

Escuela de Relaciones
Internacionales
Universidad Nacional
Heredia, Costa Rica

DEMOCRATIZACION

Y

COOPERACION

EN

CENTROAMERICA

Oscar Alvarez Araya
Juan Carlos Ramírez Brenes

Nº 6

DOCUMENTOS DE ESTUDIO

Nueva Epoca
1998

AC 321.8

445d



**DEMOCRATIZACION Y
COOPERACION EN
CENTROAMERICA**

*Oscar Alvarez Araya
Juan Carlos Ramírez Brenes*

Documentos de Estudio (Nueva Epoca), No. 6
Escuela de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional
Heredia, Costa Rica
1998

**DEMOCRATIZACION Y COOPERACION EN
CENTROAMERICA, de: Alvarez Araya, Oscar, Ramírez Brenes,
Juan Carlos**

Documentos de Estudio (Nueva Epoca), No. 6

Corrección de pruebas: Luis Fernando Jara
Artes finales: Víctor Hugo Navarro

Primera edición, Heredia, 1998
Tirada de 100 ejemplares
Escuela de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional
Apartado 437-3000
Heredia, Costa Rica
Tel: (506) 237-3886
Fax: (506) 261-6129

BTCA RELACIONES INTERNACIONALES
200159

321.8

A445d Alvarez Araya, Oscar,

Democratización y Cooperación en Centroamérica/Oscar Alvarez Araya, Juan Carlos Ramírez Brenes. —Heredia, C. R.: Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional.

37 p.— (Documentos de Estudio, Nueva Epoca, No. 6)

1. AMERICA CENTRAL. 2. POLITICA 3. DEMOCRACIA. 4. COOPERACION. I. Juan Carlos Ramírez Brenes



Escuela de Relaciones Internacionales
UNIVERSIDAD NACIONAL
Heredia, Costa Rica

DEMOCRATIZACION Y COOPERACION EN CENTROAMERICA

Democratización política en Centroamérica

Oscar Alvarez Araya
Profesor
Escuela de Relaciones
Internacionales

Cooperación y Democracia en Centroamérica

Juan Carlos Ramírez Brenes
Profesor
Escuela de Relaciones
Internacionales

Nº 6
DOCUMENTOS DE ESTUDIO
Nueva Epoca
1998

PRESENTACIÓN

Democratización y Cooperación en Centroamérica, de Don Oscar Álvarez Araya y de Don Juan Carlos Ramírez Brenes, constituye un nuevo aporte al debate intelectual en nuestra Escuela; cada uno de los dos entrega al público un ensayo que pone de relieve la relación entre democracia, política y cooperación en Centroamérica. En el caso de Don Oscar, especializado en la investigación de temas relativos al desarrollo político; y en el de Don Juan Carlos en temas atinentes a la cooperación internacional.

El hilo conductor de este Documento de Estudio es la Democracia. En el primer ensayo, vista desde el punto de vista de su desarrollo histórico en el Istmo y en el siguiente, a través de las variables externas que influyeron en la promoción de procesos democráticos en esta región del mundo, escenario de protagonismos bélicos ocurrentes en buena medida, durante la década pasada.

Ellos contribuyen, indudablemente, a generar debate sobre estos temas. Y esta sexta publicación de

la serie (Nueva Época) logrará su objetivo, si nuestros profesores y estudiantes le dedican una atenta y pormenorizada lectura, en los cursos que imparten y reciben. Sólo de esta manera, pienso, estaremos contribuyendo a hacer Escuela en el área de las relaciones internacionales.

Don Oscar y Don Juan Carlos «hacen camino al andar» y deseo que ojalá, el trayecto sea largo para el enriquecimiento académico de nuestra Comunidad Universitaria.

Felicitaciones a ambos.

Dr. Alvaro López Mora
Director
Escuela de Relaciones Internacionales

Democratización política en Centroamérica

Por. Lic. Oscar Alvarez
Profesor
Escuela de Relaciones
Internacionales

1. Las herencias y tradiciones autoritarias

En Centroamérica se mezclaron las herencias autoritarias del mundo precolombino, con las herencias absolutistas de España y de la civilización islámica. Durante su historia predominaron los regímenes autoritarios. Cabe aclarar que entendemos al autoritarismo como «el reino del jefe» (Burdeau/1974), un sistema en el que prevalece «el rechazo del pluralismo y la prohibición o la limitación estricta de la oposición, la supresión de las elecciones competitivas, el rechazo de la separación de poderes, sustituida por la concentración de la autoridad en manos de un hombre o de un partido único (Maurice Duverger/1980).

En el siglo XIX, después de la Independencia surgieron regímenes caudillistas y autoritarios ligados

al poder económico y a las fuerzas armadas. En el siglo XX, durante la década del sesenta y como respuesta a la Revolución Cubana, se forman regímenes autoritarios diseñados bajo los esquemas de la Doctrina de Seguridad Nacional, y abocados a la defensa de un supuesto interés nacional respecto de las llamadas amenazas del comunismo. Si bien, desde finales de la década del setenta y durante la década del ochenta empiezan procesos de apertura y democratización que desplazan en mayor o menor grado a los sistemas autoritarios, la cultura del autoritarismo está aún presente en las realidades de estos países y algunos autores escriben de los riesgos de un autoritarismo civil, hoy llamado «Fujimorización», que podría contagiar a la región. En resumen, los regímenes autoritarios han hegemonizado la historia de la región, con la excepción de Costa Rica.

2. El proceso de democratización de la década del 80

Desde finales de la década del setenta Centroamérica empezó a vivir el proceso de transición a la democracia de mayor amplitud, profundidad y permanencia de toda su historia. Esta transición fue parte de lo que Huntington llamó la Tercera Ola Mundial de Democratización, proceso que llegó a contagiar hasta el mismo «campo socialista» (Daniel Zovatto/1994).

El triunfo de la revolución en Nicaragua en 1979 vino a acelerar el tránsito de la región desde el autoritarismo conservador hacia formas de la democracia política. En términos políticos, la década del

ochenta fue una década ganada para Centroamérica, aunque perdida en términos de desarrollo económico. Aunque es necesario aclarar que el proceso de democratización siempre se mantuvo dentro de los parámetros de la democracia representativa. Se trató, por cierto, de procesos de superación de los regímenes autoritarios, recobrando libertades políticas, instaurando un marco de tolerancia entre los diversos actores políticos e instaurando condiciones para la celebración de elecciones libres, honestas y competitivas que otorgaron legitimidad democrática a los nuevos gobiernos. En este aspecto, Costa Rica sería nuevamente la excepción, puesto que su proceso de democratización política venía desarrollándose desde antes de la década del ochenta y Nicaragua vino a representar otra excepción, pues durante ese periodo se debatió entre el nuevo autoritarismo del Frente Sandinista de Liberación Nacional y la guerra. Por ello, en Nicaragua, el proceso de democratización política empezó más tarde, con las elecciones de 1990, y con el gobierno de transición de doña Violeta Barrios de Chamorro.

3. El proceso de Esquipulas y la democratización

Ante los conflictos armados de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, los gobiernos civiles y electos libremente en las urnas desarrollaron iniciativas para lograr la paz en la región. Entre los principales antecedentes de tales iniciativas se señalan las gestiones del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo. Hasta que el Presidente de Guatemala, Lic. Vinicio Cerezo Arévalo convoca a la Cumbre Presidencial de Esquipulas I, que da inicio a la era de Esquipulas y acuerda la

creación del Parlamento Centroamericano. Durante la reunión de Esquipulas II el Presidente de Costa Rica, el Dr. Oscar Arias Sánchez, presenta su «Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica», conocido como «plan Arias», el cual es aprobado con las contribuciones de los otros Presidentes de la región.

Esquipulas II marca, a partir del 7 de agosto de 1987, un curso exitoso, aunque difícil, para la paz centroamericana, que a su vez consolida y fortalece los procesos de democratización política. Esquipulas II no sólo vincula la paz con la democracia, sino también a la democracia y la paz con el desarrollo. Es decir que se considera que el desarrollo sólo es posible en un ambiente de paz y la paz sólo puede prosperar si existe democracia. En ese marco conceptual la democracia es el nuevo nombre de la paz. Esquipulas II constituyó un plan viable para lograr la paz en Nicaragua, primero, en El Salvador, después y finalmente en Guatemala. Contribuyó a la apertura democrática en Nicaragua a partir de 1990 y a la consolidación de la democracia política en El Salvador (1994), Honduras y Guatemala (1996).

4. La Cumbre de Puntarenas y la Declaración de Centroamérica como zona de paz, democracia, libertad y desarrollo

Siempre inscribiéndose dentro del proceso de Esquipulas, durante la Cumbre Presidencial de Puntarenas, Costa Rica, realizada del 15 al 17 de diciembre de 1990, los Presidentes «recogiendo los anhelos de los pueblos del istmo, declararon a Centroamérica

como región de paz, libertad, democracia y desarrollo» (Cumbre de Puntarenas/1990). A su vez, expresaron su compromiso de «perfeccionar los sistemas democráticos de la región, sobre la base de la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, igual, libre y secreto en todos los países» (Cumbre de Puntarenas/1990). Desde la Cumbre de Guácimo, Limón, Costa Rica, realizada en agosto de 1994, los Presidentes de la región vinculan el éxito de la democracia al avance de un modelo de desarrollo humano sostenible que incluya una democracia participativa (Alianza para el Desarrollo Sostenible/1994). Sin embargo, paralelamente a la retórica del desarrollo sostenible se ejecutan programas de ajuste estructural auspiciados por los organismos financieros internacionales.

5. Las elecciones como llave para transitar del autoritarismo a la democracia

Desde finales de la década del setenta y durante las décadas del ochenta y principios del noventa, las elecciones se constituyeron en la llave para transitar del autoritarismo a la democracia. La apertura y la transición a la democracia en América Latina había comenzado en la región Andina y de allí se trasladó, entre fines de la década del setenta y principios de la década del ochenta a Centroamérica: Honduras, El Salvador y Guatemala. En estos países surgieron elecciones «fundantes» o de apertura.

En el caso de El Salvador, después del golpe de estado de 1979 y el inicio de la lucha armada del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

(FMLN) en 1980, el gobierno salvadoreño con el apoyo de los Estados Unidos optó por una estrategia doble de lucha antiguerrillera y realización de comicios que eligieron una Asamblea Constituyente. En 1983 se aprobó una nueva constitución, y en 1984 se eligió Presidente de la República. La democracia había entrado en El Salvador. En Guatemala, un golpe de Estado militar en 1982 inició el camino para la transición. Una Asamblea Constituyente surgió en 1984 y un año después se eligió Presidente de la República. En Honduras, en 1980 se realizó una elección para integrar una Convención Constituyente que definió el camino para las primeras elecciones presidenciales democráticas en 1982. En el caso de Nicaragua, cabe recordar que durante la era autoritaria de los Somoza los procesos electorales carecieron de relevancia, pero el triunfo del Frente Sandinista de 1979 no significó el inicio de la transición democrática. Hubo que esperar hasta 1990 para que en medio de la guerra, el proceso de Esquipulas y la caída del socialismo real y bajo fuerte fiscalización internacional se realizaran las elecciones fundantes de un régimen democrático. Costa Rica se mantuvo en su ya tradicional esquema de gobiernos civiles y elecciones democráticas.

Resumiendo, las elecciones cumplieron un papel clave de llave para transitar del autoritarismo a la democracia.

6. La participación electoral en la democracia

Uno de los criterios más utilizados para determinar si el proceso de transición a la democracia

avanza o se estanca es analizar los índices de participación electoral. Si estudiamos los procesos electorales durante el periodo de 1992-1996, la mayor participación electoral se concentró en Costa Rica con un 81.11%, en Nicaragua con un 76.39%, en Panamá con un 73.67% y en Honduras con 64.97%. La participación electoral más baja se registró en El Salvador con un 45.51% y en Guatemala con un 36.88%. Como puede observarse son El Salvador y Guatemala los países con la menor participación electoral de la región y es sintomático recordar que ambos han vivido severos conflictos armados internos. Si evaluamos la participación electoral en el conjunto de la región, la participación electoral bajó radicalmente, desde un 69.91% en el periodo 1988-1991, hasta un 51.42% en el periodo 1992-1996. Estas cifras son expresión de una tendencia latinoamericana y hasta mundial de desencanto con la política, los políticos y los procesos electorales. Sin embargo, los casos de El Salvador y Guatemala, (junto con Colombia) son los más críticos en términos de participación electoral de toda la América Latina.

7. Problemas de gobernabilidad

La convergencia de procesos de ajuste económico y democratización política generaron en los últimos años una gran preocupación por los temas de la gobernabilidad democrática.

Una versión restringida del término gobernabilidad se refiere a las formas en que se relacionan el Poder Ejecutivo y el Legislativo, permitiendo que el primero pueda desarrollar una labor eficaz. Para ello,

el Presidente de la República necesita contar con un adecuado apoyo parlamentario. Cuando el Presidente y su partido son débiles en el Poder Legislativo, son obligados a la negociación y a la búsqueda de alianzas con fuerzas de oposición. Como los nuevos regímenes democráticos están aún permeados por la cultura de autoritarismo, por la fragmentación y el estilo confrontativo, entonces los Presidentes no logran construir las mayorías y los consensos necesarios para gobernar.

En Centroamérica, el cuadro más alarmante en materia de ingobernabilidad durante estos años fue el de Jorge Serrano Elías en Guatemala, quien contó solamente con un 24.14% de apoyo para su gestión en el Congreso. Su intento de cerrar el Congreso siguiendo el camino y el modelo de Fujimori, no contó con el respaldo de las fuerzas armadas y precipitó una crisis institucional que le obligó a renunciar y exiliarse en Panamá. Más recientemente, en Nicaragua ha surgido una crisis política que revela una renovada polarización y un duro enfrentamiento entre el Presidente de la República, Arnoldo Alemán y la oposición del Frente Sandinista, con nuevas amenazas de guerra, que pueden anunciar serias dificultades en la gobernabilidad de la frágil democracia nicaragüense.

8. Los partidos políticos y la democracia

Si bien los partidos políticos y sus líderes fueron los grandes actores y protagonistas de la transición a la democracia, durante los últimos años el proceso democratizador enfrenta una verdadera crisis de los

partidos políticos, que por lo demás no es sólo centroamericana, sino que se expresa en la sociedad latinoamericana y mundial. Todos los estudios de opinión reflejan un malestar de los ciudadanos con la política, con los políticos y con los partidos políticos. Una primera consecuencia de esta crisis es el desprestigio del político tradicional, el avance de corrientes antipolíticas y el surgimiento de políticos «outsiders». Una segunda consecuencia de esta crisis es el incremento del abstencionismo, la disminución en las identidades partidarias y el desinterés de las campañas electorales. Una tercera consecuencia se expresa en la crisis de representación política, según la cual los ciudadanos se sienten cada vez menos representados por los partidos políticos. En todos los países de la región, las diversas encuestas confirman los rasgos y la gravedad de esta crisis. Como una de las consecuencias de la crisis, están surgiendo Presidentes de la República que no son políticos tradicionales. Si revisamos las elecciones de los últimos años, han ganado la Presidencia de la República los empresarios metidos a políticos como Alvaro Arzú en Guatemala, Armando Calderón Sol en El Salvador, Arnoldo Alemán en Nicaragua y José María Figueres en Costa Rica, o el abogado Carlos Alberto Reina en Honduras. Como parte de la crisis, se han producido verdaderas debacles de algunos partidos y el surgimiento de otros. En general los gobiernos no gozan de altos índices de popularidad y en algunos casos tienen niveles verdaderamente críticos de impopularidad.

9. Conclusiones

El proceso de transición a la democracia que ha vivido Centroamérica desde fines de la década del setenta hasta el presente es el más profundo, amplio y duradero de toda su historia. El sendero de Esquipulas y el papel de las cumbres presidenciales vinieron a profundizar y a dinamizar dicho proceso. Las elecciones fundantes constituyeron la llave para transitar del autoritarismo a la democracia. La democracia generó grandes expectativas entre la población centroamericana. De la expectativa se ha pasado a una realidad marcada por altas tasas de pobreza y desempleo. Durante los últimos años la democracia ha funcionado en un ambiente económico adverso. La tasa de pobreza es de un 70% de la población. La democracia se ha mantenido fundamentalmente dentro de los parámetros de una democracia política y electoral, pero sin resolver los grandes males sociales. A pesar de los grandes avances y logros en este camino de la democratización, están surgiendo algunas señales de descontento, de desencanto y hasta de crisis. Algunas señales de alarma son los bajos niveles de participación electoral, el aumento del abstencionismo, problemas de gobernabilidad, escándalos de corrupción y narcotráfico, y crisis en la imagen y en la credibilidad de los políticos, de los gobiernos y de los partidos políticos.

Sin embargo, en las encuestas (Latinobarómetro/1997), cuando se le pregunta a la gente si es preferible la democracia o el gobierno autoritario, escogen la democracia el 51% de los guatemaltecos, el 41% de los hondureños, el 59% de los salvadoreños, el 60%

de los nicaragüenses y el 82% de los costarricenses. En la misma encuesta, cuando se le pregunta a la gente que si está satisfecha con la democracia sólo contestan positivamente el 17% de los guatemaltecos, el 25% de los salvadoreños, el 21% de los nicaragüenses y el 51% de los costarricenses. Lo cual demuestra que la gente en general no está satisfecha con la actual gestión de la democracia en Centroamérica, aunque prefiere la democracia a los sistemas autoritarios.

Desde luego, parece urgente la definición de una nueva agenda regional para consolidar la democracia, hacerla más democrática, participativa y representativa, darle un carácter más ético, transparente y eficaz, y hacerla sostenible (Adam Przeworski/1995) en un entorno económico que concilie el crecimiento con la equidad.

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, Oscar. **La democracia integral en Centroamérica**. Programa Cultura de Paz y Democracia en América Central. Universidad para la Paz. Ediciones UPAZ. San José, Costa Rica, 1996.
- Rial, Juan y Zovatto, Daniel, editores. **Urnas y Desencanto Político: elecciones y democracia en América Latina**. Ediciones IIDH-CAPEL. San José, 1998.
- Urcuyo, Constantino. **Más democracia**. 1era. edición. Ediciones Sanabria. San José, Costa Rica, 1992.
- Zovatto, Daniel. «El papel de las Elecciones en el proceso de transición a la democracia en América Latina». En: **Boletín Electoral Latinoamericano**. Número 11, enero-junio, 1994, IIDH-CAPEL.

Cooperación y democracia en Centroamérica

Por: Lic. Juan Carlos
Ramírez Brenes
Profesor
Escuela de Relaciones
Internacionales

1. El papel de la cooperación internacional durante la crisis centroamericana

Respaldo a las iniciativas de pacificación

En las diferentes coyunturas, tanto políticas como económicas, por las que ha atravesado Centroamérica en las últimas décadas, la cooperación internacional ha desempeñado un papel relevante, como factor coadyuvante en la búsqueda de alternativas de solución a la problemática regional.

Sin entrar a profundizar en el análisis de los orígenes de la crisis, cabe señalar que es en el período que se ubica a finales de los años setentas y principios de los ochentas, cuando se conjugan una serie de factores tanto estructurales como coyunturales

que provocan o conllevan a la agudización y/o profundización de la crisis regional.

En ese período de convulsión, Centroamérica ocupó un lugar importante en el debate internacional, lo que se tradujo en algunos casos en el diseño y ejecución de programas de cooperación internacional tanto de origen multilateral y bilateral, orientados a la búsqueda de la paz y el fortalecimiento del desarrollo económico y social de la región (SANCHEZ, 1996).

Sin embargo, la transferencia de recursos de cooperación a los países centroamericanos estuvo enmarcada en el contexto de las tensiones bipolares que caracterizaban el conflicto Este-Oeste. La cooperación con Centroamérica adquirió notoriedad debido a los conflictos bélicos, dada la prioridad otorgada por los estados cooperantes a razones de orden geopolítico (GONZALEZ, 1991).

A pesar de lo anterior, algunas importantes fuentes cooperantes respaldaban el interés por consolidar una iniciativa de pacificación para Centroamérica, la cual en el futuro inmediato sirviera de pilar para el establecimiento de un proceso de democratización en la región.

Un primer paso lo constituyó la iniciativa de Contadora, con la cual se da un importante avance en la búsqueda de la paz y la solución de los conflictos armados de los países centroamericanos. Esta iniciativa a través de la cooperación y respaldo de algunos países latinoamericanos y europeos se centraba en

tres aspectos fundamentales que eran; la consecución de la paz, la democracia y los derechos humanos.

La otra y la más importante iniciativa fue el Plan de Paz de Esquipulas, el cual contó con el apoyo de la comunidad internacional, que promovió la consolidación de la paz y la democracia previstos en los acuerdos de Esquipulas. A partir de la consolidación del Plan de Paz, la cooperación hacia Centroamérica tuvo un giro importante, en tanto que ya no estaría únicamente en función del aspecto militar o estratégico, sino que buscaría una nueva orientación, más en función de la promoción del desarrollo o bien para complementar los esfuerzos nacionales para la promoción del desarrollo local.

Por lo tanto, es importante emprender esfuerzos orientados a consolidar los procesos iniciales de paz en varias dimensiones. Asegurar la completa desmilitarización de las estructuras de poder, fortalecer las instituciones civiles y judiciales y fortalecer las experiencias de producción y desarrollo tendientes a cimentar una economía de transición hacia la paz (MORALES, 1997).

En la década de los ochentas y en años anteriores, la cooperación hacia Centroamérica se caracterizó por ser de tipo bilateral, con la cual las diferentes fuentes cooperantes canalizaban sus recursos de cooperación en forma individualizada a cada uno de los países centroamericanos. Dicha cooperación estaba regulada fundamentalmente, a través de los convenios marco de cooperación entre el país otorgante y el receptor. Sin embargo, esa modalidad de cooperación

va a cambiar en la década de los noventa, ya que las principales fuentes van a priorizar en función de la cooperación regional. Es decir, se busca el establecimiento y consolidación de programas y proyectos de cooperación en forma conjunta a nivel centroamericano. Con esto, lo que se pretendía es que Centroamérica pudiera actuar como región, a fin de aunar sus fuerzas en pos de la paz y la democracia regional, en donde los países se apoyaran mutuamente por medio de los procesos internacionales (COMISION, 1989).

En este sentido, se puede apreciar que durante los primeros años de la década de los noventa, se plantea como una prioridad la reactivación de la integración regional, como un elemento coadyuvante en la consolidación y estímulo, tanto del desarrollo regional como de los procesos de democratización. Es por esto, que se ha mencionado que la integración regional posee un potencial democrático, y que una de las más importantes contribuciones de las instituciones regionales es su apoyo a los cambios democráticos en Centroamérica (COMISION, 1989).

Por lo tanto, es de suma importancia para el avance de los procesos democráticos centroamericanos, que se promueva por un lado, la participación activa de los movimientos regionales, los cuales facilitarían la integración de la sociedad civil en la lucha por la democracia y la paz regional. Por otro lado, se debe velar por el fortalecimiento de las estructuras regionales principalmente las instituciones regionales oficiales, las cuales con el apoyo de la cooperación internacional deben buscar la promoción del desarrollo económico y social de los centroamericanos.

En síntesis, cabe destacar la relevancia que tuvo la cooperación internacional, durante el período de la crisis, en la promoción de las iniciativas de pacificación regional, así como, el respaldo a los esfuerzos por implementar procesos de democratización en Centroamérica.

2. La cooperación para el desarrollo y la reconstrucción regional

La democracia como prioridad

La importancia de la cooperación internacional para los países de la región estriba en la configuración de ésta como un instrumento para complementar los esfuerzos que se hacen a nivel nacional para el fomento de un desarrollo económico y social más eficiente, que permita subsanar las necesidades básicas de la población. En consonancia con ello, estos países se han visto en la necesidad de promover la búsqueda de cooperación internacional que les permita ampliar su capacidad nacional para así paliar los efectos negativos del subdesarrollo, y a la vez crear un marco jurídico institucional que posibilite un manejo adecuado (es decir, con el menor grado de condicionalidad) de los recursos que otorgan las diferentes fuentes cooperantes. Un aspecto importante que se debe tener presente, es el hecho de que la cooperación internacional debe estar siempre en consonancia con los programas prioritarios de la estrategia nacional de desarrollo, tanto en el momento del planeamiento como en la ejecución.

En consecuencia, la democracia se ha convertido en una de las más importantes prioridades para

las distintas fuentes cooperantes. La resolución de conflictos armados y la transición de la democracia en Centroamérica, en gran medida se han debido al empeño, la mediación, la energía y la ayuda de diversos actores externos. Dicha cooperación procedió de las más diversas fuentes y bajo las más diversas modalidades (MORALES, 1997).

La cooperación internacional en Centroamérica, en las dos últimas décadas, ha tenido tres orientaciones fundamentales. Una en función de la resolución de conflictos, con el fin de facilitar las reformas estructurales necesarias para la promoción del desarrollo nacional. Otra es la asistencia internacional en pro de la estabilización política regional como condición indispensable tanto para el mantenimiento de la paz, como para la creación de sociedades democráticas. Finalmente, la cooperación ha apoyado ampliamente la protección de los derechos humanos así como a la reconstrucción de las sociedades centroamericanas, esto con el fin de garantizar, un mejor bienestar para las comunidades afectadas por los conflictos internos (MORALES, 1997).

Por lo tanto, se puede evidenciar que tanto a nivel regional como internacional, la construcción de la democracia en Centroamérica es una prioridad. Las penurias de los gobiernos democráticos de Centroamérica demuestran una vez más que la paz, la democracia y el desarrollo de la región son inseparables (COMISION, 1989). En este sentido, los recursos provenientes de fuentes internacionales han coadyuvado en el esfuerzo por aumentar la participación democrática en la región, ya que se han establecido

programas tendientes a promocionar el involucramiento de la sociedad civil en los procesos democráticos.

Sin embargo, para que la democracia sostenga la paz y el desarrollo equitativo, los gobiernos y ciudadanos de Centroamérica deben realizar un progreso firme y sostenido hacia la incorporación en la sociedad de los elementos esenciales y mutuamente dependientes de la democracia: entre ellos;

- Participación de los sectores marginados en instituciones que representen sus intereses.
- Tolerancia de las opiniones opuestas.
- Solución pacífica de los conflictos internos y externos.
- Gobierno civil y respeto a las instituciones civiles y a los principios constitucionales.
- Justicia imparcial.
- Justicia social y económica.
- Pleno respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos.
- Competición política y sucesión en el gobierno por medio de elecciones libres y transferencia pacífica del poder de un gobierno a otro, aunque existe desconfianza hacia él (COMISION, 1989).

Uno de los aspectos importantes en lo que se ha denominado la construcción de la democracia, es la iniciativa de impulsar cada vez más, una mayor justicia económica y social a nivel regional. Lo cual conlleve a una mejor distribución de la riqueza y que a la vez pueda fomentar una buena participación social y económica de la población. Para esto, ha sido y es necesario el aporte de los recursos externos que faciliten la implementación de programas y proyectos orientados a mejorar la educación o el nivel educacional de la población centroamericana. De manera que esa población pueda participar más activamente en el nuevo modelo de desarrollo basado en la competitividad internacional.

Finalmente, es importante tomar en consideración el importante papel que juega la cooperación comercial en la reactivación regional. Para el desarrollo a largo plazo de la región, el comercio es más importante que la asistencia (COMISION, 1989). Por lo tanto, es de gran trascendencia que se promueva la apertura de los mercados a nuestras exportaciones. Se debe buscar consolidar el modelo de promoción de exportaciones, pero basado ahora en la competitividad y en la disminución arancelaria de los países compradores. Para lo cual, se hace necesario aunar esfuerzos en la negociación con los diferentes bloques comerciales. Esto debe igualmente, estar apoyado en los esfuerzos de reactivación del comercio intrarregional, como un facilitador del crecimiento económico.

3. La condicionalidad de la cooperación internacional hacia la región

Democracia y condicionalidad

La condicionalidad de la ayuda es uno de los temas más polémicos en el entorno de la cooperación internacional. Por un lado, los países otorgantes de recursos plantean, que la condicionalidad es necesaria en tanto se constituye en un mecanismo de control de los recursos transferidos. Pero por otro lado, los países receptores argumentan que la condicionalidad es excesiva y dificulta la eficiente utilización de los recursos de cooperación.

Similar debate encontramos entre los expertos en cooperación internacional. Unos por su parte, plantean como no ético y quizás inmoral el establecimiento de condiciones sobre los desembolsos de ayuda; y que más bien la ayuda económica debería ser distribuida sin consideración a los objetivos políticos del donante. Otros plantean, que es imposible distribuir ayuda sin establecer condiciones para regular su distribución, y que la idea de la ayuda sin condiciones implica que dicha ayuda será distribuida al azar y que continuará siendo distribuida sin consideración al comportamiento de los estados (ASCHER, 1989).

En el contexto centroamericano se pueden apreciar dos tipos de condicionalidades principalmente, la condicionalidad económica y la política.

La condicionalidad económica consiste en que los países otorgantes de recursos imponen como

condiciones inmediatas para transferir los recursos de cooperación, que los países receptores que tengan avances significativos en su acción económica y continúen con la reforma del Estado. Es decir, los países receptores deben promover su crecimiento económico y a la vez coordinar su acción económica con las políticas dictadas por los organismos financieros internacionales; esto es lo que comúnmente se conoce como «condicionalidad cruzada». Sin embargo, la condicionalidad puede ser beneficiosa cuando facilita la integración de las medidas a corto plazo en un marco de crecimiento renovado y viable a más largo plazo, con la finalidad de garantizar políticas compatibles y coherentes, en vez de constituir un camino único y limitado para el desarrollo (COMISION, 1989). En este sentido, los países centroamericanos con el fin de poder acceder a recursos de cooperación financiera, han tenido que negociar y establecer convenios con las principales entidades financieras internacionales como lo son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La condicionalidad política se refiere a aquellos condicionamientos de carácter político y estratégico, que imponen las fuentes internacionales a los receptores de la cooperación. A nivel centroamericano, esta condicionalidad ha estado ligada principalmente al progreso para alcanzar la paz y la democracia. Algunas de las principales fuentes europeas, así como la cooperación norteamericana, en su debido momento, condicionaron la transferencia de recursos de cooperación a que los países de la región cumplieran con las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Esquipulas. La cooperación de los Estados

Unidos, que ha sido una de las más importantes para Centroamérica, ha conllevado una serie de condicionamientos para otorgar recursos a los países centroamericanos, entre ellos están:

- a. La subordinación de la ayuda a las consideraciones de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.
- b. La preeminencia del «Interés Nacional» de los EE.UU., sin considerar los intereses de los receptores, en una lógica marcadamente unilateral.
- c. El marcado bilateralismo, que contrasta con la necesidad de reforzar las estructuras y el proceso de integración regional.
- d. La primacía de las consideraciones de corto plazo.
- e. La multiplicidad de herramientas utilizadas: ESF (Fondos de Estabilización Económica), DA (Asistencia al Desarrollo), PL 480 (Ayuda Alimentaria) y Ayuda Militar.
- f. La aparición del Ajuste Estructural como principio rector de las políticas (SANAHUJA, 1992).

La condicionalidad es un elemento que puede coadyuvar al establecimiento de la democracia en la región, siempre y cuando exista claridad en la definición de los objetivos que ésta persigue. Algunas de las principales condiciones que han impuesto las fuentes internacionales en este sentido son:

- a. Respeto a los derechos humanos fundamentales,

como requisito indispensable para tener acceso a la ayuda internacional.

- b. Una liberalización política en regímenes autoritarios que permita no sólo un grado aceptable de libertades fundamentales, sino de organización civil independiente.
- c. Realización de elecciones aceptablemente libres, en aquellos países donde la transición democrática se ha iniciado; y rechazo a retrocesos en el camino a su consolidación (CERDAS, 1996).

Las condiciones que establecen las diferentes fuentes cooperantes podrían ser clasificadas de acuerdo con dos modalidades, las genéricas y las particulares. Las condiciones genéricas son las condiciones impuestas por la mayoría de las fuentes cooperantes y que son aplicadas a la mayor parte de los países receptores de la cooperación. Entre estas encontramos principalmente:

1. Los recursos de contrapartidas.
2. Que los recursos se destinen para los fines que fueron negociados.
3. Presentación de un estudio que garantice la factibilidad del proyecto.

Por otra parte, las condiciones particulares son aquellas que son impuestas por una determinada fuente a uno o varios estados receptores. Algunas de las más importantes son:

1. La capacidad del receptor para hacer frente a los compromisos financieros contraídos.
2. Que la cooperación tenga un carácter regional.
3. Condicionalidad cruzada.
4. Que la evaluación de los proyectos sea realizada por la fuente cooperante.
5. La afinidad del receptor con la política exterior de la fuente (RAMIREZ, 1995).

Por lo general para los estados receptores de recursos es un tanto difícil cumplir con algunas de las condiciones mencionadas, muchas veces por la falta de recursos propios, lo cual implica que se atraesen o pierdan valiosos recursos de cooperación.

Finalmente cabe mencionar, que la condicionalidad puede ser beneficiosa para los países receptores, siempre que ésta pueda evitar el despilfarro, el desvío y la contratación innecesaria de recursos. Por lo tanto, los países receptores así como las fuentes cooperantes, deben mejorar el proceso de negociación de la cooperación, con el fin de establecer mejores condiciones para otorgar la cooperación internacional. En este sentido, deben establecerse objetivos concretos y límites determinados a la condicionalidad de manera que esta pueda ser un factor que facilite el cambio democrático y consolide los procesos de democratización en Centroamérica.

4. Algunas directrices de cooperación para promover la democracia en Centroamérica

Las diferentes fuentes cooperantes en negociación conjunta con los países centroamericanos han dado prioridad a varias directrices en materia de cooperación, éstas se constituyen en importantes áreas de acción que coadyuvarán en el respaldo y consolidación de la construcción de la democracia para los países de la región.

Entre las principales directrices están, la participación de la sociedad civil en los procesos democráticos, el papel de las ONGs en el fomento de la democracia y la promoción de los derechos humanos.

a. Mayor participación de la Sociedad Civil

Es de suma trascendencia para el reforzamiento de la democracia, que en los países de la región que vivieron en regímenes autoritarios se aumente el nivel de participación de la sociedad civil en los procesos democráticos. El paso del autoritarismo a la democracia es un proceso lento y difícil, que implica a su vez, la necesidad de incorporar a la vida política a aquellos sectores que en el pasado fueron excluidos.

En este sentido, la comunidad internacional a través de la cooperación podría contribuir en gran medida al aumento de la participación política de distintos grupos nacionales (COMISION, 1989). Para lo cual, se debe priorizar en el desarrollo y fortalecimiento de procesos democráticos, que conlleve a consolidar una estabilidad política. Sin embargo,

hasta el momento los mecanismos que fomentan la participación ciudadana han sido una conquista de las organizaciones sociales de la región. Se han reactivado los partidos políticos, han surgido sindicatos y organizaciones campesinas, grupos defensores de intereses específicos, en tanto que los grupos de base y las organizaciones locales de desarrollo se han multiplicado en los últimos años (CAMPOS, 1992).

Una de las formas por las cuales las fuentes internacionales pueden seguir contribuyendo a aumentar la participación de la sociedad civil, es el establecimiento de programas y proyectos tendientes a reforzar los gobiernos locales o municipios, los cuales constituyen un aprendizaje para la posterior participación en el gobierno nacional.

b. Las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y la democracia en Centroamérica

Las ONGs han desempeñado un importante papel en el fomento a la democracia en la región. Estos organismos se han constituido en un actor más de la realidad centroamericana, a través de los cuales se ha tratado por un lado, de identificar las necesidades prioritarias de los pueblos centroamericanos y por otro lado, han servido como entes canalizadores de recursos de cooperación. Las ONGs han tenido que asumir el papel que les corresponde como organismos, ya no sólo como ejecutores silenciosos de proyectos, sino también como expresiones legítimas de la sociedad civil centroamericana, que tanto tiene que decir y a la que tan poco se ha escuchado, sobre el curso de los procesos de democratización y los

modelos de desarrollo de los países del Istmo (CONCERTACION, 1990).

Las ONGs se han dado a la tarea de trabajar conjuntamente con los sectores populares en la formulación de proyectos regionales de cooperación, así mismo han servido de base para la apertura de espacios de negociación y diálogo, tanto en los gobiernos como con organizaciones internacionales con el fin de proponer alternativas de democratización, desarrollo e integración regional.

c. Promoción de los Derechos Humanos

Para lograr la consolidación de los objetivos de democratización en el istmo es necesario no sólo mejorar la participación de la sociedad civil en dicho proceso, sino es también indispensable una efectiva promoción de los derechos humanos.

El respeto a los derechos humanos es fundamental para la democracia. Muy pocos desafíos para el desarrollo democrático son más difíciles que garantizar el respeto de las leyes sobre derechos humanos y enjuiciar a los infractores. La violación de los derechos humanos es una afrenta a la integridad de los individuos como seres humanos y como ciudadanos. Más aún, en todo el mundo se ha comprobado que la represión basada en la violación de los derechos humanos a menudo atiza el descontento, intensifica los conflictos sociales y menoscaba la legitimidad de los sistemas políticos (COMISION, 1989).

En este sentido, las fuentes cooperantes deben de apoyar el proceso de ampliación de la promoción

integral de los derechos humanos, que contribuya a pasar de la acción de protección ante la violación generalizada por guerras, conflictos o persecución interna a la transición o establecimiento de regímenes democráticos, surgidos de procesos para establecer una paz más firme y duradera (CAMPOS, 1992).

BIBLIOGRAFIA

- ASCHER, WILLIAM y otros. **Recuperación y Desarrollo en Centroamérica.** San José, Costa Rica. 1989.
- CAMPOS, ANDRES. **La cooperación no gubernamental de los Países Nórdicos en Centroamérica.** San Salvador, El Salvador, marzo 1992.
- CERDAS, RODOLFO. **Condicionalidad y democracia en Centroamérica.** Flacso. San José, Costa Rica. 1996.
- COMISION INTERNACIONAL PARA LA RECUPERACION Y EL DESARROLLO DE CENTROAMERICA. **Pobreza, conflicto y esperanza: un momento crítico para Centroamérica.** San José, Costa Rica, 1989.
- CONCERTACION CENTROAMERICANA. **Cooperación externa y desarrollo en Centroamérica.** Managua, Nicaragua, 1990.
- GONZALEZ, FERNANDO. La cooperación internacional en Centroamérica en: **Revista Comercio Exterior.** Vol. 41. No. 2 México, febrero 1991.
- LANDAU, GEORGES. La cooperación internacional para el desarrollo de América Latina y el Caribe. **Revista Comercio Exterior.** Vol. 40, No. 1. México, enero, 1990.
- MORALES, ABELARDO. **Multilateralismo Social.** Tesis de grado en Maestría en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica. 1997.
- RAMIREZ, JUAN C. y otro. **La cooperación internacional en la coyuntura de la política exterior de la administración Arias Sánchez.** Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica. 1995.
- RAMIREZ, JULIO. La estabilidad democrática, el reto para Centroamérica. **Revista INCAE,** Vol. 5, No. 2. 1992.

SANAHUJA, JOSE. Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990.
Flacso. 1992.

SANCHEZ, FLOR. Tesis de grado en Maestría en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica. 1996.

TORRES, EDELBERTO. Centroamérica: la transición autoritaria hacia la democracia. Síntesis No. 7. 1989.



SIDUNA



CS18141

Impreso en el Programa de Publicaciones e Impresiones
Universidad Nacional
981610—P.UNA