

## PROCESOS DE TRANSICIÓN POLÍTICA EN CENTROAMÉRICA

SARA GORDON

Desde principios de la última década, los procesos de transición política en Centroamérica forman parte de los esfuerzos de democratización que se han venido realizando de manera ininterrumpida en la mayoría de los países de la región a partir de los años cuarenta. En esos años, la lucha antifascista iniciada durante la Segunda Guerra Mundial favorecía el combate contra los regímenes de dictadura personal. Las dificultades de la democratización,<sup>1</sup> que entonces se expresaron en la sustitución de las dictaduras personales por regímenes militares o cívico-militares, también se manifiestan en los actuales procesos de cambio político. Así, si bien la transición política en América Central coincide con las transiciones a la democracia del Cono Sur, se diferencian de éstas en los obstáculos a los que se enfrentan los objetivos democratizadores.

En los años ochenta, los parámetros fundamentales de la transición política en la mayoría de los países de la zona se configuraron por medidas adoptadas desde el gobierno para enfrentar a la oposición por la acción de grupos y fuerzas organizadas, y por modificaciones organizativas. Aunque estos procesos todavía no terminan, algunas medidas instrumentadas para enfrentar la crisis y ciertos fenómenos surgidos durante ésta en la sociedad esbozan las grandes líneas a seguir.

Con el fin de efectuar un balance de los procesos de transición en Centroamérica, nos parece pertinente analizar los cambios que influyeron sobre la pérdida de legitimidad de los regímenes y el agravamiento de la crisis e indagar cómo se han manifestado en los países de mayor conflicto: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y, en menor medida, Honduras. Pretendemos subrayar las medidas que contribuyeron a restablecer la legitimidad de los regímenes y que implican el

<sup>1</sup> Costa Rica constituye sin duda la excepción, ya que el levantamiento que encabezó José Figueres en 1948 condujo a un acuerdo entre las élites políticas rivales, que llevó a desarticular al ejército y a sentar las bases de un régimen democrático, en el cual la sucesión gubernamental se definiría por medio de elecciones.

tránsito hacia nuevas instituciones políticas. A pesar de que la perspectiva que adoptamos no permite reconstruir los procesos políticos de cada uno de los países, la comparación general resalta las diferencias y permite destacar rasgos similares que conforman tendencias.

Hasta antes del agravamiento de la crisis de fines de los años setenta, los regímenes centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, se caracterizaban por la rigidez de sus estructuras políticas —estrechamente relacionada con una estructura del poder muy cerrada—, por el control del gobierno o el interés de las fuerzas armadas por controlarlo, y por la asociación de éstas con la burguesía y propietarios terratenientes. Además, el marco político institucional y los componentes de la actividad política eran excluyentes; la participación en la toma de decisiones era muy reducida; los derechos de organización política, social y de expresión estaban sumamente restringidos y con frecuencia se reprimían las acciones organizadas por sectores medios y populares que presionaban por cambios. De ahí que los partidos políticos no pudieran cumplir un papel de intermediario entre la sociedad y el Estado, ni contaran con los medios para transmitir al gobierno los deseos de amplios sectores de la población. De manera ineludible se daban el fraude electoral y el consiguiente abstencionismo, que en Guatemala, por ejemplo, superaba la cifra de votantes.

Por otra parte, los mecanismos gubernamentales para dirimir contiendas entre las fuerzas y grupos dominantes en cada país eran endebles; los canales extrainstitucionales, y en ocasiones extralegales, tenían preeminencia en la solución de conflictos o de divergencias internas, lo cual explica en parte el continuo recurso del golpe de Estado. Éste, consecuencia y parte de la crisis de legitimidad, también está relacionado con el control militar del gobierno y ha implicado diversas formas de relación entre élites civiles y militares, y diferentes grados de conflicto en cada país de la región.

En El Salvador el ejército ejerció el poder en forma directa entre 1932 y 1979, y en ese lapso logró vincularse, desde la cúpula del gobierno, con organizaciones partidistas oficiales. Las fuerzas armadas auspiciaron la formación de los sucesivos partidos oficiales, Pro Patria, Partido de la Revolución Unificada Democrática (PRUD) y Partido de Conciliación Nacional (PCN). Este último integraba asociaciones campesinas, federaciones sindicales dirigidas por líderes formados por la AFL-CIO y agrupaciones de servidores públicos. Ante la presión de grupos y sectores por ampliar la participación política, los militares instauraron un sistema de representación proporcional que permitió a la oposición demócrata cristiana aumentar poco a poco su caudal de votos a lo largo de los años sesenta y setenta. Cabe destacar que la inesta-

bilidad política, los golpes de Estado, los intentos de golpe y los brotes de descontento popular eran lugar común.<sup>2</sup>

La participación y expresión políticas, la resolución de demandas de clase y de sectores de clase y la negociación sindical estaban limitadas por dos elementos centrales: la presencia de los militares en la cúpula gubernamental y el veto de la burguesía agroexportadora —después plurisectorial— a toda medida que afectara sus intereses, sea que se tratara de aumentos de salarios o de impuestos, de reforma agraria o del derecho a la sindicalización en el campo. Esto llevó a frenar la participación política de aquellos grupos y sectores considerados muy radicales, como ocurrió en el último tercio de los años sesenta, cuando se canceló el reconocimiento legal al Partido Auténtico Revolucionario (PAR) acusándolo de promover ideas contrarias a la idiosincrasia nacional (entre ellas la reforma agraria).

Representada de modo privilegiado en las instancias gubernamentales, la burguesía salvadoreña no fundó su propia organización política y por tanto no presentó competencia electoral significativa al control militar del gobierno;<sup>3</sup> éste fue impugnado por civiles agrupados en torno a la democracia cristiana. De hecho, cuando la crisis se agravó e impulsó la organización política de la burguesía, ésta contribuyó a la diversificación del espectro político de ese país.<sup>4</sup>

A diferencia de El Salvador, en Guatemala las fuerzas armadas no ocuparon la presidencia de manera permanente, pero sí ejercieron una fuerte presión sobre los gobiernos civiles. Tampoco lograron que el partido fundado por sus altos mandos en los años sesenta, el Partido Institucional Democrático (PID), fuera mayoritario. Por ello, a partir de 1970 formaron alianzas con diversas organizaciones partidistas para poder competir en las elecciones presidenciales. En los comicios de ese año, al igual que en los de 1974, el PID se alió al ultraderechista Movimiento de Liberación Nacional (MLN); más tarde, en 1978, sumó fuerzas con el Partido Revolucionario (PR) y con la Central Aranista

<sup>2</sup> La información sobre El Salvador ha sido extraída de: Sara Gordon, *Crisis política y guerra en El Salvador*, México, Siglo XXI, 1989.

<sup>3</sup> En 1965 un grupo de terratenientes y algunos cuadros desplazados del partido oficial y del PAR, fundaron el Partido Popular Salvadoreño, organización que tuvo una escasa influencia política. Véase Alastair White, *El Salvador*, Londres, Ernest Benn Limited, 1973, p. 203.

<sup>4</sup> Si bien en el mediano plazo la fundación de un partido auspiciado por la burguesía plurisectorial, la Alianza Republicana Nacionalista (Arena), incidió en la diversificación del espectro político salvadoreño, en su primera etapa fue un factor desestabilizador debido a su férrea oposición al avance de las reformas, sobre todo la agraria.

Organizada (CAO), y así se formó el Frente Amplio.<sup>5</sup> En Guatemala las fuerzas armadas y los civiles derechistas se disputaban el acceso al gobierno. La derecha civil, a su vez, tenía cierto apoyo entre sectores militares. Al respecto, es ilustrativo recordar que el principal afectado por el fraude que favoreció al general Romeo Lucas García, el candidato oficial, en las elecciones presidenciales de 1978, fue el MLN,<sup>6</sup> organización que cuatro años antes se había aliado al partido oficial. Sin embargo, el fragmentado espectro político no aceptaba la participación de todas las fuerzas organizadas del país. Todavía en 1978 se negó el registro legal a las agrupaciones socialdemócratas dirigidas por Fuentes Mohr (Partido Socialista Democrático) y por Colóm Argeta (Frente Unido Revolucionario), respectivamente.<sup>7</sup> El fraude en favor de los candidatos oficiales y la exclusión de algunos grupos políticos influyeron en el alto índice de abstención: en las elecciones presidenciales de 1978, 69% de los votantes registrados no concurrió a las urnas, y 20% de los votos emitidos fue nulo.<sup>8</sup>

La rigidez de la estructura política se reflejaba también en la dificultad para implantar reformas, aun las de carácter tributario, y en la persecución sufrida por quienes encabezaban los intentos de organización independiente. Cabe recordar que el surgimiento de la guerrilla en Guatemala a principios de los años sesenta fue un factor que incidió en la temprana instauración de programas contrainsurgentes.

En la Nicaragua prerrevolucionaria, el carácter de dictadura personal del régimen determinó que la Guardia Nacional debiera su fortaleza al hecho de ser virtual guardia pretoriana de la familia Somoza, que detentaba el control de ese órgano militar. En este caso, el ejército no asumió tareas de gobierno ni de organización política. La participación política era restringida y la competencia electoral fue coartada desde sus inicios. Prueba de ello fue el pacto firmado por Anastasio Somoza con el Partido Conservador en 1970, por medio del cual impidió que este partido compitiera de manera efectiva por el control del gobierno. El Partido Conserador no tuvo un papel relevante como opositor hasta el último tercio de esa década.

En Honduras, la existencia de dos partidos de carácter tradicional, el Nacional y el Liberal, con arraigo entre la población y en los que

<sup>5</sup> *New York Times*, 8 de marzo de 1974, y *Miami Herald*, 11 de marzo de 1978.

<sup>6</sup> El candidato del MLN fue el ex presidente Enrique Peralta Azurdia, quien regresó de su retiro en Miami para competir por la presidencia. Dunkerley, *Power in the Isthmus*, Londres, Ed. Verso, segunda impresión, 1990, p. 484.

<sup>7</sup> Dunkerley, *op. cit.*, p. 484.

<sup>8</sup> *Ibid.*

están representados los intereses dominantes, incidió en que las fuerzas armadas no gobernaran de manera permanente, no fundaran su propio partido político y se vieran obligadas a hacer alianzas con esos partidos, sobre todo con el Nacional. Las fuerzas armadas han tenido una mayor cercanía con este último partido desde los años treinta y cuarenta, cuando esa organización postuló la candidatura del general Tiburcio Carías. El ascenso de militares al poder ha sido casi siempre producto de golpes de Estado y no de contiendas electorales.

La actitud de los partidos tradicionales ante el poder militar no deja de ser ambivalente. Han tocado a las puertas de los cuarteles o aceptado la intervención militar cuando las acciones de descontento de grupos y sectores medios han salido de cauce, como ocurrió con el golpe contra el gobierno del civil Ramón Cruz a principios de los años setenta. Pero también han presionado por su retiro del poder, como a fines de los años ochenta. En Honduras hay antecedentes de acuerdos de reparto del poder entre los partidos mayoritarios, así como acuerdos de exclusión de organizaciones minoritarias. En 1978, el Partido Nacional y el Partido de Innovación y Unidad (Pinu) acordaron negarle su inscripción al Partido Demócrata Cristiano (PDC).<sup>9</sup>

A partir de la aguda crisis centroamericana a fines de los años setenta se pusieron en marcha diversas modificaciones orientadas sobre todo a reconstituir la legitimidad de los regímenes en la esfera política o a prevenir el debilitamiento del orden establecido. En la implantación de esas modificaciones, el gobierno estadounidense desempeñó un papel muy activo que comprendió una amplia gama de acciones, entre ellas presiones a gobiernos, diseño de políticas, mediación entre fuerzas, apoyos selectivos, etcétera.

Los cambios más importantes tienen que ver con el retiro de las fuerzas armadas de la cúpula del poder, con la ampliación de la participación política y del espacio de expresión para la sociedad civil, y con el cumplimiento de procedimientos electorales para el relevo gubernamental. En general, éstos son producto de acuerdos “fundadores” que han involucrado principalmente a élites y fuerzas políticas —ejército y agrupaciones partidistas— que a lo largo del conflicto han participado en el régimen. Esos acuerdos se han expresado en cambios tanto constitucionales como de códigos electorales y, junto con la realización de elecciones y la ampliación de los espacios de participación política, han permitido reconstituir el régimen, como en El Salvador, o bien

<sup>9</sup> Rafael del Cid, “Logros y perspectivas del proceso de democratización de Honduras”, en *Polémica*, núm. 10, enero-abril de 1990, p. 26.

prevenir un deterioro mayor, como en Guatemala y, en menor medida, en Honduras.

Con la excepción de Nicaragua, los acuerdos de fundación han implicado la exclusión de fuerzas político-militares significativas, sobre todo en El Salvador y Guatemala, lo cual, como veremos más adelante, ha repercutido en el carácter de los regímenes y en su inestabilidad. En el caso de El Salvador, el conjunto de acuerdos incluyó la negociación entre la democracia cristiana y el ejército en 1980, al profundizarse el proceso de polarización social y deterioro político. Dos años después se firmó el Pacto de Unidad Nacional, llamado de Apaneca, por medio del cual las agrupaciones participantes en la reconstrucción del régimen —el ejército, el Partido Demócrata Cristiano, la Alianza Republicana Nacionalista (Arena), el PCN y el Partido Popular Salvadoreño (PPS)— crearon un mecanismo de acuerdo y toma de decisiones que funcionó hasta las elecciones presidenciales de 1984. Dicho Pacto estableció formas de reparto del poder y comprometió a las asociaciones participantes a disminuir la virulencia de sus conflictos.<sup>10</sup> Este acuerdo fue un paso previo para la elaboración de la constitución salvadoreña de 1984.

Como parte de la transición en Guatemala, se firmó en 1984 un acuerdo entre el Partido Demócrata Cristiano y las fuerzas armadas, que precedió la elaboración de la constitución aprobada en 1985. En el caso más reciente de Nicaragua, la dirigencia de la Unión Nacional de Oposición (UNO) y el Ejército Popular Sandinista suscribieron un acuerdo en junio de 1990.

El tránsito al gobierno civil en Honduras fue resultado de la presión de partidos y agrupaciones gremiales e implicó, por un lado, un acuerdo entre el ejército y los partidos Liberal y Nacional y, por otro, dos reformas electorales, una en 1977 y otra en 1985. La primera ordenaba a los partidos efectuar elecciones internas para seleccionar a sus autoridades y candidatos a cargos de elección popular, y consideraba la representación proporcional interna y las candidaturas independientes. La segunda fue resultado de un acta de compromiso firmada entre todas las partes en pugna para resolver la crisis institucional y reformar la ley electoral; obligaba a los partidos políticos a llevar a cabo elecciones internas bajo la supervisión del Tribunal Nacional de Elecciones.<sup>11</sup>

Como producto de las modificaciones efectuadas para contrarres-

<sup>10</sup> Véase el texto del Pacto de Apaneca, reproducido en *Estudios Centroamericanos* (ECA), vol. XXXVII, núm. 407-408, septiembre-octubre de 1982, pp. 974 y 975.

<sup>11</sup> Rafael del Cid, *op. cit.*, p. 29.

tar la crisis, accedieron al poder fuerzas opositoras anteriormente excluidas, sobre todo la democracia cristiana en Guatemala y El Salvador. Vinicio Cerezo presidió el gobierno guatemalteco entre 1986 y 1990, y Napoleón Duarte el salvadoreño entre 1984 y 1989. Además de incluir a grupos de oposición en el gobierno, se ha reconocido legalmente a organizaciones opositoras hasta entonces excluidas, con lo que se logró una mayor representatividad de fuerzas políticas y la diversificación del sistema de partidos. Esta característica se ha presentado en estrecha relación con los procesos de pacificación regional, sobre todo en El Salvador y Guatemala.

En el primer país, en los comicios de 1982 sólo compitieron partidos de centro-derecha y extrema derecha, pero en las elecciones presidenciales de 1989 participó, por primera vez desde que estalló el conflicto, Convergencia Democrática, agrupación que reúne a organizaciones de izquierda, algunas de las cuales fueron víctimas del fraude y de la exclusión en los años setenta: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC) y el Partido Social Demócrata (PSD). En 1991, el Movimiento Democrático Nacionalista (MDN), claramente identificado con el Partido Comunista Salvadoreño, participó en la contienda por cargos legislativos.

En Guatemala, el PSD compitió por vez primera en las elecciones de 1985, y desde 1991 un miembro de ese partido es titular del Ministerio del Trabajo.

Las medidas políticas puestas en marcha para enfrentar la crisis han coadyuvado a fortalecer la legitimidad de los gobiernos, han llevado a una mayor actividad partidista y a la diversificación del espectro político, sobre todo en lo que concierne a la formación y legalización de organizaciones. En buena medida, la mayor participación de una diversidad de agrupaciones corresponde a estrategias partidistas o de dirigentes que han encabezado escisiones, como es el caso, entre otros, del Partido Liberación de El Salvador, escindido de Arena, y del Movimiento Auténtico Cristiano (MAC), cuyo líder, Julio A. Rey Prendes, rompió con la democracia cristiana. Sin duda, estos movimientos se ven favorecidos por el hecho de que la formación de agrupaciones otorga presencia política y capacidad de negociación a grupos pequeños que cuentan, no obstante, con cierta capacidad de convocatoria. Maniobras semejantes ocurren también en países como Nicaragua y Guatemala; en este último, ocho partidos compitieron por primera vez en las elecciones de 1990.<sup>12</sup> Mucho menos diversificación política hay en

<sup>12</sup> Héctor Rosada, "Guatemala 1990: elecciones generales", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LII, núm. 4, octubre-diciembre de 1990, cuadro 6, p. 289.

Honduras, donde las facciones aglutinadas en torno a personalidades coexisten dentro de los dos partidos tradicionales y son reconocidas como tales.

Respecto a las características que privaban hasta fines de los años setenta, los procesos electorales muestran cierto grado de incertidumbre. En El Salvador los resultados de las elecciones presidenciales de 1984, en las que triunfó el candidato demócrata cristiano, y los de las de 1989, en las que ganó el de la Alianza Republicana Nacionalista, se preveían en las encuestas, pero no estaban determinados de antemano. Lo mismo puede decirse de la elección presidencial en Guatemala (1985) en la que el demócrata cristiano Vinicio Cerezo logró la votación más alta. El caso de Nicaragua también es elocuente: en 1984 el triunfo del candidato oficial sandinista era previsible, en parte porque la oposición participó de manera muy limitada. En las elecciones de 1990 el triunfo del candidato opositor fue la culminación de un proceso electoral muy competido. Por último, en Honduras las tres elecciones presidenciales de la década pasada, en 1981, 1985 y 1989, fueron también muy competidas debido en parte al sistema de elecciones primarias dentro de cada partido. En 1981 y 1985 triunfaron los candidatos del Partido Liberal, Suazo Córdoba y José Azcona Hoyo, y en 1989, el del Partido Nacional, Rafael L. Callejas.

Las cifras son ilustrativas del retiro de los militares de la cúpula del gobierno: en la década de los años setenta, de los 17 cambios presidenciales en cinco de los países de la región, 14 resultaron en gobiernos presididos por militares, ya sea como individuos o como parte de juntas mixtas. En cambio, desde 1981 sólo tres de los 14 presidentes que han subido al poder han sido miembros de las fuerzas armadas.<sup>13</sup>

Se ha insistido mucho en los signos de democratización de la mayoría de los países arguyendo el retiro de las fuerzas armadas del gobierno, la realización de elecciones regulares cuyos resultados no siempre se conocen de antemano, la participación de fuerzas políticas antes excluidas, así como la concertación de acuerdos en países gobernados hasta fines de los años setenta y principios de los ochenta por el ejército.

No obstante, no se puede afirmar que los regímenes centroamericanos son realmente democráticos, sobre todo porque su estructura de poder, basada en alianzas entre las fuerzas armadas y sectores muy conservadores de la burguesía —en buena medida responsables del autoritarismo de los regímenes—, se ha mantenido, con excepción de Ni-

<sup>13</sup> *Centroamérica en cifras*, San José, IICA-FLACSO, 1991, cuadros 1.5 y 1.6, pp. 188 y 189.

caragua. De hecho, en Centroamérica no parecen darse las condiciones estructurales necesarias señaladas por Barrington Moore para la consolidación de la democracia política: ausencia de una poderosa clase de propietarios terratenientes que practican una agricultura opresiva, o bien la subordinación de esta clase a intereses ligados a otras actividades económicas.<sup>14</sup>

En el plano de las relaciones Estado-sociedad persisten muchos rasgos de rigidez que siguen configurando las relaciones políticas, tales como el funcionamiento irregular de canales para procesar demandas y dirimir conflictos, en particular las demandas de los sectores populares. Este rasgo se ha visto sobre todo, pero no exclusivamente, en los países de mayor conflicto, y se ha agravado ante expresiones de descontento organizado (manifestaciones, mítines, marchas, huelgas prolongadas) que han conducido a la violencia y a la represión masiva. También se manifiesta en el caso de demandas específicas que no logran obtener el apoyo de otros grupos y dan lugar a prácticas de represión selectiva, como asesinatos, secuestros, encarcelamientos arbitrarios, entre otras. Al mismo tiempo, la violencia obstaculiza el desarrollo de la competencia política, al acentuar las condiciones de desigualdad de fuerzas, partidos y organizaciones. La crisis económica que ha sacudido a la región y la disminución del gasto social del Estado, producto tanto del aumento del gasto militar como de los programas de ajuste económico, han contribuido a exacerbar esta dificultad.

Por las razones mencionadas, más que de transiciones a la democracia, conviene hablar de procesos de transición política a regímenes civiles tutelados por las fuerzas armadas. Es preciso señalar que, a diferencia de otros acuerdos políticos que han coadyuvado a la fundación de nuevos regímenes, los firmados en El Salvador y Guatemala han excluido hasta hoy a fuerzas políticas significativas —el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y la Unión Revolucionaria Nacionalista Guatemalteca (URNG), respectivamente—, lo cual explica en parte que si bien los procesos de transición han contribuido a ampliar la participación y la expresión políticas, no han logrado la democratización efectiva de los regímenes. El aparente retiro del ejército no ha significado que éste se haya subordinado al poder civil, sino su reacomodo sin perder un ápice de importancia como fuerza política. El afianzamiento del poder militar se ha dado en estrecha relación con los

<sup>14</sup> Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966, citado por Terry Lynn Karl y Philippe Schmitter, "Les Modes de Transition en Amérique Latine, en Europe du Sud et de l'Est", en *Revue Internationale des Sciences Sociales*, UNESCO, núm. 128, mayo de 1991, p. 288.

requisitos de la lucha contrainsurgente (sobre todo en Guatemala y El Salvador y, en menor medida, en Honduras) y ha dado lugar a la implantación de mecanismos que extienden el alcance de la acción corporativa del ejército.

En Guatemala se establecieron lazos directos entre las fuerzas armadas y grupos de población por un lado, y entre éstas y organismos de gobierno por el otro, mediante la creación de las Patrullas de Auto-defensa Civil (grupos de civiles armados que deben servir una semana por mes en el ejército), de las aldeas modelo (dependientes del comandante militar de la zona) y de los polos de desarrollo (creados en zonas departamentales con el fin de impulsar el crecimiento económico, vinculados con el Ministerio del Desarrollo y coordinados por el ejército). El acuerdo firmado por el ejército y la democracia cristiana consideraba el respeto a estas medidas, mismas que fueron incorporadas a la constitución.

En El Salvador los vínculos del ejército con la población se establecen por medio de los Grupos de Defensa Civil y de un programa contrainsurgente, llamado Unidos para Reconstruir. En Honduras el ejército coordina algunos programas de fomento a las comunidades rurales.

Otro fenómeno cobra importancia en la orientación de los nuevos regímenes: el hecho de que los acuerdos entre las fuerzas políticas se extienden a otros ámbitos; así, se han dado negociaciones entre partidos y agrupaciones de trabajadores, como la que suscribió la democracia cristiana de El Salvador con la Unión Comunal Salvadoreña y las que se dan de manera incipiente entre asociaciones patronales y sindicales.

La negociación con sindicatos se ha dado sobre todo en Nicaragua, donde el paso a la oposición del Frente Sandinista y de los sindicatos que lo integran trajo consigo nuevas negociaciones entre el Estado y las agrupaciones laborales.

Por otra parte, el retiro del Estado como árbitro y gestor, el recorte del gasto social y el hecho de que los partidos, por su restringida participación en la toma de decisiones, no desempeñen con plenitud su papel de intermediarios políticos entre la sociedad y el Estado, favorece la intervención de la sociedad en campos tradicionalmente reservados al Estado. Estos campos comprenden tanto la acción de organismos privados financiados por agencias de desarrollo extranjeras y/o por instituciones de caridad, como la negociación obrero-patronal directa. En El Salvador la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo (Fusades) —órgano de investigación y discusión de la empresa privada— administra proyectos de asistencia a pequeños empresarios que reciben fondos de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID).

Por otra parte, las asociaciones empresariales, al proponer abiertamente medidas de política económica, participan vigorosamente en asuntos públicos y afianzan su carácter de virtuales partidos políticos.

El creciente recurso a las negociaciones y el endeble carácter de los partidos favorecen también una mayor intervención de la Iglesia en los procesos de mediación política. Aunque la participación social de la Iglesia y sus relaciones con el poder establecido varían de un país a otro, en todos existe una gran influencia social y política de la institución eclesiástica. A partir del estallido del conflicto armado, la Iglesia salvadoreña actuó en numerosas ocasiones como intermediario en los intentos de diálogo entre el gobierno y el FMLN. En Guatemala, la Iglesia también ha desempeñado frecuentemente el papel de mediador. En el marco de los acuerdos de Esquipulas II, el monseñor Rodolfo Quezada Toruño fue designado presidente de la Comisión Nacional de Reconciliación, y propició el diálogo entre el gobierno, distintas organizaciones políticas y gremiales, como la URNG, la Central de Agricultores, Comerciantes, Industriales y Financieras (CACIF) y varios sindicatos. La Iglesia también medió en el conflicto de 1987 entre el CACIF y el gobierno.<sup>15</sup> En el mismo sentido, no es gratuito el hecho de que la negociación sandinista con el monseñor Obando y Bravo, quien tuviera un importante papel en el aislamiento político de Somoza, fuera un paso previo de la negociación del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) con la contra.

Por otra parte, en Centroamérica ha habido un impulso a las organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones no lucrativas que promueven el desarrollo de un amplio espectro de actividades como la capacitación de personal, la formación de cooperativas o la realización de proyectos específicos, incluso aquellos que fomentan la economía informal. Estas organizaciones se han desarrollado especialmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y reciben financiamiento del exterior, sea de la Comunidad Europea, de agencias estadounidenses como AID, o bien de organizaciones religiosas extranjeras, sobre todo de iglesias protestantes, aunque también de la Iglesia Católica Romana. En algunos casos, son una forma de fortalecer a la sociedad civil frente al Estado.

En el futuro, la multiplicación de estas asociaciones podrá incidir en la creación de un nuevo espacio para la expresión de demandas y para la acción social. Sin duda constituye una posibilidad interesante

<sup>15</sup> René Poitevin, "La Iglesia y la democracia en Guatemala", ponencia presentada en el XIV congreso del Centro Americano de Sociología, en Guatemala, 1988.

frente a las disposiciones que enlazan de manera vertical a grupos de población con las fuerzas armadas.

La conciencia de la necesidad de instrumentar acuerdos y pactos entre numerosas fuerzas políticas, el surgimiento de una miríada de organizaciones, el ya señalado hecho de que los partidos no cumplen cabalmente el papel de intermediarios políticos, son factores que provocan que se recurra cada vez más a los acuerdos entre grupos y corporaciones. El objetivo de garantizar la paz social y la urgencia de establecer un contexto político diferente, que permita contrarrestar la aguda crisis económica, son necesidades que impulsan la puesta en marcha de acuerdos. Es preciso tomar en cuenta que, si bien el conflicto regional se ha desvanecido, no ha ocurrido lo mismo con los conflictos internos de los países. En Nicaragua, El Salvador y Guatemala es preciso reparar la destrucción producida por los años de guerra.

Todos estos factores apuntan, en el marco del conflicto político, de la crisis económica y de las medidas para enfrentarlos, a modificaciones en las que las negociaciones directas se entienden como una avenida paralela a las elecciones, a la acción de los partidos, a la preeminencia de las fuerzas armadas. Tal vez ello pueda contribuir a frenar la polarización política y a sentar las bases de regímenes dotados de mecanismos que amplíen la participación y favorezcan la representación de un mayor número de sectores.