

COSTA RICA, CONTADORA Y LA DEMOCRACIA EN CENTROAMERICA

Carlos José Gutiérrez



CARLOS JOSE GUTIERREZ

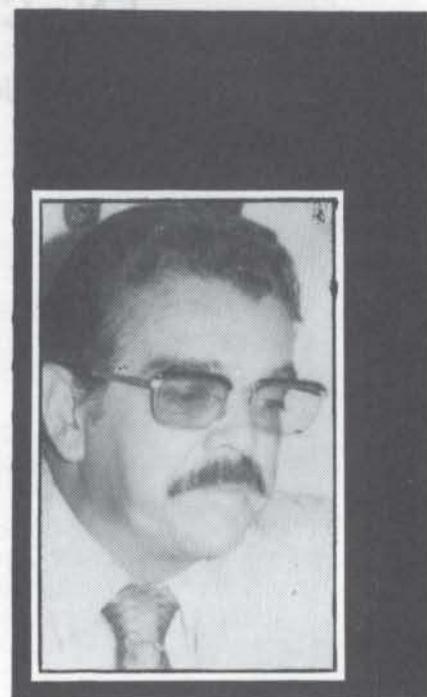
Doctor en Derecho. Profesor universitario. Exministro de Justicia y actual Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica.

Quisiera comenzar señalando que hace algún tiempo hice un estudio sobre el proceso de formación de la democracia en Costa Rica, el cual aparece publicado junto a obras de otros profesores de derecho constitucional. Es un libro que se llama **Derecho constitucional, ensayos: Libertad de hecho y desarrollo político**. La conclusión más importante a la cual llegué en aquella oportunidad, es que la democracia costarricense es el resultado de un proceso acumulativo; no es producto de un determinado hecho; y se puede señalar una sola fecha, aunque desde luego los costarricenses hemos adquirido la convicción, de que 10 de noviembre de 1889 es la fecha que oficialmente debe tomarse como formulación de la democracia. Pero, ese proceso acumulativo comenzó en el período colonial español e indudablemente llega hasta nuestros días.

Tiempo después de haber llegado a esa conclusión, cayó en mis manos un libro de la democracia inglesa. (Que desde luego es un análisis correspondiente a ese país). El cual sostenía más o menos la misma tesis. O sea, sostenía el criterio de que la democracia inglesa no era resultado de un solo proceso, ni resultado de los acontecimientos, sino que era el producto de una serie de factores que se habían ido acumulando siglo tras siglo.

Esto y otros estudios y apreciaciones me llevan, finalmente, a la consideración de que el régimen político de cada país, o de que en relación con el régimen político de cada país, puede hacerse una similar afirmación: Los regímenes políticos, los modelos adoptados por los países para el gobierno de sus sociedades, tienen todas las características de ser resultado de procesos acumulativos a través de su historia. De modo que lo que se puede decir para Costa Rica, lo que se ha dicho de Inglaterra, puede decirse para todos los países del área centroamericana.

Mauricio Duverger sostiene una tesis sobre la democracia: de acuerdo con él, lo que llama las instituciones políticas liberales, no funcionan más que en los países técnicamente desarrollados. Debo aclarar que cuando hablo de democracia, lo hago en el sentido de democracia liberal, de democracia occidental, de la democracia practicada en los países de Occidente. Mi opinión personal es que lo que se llama centralismo democrático, la democracia de los países del este de Europa, no es más que autoritarismo con seguridad social, de manera, que no considero que éstas sean una forma de organización democrática, por mucho que cuando al llamarlas democracias populares, o al llamarlas en la doctrina política básica, centralismo democrático,



Lic. Carlos José Gutiérrez.
Canciller de la República

co, se pretenda asignarle ese carácter. Yo entiendo por democracia, únicamente la democracia organizada en los países de Occidente, la democracia organizada en los países de Europa y en los países del norte del continente americano, que se ha expandido a otros países o zonas del Globo.

Mauricio Duverger sostiene una tesis sobre la democracia: De acuerdo con él, lo que llama instituciones políticas liberales no funcionan más que en los países técnicamente desarrollados.

Y agrega, la oposición fundamental, no es ya la de socialismo-capitalismo. Sino la de naciones en vías de desarrollo, naciones industrializadas. Y sólo en éstas pueden funcionar las democracias liberales.

Para darle fundamento a esta tesis, alega Duverger que la democracia, sólo funciona si los antagonismos entre los diversos grupos de la sociedad no son profundos, no son violentos. Y ello sólo se da cuando el progreso tecnológico permite aumentar la producción en proporciones considerables, de manera que desaparezca la penuria de bienes disponibles, a fin de que se produzca el respeto por las partes en el ejercicio de la libertad de acción de los opositoristas; y la posibilidad de entrega, por medio de unas elecciones, del poder de un grupo o partido, a sus opositores más denodados. Señala, además, que el derecho al sufragio, no puede funcionar, en países de poco desarrollo, e indica que las naciones de gran industrialización coinciden con las zonas de desarrollo de democracia liberal, que las zonas subdesarrolladas de África, Asia y América Latina coinciden con el totalitarismo o, por lo menos, con gobiernos de tipo autoritario.

Como único acondicionamiento que admite para que en las zonas subdesarrolladas pueda haber democracia es que las sociedades sean de dimensiones exiguas. Allí puede existir un cierto equilibrio entre las condiciones económicas de producción y las necesidades elementales, de modo que no se ha requerido la existencia de un trabajo esclavizado.

Esta tesis, sostenida por alguien que se considera uno de los politólogos de mayor importancia en el mundo europeo, representa, a mi juicio, el cúmulo de todos los prejuicios etnocéntricos que pueden sentir los científicos de los países desarrollados, acostumbrados a estudiar los fenómenos de sus sociedades y que con mucho rigor hacen estudio de los fenómenos propios.

Pero luego, de una manera un poco alegre, tratan de proyectar esas conclusiones a regiones del mundo que no conocen, que no entienden, que, sin embargo, tienen la vanidad de pretender explicar.

Tiene también esta tesis la mayor justificación que puede darse para los regímenes autoritarios en los países subdesarrollados y que se puede tomar como arquetipo. De acuerdo con ella, si la democracia es posible en los países desarrollados, a los países subdesarrollados les quedan únicamente dos alternativas:

Uno: dedicar todo su esfuerzo al desarrollo económico y en consecuencia olvidarse de tener un desarrollo político. Dos: conformarse con regímenes autoritarios, en el sentido de que se es pobre porque se tiene un régimen autoritario y porque se tiene un régimen autoritario se es pobre. De modo que no hay posibilidad de escape.

Desde luego, es fácil demostrar que esta tesis está perfectamente equivocada. Si nos damos cuenta que hay países desarrollados que han tenido regímenes autoritarios: La Alemania de los años treinta, podría ser un ejemplo, por lo menos superficialmente; la Unión Soviética, podría ser otro; y hay países subdesarrollados que tienen democracia bien establecida, como es el caso de la India. Finalmente por el hecho de que cuando Europa adquirió su desarrollo político, era más o menos el equivalente de las naciones subdesarrolladas del siglo XX, ya que el desarrollo político europeo se inicia en el siglo XVIII, más o menos en la misma época en que se inicia el desarrollo del capitalismo y es coetáneo con éste, se produce al mismo tiempo que éste. De esta manera vemos que se da primero la democracia y después el gran desarrollo industrial.

La tesis de Duverger es conveniente citarla, porque si el propósito de este seminario es discutir la democracia en Centroamérica, lo primero

que cabe preguntarse es: ¿La democracia es posible en Centroamérica? Si nos atenemos a las tesis que he tomado como arquetipo tendríamos que decir: La Democracia en Centroamérica no es posible. Pero mantener esta tesis en el área centroamericana nos llevaría a decir: La experiencia nos dice lo contrario.

En realidad, el fenómeno que nos encontramos en Centroamérica, es que la democracia es perfectamente posible en condiciones totalmente diversas, o en condiciones que no se conforman para nada con las que nos habla Duverger, porque la democracia es posible en Costa Rica; ha sido posible en Costa Rica, constituye una realidad en Costa Rica, en virtud de un proceso acumulativo.

Desgraciadamente, en Costa Rica hay una forma que pueda ser una derivación del planteamiento etnocéntrico de Duverger y es que se diga: La democracia es posible en Costa Rica, o es una realidad en Costa Rica, pero Costa Rica es una excepción. Siendo una excepción, la democracia no es posible en el resto de Centroamérica, porque la democracia puede considerarse desarrollada y consolidada en Costa Rica, mientras que en los otros países centroamericanos, el proceso democrático ha estado sustituido por muchos años de inestabilidad política, con regímenes autoritarios con períodos sumamente breves de democracia. En definitiva, este planteamiento nos llevará a sostener: Costa Rica seguirá siendo una democracia, pero al resto de Centroamérica no llegará nunca.

Considero que este punto de vista es tan erróneo, como el utilizado por el politólogo francés, porque el fenómeno más importante del momento actual, en América Latina, es el proceso de democratización. Puede ser temporal, admitamos eso como hipótesis. Puede no ir más allá de ser una nueva experiencia, de ser una nueva ilusión. Pero en la década actual el proceso de democratización en América Latina ha avanzado en una forma excepcional.

Por edad, algunos de nosotros hemos vivido otros momentos en que pudimos haber tenido esa misma sensación. Al final de la Segunda Guerra Mundial se produjo una época de democratización. Pero transcurridos diez, quince años, volvimos atrás: Se produjeron golpes de Estado, ascensos de grupos de militares al poder, derrocamientos de gobiernos democráticamente electos, depresión generalizada; y llegó un momento en que sólo dos democracias quedamos en América Latina. De modo que cuando hablamos de que en esta década la situación ha cambiado (en el último año, ocho gobiernos americanos han sido electos popularmente). Podemos sentir el suficiente recelo de que si esto va a continuar, si va a seguir adelante no estamos nada más en un efecto puramente momentáneo. Desde luego que no poseo alguna bola de cristal, de modo que no voy a tratar de hacer ninguna predicción hacia adelante. Solamente voy a señalar los hechos importantes de ese proceso de democratización, en cuanto que tiene relación con Centroamérica; la posición de Costa Rica, sobre esta materia; y el impacto que podría tener el proceso de Contadora, si materializara en un convenio internacional.

Estimo que hay tres países en Centroamérica que han hecho avances hacia la democracia. Curiosamente, el que ha tenido un mayor avance es Honduras (siendo tal vez el país de menor desarrollo relativo). Porque se han dado en él tres hechos importantes, determinantes de ese progreso hacia la democracia:

El primero: el triunfo de Roberto Suazo Córdova como candidato del Partido Liberal en 1981, es importante, porque hay una regla bastante empírica para juzgar las elecciones: el grado de democracia involucrado en las elecciones latinoamericanas cuando gana la oposición. El triunfo de un partido opositor y el respeto por parte del gobierno de esas elecciones, es siempre la apertura a un proceso democrático.

El segundo: radica en el hecho que por primera vez en un gobierno latinoamericano, un gobernante civil haya destituido al jefe del ejército, y no sea al revés. Suazo Córdova tomó el poder condicionado por la autonomía del ejército hondureño y haber podido sustituir al jefe del ejército, revela en materia de democracia en el caso latinoamericano, el predominio del poder civil sobre el poder militar. Y esto constituye uno de los prerrequisitos latinoamericanos para la formación de una democracia.

El tercero: es el hecho que tres años después de la elección de Suazo Córdova, se inicia un proceso preelectoral, destinado a sustituirlo en las elecciones el año entrante.

De manera que el proceso hondureño, pareciera el más adelantado de los tres países de norte de Centroamérica.

Seguidamente colocaría el proceso salvadoreño. Este tiene de objetable con respecto del proceso hondureño, que no fueron todas las fuerzas políticas las que participaron en las elecciones celebradas, primero, hace dos años para una Asamblea Nacional Constituyente, y en el curso de 1984 para la

elección de Presidente de la República. Pero, esos procesos sí fueron procesos pluripartidistas, en los cuales participaron partidos políticos de muy claras y diversas tendencias. Todos los cuales tuvieron libertad de asociación, libertad de reunión, utilización dentro de sus capacidades de los medios de comunicación colectiva; también existió la neutralidad del gobierno que permitió totalmente el juego de partidos.

Ese proceso culminó con la elección de Napoleón Duarte, quien llevó a cabo uno de los actos de mayor coraje, dada la situación salvadoreña, cual fue el inicio de un diálogo con los grupos alzados en armas, a efecto de buscar un principio de pacificación del país.

De manera que en El Salvador se han dado la libre elección de Napoleón Duarte, y, en segundo término, el diálogo de La Palma. Esto representa una orientación, hacia la disminución necesaria del conflicto, para hacer posible un proceso de democratización.

El proceso menos avanzado, de los tres, es indudablemente el guatemalteco. En Guatemala subsiste un gobierno militar, que tan solo ha dado el primer paso en un proceso de democratización, sea, realizar unas elecciones



Napoleón Duarte y Roberto Suazo nombrados presidentes de El Salvador y Honduras, respectivamente, mediante procesos electorales.

nes para Asamblea Nacional Constituyente.

Respecto de esto tengo que decir (pues tuve la oportunidad de visitar a Guatemala y de conversar con los líderes), de por lo menos cinco partidos políticos participantes en esa elección, obtuve de ellos, la impresión de que, primero, el gobierno militar no había ejercido ninguna presión para inclinar el voto en ninguna dirección; segundo, que los partidos habían tenido plena libertad para sus tareas de organización, y propaganda política; y tercero, y esto para los propios guatemaltecos era una absoluta novedad, los votos fueron contados escrupulosamente. Se inició un proceso de la formación de una Asamblea Nacional Constituyente que debe formular una Constitución, si todo va bien Guatemala tendrá elecciones presidenciales y de Poder Legislativo en 1985, lo que puede representar un nuevo paso de Guatemala hacia la democracia.

Lo dicho hasta ahora es importante tomarlo en cuenta, porque en esos tres países centroamericanos nos encontramos que comienzan a aparecer algunas de las características que permiten darle estabilidad a un régimen democrático: la formación de partidos políticos permanentes con organización nacional, y el paso de partidos de cuadros a partidos de masas.

A mi juicio, el partido, que en ese sentido, puede considerarse mejor organizado y moderno es la Democracia Cristiana Salvadoreña. Pero también en los tres países nos encontramos con líderes políticos convencidos de que la democracia es la forma de organización que debe ser desarrollada. Esta primera etapa del proceso político, o sea la escogencia racional por los líderes políticos del modelo que desean desarrollar, está fuertemente inclinada hacia la democracia.

Para los costarricenses es necesario, entonces, superar nuestro prejuicio respecto del desarrollo político de

Centroamérica, absteniéndonos de generalizaciones, como negar que en esos países está ocurriendo algo sumamente interesante, que se parece bastante a lo ocurrido en Costa Rica en años pasados. Y que puede dirigir esos países hacia el sistema de democracia occidental, que hasta el momento los costarricenses hemos considerado en Centroamérica como atributo nuestro.

De manera, que dejemos de ser la excepción, para ser la regla. Cuando se produjo la elección de Napoleón Duarte señalé un hecho que en cualquier otra parte del mundo hubiera sido muy corriente, pero que en Centroamérica es toda una novedad. Antes de la toma de posesión de Napoleón Duarte, en Centroamérica nunca, es decir desde 1821, para acá, habían existido tres gobiernos democráticamente electos en el poder.

Eso puede señalar, el subdesarrollo centroamericano. Pero eso señala también cómo en nuestros tiempos se está produciendo un fenómeno de cambio importante.

Pienso que en la medida que ese proceso continúe, puede darnos a nosotros, los costarricenses, una mayor seguridad, una mayor tranquilidad, mayores posibilidades de la vida tranquila, la que siempre hemos esperado y hemos tratado de tener. De manera que es necesario involucrarse en ese proceso de democratización en Centroamérica. Ello no significa intervención en la política interna en ningún país, sino apoyo, colaboración, intercambio de experiencias, reuniones y alianzas.

En esta situación se está llevando a cabo otro proceso político, que tiene indudablemente mucho interés, es el llamado proceso de Contadora.

En Contadora, los cinco países vecinos de Centroamérica, más México, Panamá, Venezuela y Colombia, han venido actuando en la vieja y tradicional función de mediadores.

Este proceso, que posiblemente cumpla los dos años en enero, está produciendo un documento, que aun como proyecto, es el proyecto de tratado internacional más comprensivo, de mayor alcance, de mayor desarrollo, que existe para solución de un conflicto regional. Porque es un documento que incluye todo tipo de problemas, que se han señalado, que existen en Centroamérica, o sea problemas políticos de seguridad, económico-sociales, etc.

Yo voy a referirme únicamente a los problemas políticos dentro del contexto de Contadora, porque eso es lo que tiene que ver con el tema que ha sido planteado: La parte para la solución de los problemas políticos, tiene dos características muy importantes, primero, se escoge para toda la región un determinado modelo de organización política, que es el de la democracia occidental; y segundo, que ese modelo de democracia, que se detalla en sus normas, toma básicamente como referencia la organización política costarricense. Estas dos características se dan por el hecho de que la mayor parte de las normas, están inspiradas en proposiciones hechas por los delegados costarricenses; porque la escogencia de la democratización implica necesariamente tomar como ejemplo el país democráticamente más desarrollado; y porque por lo menos se toman en cuenta los tres aspectos que podríamos considerar esenciales para un desarrollo democrático: las elecciones libres y pluralistas, los derechos fundamentales y la protección de esos derechos, y la constitución y el desarrollo del estado de derecho, como medio de autodelimitación del gobierno y de los poderes de éste, para ejercerlos dentro de los límites señalados por un régimen jurídico.

Claro está, querer hacer democráticos a todos los gobiernos de Centroamérica, como producto de un tratado internacional, es algo que luce algo difícil, sobre todo si tomamos en cuenta la existencia de otros modelos de organización dentro del área.

El derecho no permite cambiar los regímenes de los países, a menos que los regímenes acepten la posibilidad de ser cambiados. El derecho como instrumento de ingeniería social, como lo dijo Rosckopp, tiene una serie de limitaciones, hay ciertas cosas que pueden hacerse y hay ciertas cosas que no pueden llevarse a cabo.

El derecho internacional, en particular, tiene aun mayores limitaciones que el derecho en los sistemas jurídicos internos. Mientras en los sistemas jurídicos los sujetos de derecho son súbditos, es decir, las personas están sujetas a las órdenes dadas por las autoridades y por las leyes, el derecho internacional es apenas un derecho de

coordinación, en el sentido de que los principales sujetos de derecho son soberanos. De manera que solo en la medida en que los propios Estados estén dispuestos a aceptar las normas que ellos mismos se han dado, éstas pueden alcanzar verdadera actividad.

Pero en todo caso, en la peor de las circunstancias, si Contadora no pasara de ser un proyecto, ya habría llenado un objetivo muy importante, con el pensamiento involucrado en el documento "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica". Queda claro un programa para la solución de los problemas centroamericanos que tiene una enorme importancia desde el punto de vista de la democra-

cia, porque señala que el desarrollo político centroamericano debe hacerse dentro de los moldes de la democracia occidental. Y esto, en el momento presente, creo, demuestra cómo las aspiraciones de la mayoría de los centroamericanos van en esa dirección. Señala al mismo tiempo, a los costarricenses, razones muy importantes para mantenernos ajenos a este proceso. Nos señala la obligación muy particular de colaborar en él, de adelantarlo, de tratar de acelerar el proceso, de modo que aquellos países que están dispuestos a ir adelante, en un proceso de democratización, puedan sentir que nosotros, los costarricenses, les damos apoyo, y no como pretenden algunos, alejarnos del mismo.



Para la Verdad y la Justicia
El grupo Contadora en la sede de la OEA en Washington, D.C.