el voto de los electores en elecciones comparativamente limpias bajo unas "reglas de juego" políticas claramente definidas. A la vez se ven confrontados con el problema de que las expectativas de los electores podrían ser mayores que la capacidad de los gobiernos para resolver problemas principales. La oposición, por su parte, tiene que prepararse para jugar un papel poco acostumbrado: cargar con la responsabilidad gubernamental tras un eventual triunfo electoral.

7. Perspectivas

Como se ha mostrado, el carácter de las elecciones ha cambiado en los tres países durante el cambio de régimen, y con él también sus funciones.

De forma abreviada, las elecciones ya no han sido un simple instrumento de dominación, sino que se han desarrollado como un criterio para repartir cierto poder político. Para investigaciones posteriores sería oportuno hacer un análisis diferencial de las funciones que conecten los conocimientos anteriores sobre competitividad de las elecciones, de forma aún más fuerte, con las condiciones del desarrollo tanto político como social.

Ya hemos informado que las elecciones semicompetitivas u ocasionalmente no-competitivas realizadas durante las fases autoritarias de derechas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala servían sobre todo para la estabilización de los correspondientes regímenes. En este sentido sería útil formular preguntas como: ¿Hasta qué punto, las elecciones contribuyeron a mejorar la reputación desde el punto de vista de la política exterior? ¿Fueron utilizadas las elecciones, en política interior, para integrar o cooptar a una parte de la oposición? ¿Qué parte? ¿Se pretendía probar o reforzar a través de las elecciones la eficiencia de los mecanismos de control estatales sobre la población? ¿Sobre qué parte de la población? ¿Se pueden hacer, en tal caso, diferencias entre zonas rurales y urbanas? ¿Posibilitaron las elecciones modificaciones en el "bloque en el poder" con fines de estabilización del sistema? ¿Qué importancia cobraron las elecciones, en comparación con otros elementos de dominación (represión, concesiones populistas, etc.) para el mantenimiento del *status quo*? Estas reflexiones son fundamentalmente relevantes cuando se pregunta sobre las condiciones para la estabilidad de los regímenes autoritarios de derecha con una permanencia de décadas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Si se investiga su caída, las cuestiones que se plantean son, entre otras: ¿Hasta qué punto y por qué motivos las elecciones a las que aquí se atribúan funciones de estabilización dejan, a partir de un determinado momento, de satisfacer esas funciones? ¿Desde qué momento, bajo qué condiciones y en qué medida contribuyeron las elecciones (con fraude demasiado evidente) a: el origen y fortalecimiento de fuerzas revolucionarias, el origen de fricciones dentro del "bloque del poder" y el descrédito exterior del régimen. Sin embargo, hay que tener en cuenta en la respuesta a este complejo de preguntas, que las elecciones también forman parte de una tradición formal-constitucionalista, tradición difícil de poner en duda.

En relación con el cambio de régimen y el aumento de la competitividad de las elecciones desde los años 80, para un análisis más profundo de las funciones de los procesos electorales, las cuestiones más interesantes son ante todo, las siguientes: ¿Por qué se introdujeron aperturas políticas y se realizaron elecciones técnicamente correctas? ¿Quiénes fueron los actores

políticos, tanto internos como externos, que impulsaron el cambio? Con seguridad las fuerzas y los motivos del movimiento correspondiente no se pueden separar de los problemas económicos, de los conflictos dentro de las respectivas cúpulas de poder ni, fundamentalmente, de las guerras antirregímenes y del contexto internacional. Las correspondientes funciones de las elecciones fueron diversas y han sido ya discutidas frecuentemente respecto a los países —más raramente en forma comparada—. Sin embargo, un análisis de las funciones de las elecciones no debería quedarse en ese punto, sino preguntarse también, hasta qué punto la celebración de elecciones relativamente competitivas impulsó una dinámica propia que fue más allá de los motivos originales de los decisivos actores políticos y que, ulteriormente, cambió la relación de fuerzas políticas, tanto interior como exterior. En mi opinión, únicamente desde la base de un tipo semejante de investigación diferenciada se puede comprender de forma adecuada el significado de las elecciones tanto para el cambio de sistema político, como para el fin de las guerras antirregímenes en Nicaragua, El Salvador y probablemente en Guatemala. Aun cuando ya existe una serie de contribuciones importantes sobre las elecciones en Centroamérica (como la más reciente de Torres Rivas, 1991), no hay ningún estudio en el que se hayan investigado sistemáticamente las múltiples funciones de las elecciones en una comparación sincrónica y diacrónica.

Dentro de la integración de la oposición armada en Nicaragua, El Salvador y eventualmente en Guatemala, los científicos sociales y políticos tendrán que ocuparse, en los años 90, de las condiciones bajo las cuales se pueda establecer una completa y duradera solución del difícil conflicto —óptimamente de forma no violenta— en sociedades tan polarizadas. La competitividad de la contienda política, en general, y de las elecciones, en particular, es una condición necesaria aunque no suficiente. Sobre esto, la capacidad que demuestran de los gobiernos elegidos para enfrentar los mayores problemas políticos, socioeconómicos y —en el caso de Guatemala— también culturales, cobra un alto significado. Con esto, junto a las dimensiones formales (*polity*) y procesales (*politics*) de la política se refuerza, en el punto de mira, el contenido de la política (*policies*).