

**América Central: Retrocesos y avances hacia la consolidación democrática.  
2005 – actualidad**

Reséndiz Sánchez, Tonatiuh

Universidad Nacional Autónoma de México – Colegio de Estudios Latinoamericanos

[in.teotl.in.yolotl@gmail.com](mailto:in.teotl.in.yolotl@gmail.com)

**Democracia, Democratización y Calidad de las Democracia**

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

***Resumen***

Se analiza el complejo proceso que está ocurriendo en América Central en las últimas décadas para alcanzar un sistema democrático viable y duradero, no toda la región tiene los mismos resultados ni presenta homogeneidad. Destaca Costa Rica por su fortaleza institucional que contrasta notoriamente con sus vecinos especialmente Honduras y Nicaragua quienes muestran serios problemas y deterioro. Por otra parte Guatemala y El Salvador han logrado significativos avances a pesar de ser democracias jóvenes emanadas conflictos armados internos finalizados en la primera mitad de la década de los años noventa del siglo pasado.

Desde los años noventa la región centroamericana está experimentando un esfuerzo complejo de tránsito hacia un sistema que pretende llegar a ser democrático. Con la excepción de Costa Rica, en el que la democracia tiene una tradición mucho más arraigada, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, tras los conflictos bélicos de la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX, se encaminan, en condiciones muy adversas, hacia el establecimiento un modelo de convivencia democrático.

Las tensiones políticas tradicionales, las grandes desigualdades, la consolidación del crimen organizado y la violencia, ya sea ésta política o criminal, condicionan el desarrollo de estas sociedades, en las que si bien se concurre a procesos electorales de forma periódica, no han dejado de presentar irregularidades, sorpresas desagradables, e incluso, como en el caso de Honduras en el año 2009, la presencia de nueva cuenta de los militares como actores políticos determinantes.

La democratización de la política centroamericana es relativamente reciente. Inició en Honduras en 1980, cuando los gobernantes militares comenzaron a ceder las sillas presidenciales a civiles democráticamente electos. En la siguiente década y media, los conflictos armados y la crisis económica terminaron con los antiguos regímenes autoritarios del istmo. A mediados de los años 90, cada sistema político se parecía al de Costa Rica, al menos formalmente, el cual había llegado a ser un sistema democrático desde mediados del siglo XX. Los integrantes de los poderes ejecutivos y legislativos han sido designados mediante elecciones competitivas, sin que los gobiernos tuvieran como objetivo eliminar a la oposición.

Hasta la década de 1980, “el istmo centroamericano fue gobernado principalmente por dictaduras militares; dichos regímenes, respaldados por los exportadores de café y banano, llegaron a ser el común denominador del paisaje político centroamericano, a los que se les ha denominado como ‘despotismos reaccionarios’. De esta manera, cuando la combinación de la guerra civil, la crisis económica y la presión internacional destruyeron dichos regímenes, los

centroamericanos tuvieron la oportunidad de experimentar con formas más abiertas de competencia política”<sup>1</sup>.

En la actualidad se han buscado mejoras para delinear pasos hacia la consolidación de la democracia. Entre ellas se encuentra establecer tribunales electorales, lo que se convirtió en un componente vital en los acuerdos de paz en Centroamérica. Sin embargo, la fortaleza de la gobernanza electoral en Centroamérica continúa sin afianzarse. En primer lugar, varios tribunales electorales de la región son más partidistas y menos profesionales de lo que podrían ser. En el istmo, el tribunal de Costa Rica es el organismo electoral con la mayor independencia formal o profesional. Los partidos no pueden nombrar a sus correligionarios para integrar el organismo electoral, sus magistrados permanecen en sus cargos durante largos períodos y corresponde al poder judicial elegirlos. El diseño del TSE minimiza el rol que los partidos juegan en seleccionar sus magistrados o jefes de más alto nivel. Su administración electoral es la segunda más autónoma en Latinoamérica.

El tribunal de El Salvador se encuentra en tercer lugar del istmo (y séptimo en la región latinoamericana). Este experimentó un decaimiento en su autonomía formal entre 1998 y 2006, lo cual se refleja en las persistentes deficiencias legales y administrativas en las elecciones de este país.

El tribunal electoral de Nicaragua se encuentra en cuarto lugar en Centroamérica (y está en un puesto intermedio en Latinoamérica). Los tribunales de Guatemala y Honduras ocupan el quinto y sexto lugares, respectivamente en Centroamérica (undécimo y décimo cuarto en Latinoamérica).

En segundo lugar, la mayoría de los sistemas de gobernanza electoral no han sido puestos a prueba. Ellos no han tenido que arbitrar una elección cerrada o en la que un partido de izquierda haya obtenido los votos suficientes para ganar una elección. Desde 1990, los vencedores de elecciones presidenciales se han impuesto con márgenes que exceden el 7% de los votos en todos los países, salvo en Costa Rica,

---

<sup>1</sup> Lehoucq, Fabrice. “La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades”. En: Revista de derecho electoral. No. 16, San José, Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, p. 4

donde la fragmentación del sistema de partidos políticos han llevado a multiplicar los candidatos presidenciales y a aumentar el margen de diferencia desde menos de un 3% en 1998, a un 7.5% en 2002 y 21.8% en 2010.

Si la llegada al poder de antiguos insurgentes (de izquierda en su mayoría), después de derrotar a sus antiguos rivales en comicios limpios y transparentes, puede ayudar a medir la solvencia de un tribunal electoral y del propio sistema electoral en general, también ello refleja la fortaleza de la democracia como un todo. En el caso de ganar los partidos de derecha y los partidos conservadores, históricamente aliados al poder militar, la prueba para los organismos electorales es mucho menos rigurosa, ya que esos partidos han tenido pocas dificultades para ganar elecciones, especialmente en situaciones donde los partidos de la izquierda eran excluidos de la competencia política. En Guatemala, el partido de URNG no ha ganado más que un puñado de escaños legislativos desde 1999, cuando por primera vez llevó candidatos para cargos de elección popular. No existen partidos de izquierda en Honduras.

La gobernanza electoral ha tenido una trayectoria más accidentada en Nicaragua. Aunque su sistema político superó una dura prueba en 1990, cuando la presidencia pasó de los Sandinistas a UNO, el apoyo y la observación internacionales fueron cruciales para asegurar este resultado. Desarrollos subsecuentes en la gobernanza electoral han minado el legado de estos logros. Un acuerdo entre el presidente Arnoldo Alemán (1996-2001), máximo líder del Partido Constitucional Liberal, y Daniel Ortega, permitió acabar con las constantes confrontaciones entre los presidentes no sandinistas y los diputados, pero con el costo de restringir el acceso de partidos nuevos y más pequeños a los cargos de elección popular.

Las reformas que crearon estos obstáculos a los partidos nuevos y pequeños fueron aprobadas en el año 2000. Entre 1996 y 2001, el número de partidos debidamente registrados cayó de 36 a 6. Más importante aún, este infame pacto redujo el porcentaje de votos necesario para ganar la presidencia de una mayoría (más del 50%) al 40% o 35% si el ganador del primer lugar obtenía un 5% de margen sobre su rival más cercano.

En el año 2006, dieciséis años después de que Chamorro lo había derrotado, Ortega regresó a la presidencia al conseguir 38% de los votos y ser el candidato menos impopular de la contienda electoral. Su principal rival, Herty Lewites, un ex Sandinista, falleció inesperadamente durante la campaña, y sus opositores liberales y conservadores se negaron a coordinar un único candidato entre ellos.

Existen esfuerzos para mejorar la vigilancia y la transparencia en el financiamiento de campañas en América Central. La Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó un nuevo Código Electoral en septiembre 2009, el cual acentúa las restricciones a las contribuciones privadas para las campañas y crea sanciones en caso de que ser transgredidas. El nuevo Código Electoral constituye un avance en la regulación del financiamiento de las campañas y reduce el total aportado por el Estado.

La reforma del financiamiento de campañas, así como el mejoramiento del registro de votantes, son temas que se encuentran en agenda en Guatemala y Honduras. Con respecto a El Salvador, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales las listas cerradas en 2010. Los conflictos que generó este fallo, sin embargo, llevaron a los partidos a reformar la forma que reciben y escrutan los votos, pero mantuvo el sistema vigente en cuanto a las candidaturas se refiere. Por primera vez en las elecciones legislativas de 2012, las papeletas incluían los rostros y nombres de los candidatos y se permitió la presentación de los candidatos independientes

Por otro lado, la región ilustra por qué la separación de poderes puede agravar conflictos y por qué el presidencialismo puede poner a la democracia bajo presión. Cuando los presidentes no son capaces de conseguir el suficiente apoyo de los legisladores para aprobar sus iniciativas, tienen que enfrentarse con otros poderes del Estado.

Los presidentes de la región no han disfrutado del apoyo de mayorías estables en sus congresos. Solamente dos en promedio son elegidos con el apoyo de la mayoría en el Legislativo: Nicaragua (un promedio de 53.4% entre 1984 y 2006) y Honduras (un promedio de 52.5% entre 1981 y 2010). El presidente de Costa Rica cuenta con el apoyo del promedio de 46.3% (1982-2010) de sus diputados. Los

presidentes de El Salvador y Guatemala poseen aún menos apoyo: un promedio de 41.8% (1985-2009) y un promedio de 39.7% (1985-2007), respectivamente.

Los promedios para Costa Rica y Guatemala ocultan una tendencia a la disminución en el tamaño del grupo parlamentario dispuesto a colaborar con sus presidentes. En las últimas elecciones de este periodo, el partido del presidente ha ganado el 40% y el 31% de los diputados, respectivamente.

Los presidentes que cuentan con el apoyo de mayorías legislativas parecen tener mayor éxito. El presidente de Honduras, el cual posee la bancada legislativa más numerosa, obtiene la aprobación del congreso de más de tres cuartos de sus proyectos de ley. El presidente de Costa Rica obtiene más de la mitad de lo que somete a la Asamblea Legislativa, aunque otra investigación demuestra que ese porcentaje ha ido disminuyendo.

Una diferente, pero complementaria, valoración del éxito legislativo de los presidentes llega a conclusiones similares; el presidente de Honduras es responsable de más de dos tercios de la legislación promulgada. Los presidentes de Costa Rica y Guatemala muestran una disminución en las iniciativas legislativas aprobadas. Una investigación menos sistemática sobre las políticas legislativas en El Salvador y Nicaragua sugiere que los presidentes adquieren compromisos con otros partidos para conseguir la aprobación de partes claves de sus agendas legislativas.

En El Salvador por ejemplo, ARENA realizó negociaciones con el PCN para promulgar su agenda neoliberal entre 1994 y 2009. La cooperación entre ARENA y el PCN inhibió una parálisis entre el FMLN y ARENA, así se evitó una polarización que ha llevado a un choque de poderes y al desplome de la democracia en otros países.

Los conflictos entre poderes electos del Estado han derivado en crisis del régimen cuando los presidentes no pueden contar con las mayorías legislativas para aprobar proyectos de ley. Un claro ejemplo fue la crisis ocasionada por un presidente cuya

agenda había sido obstaculizada no solo por el congreso sino también por la Corte Suprema. El derrocamiento, ejecutado por el ejército, del presidente del Partido Liberal, Manuel Zelaya -a mediados de 2009- fue producto de más de un año de choques entre el presidente y las instituciones de control horizontal. Zelaya trató de llevar a cabo un referéndum mediante el cual los hondureños aprobarían su petición de que una Asamblea Constituyente fuera convocada para reformar la Constitución de 1982 a fin de permitir su reelección consecutiva. Para el final de su periodo, Zelaya mantenía el apoyo de menos del 48.4% de los diputados electos por el Partido Liberal en los comicios de 2006. Después de que la Dirección de Probidad Administrativa y el Tribunal Nacional de Elecciones se rehusaran a sancionar el referéndum, Zelaya destituyó al jefe del Estado Mayor Conjunto por no cumplir con su orden de ayudar a la oficina de estadística a sostener los resultados de las encuestas. Cuando la Corte Suprema reinstaló al General, la Fiscalía, sorprendentemente, obtuvo la autorización del Corte Suprema de Justicia para el arresto del presidente Zelaya. Después de meses de encontrarse en un empate político que atrajo la atención del mundo, se convocaron nuevas elecciones, en las cuales el candidato del Partido Nacional, Porfirio Lobo Sosa fue electo presidente de forma regular según los comicios de noviembre 2009, aunque estos resultados no fueron reconocidos por muchos países. Nicaragua ha sido escenario de crisis inducidas institucionalmente y de las más astutas, aunque antidemocráticas, soluciones para las recurrentes confrontaciones entre los poderes del Estado.

Ahora, ¿existen mecanismos que vinculen la pobreza con el decaimiento de un régimen supuestamente democrático? Una respuesta es que los ciudadanos se desencantan con la democracia cuando sus ingresos caen. Que las tasas de participación electoral sean las más bajas en Honduras y Guatemala, dos de los sistemas políticos menos funcionales en el istmo, es consistente con esta línea de razonamiento. Seligson y Booth, expertos en estudios de opinión pública y legitimación realizaron un ambicioso proyecto de opinión pública en América Central; en él notaron que Honduras era, en los años anteriores al derrocamiento de Zelaya, el país latinoamericano “con el nivel más alto de ciudadanos triplemente insatisfechos, con un relativamente bajo apoyo para la democracia, con un alto

apoyo a los golpes de estado, métodos de confrontación política y rebelión”<sup>2</sup>. La opinión pública guatemalteca sufre de un síndrome similar, que según Seligson y Booth crea un ambiente en el que los políticos se envalentonan pues no temen los costos de mantener a rivales (y votantes) rehenes de sus demandas. Si los votantes culpan a todos los políticos por la intransigencia de algunos, la rendición de cuentas, mecanismo clave para de una democracia de alta calidad, se fractura. Si la opinión pública no recompensa el comportamiento responsable, entonces los ciudadanos terminan consintiendo que los políticos continúen defendiendo sus intereses privados, o peor aún, que se abran canales para la corrupción y el extremismo.

Por otro lado, si bien es cierto que la recesión lleva al descontento y a la actividad de protesta, la investigación referida muestra que “el declive económico no deteriora el apoyo a los valores democráticos y a sus instituciones. Los ciudadanos no renuncian a la democracia. Son las élites las que típicamente socaban la democracia. Fue la élite económica la que se benefició de cada país y la que apoyó, descaradamente, los viejos órdenes autoritarios. Son los miembros de la clase política los que han tomado las decisiones en varias repúblicas centroamericanas para inhibir la profundización de la democracia”<sup>3</sup>.

Los incentivos que encuentren los políticos para mantenerse en el poder. La resignación a convertirse en parte de la oposición, dentro economías con pocas oportunidades generadoras de empleos, es una opción menos atractiva que elaborar maneras ingeniosas de quedarse en el poder. Estos son, presumiblemente, los cálculos que realizan los presidentes, lo que explica por qué en Honduras, el ejército, en asocio con la Corte Suprema y el Congreso, derrocaron al presidente Zelaya en 2009 cuando él manifestó su intención de postularse para la reelección consecutiva. Similares motivos explican por qué en Nicaragua, la fracción de los sandinistas afines a Ortega se unieron con el presidente Alemán y su parte de los liberales para levantar barreras a la entrada de nuevos partidos, a finales de los años noventa. A su regreso al poder, el presidente Ortega nombró magistrados

---

<sup>2</sup> Booth, John A. & Seligson, Mitchell A. *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. Texas, University of North Texas, 2009, p. 215

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 218



afines a sus intereses en la Corte Suprema, para declarar inconstitucional la prohibición contra la reelección presidencial consecutiva.

Existen dos dimensiones a partir de las cuales es posible abordar las diversas experiencias democráticas. Por un lado, aquella que registra el funcionamiento, los éxitos, límites y problemas de las instituciones electorales-representativas. Por otro lado, la constitución del universo de la desconfianza democrática, expresada en los contrapoderes sociales informales destinados a compensar la erosión de la confianza en la institucionalidad democrática, mediante expresiones que politizan y organizan, justamente, tal desconfianza social. La experiencia de sociedades como Guatemala o El Salvador, cada una con su propia y excepcional historia, experimentan una radical desconfianza que, sin embargo, se organiza desde espacios de contingencia, sin un ordenamiento sistemático, desde donde confronta los valores liberales y comunitarios de integrar sociedades plurales. La respuesta se expresa en los alarmantes índices de emigración, la construcción de tejidos articulados en estructuras criminales y la consecuente criminalización de núcleos familiares y barriales territorializados como objetivos de aniquilación entre las propias pandillas y por parte de las fuerzas de seguridad del Estado. A partir de la toma de los espacios vacíos, en los que el Estado y el régimen democrático nunca no ejercen presencia constructiva o que derivan de un espacio traumatizado por la violencia experimentada por las guerras, se experimentan formaciones sociales con profunda desconfianza a la democracia procedimental, al Estado, y a la retórica de los valores democráticos y el mito de la ciudadanía.

Históricamente la democracia se ha manifestado siempre como una promesa y un problema a la vez. Promesa de un régimen acorde con las necesidades de la sociedad sobre la realización de un doble imperativo de igualdad y autonomía. El proyecto democrático ha quedado siempre incumplido allí donde se lo proclamó; jamás hemos conocido regímenes plenamente democráticos y de allí que la desconfianza haya convivido permanentemente con las esperanzas. El principio de la construcción electoral de la legitimidad de los gobernantes y la expresión de la desconfianza ciudadana respecto de los poderes han estado así prácticamente siempre vinculados. Desde esta perspectiva, la estricta lectura de la realidad social experimentada en América Central a lo largo de su historia conlleva a reconocer los

dos polos que tensan a la idea de democracia como promesa (casi siempre frustrada) y como proyecto generador de una recurrente desconfianza. Bajo esta perspectiva situada, es que se intenta recuperar la teoría en torno a la democracia, así como también criticar sus recurrentes instrumentalizaciones académicas y políticas.

No cabe duda que la existencia de un régimen democrático es condición esencial para la constitución de un proceso de integración moderno y eficiente. Obviamente pueden producirse ejercicios de unión o anexión política sin democracia. De hecho, “la experiencia centroamericana con la integración durante la primera mitad del siglo XIX y de manera intermitente a partir de entonces y hasta la creación del SICA en 1991, estuvo signada por el militarismo y la autocracia. No obstante ello, las cuatro condiciones básicas de la democracia moderna son indispensables para la existencia de una integración real, a saber: Elecciones libres, limpias y periódicas. multipartidismo efectivo. Existencia de un Estado de Derecho funcional. Respeto de todos los Derechos Humanos”<sup>4</sup>.

Puede afirmarse que hablar de “democracia” en la época actual, conlleva la admisión de un concepto que ha mucho dejó de limitarse a las variables electorales. En efecto, casi sin excepción se entiende que “la democracia “moderna” apela a un conjunto de factores entre los cuales, como ya se indicó, los electorales son muy importantes pero no únicos. En ese sentido hay consenso en cuanto a que “esa” democracia, la actual, ha de ser casi un sinónimo de “desarrollo humano”; valga decir, un estado en donde la persona y las personas viven idealmente libres de temor y de necesidad, regidos por un marco normativo e institucional que garantiza el ejercicio de todos sus derechos en un ambiente de paz y estabilidad”<sup>5</sup>.

La pregunta que habría que hacerse, entonces, es si la integración y la gobernabilidad democrática en Centroamérica, siendo como son parte de un mismo “continuum” histórico, continuarán caminando por el mismo camino de aquí para

---

<sup>4</sup> Solís Rivera, Luis Guillermo. *Integración Regional y Gobernabilidad Democrática en Centroamérica: Notas para un debate*. San José, FLACSO ediciones, 2009, p. 2

<sup>5</sup> Briceño Jiménez, Roberto. “Honduras: la dictadura de un bloque de clases oligárquicas y el movimiento de resistencia popular”. En: Medina Nuñez, Ignacio (coord.). *Centroamérica: democracia, militarismo y conflictos sociales en el siglo XXI*. Buenos Aires, El Aleph ediciones, 2010, p. 174

adelante. O si, “como pareciera indicar la evidencia empírica, más bien se separarán y discurrirán por sendas que podrían llevarlos a una extinción temprana. Si ello ocurriera, estaríamos a las puertas de una etapa de nueva violencia y desestructuración institucional de proporciones inimaginables; de una etapa que recordaría más al pasado que se quiere olvidar, que al futuro que se avizoraba a finales del siglo pasado, a pocos años de haber concluido las guerras fratricidas en el área”<sup>6</sup>. Lo que sí hay que decir, sin embargo, es que la responsabilidad final de la gobernabilidad democrática en Centroamérica seguirá siendo principalmente de los Estados Naciones que la conforman. De las partes y no del conjunto.

Fuentes:

Booth, John A. & Seligson, Mitchell A. *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. Texas, University of North Texas, 2009.

Lehoucq, Fabrice. “La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades”. En: *Revista de derecho electoral*. No. 16, San José, Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, p. 3-45.

Medina Nuñez, Ignacio (coord.). *Centroamérica: democracia, militarismo y conflictos sociales en el siglo XXI*. Buenos Aires, El Aleph ediciones, 2010.

Rovira Mas, Jorge. “Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: un enfoque para su análisis”. En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*, San José, Universidad de Costa Rica, No. 28, 2002, p. 9-56.

---

<sup>6</sup> Uc, Pablo. *La intermitente democracia en América Central : una lectura geo-histórica de los ciclos democráticos (1980-2010) y su reciente desenvolvimiento en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. Buenos Aires, CLACSO ediciones, 2014, p. 86

Sirevaag, Kjersti. "Una evaluación crítica sobre la calidad de la democracia en Costa Rica después de 1980: crisis económica, desintegración social y cambio político". En: *Revista de derecho electoral*. No. 12, San José, Tribunal Supremo de Elecciones, 2011, p. 100-162.

Solís Rivera, Luis Guillermo. *Integración Regional y Gobernabilidad Democrática en Centroamérica: Notas para un debate*. San José, FLACSO ediciones, 2009.

Uc, Pablo. *La intermitente democracia en América Central : una lectura geo-histórica de los ciclos democráticos (1980-2010) y su reciente desenvolvimiento en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. Buenos Aires, CLACSO ediciones, 2014.