

**LOS PARTIDOS POLITICOS ACTORES DE LA
INSTITUCIONALIZACION DEMOCRATICA EN
CENTROAMERICA.**

**Por:
Felix Ulloa hijo.**

Middlebury College

Middlebury Vermont

Verano 2000

LOS PARTIDOS POLITICOS ACTORES DE LA INSTITUCIONALIZACION DEMOCRATICA EN CENTROAMERICA.

Felix Ulloa hijo.

PRIMERA PARTE

Introducción.

El presente trabajo, pretende analizar el papel de los partidos políticos en el marco de los procesos político-institucionales que actualmente se desarrollan en la región centroamericana, desde los ejes de la integración; pretendiendo trascender aquellas visiones nostálgicas de la República Federal del Siglo XIX, para atender las demandas de los acelerados procesos de la globalización, que exigen -más allá de las buenas intenciones de los gobernantes y de las expectativas sobre las ganancias de los empresarios- una sólida institucionalidad regional; capaz de demostrar que la estabilidad y la gobernabilidad democrática son parte de una nueva realidad.

Hechos recientes como los diferendos limítrofes y las tensiones generadas entre Honduras y Nicaragua, dada la ratificación hondureña a un tratado con Colombia, que afecta la soberanía nicaraguense en su mar territorial; entre Honduras y El Salvador, creada en torno la isla Conejo, que pone en duda la soberanía salvadoreña sobre la misma; así como las desafortunadas declaraciones del Presidente de Guatemala en relación al Parlamento Centroamericano “PARLACEN”, no sólo justifican sino que demandan de los partidos políticos de la región, un papel más protagónico y acorde con los desafíos de los nuevos tiempos.

También hay que considerar como elemento positivo, la resolución de la Corte Centroamericana de Justicia, del 14 de febrero de 2000, reconociéndole al PARLACEN sus funciones originarias, dada la ratificación del Tratado Constitutivo por el quinto país, Panamá. Entre estas funciones se destaca el nombramiento por parte del PARLACEN, de

los funcionarios del mas alto nivel de los organismos del Sistema de Integración Centroamericana

En ese contexto, el papel de los partidos políticos se vuelve crucial. Ya que además, son ellos los que dan legitimidad a los gobiernos, parlamentos, municipios y por consiguiente a los otros órganos de elección de segundo grado como las Cortes Supremas de Justicia, autoridades electorales, contraloras, etc., que conforman la institucionalidad de cada estado. Además, con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana “SICA” mediante el Protocolo de Tegucigalpa de 1993, la institucionalidad regional comienza a perfilar una tendencia que, sin lugar a dudas, desembocará en espacios de caracter comunitario. Los partidos políticos de la región tienen un rol protagónico en este proceso.

Ahora bien, los seis estados Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, que conforman esta región, han aceptado de manera oficial y en importantes instancias del sistema, a un nuevo estado en una calidad muy especial: La República Dominicana. Su presencia como observador en el Parlamento Centroamericano, con diputados que provienen de partidos políticos, genera para tales institutos una responsabilidad similar a la que se demanda de sus homólogos centroamericanos. Por ello, también incluiremos una visión de su trabajo tanto en la isla como en la institucionalidad centroamericana.

En cuanto a la teoría clásica que les asigna a los partidos políticos un papel de intermediación y canalización de intereses de la sociedad civil hacia la sociedad política (o estado), haremos una breve consideración de como están actuando y como son percibidos por la sociedad en su conjunto, en el desempeño de ese papel.

La institucionalidad regional

Actualmente Centroamérica se inserta en el Siglo XXI, rompiendo con una tradición histórico-cultural precolombina, que se mantuvo después de la conquista, de la colonia y aún con los estados nacionales surgidos en el Siglo XIX y que ha funcionado hasta la fecha. Me refiero a esa definición geográfica, étnica, antropológica, cultural, etc., que denominó Mesoamérica, al espacio territorial que hoy se conoce como las Repúblicas Centroamericanas y parte del territorio mexicano. En efecto, la incorporación de la República Dominicana a los modernos procesos de integración regional, modifica ese esquema, pues durante siglos, el Caribe se conceptuó como una entidad aparte no sólo por su ubicación geográfica, sino por los componentes culturales, que hacían diferentes a esas islas anglófonas y francófonas, del resto de naciones de América Central.

La explicación que encontramos, es que, los doctrinarios de la integración han brindado mayor atención a la dimensión institucional de los estados, que a la realidad propia de los pueblos. Solamente así podemos entender la afirmación de Perez Brignoli cuando dice: “La Patria Centroamericana ha sido redefinida varias veces a lo largo de la historia y, sin

duda, lo será de nuevo en el futuro. Por ahora, no tienen lugar en ella la “Centoramérica indígena” y la “Centroamérica negra”. (Perez Brignoli, 1999, 38).¹

En esta región, durante las décadas anteriores, los modelos autoritarios sostenidos por férreas dictaduras militares y la política exterior de los Estados Unidos hacia la región, no permitieron que se desarrollaran procesos de institucionalidad democrática. El traslado mecánico de conceptos propios de la guerra fría, el temor al ejemplo cubano y, los propios intereses de las burguesías y oligarquías locales, condicionaron cualquier intento de integración, de construcción de democracia y por ende de institucionalidad.

En esa línea de acción, los partidos políticos gobernantes, que expresaban los intereses de esos sectores, no tenían en sus agendas ni entre sus prioridades, los cambios estructurales necesarios para modificar esos viejos modelos.

Tuvieron que ensayarse formas alternativas de organización, pasar de la lucha política a la lucha armada y a la insurrección, sufrir largos períodos de conflictividad y guerra durante los años setenta y ochenta, para que, finalmente, se abrieran espacios democráticos que permiten en la actualidad, una actividad política, plural y sin exclusiones.

De ahí que los fallidos intentos integracionistas de la década de los veinte, los esfuerzos de los sesenta y las iniciativas surgidas en plena guerra, con Esquipulas I y II, estén ahora en proceso de consolidación, al reconocer mediante el SICA, la vigencia y actividad tanto de los órganos fundamentales como el PARLACEN, La Corte Centroamericana, la Cumbre de Presidentes y la Secretaría General, como las Subsecretarías Técnicas y las instituciones permanentes especializadas.

Y no podía ser de otro modo, si queremos ser tomados en cuenta en el mundo actual. Una vez superada la bipolaridad que nos mantuvo dentro de la confrontación Este-Oeste, las naciones pobres y periféricas como las nuestras sólo tienen el camino de la integración como prerequisite para apuntarse en los modelos de globalización. Y un proceso de tal índole demanda del apoyo político y de la asistencia técnica y financiera de la comunidad internacional, especialmente de la europea; ello significa abrirse al examen de los mentores, quienes utilizan para medir nuestro accionar, parámetros democráticos poco aplicados en estos países. De ahí que el imperativo de impulsar procesos de democratización no sea simplemente una necesidad de los propios estados ex-autoritarios, sino una condición para el apoyo externo.

Con lo anterior podemos concluir, que este estadio superior de institucionalidad democrática en el istmo centroamericano, se debe a la acción de dos factores, uno interno en el cual las fuerzas políticas democráticas y revolucionarias dieron un gran aporte; y, en el otro externo, los condicionamientos de la comunidad internacional que, sin ser determinantes, dieron un fuerte impulso a la creación de toda esa infraestructura institucional; aportando no sólo un paradigma –como el caso europeo– sino también asistencia técnica y financiera y, sobre todo, el ejemplo de su viabilidad en condiciones más adversas que las que se encuentran en nuestra pequeña región.

¹ PEREZ BRIGNOLI, HECTOR. Breve Historia de Centroamérica. Alianza Editorial, S.A.. Segunda Reimpresión 1990. Madrid. España.

Los partidos políticos, especialmente los tradicionales, que veían en la institucionalidad regional como el PARLACEN, la oportunidad para jubilar a su gerontocracia o enviar a un exilio mas o menos dorado a incómodos dirigentes, se han percatado de la importancia de tales instancias en los últimos tiempos, particularmente por el protagonismo de algunos ex-jefes de estado,² quienes han logrado incidir en las agendas de los gobiernos; por ello, están cambiando su percepción en el papel de las mismas y han comenzado a destacar hacia ellas a cuadros de primer orden.

De ahí que la interlocución con actores del primer mundo como la Administración y el Congreso de los Estados Unidos, la Unión Europea, los parlamentos de diversas regiones y continentes, la interacción con la Cumbre Presidenciales, etc., vaya marcan una nueva actitud y dinámica por parte de los institutos políticos centroamericanos.

Otro logro positivo es la toma de conciencia sobre temas que, en tales partidos eran tabú, como los derechos humanos, la teoría de género, la preocupación por el medio ambiente, entre otros; y que hoy son parte de su diálogo –impensable hace solo unos años- con instituciones de la sociedad civil.

En ese orden, podemos afirmar con propiedad que el fortalecimiento institucional en Centro América, desde la perspectiva de los órganos y organismos de la integración, ha servido para que los partidos políticos puedan actualizar sus agendas, modificar sus discursos y democratizar sus prácticas, junto a otro grupo de ventajas colaterales que les han sido proporcionadas.

Funciones Básicas de los Partidos Políticos: Intermediación y Representación.

Una vez aceptados los procesos de paz que desmontaron las maquinarias de guerra en la región, tanto las que se dieron entre los estados (no declaradas pero activas) por interpósitas fuerzas irregulares, como los conflictos armados internos, que redujeron el papel de los partidos políticos a un protagonismo de tercer orden, éstos han vuelto a cobrar su perfil social. La confianza que la sociedad le devolvió a los procesos electorales, los cuales se vieron legitimados por actitudes como la entrega del poder por parte del Frente Sandinista de Liberación Nacional “FSLN” en Nicaragua en 1990, después de su derrota electoral o la erradicación de los fraudes electorales en El Salvador durante las elecciones de esta década, constituyó la mejor oportunidad, que nunca antes habían tenido, los partidos políticos de la región en este siglo, para afianzar su papel de intermediarios legítimos y conductos idóneos para la representación popular.

Sin embargo, sus prácticas antidemocráticas, los escándalos de corrupción, la falta de ética en el ejercicio del poder público, su incapacidad técnica para gobernar, dada la ausencia de un servicio civil profesional y el abuso en el clientelismo, la resistencia a la fiscalización de sus finanzas (en algunos países como El Salvador) y su rechazo al principio de rendición de cuentas, son entre otras causas, las que les están haciendo perder ese capital político heredado.

² Es bajo la Presidencia de Carlos Roberto Reina, ex Jefe de Estado hondureño, que el PARLACEN acude a la Corte Centroamericana de Justicia a reclamar sus funciones plenas, obteniendo la resolución favorable a pesar de la oposición costarricense.

Para entender un poco el presente de los partidos políticos, quizás sea necesario recordar su origen, el cual no es de larga data. Como señala Duverger, los partidos políticos como tales, vienen apenas del siglo pasado; no obstante que se les llamó partidos a una serie de entidades como los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias de Francia, a los grupos aglutinados alrededor de un condotiero en Italia, a las divisiones administrativas en la época colonial en nuestras provincias y otras más, sin embargo nos dice el politólogo francés que: “ En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos.” (Duverger 15, 1994)³

Con toda seguridad, la sociedad moderna, de masas, requiere de estas instituciones para poder procesar las cada vez mas numerosas y complejas demandas de la población, que en los sistemas de democracia representativa, exigen forma ágiles para hacer llegar no sólo a los representantes a las instancias del estado, sino también sus planteamientos con el indudable propósito de recibir respuestas y soluciones inmediatas. Estos modelos de democracia moderna fueron tomados -dice Bobbio- de “la democracia de los antiguos, especialmente de la pequeña ciudad de Atenas, en los momentos felices en los que el pueblo se reunía en el Agora y tomaba libremente, a la luz del sol, sus propias decisiones después de haber escuchado los diversos puntos de vista de los oradores” (Bobbio 25, 1994)⁴.

Con la población actual esas formas de democracia directa son imposibles, de ahí que se requiera de entidades intermediarias como los partidos políticos para accionar las democracias representativas, que no son otra cosa en el pensamiento del filósofo italiano que “las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin; eso es todo.” (Bobbio 34, 1994).⁵

Pero la exacta necesidad de las democracias modernas de contar con tales instituciones, al menos en su mejor etapa a mediados de este siglo, la entendió Kelsen, (citado por Roberto L. Blanco Valdez) quién no los dimensionó desde una perspectiva eminentemente jurídica como podría pensarse, cuando afirmó “ son explicables las tendencias –si bien hasta ahora no muy vigorosas- a insertar los partidos políticos en la Constitución, conformandolos jurídicamente con lo que de hecho son ya hace tiempo: órganos para la formación de la voluntad estatal.” sino que, el jurista amplía su visión y nos dice “Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos.” (Blanco Valdez 49, 1990)⁶.

Constitucionalizados los partidos políticos en casi todas las cartas magnas europeas después de la II Guerra Mundial (España lo hizo hasta 1978 por razones obvias), éstos adquirieron el protagonismo que haría realidad el pronóstico kelseniano de que la

³ DUVERGER, MAURICE. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. Decimocuarta reimpresión. Mexico 1994.

⁴ BOBBIO, NORBERTO. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. Cuarta reimpresión. Mexico 1994.

⁵ *Ibidem*, p. 34

⁶ BLANCO VALDEZ, ROBERTO L. Los Partidos Políticos. Editorial Tecnos S.A. Temas Claves de la Constitución Española. Madrid España 1990.

democracia moderna nos llevaría a un *Estado de partidos*. Kelsen no lo decía en sentido peyorativo, más bien era el deseo de generar un mecanismo ágil entre la gestión de los intermediarios y la respuesta del estado.

Sin embargo, en algunos de nuestros países, la constitucionalización que se llevó a cabo en la década de los ochenta, se entendió como el derecho a monopolizar la representación de la voluntad popular, con lo que se ha generado una partidocracia legalmente amparada, que está sustituyendo los elementales derechos de sus miembros y de los ciudadanos en general, tanto en la toma de decisiones internas como en las políticas públicas, al reservar las grandes decisiones a las cúpulas del partido. Igual sucede al momento de postular candidatos a cargos de elección popular, donde el partido se convierte en el vehículo indispensable, a veces el único como lo señala el artículo 85 de la Constitución salvadoreña.

Con esos antecedentes, resulta más fácil comprender porqué algunas de las funciones básicas de los institutos políticos se encuentran en crisis.

Por ejemplo, la representación, que como hemos visto en este recorrido histórico, es casi la razón de ser de los partidos, está duramente cuestionada entre otras razones por las que señala Juan Mendez “la incapacidad de las instituciones políticas para realizar eficiente y eficazmente sus funciones. La excesiva burocratización y crecimiento desmedido de los aparatos estatales, la corrupción manifiesta en diversos estratos de la manifestación pública y los bajos niveles de participación y control que tiene la sociedad sobre las instituciones políticas, son algunas de las manifestaciones actuales de esa falta de legitimidad política.” Agrega Mendez que otro factor es la percepción de que tiene la opinión pública de los partidos como maquinarias electorales y no como organizaciones representativas de corrientes de pensamiento, lo mismo que su falta de crecimiento cualitativo. (Mendez s/n 1998)⁷

Wilmer Campos, un dirigente campesino costarricense apunta otros señalamientos que personifican la actividad y praxis partidaria, por la actitud o actuación de sus dirigentes, lapidariamente dice” La gente sigue pensando que a los políticos no les importan sus problemas ni sus necesidades. Y ésto está vinculado a esa visión sospechosa de que la carrera política tiene que ver con otros intereses fundamentalmente muy reducidos de pequeños grupos, de enriquecimiento”.

Algunos han querido sino justificar al menos explicar esta crisis de representatividad, desviando la atención hacia los sistemas electorales, los cuales dadas sus imperfecciones agravan la situación, especialmente en materia de registros electorales desactualizados y plagados de impurezas, que en el caso del abstencionismo, magnifican la falta de apoyo ciudadano a los partidos contendientes en los procesos electorarios. Esto resulta ser relativamente cierto si examinamos experiencias electorales en democracias emergentes o sociedades post conflicto, como Papua Nueva Guinea o Sudáfrica, donde el diseño del sistema electoral permitió que el partido mayoritario se legitimara, cediendo espacios a

⁷ MENDEZ, JUAN. Partidos y Representatividad. PARTIDOS Y ELECCIONES EN CENTROAMERICA. Fundaungo y Fundación Friedrich Ebert. Compilación de Ricardo Cordova Macias y Carlos Guillermo Ramos. San Salvador El Salvador. 1998.

los partidos de las minorías y con ello la legitimidad del sistema político permitió una transición democrática mas sostenida y estable.

En nuestra América Central, los partidos políticos no ha tenido que sufrir esa crisis de representatividad por enfrentar problemas de clivajes (o líneas de conflicto) como se observa en sociedades polarizadas por razones ideológicas, étnicas o religiosas. Por ello la crisis se percibe como parte de la homogeneidad racial, cultural y religiosa de la Centroamérica criolla y mestiza. Pero cuando se desarrollen plenamente problemas como los de la Costa Atlántica de Nicaragua, los conflictos interreligiosos que se reflejan en algunas plataformas de partidos, así con el surgimiento de reivindicaciones de los pueblos Maya en Guatemala, entonces veremos otra arista de esta crisis de representatividad y la necesidad de recurrir al diseño de sistemas electorales que les proporcionen alguna solución.

Para finalizar este tema, diremos con Dieter Reicht: “ Sin embargo, la mayoría de veces cuando se alude al tema de la representatividad, no se habla exclusivamente de la representatividad electoral (tamaño de las circunscripciones, métodos para declarar a los ganadores, número de candidatos por circunscripción). La crítica a la falta de representatividad de los partidos va dirigida a señalar la distancia, el desfase entre las posiciones de los representantes partidarios y los anhelos e intereses del electorado. Este desfase, cuya constancia queda la mayoría de las veces en la subjetividad del crítico, es lo que muchos entienden por crisis de representatividad y falta de representación de los partidos políticos.” (Rechter 115, 1995)⁸

En cuanto a la crisis en su papel de intermediarios entre la sociedad civil y la sociedad política o estado, considero que lo que ha sucedido es una deformación del concepto y una derivación a prácticas corruptas.

La mediación como concepto tradicional, otorgaba a los institutos políticos la capacidad de interlocución con el estado en sus diferentes instancias. Eran los partidos, especialmente los de oposición quienes se adjudicaban esa función de interceder por sus bases de apoyo ante los gobiernos, para la consecución de algunas reivindicaciones o negociar con el partido oficial cuotas de influencia para el desarrollo de algunas actividades en favor de sectores, comunidades o grupos sociales, excluidos de los proyectos gubernamentales.

En cuanto a los partidos oficiales, siempre usaron esa capacidad de influir en los planes y programas de gobierno, para mantener el clientelismo político que les garantizara resultados electorales favorables.

El concepto como tal, se fue deformando tanto por esas mismas prácticas viciadas, que la opinión pública comenzó a identificar como gestiones en provecho propio de los partidos, de sus dirigentes o sus círculos próximos, al extremo que otros sujetos fueron asumiendo el papel de intermediación con mayor eficacia. Entre estos sujetos están sin duda los medios de comunicación, los cuales con el giro que tuvieron los espacios informativos, los programas de opinión, el periodismo investigativo, los servicios a la comunidad entre otros, se volvieron en efectivos canales de pedir, denunciar, reconocer, evaluar etc. a los

⁸ RICHTER, DIETER. Los sistemas de transmisión de intereses políticos. Partidos Políticos en la Democracia. Fundación Konrad Adenauer-CIEDLA. Buenos Aires. 1998.

funcionarios públicos, la prestación de los servicios del estado, la gestión de los municipios, legislaturas, tribunales y demás órganos y funciones del estado.

Es curioso que en la mayoría de las encuestas de opinión en materia de confianza social y política, los medios de comunicación encabezan las preferencias y los partidos se encuentran en los últimos lugares. Hubo también el surgimiento de otros sujetos como las ONG's, algunas instituciones religiosas, académicas y comunitarias, que vinieron a reemplazar a los partidos políticos, con mucha más eficiencia dada la especificidad de sus áreas de trabajo, su autonomía frente al poder público, su ausencia de compromisos con el sistema político, en fin su mayor libertad de acción y expresión.

Este fenómeno es reconocido por Lorena Vasquez, quien en su calidad de Secretaria General del Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica, acepta: “ Los partidos políticos teníamos una función de mediadores y de control político, en el cual teníamos un solo enemigo que eran nuestros adversarios políticos. Ahora no. Ahora, control político lo ejercen los medios de comunicación. Mediadores: desarrollo comunal, el poder social, las ONG's, las fundaciones, en fin, muchísimas otras instituciones en las cuales entramos los partidos políticos, como la sociedad en general, como el mundo en particular, en una verdadera competencia.” (Vasquez s/n, 1998)⁹

Por otra parte, el modelo neoliberal está afectando negativamente esta función básica de los partidos políticos, primero porque con o sin intención, ataca de raíz el problema del clientelismo político, que en el sentido tradicional era entendido como forma de mediación partidaria. Anteriormente se sostenía que quien “había sudado la camisa” es decir, había trabajado en la campaña proselitista, tenía asegurado empleo *ipso facto* en el gobierno (nacional o municipal) según sus habilidades o formación. Las políticas neoliberales que se han orientado hacia un adelgazamiento del estado, van directamente contra esta práctica, de la cual también participaron los partidos de oposición, en una distribución de cuotas y cargos con los partidos gobernantes, que acalló cualquier “crítica desestabilizadora”.

De igual manera, esta nueva filosofía política que trata de reducir a la esfera de lo privado todo quehacer público, negando principios del bien común o del interés social, ha invadido también las prácticas partidarias. Un mercantilismo cínico enmascarado de pragmatismo ha contagiado hasta a los partidos de izquierda, donde el toma y daca es la regla con la cual se atienden desde los ordinarios problemas de doméstica administración hasta las más sofisticadas políticas públicas. En ese medio, donde el *do ut des* del derecho romano define el entorno político, el ciudadano común que no refleje en su gestión la posibilidad de una ventaja económica para el partido y/o sus dirigentes, no encontrará ningún eco a sus peticiones.

Habiendo examinado someramente la crisis de estas dos funciones fundamentales de los partidos políticos, que de una u otra forma expresan un denominador común en la región, con variantes en cada país desde luego, no hay que sentarse a llorar a la vera del camino. Hay que exigir una reestructuración a fondo de estas instituciones de la

⁹ VASQUEZ LORENA. Medios y Control Político. Partidos y Elecciones en Centroamérica. Fundaungo y Fundación Friedrich Ebert Ricardo Cordova Macias y Carlos Guillermo Ramos. Compiladores. San Salvador. El Salvador 1998.

democracia, reinventarlos si fuere necesario, cambiar sus discursos, sus agendas, sus cabezales dirigenciales, sus prácticas corruptas, en fin obligarlos a un giro de ciento ochenta grados en su actividad institucional.

Pero mientras llegan esos días de cambio radical, la sociedad centroamericana no puede ni debe quedarse a la espera, pues siendo ellos mismos quienes decidieran cuando y como, porque en sus manos están las legislaturas que podrían impulsar esas transformaciones, se debe trabajar con los otros sujetos sociales que también son capaces de ejercer representación y garantizar la mediación. La comunidad internacional ya lo ha visualizado y en muchos casos ha desarrollado con ellos exitosas experiencias. Por ello dice Adriana Prado Castro: “ Los tiempos nuevos plantean a la región centroamericana el desafío impostergable de su integración conjunta al nuevo mundo global. Para afrontar exitosamente estos retos, Centroamérica debe vincular –de manera más coherente- su nueva institucionalidad democrática con un vasto movimiento. Después de décadas de carencia de espacios de participación, surge un movimiento de grupos sociales regionalmente organizados, que demandan espacio en el proceso de toma de decisiones y que da los primeros pasos en este sentido.

La sociedad centroamericana está comprometida a resolver los problemas de la democracia con más democracia. No basta con la democracia formal, es esencial la participación ciudadana. La creación del Comité Consultivo del SICA, como órgano de encuentro y expresión de las organizaciones de la sociedad civil regionales, en el proceso de integración regional, constituye un avance que debemos profundizar y fortalecer para garantizar un diálogo constructivo y oportuno entre los gobernantes y la ciudadanía.”

Esta es una pauta muy clara de como enfrentar a nivel regional esta crisis partidaria, que por una parte no niega la esencia e identidad de los partidos como instituciones de derecho público, consustanciales a toda democracia moderna, pero también nos da otra opción para este momento crítico. No será la primera vez que los partidos pierden este liderazgo social, ya decíamos que durante los conflictos de las décadas pasadas, fueron desplazados por las organizaciones de masas, grupos insurgentes, organizaciones sociales y entidades defensoras de los derechos humanos.

Hasta cuando puede durar esta sustitución dependerá de ellos.

Relacion con los sistemas electorales en la configuración de los sistemas políticos predominantes en la región.

Sobre este tema no hay mucho que opinar, pues hemos orientado el interés hacia otro foco de atención. Sin embargo cabe señalar que los rasgos fundamentales entre el sistema de partidos y los sistemas electorales, siguen patrones comunes identificados desde que se creó la Asociación de Organismos Electorales de Centro América y el Caribe, conocida como Protocolo de Tikal, la cual en sus XIII Conferencias celebradas desde su fundación, ha venido identificando las fortalezas y debilidades de ambos sistemas: el de partidos políticos y el electoral, de cada estado miembro.

Entre los problemas mas graves estaban el clientelismo, con el cual se integraban los Organismo Electorales permanentes, la falta de actualización y depuración de los

registros electorales, la carencia de un servicio profesional e imparcial de la función electoral, etc.

También se han estudiado los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales, los cuales se combinan de diferentes maneras en cada uno de los estados, respetándose la soberanía de cada uno para organizar la forma de distribuir los votos y los escaños. A la luz de la teoría política se analizaron los sistemas políticos, utilizando las propuestas de Duverger, Sartori y Nohlen. Sin arribar a conclusiones definitivas por lo cambiante y dinámica que es nuestra realidad. Más bien, se ha pretendido difundir estas teorías como insumos de trabajo para que los diseñadores electorales y legislativos de cada país, incorporen aquellos principios y postulados que mas coincidan con su realidad.¹⁰

Una regla de oro en esta materia ha sido siempre que no hay recetas mágicas ni fórmulas maravillosas que sirvan resolver los problemas que enfrentan los sistemas políticos y los sistemas electorales, que por el contrario, la diversidad de sistemas debe verse como una riqueza a ser aprovechada. En ese sentido, se ha potenciado en el Protocolo de Tikal la colaboración horizontal entre los organismos miembros, entre éstos y los partidos políticos, las instituciones de la sociedad civil, los organismos internacionales especializados y con los estados en sus diferentes niveles e instancias.

Por ello consideramos que si hubiere necesidad de caracterizar los sistemas políticos predominantes en la región, bastaría observar la experiencia electoral de cada uno, el número de partidos que lo integran, sus principios ideológicos, entre otros componentes, para afirmar que la región se mueve entre un bipartidismo tradicional en Costa Rica y Honduras, un multipartidismo polarizado en Nicaragua, un multipartidismo bipolar en El Salvador y Panamá y un multipartidismo funcional en Guatemala. El caso de República Dominicana, se puede definir como el sistema del tercer partido, donde las dos fuerzas políticas principales pueden ganar o perder según sea el comportamiento de esa tercera fuerza.

Durante los años ochenta tanto Nohlen como Sartori hablaron de un sistema de partido hegemónico en Nicaragua, por el papel sobredeterminante jugado por el FSLN, diferente a la misma calificación que en la misma época se hacía del PRI en México.

SEGUNDA PARTE

Hay crisis o no en los partidos políticos?

Después de lo expuesto, no cabe ninguna duda que existe una crisis en los partidos políticos. Esta afirmación no es gratuita y podemos sostenerla frente al uso indiscriminado del fonema “crisis” aún en el contexto particular del análisis político que denuncia Jorge Rovira Mas, quien retomando a Pasquino define la crisis en el análisis de los sistemas o instituciones en el ámbito político como “ un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo”

¹⁰ Lo mismo diremos del libro SISTEMAS ELECTORALES, publicado por el Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador IEJES. Editorial Guayampopo, San Salvador Mayo 2000

agregando que es además “repentina o impredecible, generalmente de corta duración y que afecta al entorno en el cual ocurre.” (Rovira Mas 133, 1994)¹¹

Para sostener esa tesis este autor se pregunta : “ cuales son aquellos partidos políticos en cada nación centroamericana de los que se podría predicar que se hallan aravesando una crisis, a partir, naturalmente, de lo que por tal se está entendiendo aquí siguiendo a Pasquino. En buenas cuentas, la pregunta debería reformularse de la siguiente manera” ¿Cuales de los partidos políticos (y principalmente cuales de aquellos que tienen una incidencia significativa en el curso actual de la realidad de cada país) se encuentran en padeciendo una ruptura? Evidentemente, ni el partido Unidad Social Cristiana (PUSC) de Costa Rica, ni Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) de EL Salvador, ni el Partido Liberal de Honduras, ni el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de Nicaragua, para sólo mencionar algunos contraejemplos, se encuentran en dicha circunstancia.” (Rovira Mas 134-135, 1994)¹²

Desde luego que el texto escrito hace seis años no podía contemplar las graves contradicciones que ha enfrentado el FSLN y que llevaron a la creación del MRS de Sergio Ramírez en Nicaragua o a la pérdida de un importante porcentaje de votos de ARENA en las elecciones legislativas y municipales de 1997 y del 2000, cuando perdió el gobierno en las ciudades mas importantes del país, incluyendo la capital, ya que ello le haría pensar que si hay crisis en esta formación política, según sus propios parámetros, pues antes a dicho que “Una manifestación evidente de crisis de una partido político sería, por ejemplo, una disminución apreciable de su caudal electoral.” (Rovira Mas 134, 1994)¹³

Pero no podemos exigir bolas de cristal a los analistas políticos, sin embargo, queda en el plano del reduccionismo analítico su planteamiento de las crisis partidaria en la región, cuando utiliza los ejemplos de partidos mayoritarios, que en efecto gozan de mas representación, pero no son los únicos.

Menos aún podemos aceptar su tesis o la interpretación que hace de Pasquino, cuando en 1994 todavía no se había firmado la paz en Guatemala, en El Salvador se realizaban las primeras elecciones de post guerra, Panamá se debatía en un proceso de ingobernabilidad agravado por el fenómeno Noriega. Pero si esos datos no reunían los requisitos para hablar de una crisis en aquellos días, tampoco podemos aceptar que en la actualidad como lo ha aceptado la propia Lorena Vasquez del PUSC, existe una crisis en la función de mediación partidaria.

Hay otros elementos, aceptados por el mismo autor que no los hemos abordado antes y, que indican con claridad, este estado de crisis en los partidos; entre ellos está el problema del fraccionalismo. Este fenómeno que es muy común en los partidos ideológicos, está afectando también a los partidos pragmáticos. La proliferación de formaciones políticas que se presentan por separado teniendo los mismos postulados doctrinarios, programáticos, el mismo origen histórico como es el caso de la Democracia Cristiana salvadoreña, para citar un ejemplo patético, confirman la existencia de un estado de

¹¹ ROVIRA MAS, JORGE. El Futuro de los Partidos Politicos en América Central. ¿Que sera de Centroamérica? Goberanabilidad, Legitimidad Electoral y Sociedad Civil. Manuel Carballo Quintana y Gunther Maihold, Compiladores. Fundación Friedrich Ebert, San José Costa Rica 1994.

¹² *Ibidem* pp.134-135

¹³ *Ibidem* p.134

crisis.

Un FODA para los partidos de la región.

Previo a evaluar a los institutos políticos del istmo centroamericano y de la República Dominicana, deseamos nombrar aquellos que han logrado representación en la institucionalidad regional. Este esfuerzo no pretende restar importancia al resto de partidos políticos, sino que dados los límites de este trabajo, es necesario establecer un marco referencial en vista de la prolijada existencia de partidos en varios países como Nicaragua o la misma República Dominicana. Por esa razón vamos a mencionar los partidos que están representados en el PARLACEN en esta fecha. Aclarando que Costa Rica no tiene representantes en dicho organismo y República Dominicana a acreditado miembros en calidad de observadores

PARTIDOS POLÍTICOS REPRESENTADOS EN EL PARLACEN:

GUATEMALA:

Partido de Avanzada Nacional.....-PAN-
Frente Republicano Guatemalteco.....-FRG
Frente Democrático Nueva Guatemala.....-FDNG
Democracia Cristiana Guatemalteca.....-DCG-
Unión del Centro Nacional.....-UCN-
Partido Libertador Progresista.....-PLP-
Unión Democrática.....-UD-

EL SALVADOR:

Partido Alianza Nacionalista.....-ARENA
Partido de Conciliación Nacional.....-PCN-
Frente Farabundo Martí-FMLN-
Partido Demócrata Cristiano.....-PDC-
Unión Social Cristiano.....-USC-
Partido Convergencia Democrática.....-CD-
Unificación Cristiana Democrática.....-UCD-

HONDURAS:

Partido Nacional-PN-
Partido Liberal.....-PL-
Partido Innovación y Unidad.....-PINU-
Partido Democracia Cristiana.....-DC-

NICARAGUA

Frente Sandinista de Liberación Nacional.....FSLN-
Alianza Liberal.....-AL-
Partido Camino Cristiano Nicaragüense.....-PC-
Partido Conservador de Nicaragua.....-PCN-
Partido Proyecto Nacional.....-PPN-
Partido Unionista Centroamericano.....-PUCA-
Partido Neoliberal.....-PNPLC-

PANAMÁ:

Partido Revolucionario Democrático.....-PRD-
Partido Democracia Cristiana.....-PDC-
Partido Liberal Nacional.....-LN-
Partido Solidaridad.....-PS-
Partido Molinera
Partido Arnulfista
Partido Cambio Democrático.....-PCD-

REPÚBLICA DOMINICANA:

Partido Revolucionario Dominicano.....-PRD-
Concertación Democrática.....-CD-
Partido Reformista Social Cristiano.....-PRSC-
Partido de la Liberación Dominicana.....-PLD-
Partido Unidad Democrática.....-PUD-
Partido Liberal.....-PL-

(Fuente: PARLACEN).

En el PARLACEN, al igual que en el Parlamento Europeo, los diputados se agrupan en función de sus afinidades ideológico-políticas, no por su procedencia nacional. Con ello se pretende crear grupos parlamentarios homogéneos capaces de articular agendas y plataformas comunes, que den sentido a proyectos supranacionales en los cuales los intereses de los estados vayan cediendo espacio a la futura comunidad.

Los diputados centroamericanos se organizan en Grupos Parlamentarios integrados previa presentación al Presidente del Parlamento, de una declaración constitutiva que

contenga la denominación del Grupo, la firma de sus miembros y la composición de su Directiva formada por un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario. Actualmente existen tres grupos parlamentarios, conformándose de la siguiente manera:

ALIANZA DEMOCRATICA CENTROAMERICANA

Junta Directiva

Diputado Luis Adolfo García Esquivel (AL) Presidente
Diputado Rodrigo Samayoa Rivas (ARENA) Vicepresidente
Diputado Carlos Alberto Zelaya Coronado (PAN) Secretario
Diputado Roberto Alonso Matute (PN) Vocal I

Alianza Republicana Nacionalista -ARENA- (El Salvador)
Partido de Avanzada Nacional -PAN- (Guatemala)
Partido Nacional de Honduras -PN- (Honduras)
Partido de Conciliación Nacional -PCN- (El Salvador)
Alianza Liberal -AL- (Nicaragua)

GRUPO PARLAMENTARIO DE IZQUIERDA

Junta Directiva

Diputado Jacinto Suárez (FSLN) Presidente
Diputado Marco Tulio Lima (FMLN) Vicepresidente
Diputado Gerson Prado (FDNG) Secretario

Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional -FMLN- (El Salvador)
Frente Democrático Nueva Guatemala - FDNG (Guatemala)
Frente Sandinista de Liberación Nacional –FSLN (Nicaragua)
Partido Camino Cristiano Nicaraguense (Nicaragua)

CENTRO DEMOCRATICO

Junta Directiva

Diputado José Simón Azcona Hoyo (PL) Presidente
Diputada Julia Mena Rivera Vicepresidente
Diputado Alfredo Salvador Pineda Saca (PD) Secretario

Partido Alianza Liberal -PLI- (Nicaragua)
Democracia Cristiana Guatemalteca -DCG- (Guatemala)
Partido Demócrata Cristiano -PDC- (Panamá)
Partido Demócrata -PD- (El Salvador)
Partido Liberal de Honduras -PL- (Honduras)
Partido Unión Democrática -UD- (Guatemala)
Partido Movimiento Papá Egoro -MPE- (Panamá)
Partido Proyecto Nacional -PPN- (Nicaragua)
Partido Innovación y Unidad -PINU- (Honduras)
Partido Solidaridad -PS- (Panamá)
Partido Renovación Socialcristiana -PRSC- (El Salvador)

Partido Movimiento de Unidad -MU- (El Salvador)
Partido Demócrata Cristiano de Honduras -DCH- (Honduras)
Partido Convergencia Democrática -PCD- (El Salvador)

(Hasta 1999. Fuente PARLACEN)

Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de los partidos políticos en Centro América y República Dominicana.

En lugar de ir realizando un FODA a cada partido político o al sistema de partidos en cada país, consideramos más pertinente hacer un breve análisis de las características sobresalientes de los sistemas de partidos en la región y luego apuntar los perfiles sobresalientes de un FODA general.

En ese sentido, observamos que la región presenta un desarrollo desigual, tanto por las características históricas que marcan diferencias sustanciales en la configuración de los sistemas políticos, cuyos orígenes datan de finales del Siglo XVIII, cuando la vida política en la Capitanía General comienza a estremecerse por los sucesos acaecidos en las metrópolis europeas.

Aunque no quisieramos asignarle a los procesos constitucionales una determinante incidencia en la vida y desarrollo de los partidos políticos, no podemos obviar los grandes hitos constituyentes que de una u otra manera fueron telón de fondo o anuncios de grandes cambios en los escenarios donde activaron las fuerzas políticas que, posteriormente, se convirtieron en los partidos que hoy conocemos.

Por ello hay que recordar que uno de los factores que contribuyeron al proceso de rompimiento del mundo colonial y la apertura hacia la sociedad moderna, fue la Constitución impuesta por Napoleón Bonaparte, a España. Conocida como la Constitución de Bayona, introdujo un conjunto de ideas transformadoras, revolucionarias para la época, como la reglamentación de los derechos, un nuevo régimen político, sistemas de control y, establecía el moderno sistema representativo, cuya base era la idea de una alianza entre la nación y el trono. Luego la Constitución de 1812 y las Cortes de Cádiz a cuya conformación asistió representación centroamericana y donde nuevos conceptos como la **representación política nacional** basada en la idea individualista de que no existían grupos intermedios entre la nación y el individuo y que éste era el ciudadano, representando abstractamente a la Nación, con lo cual se eliminaba la representación estamental, dando paso al sufragio individual.

Marco histórico ése que iría moldeándose en la medida en que los grupos promonárquicos e independentistas se iban enfrentando; luego, después de la independencia, serían los liberales y los conservadores quienes asumirían estos roles, manteniendo permanentes luchas intestinas que romperían finalmente la República Federal, hasta llegar a la creación de los estados nacionales. A partir del siglo XX, únicamente Honduras y Nicaragua mantendrían ese esquema bipartidista decimonónico. En los otros estados las ideas socialistas irrumpirían el escenario político dando lugar con sus múltiples variaciones a pequeños partidos de orientación comunista, sin ninguna posibilidad de acceder al poder.

El escaso desarrollo de las fuerzas productivas en estas sociedades no permitió que se formara una clase obrera capaz de sostener e impulsar partidos políticos de izquierda, que representaran verdaderas opciones de poder. Integrados en su mayoría por estudiantes e intelectuales apenas si podían subsistir a la persecución y aislamiento con que les trataba el régimen. La socialdemocracia tampoco significó un paradigma político, los esfuerzos de Raul Haya de la Torre en los años veinte, no dejaron rastros de su paso por la región. Quizas sólo Rodrigo Facio en Costa Rica, tuvo la suerte de ver realizados sus ideales en la obra concluída por José Figueres (padre), que le dió a la nación costarricense un nuevo rostro democrático, el cual la ha diferenciado desde 1949, del resto de estados de la región.

Los procesos constituyentes contemporáneos centroamericanos, datan de la década pasada, en ellos tienen un papel privilegiado los partidos políticos y los sistemas electorales. Al parecer la ingeniería constitucional intuitiva que funciona en nuestras legislaturas, dedicó especial atención a este desafío institucional. A pesar de estar en medio de los peores conflictos internos del Siglo XX, los estados centroamericanos se aventuraron modificar sus constituciones a través de Asambleas Constituyentes convocadas en el siguiente orden: Honduras 1980, El Salvador 1982, Nicaragua 1984 y Guatemala en 1985. Panamá tuvo su reforma constitucional de manera más traumática debido al caso Noriega y Costa Rica trató de modificar su Constitución en materia electoral mediante propuesta introducida en 1994, en la cual pedía se elevara a rango de Cuarto Poder de la República el Poder Electoral, como funciona en Nicaragua.

Este entorno jurídico constituye sin duda alguna un espacio favorable para el desarrollo de la actividad partidaria en la región. Sin embargo, es el comportamiento del electorado, la participación ciudadana en los procesos eleccionarios, el termómetro que va midiendo la aceptación de los partidos. Desde esa óptica podemos observar sistemas de partidos que presentan señales vigorosas por sus altos índices de votación, como Nicaragua, la República Dominicana y Panamá, que superan el 70 %, mientras en el otro extremo está Guatemala cuya consulta popular en Mayo de 1999, no llegó al 25%. El Salvador y Honduras podrían andar en el medio de ambas situaciones.

Como explicar esos comportamientos en cada país es una tarea muy compleja y, dada la variabilidad de los componentes políticos, resulta mas difícil aun proyectar líneas matrices para un análisis de larga data. Sin embargo, podemos ver en el plano coyuntural, que el sistema de tres partidos en República Dominicana funcionó en favor del tercer partido en 1996, gracias al apoyo brindado por el PRSC de Balaguer al PLD de Leonel Fernandez, quienes se aliaron en contra del otro partido mayoritario, el PRD del socialdemócrata Peña Gomez; pero no funcionó en las recientes elecciones de Mayo 2000, a pesar que el sistema de dos vueltas habria podido reeditar la experiencia del 96. Sin embargo la actitud del PRSC de Balaguer, de reconocer el triunfo del PRD aun cuando éste no había obtenido la mayoría absoluta (49.97 %) y por estar contemplado dentro de la ley electoral la posibilidad del retiro de uno de los dos contendientes, se evito la segunda vuelta y se proclamo electo al candidato Hipolito Mejía del PRD. En Panamá sucedió algo similar al 1996 de República Dominicana, cuando el Partido Arnulfista logró capitalizar el apoyo de formaciones democristianas y partidos pequeños, para enfrentar al partido oficial PRD, derrotandolo en las elecciones del 2 mayo de 1999.

En el caso de Nicaragua la polaridad del sistema se expresa en amplias alianzas y coaliciones variopintas en contra del FSLN. La exitosa experiencia de la UNO que agrupo a mas de 20 partidos en contra de los sandinistas en 1990, se volvió a repetir con la Alianza Liberal en 1996.

En Honduras el bipartidismo del siglo pasado que enfrenta a liberales y nacionales, parece no ceder a las corrientes modernas. Este caso único de lealtades partidarias basadas en una tradición familiar que se transmite de generación en generación, marca la diferencia en nuestros países, especialmente con Nicaragua que lo abandonó a raíz del triunfo de la revolución sandinista en 1979; y Costa Rica que lo mantiene dentro del concepto moderno que enfrenta dos corrientes ideológicas: socialdemócratas y social cristianos. Otra particularidad del sistema hondureño es el reconocimiento oficial y reglamentado de las corrientes dentro de los partidos, las cuales se enfrentan en elecciones primarias y se cohesionan alrededor de los electos, sin que a la fecha se hayan registrado importantes defecciones que hagan peligrar la existencia o la unidad de los partidos.

En el caso de Guatemala, la desconfianza en los partidos ha tocado fondo. Los resultados electorales así como las dos consultas populares lo demuestran palmariamente. Un reciente informe de la Misión de un Pueblo Entero, denominado "Democracia en Guatemala", indica que un 45 % de la población manifiesta no estar próxima a ningún partido contra un 2 % que dice estar muy próximo.¹⁴ Y es que el escenario político que se mantuvo durante décadas de dictadura militar, después del golpe de estado contra el Presidente Jacobo Arbenz en los años cincuenta, configuró un sistema político similar al salvadoreño, donde las opciones para el ciudadano iban del centro a la derecha, pues las formaciones de izquierda estaban proscritas del sistema o luchaban con las armas en la mano.

Los dos partidos mayoritarios que se enfrentan en la actualidad, presentan ofertas que el pueblo entendió como lo mismo, con diferencias de énfasis entre lo que sería un gobierno con la derecha fundamentalista del FRG a la cabeza u otro con derecha neoliberal del PAN. La izquierda juega a ser una modesta tercera fuerza, sin mayores posibilidades por las recientes contradicciones entre la URNG y el FDNG. Al final, el triunfo del FRG en las elecciones de Diciembre de 1999, significaron una opción por el populismo enarbolado por el candidato Portillo, a pesar que todo el mundo sabía que el hombre fuerte del partido era el general Efraín Ríos Montt, quien como resultado de tales elecciones ocupa hoy la presidencia del Congreso.

El Salvador presenta un panorama distinto, con un sistema multipartidista bipolar, donde los dos polos son la derecha de ARENA (29 diputados) y la izquierda del FMLN (31 diputados). El centro o tercera fuerza es un espacio que fue muy disputado antes de las elecciones de Marzo del 2000. Con los resultados de esas elecciones ha quedado plenamente definido. Por un error (y a la vez una violación a la Constitución) el sistema electoral ha permitido que el Partido de Conciliación Nacional PCN, el partido de gobierno durante la dictadura militar, con apenas un poco más del 8% de la votación, a escasos votos de la Democracia Cristiana, obtuviera 14 de los 84 diputados de la Asamblea Legislativa, convirtiéndose, no en el centro político, sino en la tercera fuerza parlamentaria, lo cual le convierte en "el fiel de la balanza"; es decir, quien decide la

¹⁴ IDEA. DEMOCRACIA EN GUATEMALA. La Misión de un Pueblo Entero. Pag.61. 1998

mayoría, al votar con cualquiera de los dos polos. Desde luego que su aliado natural es ARENA.¹⁵

En cuanto a los conflictos internos que eran usuales en los partidos ideológicos, (caso PDC, FMLN) han llegado al partido de la derecha. ARENA después de esta última debacle electoral ha cambiado su Consejo Ejecutivo Nacional y abrió un debate público entre los fundadores y los dirigentes, entre las bases y los líderes, en fin una situación inédita en un partido de corte verticalista y autodenominado pragmático.

El resto de partidos políticos, aún sumando sus esfuerzos a la fracción parlamentaria del polo de izquierda del FMLN -no obstante ser esta la fracción mayoritaria- no alcanzan la mayoría requerida para las decisiones legislativas, por lo cual su peso en los próximos tres años de esta legislatura será nulo.

FORTALEZAS

Considero que la principal fortaleza que tienen los partidos políticos de la región, es el entorno legal que les es totalmente favorable. En las constituciones y leyes electorales se les considera como instituciones privilegiadas del sistema democrático. En Costa Rica se les conceptúa en el art.98 Cn y el Código Electoral en el Título IV. Art.57 y ss. En El Salvador el art.85 Cn les confiere el monopolio de la representación popular, al definirlos como el único instrumento del pueblo para hacerse representar en el gobierno. El Código Electoral los regula en el Título VII art. 150 y ss. En Guatemala se les regula constitucionalmente en el Título V art.233 y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el Libro Dos “Organizaciones Políticas” las regula a partir del art.16 y ss.En Honduras el art.47 de la Constitución los considera instituciones de derecho público y la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas las regula a partir del Título II art.12 y ss. En Nicaragua como decíamos en líneas anteriores el Poder Electoral es el cuarto poder de la República según lo establece el art.168 Cn y el art.55 Cn habilita la constitución de los partidos políticos. En cuanto a la Ley Electoral ésta los contiene en el Título V art.50 y ss.considerandolos expresamente como personas jurídicas de derecho público, al igual que Honduras. En Panamá se les considera organismos funcionales de la Nación. La Constitución habilita su constitución mediante el art. 132 Cn.El Código Electoral desarrolla su funcionamiento en Título III art.36 y ss.

Vemos entonces que los partidos políticos no pueden tener mejor ubicación en el marco de la institucionalidad democrática. Ello sin duda constituye su principal fortaleza.

OPORTUNIDADES

Al lado de estas fortalezas encontramos un conjunto de oportunidades que los Partidos Políticos deberían capitalizar. Se trata de un momento histórico bastante especial y, aunque la expresión suene a lugar común, considero que es especial porque nos encontramos en momentos fundacionales, cuando la masa para construir nuestra futura identidad democrática es todavía moldeable. Centroamérica está en proceso de

¹⁵ Además de ello ha utilizado esa privilegiada situación para obtener la Presidencia de la Asamblea Legislativa, capacidad para negociar en la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, en fin para todas aquellas acuerdos legislativos que requieran de mayoría calificada de los 2/3 y, cuando se trata de mayoría simple, lo resuelve bilateralmente con ARENA.

Un recurso de inconstitucionalidad contra el art.12 del Código Electoral que permite esta sobrerrepresentación, ha sido presentado a la Corte Suprema de Justicia por el autor de este trabajo.

construcción y eso la hace atractiva para quienes, como los partidos políticos, pueden influir en su diseño definitivo.

Aprovechar esta oportunidad no significa seguir extendiendo la mano para demandar la caridad internancional, pero sí tomar debida nota de las -cada vez menores- ofertas de cooperación que se nos hace por parte de la comunidad internacional, para ayudarnos en este tránsito hacia esos estadios superiores a que tanto aspiramos. De ahí que elaborar una agenda centroamericana en la que se aborden los temas de la integración regional, el fortalecimiento institucional, el desarrollo humano sostenible, la promoción y defensa de los derechos humanos, la transferencia de tecnología y los programas de intercambio educativo y cultural, la protección del medio ambiente, nuestra población migrante, en fin, tantos temas comunes que nos abordan a los centroamericanos y que aún no encaramos de manera común, son de las buenas oportunidades que el momento les brinda a los partidos.

Ha disminuido sustancialmente la atención hacia nuestros países, por parte de la comunidad internacional, ello debería ser motivo de reflexión conjunta por parte de los partidos del área; sin ser maniqueos en el manejo de desgracias como la del Huracan Mitch, debemos capitalizar ese generosa y espontanea ayuda para reconstruir la región. Sin temor a equivocarme, creo que será el último gran aporte, al menos en esa magnitud (mas de 5 billones de dólares), que la comunidad internacional nos otorgará, en las condiciones tan favorables en las que se ha prometido despues de la Cumbre de Estocolmo (1999). Las recomendaciones que nos han dado deberían ser interiorizadas por los partidos políticos como parte de sus planes de trabajo, tanto con las comunidades trabajando en la prevención de siniestros y minimización de sus impactos, como en el ejercicio del poder local, cuando se están administrando gobiernos municipales. Y en ambas esferas, la educación democrática, ya que este es un eje que atravieza cualquier programa de trabajo, si se entiende en su acepción amplia, que además de transmisión de conocimientos nos remite a la participación ciudadana, a la vigilancia y supervisión de la gestión pública, al aporte comunitario en la solución de los problemas locales, a la formulación de políticas públicas, etc.

Estos que son desafíos de sociedades post-conflicto como las nuestras, deben ser tomados por los partidos políticos como sus mejores oportunidades para recuperar el liderazgo y la confianza social.

La otra dimensión de este momento fundacional está de cara a ellos mismos. Ya vimos con absoluta claridad que los partidos se encuentran en crisis de representatividad y mediación, ellos mismo aceptan esta crítica condición actual. Pues una reforma legal que reconceptúe su papel en la sociedad moderna, que reestructure sus relaciones con sus miembros, con la sociedad, con el resto de instituciones del estado, sería la oportunidad a capitalizar. Varios países de la región están revisando la legislación electoral, desde las normas constitucionales hasta las reglamentarias, pasando desde luego por las leyes o códigos electorales. En esta situación se encuentra El Salvador, Panamá concluyó con éxito su reforma electoral y pudo demostrar sus bondades en un proceso electoral casi perfecto, que culminó con las elecciones del 2 de mayo de 1999. No tan afortunada fue la reforma de Nicaragua, que suprimió la postulación de candidatos no partidarios, entre otros retrocesos.

Considero que una reforma electoral que uniformara procesos administrativos, técnicos e informáticos entre los sistemas electorales de la región sería también un gran aporte y una gran oportunidad para los partidos políticos.

DEBILIDADES

Siempre es más fácil ser crítico que propositivo, quizás por ello saltan de inmediato un cúmulo de situaciones que se pueden considerar debilidades en la vida institucional de los partidos políticos. Tratare de resaltar aquellas que considero más graves.

Empiezo por la vida interna de los partidos, señalando su desnaturalización y pérdida de identidad, al convertir en un fin en sí, el triunfo electoral y poner en función de ello todo el esfuerzo partidario, aún si en la loca carrera por ganar la elección se dejan a un lado los principios doctrinarios. Esto ha conducido a transformar a los partidos políticos en maquinarias electorales, sin plataformas ideológicas, se vuelven capaces de aceptar alianzas, pactos y compromisos que los alejan de su bases filosóficas.

Como un efecto (o causa) de lo anterior se señala la falta de escuelas de cuadros. Los partidos han perdido esa mística que les caracterizó en el pasado. Ello genera que la improvisación de líderes de al traste con años de trabajo acumulado, los cuales pueden ser tirados por la borda con la llegada de un advenedizo improvisado que, con cuentas bancarias y chequeras rebosantes, para introducirse en la política, generalmente arriva con miras a utilizarla para hacer negocios particulares, más que influído de un sentimiento patriótico.

La ética que caracterizó a los políticos forjados en el fragor de las luchas durante los regímenes autoritarios -de ambos bandos- ha cedido paso a una cínica actitud mercantilista en la cual, quien enarbola la bandera de los principios morales es señal de tonto o no apto para la política actual, un estorbo en los negocios políticos.

De ahí van saliendo, como de una madeja, otros señalamientos que son sin duda debilidades, como el nepotismo y el caudillismo. Tenemos partidos que son verdaderos negocios familiares, en los cuales los intereses del clan están por sobre los postulados estatutarios o las demandas sociales de los sectores que dicen representar. Generalmente estos partidos también responden al esquema del caudillo, son partidos pequeños en los cuales el líder, absoluto y eterno, es quien decide y define la vida partidaria. En ese sentido los hemos visto nacer y morir en función de la vida natural de sus dirigentes.

Otra debilidad la constituye el clientelismo. Hay partidos que han crecido y se mantienen activos, en la medida en que pueden ofrecer trabajo en el gobierno nacional o local, a sus afiliados. Con ello lo que se consigue es una lealtad a medias, pues la relación no se establece por coincidencia ideológica o política, sino por una visión utilitaria del partido. Cuando el partido pierde el poder, pierde también la membresía.

Una debilidad que estamos viendo en los partidos con tradición ideológica es su lucha interna implacable y fratricida, que les ha llevado a perder oportunidades de gobernar y de dirigir los procesos sociales. Entre estos partidos están los de izquierda y los de raíz democristiana. Los partidos de las derechas generalmente resuelven sus contradicciones, que no tienen la sofisticación de los otros dos, mediante arreglos internos y se presentan ante la sociedad con una imagen de unidad y solidez granítica, que inspira confianza entre el electorado, sacando ventajas todo el tiempo sobre sus opositores.

De ello también se puede observar que los partidos carecen de una política de formación de cuadros para servir como funcionarios públicos. Las derechas han aprovechado la imagen de eficiencia del sector privado, para ofrecer sus cuadros gerenciales y empresariales quienes en buenas cuentas han llegado a hacer destrozos con las empresas públicas, las cuales tienen otra lógica, otra finalidad, otros objetivos y por ende otras pautas de administración.

Conexos con estas debilidades está la corrupción, muchos partidos han llegado al poder con aureolas de eficiencia administrativa, intachable probidad y un equipo de pulcros empresarios y, son los que han salido más involucrados en los escandalosos fraudes financieros, operaciones de lavado de dinero, tráfico de influencias en los negocios públicos para adjudicar contratos, etc., esto a minado la confianza en los cuadros tecnocráticos y no teniéndola tampoco los políticos, los partidos se quedan a escoger entre mal menor, a quien tal vez va a tener menores implicaciones en actos de corrupción, para designarlo en la función pública.

La lista sería interminable, por ello señalaré una última debilidad que considero es de las más graves, tal vez no en sistemas que tienen regulada esta actividad, pero en los que aún no se controla, significa un gran vacío institucional, me refiero a su financiamiento.

Casi podría señalarse como el talón de Aquiles del sistema, al menos en el caso salvadoreño, donde los partidos políticos no rinden cuentas a nadie, ni siquiera del financiamiento estatal. En cuanto al financiamiento privado, no existen límites para las contribuciones, no hay obligación de informar las fuentes de las donaciones, no se establecen mecanismos de fiscalización ni control de los gastos de campaña, es decir, hay una absoluta impunidad en esta materia, en la cual los partidos políticos, especialmente aquellos vinculados a los grandes intereses económicos, se resisten a regular esta materia. Lo conceptualizamos como una debilidad, porque en el largo plazo, el electorado y la sociedad en su conjunto, empiezan a perder confianza en la legitimidad de los partidos, a los que identifican como gestores de intereses estamentarios o corporativos y no como instituciones de la sociedad democrática, con lo que, quien pierde es la democracia en su conjunto.

AMENAZAS

Casi como una consecuencia de esta última debilidad, se ciernen sobre los partidos un conjunto de amenazas, tales como la penetración de dineros provenientes de actividades ilícitas como el narcotráfico, el lavado de dinero, la venta de armas, secuestros, etc. Junto a ello, el fantasma de la corrupción estará siempre presente y no podrá ser erradicado mientras los capos de la mafia, los dueños de las grandes corporaciones y cualquier otro ganster, estén seguros que puede sentar en su mesa al dirigente político, extenderle un cheque para su campaña y luego, una vez electo, pasarle la factura; que no será otra que aquella que le permita multiplicar su aporte y extender sus negocios. La gravedad de esta amenaza apunta también hacia la credibilidad y representatividad de los partidos políticos.

TERCERA PARTE

Las tendencias actuales se orientan en dos sentidos, uno el de señalar a los partidos políticos sus fallas estructurales, coyunturales, sus malas prácticas y el rechazo de la ciudadanía, esperando que autocriticamente asuman la responsabilidad de corregirlas; y, el otro, buscar en otros sujetos sociales la sustitución de los partidos, al menos en algunas funciones como la intermediación.

Las rutas en ese sentido se trazan hacia la cooperación internacional, la cual ha identificado a estos nuevos sujetos no sólo como interlocutores válidos sino como eficientes socios en la ejecución de proyectos, desde los mas simples y asistenciales hasta los mas complejos de planificación estratégica y formulación de políticas públicas. La mediación y canalización de intereses sociales tendría en ese sentido una solución inmediata. Además, los partidos nunca fueron interlocutores de la cooperación externa, que mas bien los evitó para no comprometer o generar opiniones erróneas en cuanto a preferencias políticas. Su intermediación siempre fue con el estado.

Es ahí donde tiene sentido la sustitución del partido por el ente social u ONG, ya que la cooperación se vuelve mas transparente y menos atada a compromisos electorales ulteriores. Pero aún subsisten instancias internacionales que se niegan a colaborar con ONG's, alegando que su mandato las obliga a tratar con una única contraparte: el gobierno.

Esta actitud ha llevado a que miles de programas y proyectos se pierdan o simplemente se abandonen, se trasladen a otras latitudes, por la ineficiencia gubernamental o una actitud política de no aplicar a tal o cual programa por no convenir a los intereses que el gobierno o el partido oficial representan.

En cuanto a la representación en la institucionalidad del estado, considero que es casi imposible sustituir a los partidos políticos. En El Salvador es imposible por el art.85 Cn. En otros países de la región, se pueden postular candidatos sin necesidad de pasar por los partidos políticos pero sólo en niveles locales. Ello indica que para modificar el sistema en su conjunto no queda otra ruta que persuadir a los partidos para que ellos mismos eleboren las reformas en función de la democracia, que en última instancia será tambien en función de ellos mismos.

En cuanto a identificar un modelo de partido que responda a las exigencias democráticas de la región, considero que, igual como en los sistemas electorales, no encontraríamos un modelo capaz de satisfacer todas las necesidades y concepciones que sobre el tema, se cuentan por docenas.

Pero se pueden dar criterios que ayuden a pensar en formas organizativas adecuadas a esta ola democratizadora que vive la región. Por ejemplo si se trata de transformar partidos de izquierda tradicional, que son los que mayor aceleración le pueden imprimir a los procesos democráticos de la región, se podría buscar el modelo de los partidos “*catch all*” cuyo nombre viene del famoso artículo “La transformación del sistema de partidos en Europa Occidental” de Otto Kirchheimer, quien analizando la desideologización, los efectos del estado benefactor, la sociedad de consumo, el crecimiento de la clase media, los viejos partidos socialistas, estarían sometidos a una presión social de tal magnitud que

tendrían que abrirse y transformarse en “*catch all parties*”, es decir, incorporar a personas que en el esquema de los duros partidos de clase (obrera) no tendrían cabida.

Abandonado los postulados éticos e intelectuales de las masas para orientarse mas plenamente hacia los escenarios electorales que les permitiera ser mas efectivos en los logros electorales convocando una mayor audiencia, a costa del sacrificio en la profundidad de los planteamientos. (Kirchheimer 184, 1966)¹⁶

Bastante similar al planteamiento de los “*multipolicy party*” de Anthony Down, los postulados básicos para estos partidos se fijaban en estos puntos: una drástica reducción de su bagaje ideológico; fortalecimiento del liderazgo, que sería evaluado por su contribución a toda la sociedad y no a un grupo o sector de clase; establecer vínculos con gran variedad de grupos de interés; hacer menos énfasis en los temas de los sectores obreros para obtener apoyo de la sociedad en su conjunto, entre otros.

Este modelo, que no se consumó plenamente en Europa, sirvió para transformar con menos traumas que los dejados por el Congreso de Bad Godesberg de los socialistas alemanes, a los partidos socialdemócratas y ex-comunistas, que hoy administran y dirigen mayoritariamente, los estados miembros de la Unión Europea. Con los partidos de las derechas no existe mucho problema en sus ajustes, pues sin señalarlos de faltos de ideología, que si la tienen, son mas pragmáticos en estos cambios.

Pero como se trata de formular propuestas para partidos que actúan en un sistema, que no es lo mismo que transformar un sistema de partidos, tenemos que afincarnos en esta realidad donde no existe tradición democrática, práctica política, institucionalidad permanente y, con ese panorama, buscar modelos apropiados.

Se me ocurre, que si no es con las banderas de la integración **per se**, los grandes temas de la agenda centroamericana, sí, pueden ser un elemento cohesionador dentro de los partidos políticos, por ejemplo: quien no estará de acuerdo con proteger los recursos naturales, el medio ambiente y mantener la región libre de la contaminación con tóxicos nucleares? Creo que nadie. Quien no apoyará el desarrollo humano sostenible que permita a la región salir de la postración y el atraso en que ha estado sumergida por siglos? Quien no promoverá la vigencia de los derechos humanos, la convivencia pacífica, la educación, la modernización del estado y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la solución pacífica de los conflictos entre los estados de la región?

Entonces, si hay coincidencia en una agenda centroamericana para el próximo siglo, las formas organizativas que escojan los partidos políticos, según sus propios ordenamientos jurídicos, será secundaria. Habrán desde luego estándares comunes que deberán acatarse y, ahí es donde se puede garantizar la construcción de una infraestructura común, que garantice los principios básicos de la democracia partidaria, como la alternabilidad en el ejercicio del poder, el principio de rendición de cuentas, la revocabilidad del mandato, etc.

¹⁶ KIRCHHEIMER, OTTO. The Transformation of the Western Europe Party System. in LAPALOMBARA, Joseph, WEINER, Myron (eds) Political Parties and Political Development. Princeton. 1966. P.177-220.

Desde donde se pueden crear estos patrones regionales? Sólo desde la institucionalidad regional: el PARLACEN es la instancia en la cual, los GRUPOS PARLAMENTARIOS pueden ir generando estos debates. Porque ellos? Porque ahí están agrupados por afinidades políticas los distintos partidos de la región, de modo que cuando el grupo parlamentario hace suya una iniciativa o propuesta, ésta goza del apoyo, la confianza política de todos los partidos ahí representados. Luego habrá que ganar el apoyo del pleno, es decir de los otros grupos parlamentarios, cuya dinámica ya es conocida.

Creo que esta metodología es la que por el momento parece mas viable, pues tratar de persuadir a cada partido en cada estado, sería un esfuerzo muy prolongado y de poca efectividad. El PARLACEN reúne a los más representativos institutos políticos del itsmo, comencemos por ahí.

Para finalizar, quiero destacar un hecho importante que parece ratificar los conceptos vertidos en este trabajo, y es la realización de la IX Conferencia Centro Americana de Partidos Políticos, denominada "Los Partidos Políticos como Agentes Responsables de la Integración Centroamericana", realizada en San Pedro Sula, Honduras los días 24, 25 y 26 de Agosto de 2000. Los objetivos generales y específicos de tal evento hablan por sí mismos de la justeza de los planteamientos de este ensayo.

"OBJETIVOS GENERALES

1. Fortalecer los mecanismos permanentes de diálogo, concertación y discusión de la región centroamericana.
2. Motivar favorablemente a los Partidos Políticos de la región y sus dirigencias, con el objeto de que se identifiquen con el proceso de integración centroamericana.
3. Fortalecer el papel de los Partidos Políticos en el proceso de integración centroamericana.
4. Fortalecer la institucionalización centroamericana.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Comprometer a los Partidos Políticos de la región de cumplir su papel como principales impulsores de la integración Centroamericana:
 - 1.1 Presentar y discutir los principales obstáculos de la integración centroamericana, a través de casos prácticos reales y análisis de sus implicaciones .
 2. Analizar las causas básicas de la poca atención de los Partidos Políticos al proceso de integración y proponer posibles vías de solución. Por ejemplo, analizar las limitaciones intrínsecas de los Partidos Políticos que les impide tomar conciencia de la importancia de la Integración; analizar el papel que jugarían si asumieran el espacio que les toca; analizar casos prácticos reales, haciendo énfasis en los aspectos más impactantes que dejan al descubierto la vulnerabilidad de los países aislados
 3. Comprometer a la Dirigencia Política de Centroamérica a impulsar el Tratado Constitutivo de la Unión Centroamericana en sus respectivos partidos y países.
 4. Que los Partidos Políticos de la región transmitan a sus gobiernos que se cumplan los Tratados y resoluciones de los órganos del Sistema de Integración Centroamericana."

Middlebury College, Middlebury, Vermont. Verano 2000.

