

PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: ANÁLISIS COMPARATIVO REGIONAL

Rodolfo CERDAS

La transición democrática en Centro América y Panamá ha mostrado una complejidad mucho mayor que la que originalmente se esperó que tuviera. Más allá de las particularidades estructurales y coyunturales de la transición en cada uno de los países, pronto se perfilaron algunas constantes significativas que han marcado tanto el grado de desarrollo institucional como el nivel de dificultad para la construcción de un régimen político democrático.

La celebración reiterada de procesos electorales puso en evidencia que la competición pluripartidista en comicios reglados, para la designación de los titulares de los poderes públicos, era una condición necesaria pero insuficiente para lograr la consolidación democrática⁽¹⁾.

¹ Una discusión sobre el significado de los diversos procesos electorales de la década, se encuentran en la obra colectiva de Cerdas, Rodolfo, Rial, Juan y

Varias áreas significativas han resultado claves para desarrollar en el istmo sistemas políticos crecientemente inspirados en valores democráticos y en el respeto efectivo de los derechos humanos.

Destacan en primer término, aquellos elementos propiamente político-electorales, que permiten la realización de elecciones libres y el ejercicio, más o menos pleno, de los derechos civiles y políticos que garantizan las diversas Constituciones en el área.

En segundo término, está el problema específicamente institucional referido a la organización de las elecciones. Ya aquí es notorio el desfase que se produce entre los objetivos y medios políticos propuestos y la capacidad técnico-administrativa y de organización, que las estructuras del Estado nacional ofrecen para llevar adelante tales procesos electorales. El retraso evidente puso, prácticamente de inmediato, el serio obstáculo de no contarse en la mayoría de los países centroamericanos con padrones electorales confiables, registros actualizados de ciudadanos, estructuras electorales de fácil acceso para la ciudadanía, instrumentos de comunicación adecuados y seguros para la transmisión de resultados; y, quizá lo más delicado y crucial, organismos superiores garantes de la imparcialidad de los escrutinios y del respeto efectivo a la voluntad popular expresada en las urnas.

El tercer elemento está también íntimamente relacionado con el desenvolvimiento institucional de la región. Porque, además del necesario desarrollo de los organismos electorales, es evidente que cada uno de los Estados Nacionales en Centroamérica manifiesta, en muy diversos ámbitos de su estructura institucional, serios e importantes retrasos, que a lo largo de los años han acumulado dos tipos de fenómenos igualmente graves y delicados:

Zovatto, Daniel "Una Tarea Inconclusa. Elecciones y Democracia en América Latina. 1988-1991", IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1992. Ver también de Booth John A. y Seligson, Mitchell (ed) "Elections and democracy in Central America", The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 1989. De Rouquie, Alain (Coord) "Les Forces Politiques en Amérique Centrale", Karthala, París, 1991. De gran utilidad es la colección de artículos publicados en la Revista Polémica No. 11, San José, Costa Rica, mayo-agosto de 1990, sobre los procesos electorales y políticos del istmo, y en particular el artículo de Rovira Mas, Jorge: "Costa Rica: elecciones, partidos políticos y régimen democrático".

- a. De una parte, el traslado al Ejército de funciones que, siendo propias de entidades estatales de carácter civil, han terminado siendo asumidas directamente por parte de órganos militares, que han extendido su jurisdicción a tales áreas.
- b. Una acumulación creciente y generalizada de frustración ciudadana que, junto con procesos antiguos y modernos de corrupción universal, han minado desde su raíz la credibilidad de los ciudadanos en instituciones básicas del Estado nacional.

Finalmente ha resultado cada vez más claro que hay una dimensión referida a la cultura política de la población, que no por intangible es menos real, importante y decisiva. El predominio de elementos propios de una cultura política autoritaria, que sigue marcando el accionar político del Estado y de las clases dirigentes, parece constituir un obstáculo formidable para el avance en el proceso de consolidación de la democracia; y para la emergencia, proyección e influencia social masiva, de una nueva cultura política de carácter democrático.

Es en este contexto que se produce una interrelación incuestionable entre los procesos de transición y consolidación de la democracia, la construcción y afirmación autónoma de entidades y organismos electorales, y la regeneración y recuperación social y ética de las instituciones estatales, de un lado; con la construcción de una nueva cultura política democrática, de otro, de cara a, y como superación de, la tradicional cultura política autoritaria que ha predominado, hasta hoy, en la mayor parte de los países centroamericanos.

Es en este contexto que el papel de los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, adquiere toda su dimensión, en la medida en que puede, o bien constituirlos en factores relevantes para la afirmación democrática del proceso de transición; o bien desempeñar, queriéndolo o no, un papel dinamizador de los procesos que también empiezan a manifestarse con fuerza en la región, y que traducen una peligrosa nostalgia autoritaria. Esta podría, eventualmente, retrotraer la situación política, ya precaria, de la región a sistemas políticos formalmente democráticos y respetuosos de los procesos

electorales, pero de contenido crecientemente autoritario y paulatinamente alejados por allí del respeto a los valores democráticos y a la vigencia efectiva de los derechos humanos.

1. Cada uno de los países centroamericanos presenta, como se dijo, sus propias particularidades de evolución. Esto es importante subrayarlo porque ha existido la tendencia, especialmente entre observadores externos, a mirar el istmo como un todo homogéneo, en correspondencia con la escasa área territorial que abarca toda la región. Bastaría a este respecto pasar brevemente revista a las condiciones de la transición democrática en cada uno de los países, para corroborar lo erróneo de tal percepción.

Mientras que en Panamá la transición se inició con una intervención militar extranjera que derrocó al gobierno existente e impuso la disolución de las Fuerzas de Defensa, en Costa Rica la democracia presenta un amplio desarrollo histórico, del cual el año 1948 y la guerra civil son sólo un episodio de su desenvolvimiento. En Guatemala la transición obedeció a un cambio de estrategia del Ejército, que abandonó la concepción de seguridad nacional y adoptó la línea de la estabilidad nacional⁽²⁾. Esto permitió la convocatoria a una Constituyente primero; y a la realización de elecciones después, para alcanzar la institucionalización de gobiernos civiles colocados, en más de un sentido, bajo la evidente tutela de las Fuerzas Armadas de ese país.

En El Salvador, en cambio, el proceso de transición fue resultado de una aguda crisis política y militar que enfrentó y mantuvo en equilibrio a importantes sectores de la sociedad salvadoreña, y determinó una presencia político-militar de múltiples significados, tanto de los Estados Unidos como de las Naciones Unidas. En Nicaragua la presión internacional, unida al desgaste de una insurrección promovida desde el exterior, sin posibilidades de triunfo, y a la caída de la Unión Soviética y del llamado Bloque Socialista, facilitaron la reali-

² Cfr. Mazariegos Aguirre, Jorge Arturo. "El Futuro a la Democracia en Guatemala". Revista del Pensamiento Centroamericano, No. 209, Vol. XLV, San José, octubre-diciembre de 1990, págs. 12,14 y 16.

zación de elecciones competitivas y el desarrollo de un proceso caracterizado por el *impasse* en lo político, lo económico y lo social, casi como antesala a un peligroso estado de descomposición endémica. Honduras, a su vez, ha seguido también su propia ruta con una reactivación relativa de los partidos políticos tradicionales, pero con un sobredimensionamiento del papel y significado de las Fuerzas Armadas, no sólo en la vida política y social sino en la actividad económica y empresarial del país, a través del Instituto de Previsión Militar (IPM). El objeto de éste, según señala Tim Johnson de The Miami Herald, es "construir negocios que puedan proveer a cada alto oficial retirado un ingreso de más de US\$130.000 al año, en un país donde el promedio per cápita es de US\$1.000 al año⁽³⁾.

En estas condiciones es conveniente, al afrontar la situación de las instituciones nacionales en la región, proceder a un análisis individual que permita, en cada caso, determinar los orígenes, el significado y las posibles tendencias de desarrollo de la situación, en relación directa con el papel que los medios de comunicación pueden jugar en el cumplimiento de las tareas de consolidación democrática. Sólo después de este enfoque inductivo podrán hacerse, con relativa validez, consideraciones atinentes a la región en su conjunto.

2. Guatemala inició su proceso de transición a la democracia dentro de un conjunto de interrogantes que aún hoy continúan sin respuesta. A la persistencia de conflictos militares internos marcados por una violencia constante, atentatoria contra los más elementales derechos humanos, se sumaron fenómenos sociales y políticos no sólo desafortunados sino institucionalmente devastadores. La corrupción generalizada al interior de los organismos del Estado minó, desde un

³ Cfr. Johnson, Tim "Honduras Military's 2nd. Mission: Profit", The Miami Herald, International Edition, March 11, 1992, pág. 3A. Una interpretación diferente y muy sugestiva del significado real de la participación militar hondureña en la economía, se encuentra en el trabajo de próxima aparición de James Dunkerley and Rachel Sieder "The Military in Central American Politics: Changes and Continuities", edición mimeografiada.

comienzo, la credibilidad ciudadana en las instituciones democráticas de reciente vigencia en el país. La discusión en torno a si se trataba de una transición a la democracia, que tenía como supuesto la existencia anterior de un régimen democrático cuyas bases la transición restauraba; o si más bien se trataba de un proceso democrático fundacional, que recién empezaba a colocar los pilares básicos de un nuevo sistema político, cedió ante hechos sociopolíticos incontrovertibles. A la corrupción, que la clase política recién llegada al poder se complacía en enrostrarse entre sí, se sumó un intento desesperado de asunción total del poder por parte del electo Presidente Jorge Serrano Elías.

El fracaso de la intentona golpista permitió que afloraran dos expresiones antitéticas de un mismo fenómeno político. De un lado, una reacción popular compaginada con movimientos al interior de las Fuerzas Armadas que se declaraban favorables a mantener el proceso institucional. Pero, de otro lado, emergió el fenómeno de un debilitamiento inexorable de todo el sistema institucional y particularmente de aquellas entidades sin las cuales es imposible imaginar siquiera un proceso verdadero de transición democrática: el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, los Partidos Políticos y la clase política dirigente en su conjunto.

Es así, como las encuestas realizadas en torno a la satisfacción ciudadana con las instituciones públicas, muestran en Guatemala que sólo hay una satisfacción positiva con la Procuraduría de Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral⁴. Esta satisfacción, sin embargo, no es particularmente elevada. Únicamente la Procuraduría de Derechos Humanos y el Tribunal Supremo de Elecciones resultan, respectivamente, con un saldo positivo de 32% y 18%. Porque el Ministerio Público, el Ejército y la Contraloría, presentan saldos negativos de -10, -12 y -13 respectivamente. Los índices correspondientes al Poder Judicial (-29), Congreso de la República (-31) y Policía Nacional (-34) son altamente negativos.

⁴ La encuesta fue realizada por la Empresa UNIMER, a solicitud del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, del 7 al 21 de agosto de 1993. La muestra fue de 600 entrevistados, con un nivel de confianza de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. El 54% fueron hombres y el 46% mujeres. Se tomó en consideración, además, la edad, la educación y la ocupación de los entrevistados.

Es obvio que tales valoraciones institucionales reflejan mucho más que una lectura ciudadana negativa sobre el desempeño de las principales instituciones del Estado. En primer término, dicen de la estructura y funcionamiento del Estado como un todo y, muy particularmente las entidades civiles que los componen. Pero, por otro lado, testimonia que el problema del Estado guatemalteco no tiene que ver tanto con los problemas propios de la función estatal en países desarrollados, como más bien con el funcionamiento de las instituciones civiles en una sociedad en desarrollo y con un bajo nivel de integración social-territorial.

La consecuencia política de una percepción semejante, tiene como correlato obligado una sobreestimación de las funciones y responsabilidades atribuidas a las Fuerzas Armadas. Es así como un 49% de la población considera que el número de sus efectivos es o poco (23%) o adecuado (26%), mientras que sólo un 36% considera como excesivo el número de efectivos con que cuenta el Ejército. Es así, también, que un 26% cree que el presupuesto de las Fuerzas Armadas debe aumentar; o que debe permanecer igual (26%), lo que da un resultado de un 52% de ciudadanos que no considera conveniente disminuir el presupuesto general de las Fuerzas Armadas. Tal distribución de opiniones se traduce en que un 68% de los entrevistados consideró beneficiosa la existencia del Ejército, contra un 21% que la estimó perjudicial. Las cifras se complican aún más al considerar el 44% de la población que los militares son los defensores de la democracia, de cara a un 37% que más bien los considera golpistas. Finalmente, un 78% de los entrevistados cree que el Ejército debe existir, frente a un minoritario 16% que considera que el Ejército debe desaparecer.

En materia de confianza en instituciones y organismos sociales y políticos, se aplicó una escala de confianza que va de uno (el nivel más bajo) a cinco (el nivel máximo), para valorar no sólo las instituciones del Estado sino también a tres entidades de la sociedad civil, constituidas por los partidos políticos, los medios de comunicación colectiva y la Iglesia Católica. Esta escala sirvió para ubicar en los primeros lugares de confianza ciudadana a la Iglesia Católica (2.8), los medios de comunicación colectiva (2.6), el Tribunal Electoral (2.2) y la Contraloría (2.0).

El Ejército ocupó la siguiente posición (1.9). Y a partir de allí se produce un descenso acelerado de las otras entidades estudiadas, en su orden, así: Poder Judicial (1.8), Congreso de la República (1.7), Policía (1.7) y, en último lugar, los partidos políticos (1.4).

El 64% de los entrevistados consideró que la Policía Nacional era corrupta. Le siguió el Congreso valorado igualmente como corrupto por el 60% de los entrevistados. El 52% consideró corrupto al Poder Judicial, el 50% al Ejército y el 49% al Poder Ejecutivo. El 40.5% afirmó estar convencido de que los políticos querían el poder para robar o enriquecerse.

En tales condiciones, es evidente que la valoración ciudadana respecto a las instituciones no sólo resulta altamente negativa, sino que constituye una fuente decisiva para la debilidad del sistema de instituciones civiles que deben consolidarse, para avanzar en el proceso de transición democrática.

En este sentido, la pérdida de credibilidad en lo existente y la insuficiencia institucional con que se cuenta, se combinan negativamente para contribuir a un clima socio-político que favorece el desbordamiento militar a la esfera civil y agudiza las consecuencias negativas de las políticas neoliberales en boga. Estas no sólo frenan el desarrollo de las instituciones estatales de carácter civil sino que más bien buscan reducir su presencia y función en la sociedad. Si se considera que uno de los graves problemas de la sociedad guatemalteca radica precisamente en las tareas inconclusas de integración social y territorial (esto es: población indígena y geografía no urbana apenas controlada por la Fuerza Armada), es evidente no sólo la dimensión negativa de las políticas neoliberales en materia de desarrollo institucional del Estado, sino obvia la imposibilidad objetiva de resolver los problemas de desmilitarización y modernización de las Fuerzas Armadas, en un contexto en el cual no hay condiciones para que las tareas de integración correspondientes puedan ser asumidas por instituciones civiles.

La alta credibilidad que muestran las encuestas respecto a los medios de comunicación colectiva, si bien ofrece un panorama que justificará un optimismo racional, se ve contradicha por la práctica frecuente en los países que recién emprenden la transición democrática.

tica, de aplicar raseros inflexibles y generalizados que impiden tanto la introducción de matices en los análisis políticos globales, como el prudente manejo de la información. Esto tiende a provocar que el enfoque de coyuntura termina debilitando la posibilidad de satisfacer el interés estratégico de transición a la democracia. El caso frecuente es el uso y abuso de la nueva libertad de información y comunicación, sin dar consideración a las necesarias políticas de equilibrio que, sin menoscabar el derecho irrestricto de los ciudadanos a estar correctamente informados, impidan que se convierta a la libertad de prensa en ariete demoleedor de los avances paulatinos en la construcción de un sistema democrático.

3. Como ha sido señalado por diversos autores, la transición democrática en El Salvador aparece como resultado de un agudo conflicto interno, en el cual ninguna de las fuerzas contendientes pareció alcanzar el nivel de eficacia y poder requeridos para dilucidar la confrontación en el campo de batalla. El proceso, complejo y paulatino seguido por las fuerzas políticas en conflicto para alcanzar la paz conforme a los Acuerdos de Chapultepec, abrió paso a importantes modificaciones constitucionales, legales e institucionales del Estado salvadoreño.

La convicción generalizada entre los actores internos del conflicto de que no era factible una victoria militar, se combinó con un interesante proceso socio-político específicamente salvadoreño. Este consistió en un esfuerzo, deliberado y políticamente bien organizado, del sector empresarial para recuperar el control y ejercicio del poder político de manos de los militares, en quienes lo habían delegado sobre todo a partir de los procesos críticos que culminaron con la insurrección campesina de 1932.

Esto ha facilitado un cierto grado de desarrollo en materia institucional, particularmente en el ámbito de la reestructuración de la Fuerza Armada, de la creación de una nueva Policía Nacional Civil, de la disolución de la Policía Nacional y la creación de un ambiente político que ha facilitado el libre juego de partidos y la confrontación electoral pacífica. Esto no significa que no resulten evidentes ciertas importantes deficiencias organizativas y funcionales, que han retra-

sado negativamente la plena consolidación de entidades como la Policía Nacional Civil en un ámbito nacional: o el funcionamiento, acorde con el nuevo estadio de desarrollo político-electoral del país, del órgano encargado de la organización y supervisión de los procesos electorales.

Pese a esas y otras dificultades para implementar las recomendaciones formuladas tanto por la Comisión de la Verdad, como por otros informes realizados sobre el estado y evolución de los derechos humanos en El Salvador es lo cierto que sí se ha logrado crear un ambiente de mayor distensión política, un cierto grado de credibilidad y una mayor confianza ciudadana en el proceso de construcción democrática. Los cambios finalmente alcanzados en la cúpula del Poder Judicial, ciertamente no resuelven los problemas institucionales ni las necesidades urgentes de un sistema de justicia moderno y eficiente, como el que necesita y al que aspira la sociedad salvadoreña; pero ha abierto una perspectiva de cambio y modernización, que brillaba por su ausencia hasta fechas muy recientes.

Es interesante destacar, así, que según una encuesta realizada en ese país⁵, la ciudadanía salvadoreña expresa una apreciación positiva respecto a la Policía Nacional Civil (12%) y a ONUSAL (4%). Salvo estas dos entidades todas las demás presentan un índice de satisfacción negativo: el Tribunal Electoral recibe un -1%; el Congreso -4%; el Poder Ejecutivo -5%; el Ministerio Público y el Ejército un -6% cada uno; la Contraloría -7%; el Poder Judicial -10% y la Policía Nacional -12%.

Es evidente que la lectura ciudadana respecto al funcionamiento de las principales instituciones que conforman al Estado salvadoreño, no sólo expresan una valoración negativa referida al desempeño específico de cada una de ellas en el ámbito de su respectiva compe-

⁵ La encuesta se realizó por la empresa UNIMER del 10 al 30 de setiembre de 1993. Se entrevistaron 600 personas, con un nivel de confianza de 90% y un error máximo de 3.3 puntos porcentuales. La distribución por sexo fue de 54% de varones y de 46% mujeres. Se tomó en consideración, además, la edad, educación y ocupación de los entrevistados.

tencia, sino que manifiestan una problemática doble. De una parte, retrasos notorios en el proceso de organización, funcionamiento y profesionalización de esas entidades. Y de otra, una falta de credibilidad del salvadoreño medio en la capacidad de los órganos del Estado de responder a sus necesidades socio-políticas más urgentes.

Esto adquiere expresión en el punto referido a la confianza que le merecen no sólo esas instituciones, sino entidades propiamente pertenecientes a la sociedad civil. Es así como, en una escala de 1 a 5, nuevamente la iglesia Católica recibe el puntaje más elevado (2.6), seguido por los medios de comunicación colectiva (2.4). Dos entidades ocupan la siguiente posición: la Policía Nacional Civil, con 2.3 y ONUSAL con 2.2.

El siguiente grupo está formado por el Tribunal Electoral, la Contraloría y el Poder Judicial, que reciben cada uno 2.1. Sigue luego el Poder Ejecutivo, el Ejército y la Policía Nacional con 2.0; y, en último lugar, el Congreso de la República y los Partidos Políticos que reciben sólo 1.9.

Es interesante señalar que el 54% de los entrevistados consideró que las Fuerzas Armadas debían mantenerse igual (40%), o aumentarse (14%), para sumar un total de 54% que considera que el presupuesto militar no debe disminuir. Esto se corresponde, perfectamente, con un 57% que considera necesaria su existencia.

Este aspecto adquiere un significado particular si se toma en cuenta la debilidad del universo institucional en El Salvador. En un conjunto de circunstancias internacionales, regionales y locales, en que se han perdido o están apenas en proceso de definición los referentes sociales, políticos y psicológicos fundamentales para la convivencia social, una valoración como la que se deriva de la encuesta de opinión comentada, expresa una clara tendencia a privilegiar dos extremos institucionales:

- a) En materia de seguridad, la confianza se otorga a la Fuerza Armada y, ahora con independencia organizativa y funcional después de los Acuerdos de Chapultepec, a la Policía Nacional Civil.

- b) En cuanto a la paz social y la solidaridad al interior de la comunidad nacional, la confianza se ubica en la Iglesia Católica.

Hay, sin embargo, indicios claros de que las otras instituciones pueden recuperar un espacio adecuado para sí, siempre y cuando se produzcan procesos de desarrollo institucional que contribuyan a mejorar sustancialmente su estructura, funcionamiento y credibilidad.

4. En Honduras el proceso de transición encontró condiciones no sólo diferentes en materia político-militar, sino partidaria. La existencia de dos partidos tradicionales –el Nacional y el Liberal–, junto a otros dos de más corta data, se unió a un papel gubernamental de *proxi* de la política norteamericana en la lucha entre el sandinismo y la llamada *contra*; y se tiñó de excesos propios de la doctrina de la seguridad nacional, que determinaron violaciones flagrantes de los derechos humanos, sobre todo en la forma de desapariciones forzadas, hoy documentadas no sólo por medio de revelaciones internas de la política hondureña, sino por la condenatoria de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado hondureño.

Sin embargo, propiamente hablando, la presión militar de la subversión no fue en ningún momento un factor decisivo de la política hondureña; ni logró ser, al fin de cuentas, el determinante principal para motivar la transición del régimen autoritario a uno de corte demoliberal. Esto contribuyó a reproducir un viejo esquema del sistema político hondureño, con componentes y actores bastante bien definidos: la cúpula de los dos partidos políticos principales, la institución presidencial y la Fuerza Armada, ésta última actuando no ya como árbitro sino como actor, tanto en lo político como en lo económico, por medio de su brazo financiero, comercial y empresarial, el Instituto de Previsión Militar (IPM).

La presencia foránea de los Estados Unidos en la vida política y económica del país; y la utilización de éste en una estrategia y táctica antisubversiva en la región, que difícilmente podía sustituir el perdido eje de poder regional que había constituido durante mucho tiempo la