

DEMOCRATIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD EN UN ESCENARIO POSREVOLUCIONARIO: CENTROAMÉRICA *

CARLOS M. VILAS

LA DEMOCRACIA EN LA CRISIS CENTROAMERICANA

POR VARIOS MOTIVOS LA DEMOCRACIA fue una de las cuestiones centrales de la reciente crisis revolucionaria centroamericana. Para los insurgentes de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, la democracia fue uno de los principales objetivos de sus luchas, dirigidas precisamente contra regímenes dictatoriales como el somocista o que combinaban el predominio militar y el fraude electoral, como los de Guatemala y El Salvador. Para las élites, la democracia estaba severamente amenazada por los desafíos revolucionarios; en la interpretación de los grupos tradicionales, el objetivo revolucionario era la instauración de regímenes totalitarios de tipo castrocomunista que acabarían con las libertades económicas. Para el gobierno de Estados Unidos, la democracia era, por lo menos desde el Informe Kissinger, una opción frente a la convocatoria revolucionaria y una forma de reducir el arraigo de ésta en algunos sectores sociales que se oponían sin embargo al orden tradicional.

Los diferentes protagonistas manejaron también conceptos de democracia. Para los revolucionarios, se trataba ante todo de una democracia participativa, con fortalecimiento de las organizaciones de ma-

* Ésta es una versión revisada del documento presentado en la 88a. Conferencia de la American Sociological Association, celebrada en Miami, del 13 al 17 de agosto de 1993. Agradezco a Jeffrey Paige sus comentarios a la versión original.

sas de clara connotación clasista y popular, y énfasis en transformaciones sociales y del régimen de propiedad que deberían mejorar radicalmente el acceso a recursos de los grupos de menores ingresos y transformar las relaciones de dominación; el enfoque revolucionario no repudiaba las elecciones ni a los partidos políticos, pero les asignaba un papel secundario, o relegaba su protagonismo a una etapa posterior a la de la creación de un nuevo sistema social y político. Esta conceptualización fue el resultado de una opción doctrinaria y de definiciones ideológicas, pero también de la experiencia histórica de la democracia representativa en toda Centroamérica, con excepción de Costa Rica. El sistema electoral estuvo tradicionalmente medido por pactos y fraudes que hicieron muy difícil un pluralismo político efectivo y la promoción de reformas sociales, o bien las fuerzas armadas actuaron como instrumento de las élites dominantes cada vez que la competencia electoral planteaba la hipótesis de una extensión efectiva de los derechos de ciudadanía a las clases subalternas y a la población indígena.¹ Esta dimensión histórica, debe señalarse, estuvo presente tanto en los grupos revolucionarios como en aquellos que favorecían opciones reformistas mucho más moderadas, tanto de tipo socialdemócrata como socialcristiano.²

Para las élites tradicionales, la democracia —una palabra que entró a formar parte de su vocabulario público apenas en el decenio de los sesenta— consistía en un sistema de rotación institucional de eien-

¹ Véase, por ejemplo, Enrique Baloyra, "Reactionary Despotism in Central America", *Journal of Latin American Studies*, núm. 15, noviembre de 1983, pp. 295-319; Walter LaFeber, *Inevitable Revolutions. The United States in Central America*, Nueva York, Norton and Co., 1984; Michael McClintock, *The American Connection. State Terror and Popular Resistance in El Salvador and Guatemala*, Londres, Zed Books, 1985; José Luis Velázquez, *Nicaragua: sociedad civil y dictadura*, San José, Libro Libre, 1986; James Dunkerley, *Power in the Isthmus*, Londres, Verso, 1988; etcétera.

² Véase, por ejemplo, Edelberto Torres-Rivas, "Notas para comprender la crisis política centroamericana", en E. Torres-Rivas, Gert Rosenthal *et al.*, *Centroamérica: crisis y política internacional*, México, Siglo XXI, 1982, 39-69; E. Torres-Rivas, *Centroamérica: la democracia posible*, San José, EDUCA, 1987; Mario Solórzano, "Centroamérica: democracias de fachada", *Polémica*, núm. 12, noviembre-diciembre de 1983, pp. 40-55; CINAS, *El Salvador: ¿es la Democracia Cristiana un partido de centro?*, México, CINAS, Cuaderno de Trabajo núm. 5, junio de 1987; Rafael Guido Béjar, "La crisis del socialismo en El Salvador", en Arturo Anguiano (comp.), *El socialismo en el umbral del siglo XXI*, México, UAM, 1991, pp. 324-336, discute la articulación democracia-socialismo en el FMLS y su evolución a lo largo del conflicto del decenio pasado; la concepción sandinista de la democracia es analizada por Carlos M. Vilas, en "Una patria para todos: revolución, subdesarrollo y democracia en Nicaragua", en Pablo González Casanova (comp.), *La democracia en América Latina: actualidad y perspectivas*, Madrid, Universidad Complutense, 1992, pp. 387-426.

cos gubernamentales mediante procedimientos electorales restringidos apoyados en el voto cautivo de las masas rurales y en diversos niveles de marginación de las poblaciones indígenas; en un recurso a formalismos electorales tradicionales, activados por la pervivencia de estructuras clientelistas y de patronazgo y garantizados por la marginación de facto de las opciones modernizantes.

En la versión de Estados Unidos, la democracia combinaba cambios sociales moderados con elecciones; el enfoque apuntaba a debilitar las bases sociales de la convocatoria revolucionaria y bloquear su avance, pero implicaba cierta presión transformadora sobre los grupos dominantes tradicionales, de conformidad con las demandas de modernización y apertura política de los sectores medios. Esta perspectiva reformista encontró apoyo en la democracia cristiana regional y en general en grupos sociales y políticos enfrentados al régimen tradicional, pero para quienes la propuesta revolucionaria resultaba demasiado radical; se combinó con una generosa asistencia económica y militar para el gobierno y las fuerzas armadas de El Salvador y, algo menor, para Guatemala y Honduras, y con el financiamiento y apoyo a los grupos contrarrevolucionarios nicaragüenses, en el marco de la llamada "guerra de baja intensidad".³

Hoy es incuestionable que el ciclo revolucionario que se abrió a principios del decenio de los sesenta se cerró en las mesas electorales de Nicaragua en febrero de 1990 —y en opinión de este autor, varios años antes—⁴ y en las mesas de negociaciones de El Salvador; en Guatemala, las dificultades presentes postergan un acuerdo que, sin embargo, parece inevitable.

La propuesta insurgente de cambio social profundo no triunfó, pero el orden tradicional experimentó modificaciones relevantes que he analizado en otro espacio.⁵ Muchas de estas modificaciones no figuraban en la agenda revolucionaria y otras son incluso de signo diferente. En particular, han experimentado transformación los factores políticos e institucionales que alimentaron la opción revolucionaria: el carácter cerrado,

³ Véase, entre otros, Lilia Bermúdez, *Guerra de baja intensidad*, México, Siglo XXI, 1987; Raúl Vergara *et al*, *Centroamérica: la guerra de baja intensidad*, San José, CRIES/DEI, 1987; Gabriel Aguilera Peralta, *El fusil y el olivo. La cuestión militar en Centroamérica*, San José, DEI, 1989.

⁴ Véase Carlos M. Vilas, *Transición desde el subdesarrollo*, Caracas, Nueva Sociedad, 1989; "Nicaragua: A Revolution that Fell from the Grace of the People", en Ralph Miliband (comp.), *The Socialist Register 1991*, Londres, Merlin Press, 1991, pp. 300-319.

⁵ Carlos M. Vilas, "Después de la revolución: democratización y cambio social en Centroamérica", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre de 1992, pp. 3-44.

autoritario o directamente dictatorial de los sistemas políticos, y está en curso una desmilitarización del proceso político. En materia socioeconómica, en cambio, muchas causas que contribuyeron a hacer detonar los recientes procesos revolucionarios se mantienen vigentes, y varias de ellas son hoy más apremiantes y agudas que hace tres decenios.

La naturaleza negociada protagonista de la culminación de la crisis revolucionaria y la activa involucración de protagonistas externos —ONU, OEA, gobiernos europeos, ONG, diferentes agencias del propio gobierno de Estados Unidos, México y otros países latinoamericanos— permitieron alcanzar el fin de las operaciones bélicas, pero, por lo demás todo el mundo parece haber quedado insatisfecho: unos, porque no pudieron ejecutar los cambios sociales y políticos que perseguían; otros, porque debieron aceptar cambios que antes rechazaban. La inestabilidad institucional, la agitación social y la tensión política son evidentes en los tres países que con dificultad emergieron de la turbulencia revolucionaria. Las perspectivas de constituir un orden efectivamente —o por lo menos, tendencialmente— democrático en estos países son problemáticas, para decir lo menos, y las dificultades y tensiones presentes se inscriben en una trayectoria histórica que ofrece pocas enseñanzas al respecto.

En lo que sigue de este artículo se discuten las perspectivas de democratización en Centroamérica, prestando atención principal, pero no exclusiva, a los tres países en los que tuvo lugar el conflicto revolucionario en el decenio pasado: El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Dada la pluralidad de significados asociados con el concepto de democracia,⁶ hacemos explícito que en el contexto de este documento entendemos por democracia una combinación de ingredientes de lo que usualmente se conoce como “democracia liberal” y de la llamada “democracia social”, que integraron los enfoques respecto de los principales protagonistas del conflicto reciente: un régimen político de participación ciudadana universal mediante elecciones competitivas, con un sistema institucional que garantice la efectiva vigencia de los derechos humanos, las libertades individuales y colectivas y la expresión legítima del disenso; la separación de las funciones de gobierno; el debido proceso legal; la responsabilidad pública de los funcionarios; la supremacía civil sobre el poder militar y los cuerpos de seguridad; el acceso a

⁶ Véase, entre otros, Carol Gould, *Rethinking Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988; David Held, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1991; Terry Lynn Karl, “Dilemas de la democratización en América Latina”, en *Foro Internacional*, vol. XXXI, 3, núm. 123, enero-marzo de 1991, pp. 388-417, pasa revista a las concepciones de la democracia en la sociología política contemporánea.

un conjunto básico de recursos —empleo, salud, educación, nutrición— sin los cuales el ejercicio de los derechos de ciudadanía y la pertenencia a una política se convierte en algo más bien simbólico.

Este enfoque “mixto” de la democracia, que combina elementos político-institucionales y aspectos socioeconómicos, evoca la concepción de T. H. Marshall sobre la articulación de la “ciudadanía política” y la “ciudadanía social”.⁷ Lo hace, sin embargo, planteando una relación entre una y otra diferente de la que Marshall discutió a partir de la experiencia europea: en ésta, la ciudadanía social —vale decir, la extensión de los derechos de participación política a las clases no propietarias y la ejecución de reformas sociales— aparece como la culminación del proceso de desarrollo de la ciudadanía política en el marco de sistemas políticos ya constituidos. La hipótesis de este artículo es que, en los países de Centroamérica que están emergiendo del periodo revolucionario, la ciudadanía social es una condición para la existencia de sistemas políticos gobernables. Lo “social” no se presenta como una ampliación o desarrollo de una ciudadanía política preexistente, sino como ingrediente constitutivo de la misma.⁸

Como todo régimen político, la democracia tiene una dimensión sustantiva y una dimensión formal. La primera se refiere a la articulación del sistema político con la estructura socioeconómica, y se expresa, por ejemplo, en el contenido de las demandas que el sistema político debe procesar, en su capacidad para movilizar recursos y en los espacios de acción legítima reconocidos para el Estado y el mercado. La dimensión formal se refiere a los procedimientos e instituciones que enmarcan esas relaciones.

Aunque no existe una correlación lineal entre sistemas políticos y estructuras socioeconómicas, desde los orígenes de la ciencia política se acepta la existencia de una relación de adecuación entre sistemas y estructuras: recuérdese, por ejemplo, que, según Aristóteles, oligárquico es el régimen en el que gobiernan los económicamente poderosos, que son una minoría, y democrático el régimen donde lo hacen los pobres, que son mayoría.⁹ Con más sofisticación metodológica, la

⁷ T. H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, en Seymour Martin Lipset (comp.), *Class, Social Citizenship and Social Development: Essays by T. H. Marshall*, Chicago, Chicago University Press, 1964.

⁸ Véase una discusión reciente en Bryan S. Turner, “Contemporary problems in the Theory of Citizenship”, y en J. M. Barbalet, “Citizenship, Class Inequality and Resentment”, ambos en B. S. Turner (comp.), *Citizenship, and Social Theory*, Londres, Sage, 1993, capítulos 1 y 3, respectivamente.

⁹ Aristóteles, *Politeia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, núms. 1291b y 1301b.

investigación histórica y sociológica posterior ha llegado básicamente a las mismas conclusiones.¹⁰ Sería erróneo, sin embargo, reducir las posibilidades de existencia de un régimen político a sus articulaciones estructurales. En las sociedades capitalistas tiene lugar un proceso de desdoblamiento y relativa autonomización de la dominación política y la explotación social; por lo tanto, el modo en que se constituye la primera es tan relevante como la estructuración de la segunda para indagar sobre las características de los regímenes políticos.

En las páginas que siguen se discuten los parámetros estructurales del proceso de democratización en Centroamérica y los principales factores sociopolíticos, institucionales y culturales que intervienen.

EL MARCO ESTRUCTURAL

Los rasgos profundos de la estructura

La participación marginal en el mercado internacional determina que las economías centroamericanas actúen como tomadoras de precios de los productos que exportan —es decir, no están en condiciones de influir en la fijación de los precios internacionales de sus exportaciones—, lo cual restringe severamente sus márgenes de acción. El crecimiento del producto depende en estas economías de tres factores básicos: 1) elevación de los ingresos de exportación, 2) ahorros derivados de la reducción de los egresos por importaciones y 3) elevación de los rendimientos por disminución de los costos de producción. Por su propia naturaleza, una economía tomadora de precios tiene muy escaso margen de maniobra respecto a los dos primeros factores; en cuanto al tercero, la desarticulación de la estructura productiva y la fuerte propensión a las importaciones determina en estas economías que una proporción importante de los insumos productivos, combustibles y materias primas destinados a la producción de exportables provenga del exterior. En consecuencia, sólo se puede actuar respecto a los costos locales de producción, que se reducen fundamentalmente a uno: la fuerza de trabajo. Cuando además existe una diferenciación marcada entre la producción de exportables y la producción para el

¹⁰ Por ejemplo, Barrington Moore Jr., *The Social Origins of Democracy and Dictatorship*, Boston, Beacon Press, 1966; Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979. Desde una perspectiva diferente, Marshall Wolfe, "Social Structures and Democracy in the 1990s", *CEPAL Review*, núm. 40, abril de 1990, pp. 53-68.

consumo interno —producción de “bienes salario”—, como es el caso de Centroamérica, modernización e incremento de productividad en el sector exportador no repercuten significativamente en el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, ni ejercen un efecto de arrastre. La fumigación con aviones de los cultivos de algodón coexiste con la producción de maíz con espeque. La rentabilidad externa de la economía y la reproducción del sistema exportador dependen de una intensa compresión de las condiciones de empleo y de vida de los productores directos: salarios bajos para los obreros, precios bajos para los campesinos.

En la medida en que en Centroamérica, como en casi todas las economías de estas características, se registra una oferta amplia y consiguientemente barata de fuerza de trabajo,¹¹ y en que algunos de los rubros de exportación también son producidos por economías más desarrolladas con niveles salariales más altos, la ventaja comparativa de los costos laborales tiene un límite, lo cual obliga a las economías centroamericanas a incorporar nuevas tecnologías que eleven los rendimientos en la producción de productos exportables. Esto, a su vez, eleva los costos de producción y conduce a ejercer mayor presión sobre la fuerza de trabajo. El resultado es que ésta no es remunerada de acuerdo con su productividad marginal sino según su costo de reproducción y, en casos límite, por debajo de él. La reciente diferenciación del sector exportador centroamericano, con el desarrollo de la maquila, nuevos rubros agrícolas o artesanías, no altera las características estructurales de las economías, en la medida en que la competitividad internacional sigue siendo una función del bajo nivel de remuneración del factor trabajo.

La realización del excedente del sector exportador por la vía de las importaciones —y, de hecho, la propia dependencia del funcionamiento del sector exportador de un flujo estable de importaciones— resta atractivos al desarrollo del mercado interno e inhibe una mayor integración agroindustrial del aparato productivo. En la medida en que el producto no se dirige al mercado interno, o no procesa insumos nacionales, la fuerza de trabajo es enfocada por los empresarios como un gasto, más que como una parte de la inversión que contribuye a la generación del excedente.

Se advierte con facilidad que una estructura productiva de este tipo se inclina, por sus propias características, a generar regímenes políti-

¹¹ Según el conocido modelo de W. Arthur Lewis, “Economic Development with Unlimited Supply of Labor”, *The Manchester School of Economics Studies*, XXII (1), enero de 1954, pp. 139-191.

cos autoritarios y gobiernos represivos: privación de los derechos de ciudadanía de amplios segmentos de las clases trabajadoras, sobre todo en el campo; prohibición de sindicatos y otras organizaciones reivindicativas; compulsión extraeconómica de la fuerza de trabajo, etc.¹² En tales condiciones, cualquier cambio institucional que apunte hacia una democratización política amenazaría con provocar cambios en las condiciones sociales de producción que afectarían negativamente al proceso de acumulación, a la rentabilidad externa de las economías y a los términos de dominación política de las élites. Se comprende, por lo tanto, que todas las propuestas de reforma política formuladas en Centroamérica en los últimos cuatro decenios, desde las más tímidas hasta las más radicales, hayan incluido en sus programas o en sus acciones algún grado de cuestionamiento de la estructura económica. Recíprocamente, una modificación más o menos profunda de los rasgos centrales de esta estructura redundará en transformaciones de las relaciones de poder y en la configuración del Estado, y por lo tanto deberá enfrentar la resistencia de los titulares de la dominación política. El propio diseño estructural de las sociedades centroamericanas, mucho más que la ideología de los sectores contestatarios, dotó a las propuestas de cambio que surgieron en los decenios de los sesenta y setenta de una tremenda conflictividad.

Debe señalarse, sin embargo, que no existe un determinismo estructural; políticas adecuadas pueden introducir transformaciones en la estructura, diversificar el comercio exterior, ampliar el margen de maniobra externo de la economía. Costa Rica ofrece la mejor ilustración centroamericana de que es posible construir un régimen político democrático estable, incluso en condiciones estructurales que se inclinan hacia el autoritarismo. Pero, como también lo muestra el caso de Costa Rica, para ello tendría que llevarse a cabo una transformación social profunda que permitiera modernizar la economía, acelerar su desarrollo y alcanzar una distribución social más justa del costo de las restricciones estructurales.¹³ Por otra parte, a partir del denominador común que se esbozó en los párrafos precedentes, es posible discernir cierta variación de país a país. Los parámetros estructurales parecen mucho más estrechos en Nicaragua, El Salvador y Honduras que en Costa Rica y Guatemala.

¹² No es ocioso recordar que la extensión de los derechos de ciudadanía en países como Argentina, Brasil, México, Chile y Uruguay acompañó al desarrollo del mercado interno y a la expansión del consumo de masas.

¹³ Véase, por ejemplo, Anthony Winson, *Coffee and Democracy in Modern Costa Rica*, Londres, MacMillan, 1989.

Crecimiento de la pobreza

Destaca el agudo deterioro de la economía centroamericana en el decenio pasado —que repercutió sobre todo en los sectores sociales que más se movilizaron en el marco del conflicto político— y la desigual y problemática recuperación reciente (cuadros 1 y 2). La pobreza es un elemento estructural en la medida en que la especialización agroexportadora de Centroamérica y los subsiguientes cambios en el uso de los suelos, en las tecnologías y en las relaciones de producción crearon una masa de población que no tiene posibilidades de satisfacer sus necesidades básicas de reproducción social o de inserción dinámica en la estructura productiva. Pero es también el resultado de factores políticos y de política: los primeros se refieren ante todo al impacto del conflicto reciente; los segundos, a las medidas adoptadas por los gobiernos del área.

CUADRO 1
Centroamérica: evolución reciente de algunos indicadores económicos, 1981-1990
(variación anual acumulada en porcentajes)

	<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>C. A.</i>
PIB por habitante	- 5.0	- 15.3	- 18.0	- 14.2	- 40.8	- 17.2
Exportaciones, FOB	35.6	- 50.4	- 19.5	- 2.7	- 14.3	- 9.4
Importaciones CIF	41.7	29.0	13.9	- 3.4	- 25.0	10.5
Saldo acumulado del balance comercial (Millones de dólares)	-942.0	- 3 058.0	- 2 918.0	- 1 066.0	- 4 592.0	- 12 576.0

Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 18 de diciembre de 1992.

CUADRO 2
Reactivación desigual de la economía centroamericana, 1991-1992^a
(tasas de crecimiento en porcentajes)

	<i>Costa Rica</i>		<i>El Salvador</i>		<i>Guatemala</i>		<i>Honduras</i>		<i>Nicaragua</i>	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992	1991	1992
PIB	1.2	4.0	3.3	4.5	3.2	4.0	2.2	4.5	-0.5	0.5
PIB per cápita	-1.4	1.5	1.2	2.4	0.3	1.2	-0.9	1.2	-4.0	-3.4
Exportaciones ^b	10.1	18.7	1.3	-0.5	1.5	6.5	-4.7	9.5	-19.3	-12.3
Importaciones ^b	-5.5	29.9	9.7	10.9	17.2	25.2	-0.7	4.2	20.8	6.1
Precios ^c	25.3	18.1	9.8	16.8	10.2	11.0	-21.4	5.4	775.4	2.2

^a Las cifras de 1992 son estimaciones.

^b FOB.

^c Variación del índice de precios al consumidor; las cifras de 1992 corresponden a la variación entre octubre de 1991 y octubre de 1992.

Fuente: la misma del cuadro 1.

Durante el decenio de los ochenta la población centroamericana en situación de pobreza aumentó 52%, llegando a abarcar casi 70% de la población total. La pobreza tendió a urbanizarse, aunque más lentamente que en el resto de América Latina. El número absoluto y la proporción de pobres siguen siendo mucho mayores en el campo que en las ciudades, pero éstas dieron cuenta de 60% del crecimiento total de la población bajo la línea de pobreza; durante el decenio los pobres urbanos aumentaron casi 73%, frente a 43% del campo (cuadro 3). El incremento de la pobreza urbana refleja el efecto de las migraciones y desplazamientos de la población, que huye de las zonas de guerra y de la represión y del deterioro de las condiciones de vida y de trabajo en amplias áreas del campo. La gente buscó refugio en las ciudades, agravando la presión sobre los servicios y el mercado de trabajo y los problemas derivados de la formación de tugurios.

CUADRO 3
Centroamérica: estimación de la magnitud de la pobreza, 1980 y 1990

	<i>Centroamérica</i>		<i>Costa Rica</i>		<i>El Salvador</i>		<i>Guatemala</i>		<i>Honduras</i>		<i>Nicaragua</i>	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990
<u>Miliones de habitantes</u>												
Población total	20.8	27.6	2.2	2.9	4.7	6.5	7.4	9.2	3.7	5.1	2.7	3.9
Urbana	8.4	12.2	1.0	1.6	2.1	2.9	2.5	3.9	1.2	2.2	1.5	1.6
Rural	12.4	15.4	1.2	1.3	2.6	3.6	4.8	5.3	2.5	2.9	1.3	2.3
Pobreza	12.6	19.2	0.5	0.6	3.3	4.9	4.6	6.9	2.5	3.9	1.7	2.9
Urbana	4.0	6.9	0.1	0.2	1.2	1.8	1.4	2.4	0.5	1.6	0.7	0.9
Rural	8.6	12.3	0.4	0.4	2.0	3.1	3.2	4.5	2.0	2.3	1.0	2.0
<u>Porcentajes</u>												
Pobreza	61	69.5	25	20	68	71	63	75	68	76	62	75
Urbana	48	56.5	14	11	58	61	58	62	44	73	46	60
Rural	69	79.9	34	31	76	85	66	85	80	79	80	85
<u>Distribución por países (porcentajes)</u>												
Pobreza	100	100	3.9	3.1	26.2	25.5	36.5	35.9	19.8	20.3	13.5	15.2
Urbana	100	100	2.5	2.9	30.0	26.1	35.0	34.8	12.5	23.2	20.0	13.0
Rural	100	100	4.6	3.2	23.2	25.2	37.2	36.6	23.2	18.7	11.8	16.3

Fuente: CEPAL, *Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del istmo centroamericano*, LC/MEX/G3/Rev. 2, 6 de enero de 1992.

El crecimiento de la población en situación de pobreza en el decenio pasado excedió al de la población total (52 y 39%, respectivamente). Existe, por lo tanto, una masa creciente de "nuevos pobres" —unos siete millones a principios del decenio presente; vale decir, más de un tercio de la población centroamericana total—, gente cuyos niveles mínimos de vida empeoraron, cuya condición social se degradó en el curso de pocos años, como efecto del conflicto, de la crisis estructural y de las políticas económicas gubernamentales.

Una economía floreciente no es incompatible con el autoritarismo, pero una economía en crisis hace más difícil la construcción de un orden democrático. En un contexto recesivo o de muy lenta recuperación —y en el marco ya señalado de una estructura tomadora de precios internacionales—, el desigual acceso a los recursos lleva a la gente y a las organizaciones en las que se expresa (sindicatos, ligas campesinas, cámaras empresariales, partidos políticos) a plantear demandas que tienden a ser recíprocamente excluyentes y tensa el sistema político y sus instituciones. La extrema pobreza cuestiona el concepto mismo de ciudadanía en cuanto excluye a la gente del acceso a servicios y a una dotación mínima de recursos, que es condición para el ejercicio de la participación institucional; también resulta debilitada la creencia en la eficacia del sistema para resolver los problemas más urgentes. Asimismo, las demandas que plantean los grupos ubicados en la pobreza suelen tener una intensidad mayor en cuanto afectan más directamente a la sobrevivencia de esos protagonistas: empleo, alimentación, seguridad y similares. Un régimen democrático supone la existencia de mecanismos institucionales de expresión del disenso, pero ello a su vez implica que éste no cuestione los fundamentos del sistema político. Cuando amplios sectores de la población ven al sistema político simplemente como mecanismo de administración e incluso ahondamiento de su pobreza y de preservación de desigualdades que consideran injustas, el mantenimiento del disenso dentro de los límites institucionales se convierte en una cuestión problemática. Recíprocamente, en la medida en que los grupos dominantes asienten esa dominación y su bienestar en la pobreza colectiva, levantarán resistencias a cualquier tipo de transacción de intereses que implique un deterioro de su primacía política y económica.¹⁴

¹⁴ Son ilustrativos, al respecto, los magros resultados alcanzados hasta ahora por el Foro de Concertación entre los trabajadores, la empresa privada y el gobierno de El Salvador. Por ejemplo, un año después de haber comenzado a funcionar el foro, el gobierno de El Salvador seguía resistiéndose a la demanda sindical de ratificar los conve-

El crecimiento de la pobreza ha estado acompañado por la expansión del sector informal y por cambios en la polarización de los ingresos. La incapacidad del sistema económico para mantener en actividades productivas y en niveles de bienestar mínimo a la población se tradujo en un rápido crecimiento del sector informal urbano (SIU). En 1982, un tercio del empleo metropolitano centroamericano estaba en el SIU, mientras que hacia 1988-1989 se estimaba en algo más de 40%, y en algunos países, como Guatemala y Nicaragua, era considerablemente mayor.¹⁵ Este crecimiento confirma la opinión de quienes sostienen que la existencia de un amplio sector informal constituye un "hecho estructural" de las economías centroamericanas, y no un fenómeno coyuntural y pasajero. La expansión reciente del SIU tuvo lugar sobre todo en sus expresiones más tradicionales, como es el autoempleo, que representaba a fines del decenio entre la mitad y dos tercios del sector.

Dependencia de subsidios externos

Se calcula que hacia fines del decenio de los ochenta más de 1.3 millones de nicaragüenses, guatemaltecos y salvadoreños habían emigrado, legal o ilegalmente a Estados Unidos. La magnitud de esta corriente recuerda la que tuvo lugar desde República Dominicana, también hacia Estados Unidos, después de los sucesos de 1965. Como entonces, el desplazamiento de población centroamericana dio origen a una corriente de remesas que, en un nivel agregado, igualó e incluso superó los ingresos provenientes de los principales rubros de exportación. En el nivel microeconómico, ayudó a subsistir a los familiares que se quedaron, definiendo una estrategia de sobrevivencia que contó con la obvia anuencia de las autoridades de Estados Unidos. En el periodo 1980-1989 ingresaron en El Salvador, por concepto de remesas familiares, 3 366.7 millones de dólares; en Guatemala, 1 704.9 millones, y en Nicaragua, 294 millones de dólares. Sólo durante 1989, poco más de 575 000 migrantes salvadoreños enviaron desde Estados Unidos 759.4 millones de dólares; 500 000 emigrantes guatemaltecos, 248.1 millones, y 255 000 nicaragüenses, 59.8 millones de dólares. Esas sumas equivalen, para El Salvador, a 15% de su PIB y 96.7% de los ingre-

nios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que establecen la igualdad laboral de las mujeres y la libre sindicalización en el sector público.

¹⁵ Véase Juan P. Pérez Sáinz y Rafael Menjívar (comps.), *Informalidad urbana en Centroamérica*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.

sos de exportación; en Guatemala, a 2.9 y 16.4% respectivamente, y en Nicaragua, a 2.4 y 17.4 por ciento.¹⁶

Estudios efectuados sobre procesos similares en otras comunidades de expatriados sugieren que la dependencia de este tipo de recursos genera en los receptores una reformulación de sus lealtades políticas institucionales, en la medida en que dota a los remitentes de una fuerte gravitación dentro de la comunidad, que puede llegar a plantear tensiones a las autoridades locales.¹⁷ No existen estudios semejantes para Centroamérica, pero de todos modos es posible plantear como hipótesis que situaciones de este tipo pueden llegar a afectar a la matriz de participación política, por lo menos en el plano local. El involucramiento institucional para obtener decisiones que se traduzcan en la resolución de problemas cotidianos puede perder atractivo cuando se cuenta con flujos privados de recursos de la magnitud de los señalados. Por ejemplo, cuando se tiene un ingreso de fondos que permite comprar un generador doméstico, no tiene sentido asociarse con los vecinos para demandar el alumbrado eléctrico del barrio —y es posible además ahorrarse el tiempo y el riesgo que puede acarrear la participación en una organización vecinal para presionar a las autoridades.

La influencia de los ingresos extrarregionales en la reproducción de las condiciones de vida de la gente es una dimensión de la creciente dependencia de las sociedades centroamericanas más expuestas al conflicto político y militar, con respecto a la asistencia financiera internacional. Nicaragua recibió 42% de toda la ayuda al desarrollo dirigida hacia Centroamérica durante el decenio de los ochenta, equivalente a un promedio de 667 millones de dólares al año, cifra que no incluye la asistencia militar.¹⁸ Estados Unidos proporcionó a Guatemala 574.9 millones de dólares en asistencia económica y militar entre 1980 y 1988. Entre 1980 y 1990, El Salvador recibió de Estados Unidos, solamente por concepto de ayuda para el desarrollo y asistencia militar, 3 919.3 millones de dólares, o un promedio de 357 millones al año.¹⁹ La dependencia de la asistencia externa fue también fuerte en Costa Rica y Hondu-

¹⁶ CEPAL, *Remesas y economía familiar en El Salvador, Guatemala y Nicaragua*, LC/MEX/R.294, 27 de mayo de 1991.

¹⁷ Por ejemplo, Robert Smith, "Los ausentes siempre presentes", en *The Imagining, Making and Politics of a Transnational Community between New York City and Ticuani, Puebla*, ILAIS, Columbia University, Working Papers on Latin America (en prensa).

¹⁸ Pedro Vuskovic Céspedes, "Los actores externos: presencia y proyectos", Cuadernos de CRIES, núms. 19/20, Managua, CRIES, 1991.

¹⁹ Véase Breny Cuenca, *El poder intangible, la AID y el Estado salvadoreño en los años ochenta*, San Salvador, CRIES/PREIS, 1992, pp. 27-30.

ras, dos países que adquirieron particular importancia en la estrategia contrainsurgente de Estados Unidos. En el periodo 1980-1988, Costa Rica recibió de Estados Unidos 1 099.6 millones de dólares por concepto de asistencia económica y de defensa, y Honduras, 1 446.1 millones.²⁰

El caso de El Salvador es particularmente ilustrativo de la extrema dependencia de fondos externos para el funcionamiento de las economías centroamericanas y de su consiguiente vulnerabilidad ante las fuentes proveedoras de esos fondos. Durante el decenio de los ochenta este país recibió, por concepto de ayuda proveniente de Estados Unidos y de remesas de familiares, poco menos de 7 300 millones de dólares, más casi 315 millones por concepto de ayuda oficial para el desarrollo proveniente de Europa, Canadá y Japón de inversión extranjera directa.²¹ En conjunto, una cifra superior a 7 600 millones de dólares, es decir, mayor que el valor generado por las exportaciones salvadoreñas durante el mismo periodo (poco más de 7 500 millones de dólares).

En 1984 la Comisión Kissinger estimó en 24 000 millones de dólares la necesidad de asistencia multilateral entre 1984 y 1990 para que el PIB de Centroamérica alcanzara un crecimiento de 6% y la población regresará en 1990 a los niveles de vida de 1979. En vísperas de la firma del acuerdo de paz con el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en enero de 1992, el presidente Alfredo Cristiani estimó en 2 000 millones de dólares la contribución que tendría que recibir de la comunidad internacional para una recuperación de la economía salvadoreña. Por su parte, el vicepresidente de Nicaragua afirmó que desde el inicio del actual gobierno la Casa Blanca brindó al país una ayuda equivalente a 2 millones de dólares diarios.²² Estas cifras dan una idea del nivel de injerencia de los agentes externos en el conflicto centroamericano y en los procesos institucionales posteriores, y generan, en los propios receptores, una imagen de países subsidiados. Durante todo el decenio de los ochenta la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) del gobierno de Estados Unidos asumió un papel de primera magnitud en el diseño de las políticas económicas de los gobiernos de Costa Rica y El Salvador y en su financiamiento; tras el cambio de gobierno en febrero de 1990 comenzó a desempeñar un papel similar en Nicaragua.²³

²⁰ Raúl Benítez Manaut, "La guerra en Centroamérica: dinámica del proceso de militarización y tendencias", *Síntesis*, núm. 7, enero-abril de 1989, pp. 130-157.

²¹ Vuskovic Céspedes, *op. cit.*

²² *Excelsior*, 17 de abril de 1992, p. 2.

²³ Véase, respectivamente, Carlos Sojo, *La utopía del Estado mínimo. Influencia de la*

FACTORES SOCIOPOLÍTICOS

Permanencia de la dominación tradicional

La rigidez de la estructura económica ha favorecido la preservación de las posiciones de dominación social de las élites tradicionales, que a su vez han tendido a bloquear las iniciativas de reforma y democratización.

Con mayor claridad que en otras sociedades de la periferia, se advierte en las élites dominantes centroamericanas una estrecha articulación de factores económicos (alta concentración de la propiedad de tierras y activos financieros, de inversiones comerciales e industriales), raciales y de linaje.²⁴ La existencia de un complejo sistema de redes de parentesco dotó de solidez a los grupos tradicionalmente dominantes de Centroamérica, al mismo tiempo que de recursos, tanto para frenar los intentos de cambio social como para adaptarse a ellos o reorientarlos. A su vez, la conjugación de diferentes criterios de jerarquización social refuerza una cultura política de exclusión. A la comunidad de intereses materiales y de proyectos políticos —es decir, a la conciencia de una identidad de clase— se suma un sentido de casta que contribuye a hacer más excluyente el ejercicio de la dominación. Sobre todo en Guatemala, Costa Rica y Nicaragua, los apellidos de linaje criollo de origen peninsular se mantienen, a lo largo de los siglos, en el control del poder político y de la economía. En Costa Rica, 33 de los 44 presidentes de esa República entre 1821 y 1970 eran descendientes de tres pobladores originales, y 350 de los 1 300 diputados de la asamblea legislativa (Congreso), durante el mismo lapso, descendían de cuatro colonos originales.²⁵ En Guatemala, un puñado de familias domina la historia política del país desde los tiempos de la Colonia en un ejercicio prácticamente ininterrumpido del poder político y del control oligopólico de los sectores más dinámicos de la economía; en el decenio de los ochenta un grupo de 18 familias de la alta sociedad guatemalteca estaba unido por 155 interrelaciones de parentesco.²⁶ En Nicaragua, las redes familiares en que se asientan los grupos oligárquicos les

AID en Costa Rica en los años ochenta, Managua, CRIES, 1991; Cuenca, *op. cit.*; Ángel Saldo-mando, *El retorno de la AID. El caso de Nicaragua*, Managua, CRIES, 1992.

²⁴ Véase Marta Casaus Arzú, "La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas", *Revista Mexicana de Sociología*, 3/92, julio-septiembre de 1992, pp. 69-114.

²⁵ Samuel Z. Stone, *La dinastía de los conquistadores*, San José, Educa, 1975.

²⁶ Marta Casaus Arzú, *Guatemala: linaje y racismo*, San José, Flacso, 1992, especialmente pp. 191 y siguientes.

permitieron conservar la capacidad de decisión estatal por encima de los virajes de la política y de las alzas y bajas de la economía.²⁷ En El Salvador, la élite dominante fue conocida, hasta hace relativamente pocos años, como “las catorce familias”.²⁸

El viejo término *oligarquía* mantiene su pertinencia para definir a estos grupos tradicionales —que se caracterizan también por un gran dinamismo económico—, en cuanto sintetiza el amplio arco de dimensiones que dan identidad a la clase: la economía, sin duda —y ante todo, la propiedad terrateniente—, pero también la política, la ideología, la educación, los estilos de vida, la continuidad histórica; la articulación de identidades de clase con prácticas de patronazgo y fomento de clientelismos; la organización empresarial montada sobre redes de parentesco. Este conjunto de factores, materiales y culturales, ayuda a explicar la solidez —y al mismo tiempo, la maleabilidad de los grupos dominantes centroamericanos— y su particular concepción de la política y del Estado. Se trata, en la visión oligárquica, de la vigencia de una superioridad que no es sólo económica y política, sino —ante todo— cultural y racial; el ejercicio del poder político deriva de esa superioridad y resulta legitimado por ella.

La conjugación de crisis económica, cambios globales y desafíos revolucionarios llevó a la introducción de algunas transformaciones en el comportamiento y en las percepciones de la oligarquía centroamericana, pero el cambio de actitudes avanzó mucho más en el terreno de los negocios que en el de la cultura política. Algunos segmentos modernizadores del empresario encontraron, ante los embates revolucionarios y las críticas de amplios sectores de población a la dominación tradicional, la oportunidad de precisar sus propias orientaciones y estrategias. La injerencia directa de empresarios modernos en la política contrasta con el modo tradicional de manejo de las élites económicas centroamericanas, que por lo menos desde el decenio de los treinta habían delegado en las fuerzas armadas el control cotidiano del Estado y la política.²⁹

²⁷ Carlos M. Vilas, “Family Affairs: Class, Lineage and Politics in Contemporary Nicaragua”, *Journal of Latin American Studies*, 24 (2), mayo de 1992, pp. 309-341.

²⁸ Eduardo Colindres, *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*, San Salvador, Universidad Centroamericana, 1977. Sobre Honduras, véase Darío Euraque, *Merchants and Industrialists in Northern Honduras. The Making of a National Bourgeoisie in Peripheral Capitalism, 1870s-1972*, tesis doctoral inédita, Universidad de Wisconsin en Madison, 1990.

²⁹ Entre 1932 y 1980, todos los presidentes salvadoreños fueron oficiales del ejército, y todos los ministros de agricultura y de economía, hasta principios del decenio de

La división del trabajo entre gestión económica y gestión política comenzó a erosionarse en el decenio de los setenta, cuando el ejército guatemalteco, como entidad corporativa, se introdujo en el mundo de los negocios y, sobre todo, cuando el estallido de la crisis regional motivó la creciente articulación de las fuerzas armadas con la estrategia de guerra contrainsurgente auspiciada por Estados Unidos. Los grupos dominantes perdieron ascendencia en las fuerzas armadas, debieron aceptar la competencia militar en el terreno de los negocios y las mayores presiones impositivas de los gobiernos castrenses. Colocados en una posición de defensa de intereses de clase, los nuevos empresarios expresaron desacuerdos con varios aspectos de la estrategia contrainsurgente de Estados Unidos: en El Salvador, por ejemplo, se opusieron a la reforma agraria y a las nacionalizaciones ejecutadas por las juntas cívico-militares y por el gobierno demócrata-cristiano de José Napoleón Duarte, y protagonizaron masivas y efectivas manifestaciones de protesta. En Guatemala bloquearon el programa de reformas del presidente —también demócrata-cristiano— Vinicio Cerezo.³⁰

La defensa militante de la iniciativa privada y la proyección de los intereses de clase como intereses nacionales, que en el pasado se justificaron con el anticomunismo y por la necesidad de mantener a Centroamérica en el *mundo libre*, hoy encuentran argumentos en el enfoque doctrinario que predomina en las políticas gubernamentales y en las recomendaciones de las agencias financieras multilaterales. La oposición a la organización sindical de los trabajadores —que antes se efectuaba en nombre del anticomunismo—, en la actualidad se fundamenta en la flexibilización laboral y en la necesidad de alcanzar ventajas competitivas a escala internacional. Al mismo tiempo, los segmentos modernizadores de las élites apoyaron el recurso a procesos electorales como vía para desmontar el conflicto político-militar del decenio pasado, neutralizar las amenazas radicales y forzar a las organizaciones guerrilleras a convertirse en partidos políticos y a actuar en

los setenta, representantes de la burguesía cafetalera: Sara Gordon, "Guatemala y El Salvador: dos regímenes de exclusión", *Polémica*, 10, 2a. época, enero-abril de 1990, pp. 12-23. En Guatemala, desde el golpe militar de 1963, los ministros de economía de ese gobierno y de los sucesivos fueron designados directamente por el CACIF (Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras).

³⁰ Véase Inforpress Centroamericana, *Los empresarios centroamericanos ante la crisis*, Guatemala, Inforpress, 1988; Gabriel Gaspar Tapia, "Crisis y politización empresarial en Centroamérica", *Polémica*, 8, 2a. época, mayo-agosto de 1989, pp. 24-34; y "La modernización de las clases dominantes centroamericanas", en C. M. Vilas (comp.), *Democracia emergente en Centroamérica*, México, UNAM, 1993, pp. 51-63.

un escenario institucional en el que carecen de experiencia. En líneas generales, se trata de los grupos empresariales salvadoreños que se expresan por medio de Alianza Revolucionaria Estatal Nacional Anticomunista (ARENA) y del gobierno del presidente Alfredo Cristiani. En Guatemala apoyaron a Jorge Serrano Elías y lo abandonaron en el último momento ante el peligro de una radicalización del movimiento popular.

Activación de la sociedad civil

El auge revolucionario auspició una intensa y amplia activación de grupos sociales que en los decenios anteriores carecían de una identidad propia, o se expresaban de manera subordinada respecto a otros protagonistas de la acción colectiva: mujeres, comunidades indígenas, pobladores de barrios marginales, grupos religiosos; un amplio conjunto de protagonistas a quienes la bibliografía presentaba como “nuevos sujetos” sociales. Lo novedoso, en verdad, no eran los sujetos —muchos de los cuales, como los indios y las mujeres, siempre habían estado presentes, al menos como realidad demográfica—, sino su capacidad para expresarse de manera cada vez más autónoma y para imprimir sus propias perspectivas y demandas en los procesos políticos. El conflicto político les dio visibilidad social y ésta, a su vez echó más leña al fuego de las confrontaciones políticas. Con eficacia desigual, este variado arco de protagonistas y organizaciones amplió la agenda de los proyectos de transformación social y democratización, desde una perspectiva predominante de clase a una de mayor pluralismo y de explícita incorporación de las problemáticas del género, de la etnicidad y de la cultura. Al mismo tiempo, desarrolló el enfoque institucional de la democracia liberal para dotarlo de un abierto contenido social. Por su parte, el ascenso de la violencia política y la militarización de los conflictos ensancharon el campo de acción de las organizaciones de defensa de los derechos humanos, de denuncia de estrategias represivas y similares, que alcanzaron protagonismo en varios países de la zona.³¹

La movilización de estos agentes se combinó con expresiones populares más tradicionales: ante todo, con el movimiento sindical y

³¹ Véase por ejemplo, Jennifer Schirmer, “The Seeking of Truth and the Gendering of Consciousness: The Comadres of El Salvador and the Conavigua Widows of Guatemala”, en Sarah A. Radcliffe y Sallie Westwood (comps.), “Viva”, en *Women and Popular Protest in Latin America*, Londres, Routledge, 1993, pp. 30-64.

organizaciones campesinas, y frecuentemente se articuló con ellos. En Nicaragua y El Salvador, reformas agrarias de distinto tipo y que obedecían a motivaciones disímiles introdujeron modificaciones profundas en el acceso de los productores directos a la tierra; en Nicaragua, como una dimensión fundamental del proyecto revolucionario sandinista; en El Salvador, con un capítulo del golpe militar reformista y posteriormente como parte de una estrategia de cambio preventivo orientada a reducir el nivel de apoyo rural a la guerrilla.³²

Las modificaciones en los patrones de tenencia, en los niveles de organización rural y en la capacidad de reivindicación de los asalariados y los agricultores golpearon al principio tradicional de autoridad terrateniente, cuestionaron el derecho latifundista a la desposesión campesina y obligaron al sistema político a aceptar la legitimidad de la protesta rural. Después de la derrota electoral del sandinismo, el mantenimiento o la reversión del reparto agrario, la distribución de tierras entre los excontras y la privatización o devolución de fincas de la reforma agraria se han colocado en el centro de las tensiones políticas y sociales de Nicaragua.³³ El Acuerdo de Chapultepec, firmado el 16 de enero de 1992 por el gobierno de El Salvador y el FMLN, incluyó la cuestión de las tierras en poder de los campesinos dentro de las “zonas conflictivas” —es decir, áreas bajo control revolucionario— y estableció algunos criterios para resolver el problema agrario. Con menor violencia que en Nicaragua, el cumplimiento de este aspecto de los acuerdos de paz se ha convertido en uno de los puntos álgidos de la nueva situación institucional.

Estas expresiones de la protesta social —y sus logros—, parecen haber incrementado el sentimiento de eficacia política de la gente y su confianza en la organización popular al dar visibilidad a las ventajas que derivan de trabajar juntos y presionar juntos. Pusieron de relieve también la importancia de articular sus demandas específicas con proyectos globales y la conveniencia de defender, dentro de esos proyectos globales, la especificidad y autonomía de sus reivindicaciones particulares.

³² Véase Eduardo Baumeister, “La agricultura centroamericana en los 80s”, *Polémica*, 14-15, 2a. época, mayo-diciembre de 1991, pp. 53-79.

³³ Véase David Stanfield, *Insecurity of Land Tenure in Nicaragua*, Land Tenure Center, University of Wisconsin at Madison, 1992.

La gravitación de los protagonistas externos

Centroamérica presenta una larga y frecuentemente ominosa historia de intervenciones foráneas. Desde William Walker en el siglo pasado hasta el apoyo reciente a gobiernos inicuos y a dictaduras represivas —en coexistencia con preocupaciones por los derechos humanos—, pasando por las *gunboat diplomacy* y *banana diplomacy* de principios de siglo, la injerencia directa de protagonistas extrarregionales —ante todo, el gobierno y empresas de Estados Unidos— contribuyó a engendrar y fortalecer en los protagonistas internos una cultura política que hace del recurso a fuerzas exógenas un ingrediente convencional de la dinámica política. La amplia y profunda intervención de protagonistas extrarregionales en el conflicto centroamericano reciente y en su resolución —tanto en lo militar como en lo económico, político e ideológico— se inscribe en este marco histórico y cultural.

La verdadera invasión de organismos no gubernamentales europeos y de América del Norte que la zona experimentó durante los decenios de los setenta y ochenta fue importante para la apertura de la dinámica social y del debate político sobre nuevas cuestiones. En algunos casos, la dotación de recursos materiales y financieros que acompañaban las nuevas perspectivas contribuyó, tanto como su valor intrínseco, a su aceptación; en otras, los sesgos derivados de un trasplante directo desde el Norte desarrollado e industrial a las sociedades agrarias empobrecidas y distorsionadas de Centroamérica actuó para que algunos temas, como los referidos a las identidades étnicas o a la subordinación de género de las mujeres, suscitara tensiones y conflictos que demoraron su efectiva implantación en las masas —escollos similares a los que, decenios antes, experimentaron los primeros intentos de aplicar un análisis de clase a sociedades con un capitalismo muy incipiente.³⁴ Por su parte, un número de agencias gubernamentales estadounidenses y de organismos no gubernamentales vinculados con ellas desarrollaron acciones tendientes a fortalecer las manifestaciones menos radicales de la insatisfacción social.³⁵

³⁴ Véase, por ejemplo, Sergio Reuben Soto, "El papel de las ONG en la cooperación europea hacia Centroamérica", en Raul Rubén y Govert Van Oord (comps.), *Más allá del ajuste*, San José, DEI, 1991, pp. 337-368; Peter Sollis, "Multilateral Agencies, NGOs, and Policy Reform", *Development in Practice*, 2 (3) octubre de 1992, pp. 163-178; Dirk Kruijt, "Monopolios de filantropía: el caso de las «organizaciones no gubernamentales» en América Latina", *Polémica*, 16, 2a. época, enero-abril de 1992, pp. 41-47, presenta una perspectiva extremadamente crítica de la actividad de estos organismos.

³⁵ Véase por ejemplo, Tom Barry y Deb Preusch, *AIFL in Central America: Agents as*

También es notoria a la injerencia política de los protagonistas externos en el cierre del ciclo revolucionario. Contadora y Esquipuías abonaron el terreno para la intervención de la OEA y la ONU en las negociaciones regionales y en los acuerdos internos de Nicaragua y El Salvador; recientemente, el nuevo presidente de Guatemala expresó la decisión de que la mediación en el diálogo entre su gobierno y los insurgentes sea desempeñada por la ONU, y ya no más por representantes de la iglesia católica.³⁶ La configuración del proceso electoral de 1989-1990 en Nicaragua estuvo decisivamente influida por las recomendaciones de un conjunto amplio de protagonistas externos: senadores de Estados Unidos, varios gobiernos latinoamericanos y europeos, organismos internacionales. Esta intervención fue decisiva para romper empates y se inscribe en la ya mencionada larga tradición de los protagonistas políticos centroamericanos de apelar a diferentes formas de injerencia externa para dirimir conflictos internos. Es difícil discernir, sin embargo en qué medida, los términos en que el conflicto se resolvió responden a los intereses y percepciones de los protagonistas internos y hasta qué grado son la expresión de las percepciones, intereses y urgencias de aquellos externos.

La intervención de este amplio arco de protagonistas externos de variada procedencia genera también efectos de distinta índole, no siempre afines con la democratización del área. Es incuestionable la relevancia de muchas de las principales organizaciones no gubernamentales (ONG), o de algunas agencias multilaterales, para encauzar el proceso político por senderos no violentos y para consolidar instancias de diálogo. Debe reconocerse, sin embargo, que frente a éstos existen otros agentes que parecen más interesados en seguir echando leña al fuego de la intemperancia y subordinando las perspectivas de democratización a intereses particulares, sean éstos económicos —como en el caso de los cárteles de la droga— o de política interna— como en el caso de algunos integrantes del *establishment* político de Estados Unidos.³⁷

El descenso de la atención que la Casa Blanca asigna a Centroamérica tras las elecciones de 1990 en Nicaragua y el derrumbe del Este am-

Organizers, Albuquerque, The Resource Center, 1986; Roy Prosterman y Jeffrey M. Riedinger, *Land Reform and Democratic Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1987, especialmente el capítulo 6; Hobart A. Spalding, "The Two Latin American Foreign Policies of the U.S. Labor Movement: The AFL-CIO Top Brass Versus Rank-and-File", *Science and Society*, 56 (4), invierno de 1993, pp. 421-439.

³⁶ Posteriormente, el señor De León Carpio reformuló su propuesta en el sentido de que la ONU actuara como supervisora del proceso de diálogo.

³⁷ Véase al respecto la entrevista con el presidente de Costa Rica, Rafael Calderón Fournier, en *Excélsior*, 30 de agosto de 1993.

plían el espacio de maniobra de los protagonistas individuales y las perspectivas particularistas. Debe señalarse, sin embargo, que el margen de acción de estos agentes externos resulta fortalecido por la extrema vulnerabilidad económica de la zona —particularmente notoria en el caso de Nicaragua— y por la ya señalada propensión de muchos de los protagonistas centroamericanos a reclamar el apoyo externo para compensar su debilidad política interna. Para muchos participantes en la escena política centroamericana la intervención de fuerzas extrarregionales sólo es cuestionable cuando son antagónicas a las expectativas propias.

FACTORES POLÍTICO-INSTITUCIONALES Y CULTURALES

Desajustes institucionales frente a la activación social

Se advierte poca capacidad del sistema político para canalizar la activación de la sociedad civil, pues existe el riesgo de que las demandas planteadas excedan las posibilidades de tratamiento institucional e incrementen la inestabilidad y los márgenes de incertidumbre. En este sentido, destacan las dificultades de los partidos políticos para erigirse en mediadores legítimos de las demandas de la sociedad. De hecho, la propia activación de la sociedad civil puede ser interpretada como una respuesta a la rigidez del sistema político y de los partidos para hacerse cargo de las demandas de democratización efectiva y cambio social de los agentes colectivos de referencia popular. Posiblemente, los ejemplos más claros sean la tensión entre algunas de las nuevas manifestaciones de la movilización social (como las organizaciones de mujeres o de grupos étnicamente diferenciados) y la rigidez de las agencias gubernamentales y de las organizaciones políticas y sindicales (androcentrismo, etnocentrismo). Además, la fragmentación de la sociedad civil y el carácter local o sectorial de muchas de sus expresiones dificultan la formulación de un proyecto de país a partir de las demandas particulares. Con frecuencia, estas nuevas expresiones de la activación social parecen tener más una capacidad de neutralización y veto en situaciones límites que una capacidad positiva.

La situación descrita obedece a una pluralidad de factores. En el decenio pasado amplios sectores de la sociedad civil trataron de expresar su insatisfacción con el orden de cosas existentes por medio de diversas modalidades de articulación con las organizaciones revolucionarias. El cambio reciente de los escenarios políticos nacionales, la difícil conversión de las organizaciones revolucionarias en partidos políti-

cos y las redefiniciones ideológicas de algunas de esas organizaciones obligan a replantear aquellas relaciones, que, en muchos casos, fueron extremadamente complejas y estuvieron cargadas de tensión. Con menor dramatismo, los partidos políticos de más larga trayectoria hacen frente a desafíos similares. Los partidos tradicionales actuaron como grupos informales dirigidos por notables, sin inserción orgánica en los sectores mayoritarios de la población, a los que consideraban simples clientelas electorales; la ruptura del orden tradicional redujo críticamente su capacidad de fragmentación y canalización de las insatisfacciones sociales. Por otra parte, la menor capacidad de movilización de recursos de las agencias gubernamentales reduce las posibilidades estatales de dar respuesta satisfactoria a muchas demandas de los protagonistas más dinámicos de la sociedad civil, próximos éstos a los partidos de tipo socialdemócrata o socialcristiano, y por lo tanto de integrarlos activamente en el sistema político. Por último, el carácter negociado de los procesos políticos de diálogo y paz permitió que los grupos tradicionales conservaran —o recuperaran—, parte de su influencia, obstaculizando la constitución de nuevas formas de articulación de los grupos altamente movilizados del decenio pasado en un sistema de participación institucional. Las tensiones en Nicaragua, Guatemala y El Salvador en torno a la desmilitarización, el fin de la impunidad, la lucha contra la corrupción, los alcances del proceso de reordenamiento patrimonial, el reparto agrario, etc., ilustran la complejidad de este aspecto.

La falta de congruencia entre las inercias del sistema político y el dinamismo de la sociedad civil se advierte de múltiples maneras, además de las ya señaladas. Posiblemente, la más notoria sea el abstencionismo electoral relativamente alto en El Salvador y Guatemala (cuadro 4). Puede pensarse que el sistema representativo, tal como funciona en esos países, no convoca a una parte grande y creciente del electorado potencial. Ante la falta de información específica el subdesarrollo de la democracia representativa tiene como correlativo el de la sociología electoral—, sólo tiene sentido plantear algunas hipótesis preliminares.

Es sabido que durante el periodo cubierto por la información a la que el cuadro se refiere, las opciones reformistas enfrentaron serias dificultades para actuar institucionalmente. Expresar en público simpatías por la democracia cristiana, por la socialdemocracia y, en general, por partidos que plantearan la introducción de cambios sociales se convirtió en algo extremadamente peligroso en algunos países del área. Además, la persistencia del fraude electoral restó eficacia a lo poco de política institucional que se toleraba y contribuyó a debilitar la confianza colectiva en su sufragio.

CUADRO 4
 Centroamérica: abstencionismo en elecciones recientes¹

	1980	1981	1982	1984	1985	1986	1988	1989	1990	1991
Costa Rica			21.4 ^a			18.2 ^a			18.2 ^a	
El Salvador			24.8 ^a	20.7 ^a	38.5 ^c		30.3 ^c	45.3 ^a		48.1 ^c
Guatemala			54.2 ^a		30.8 ^a				43.6 ^a	54.8 ^a
Honduras	18.6 ^b	22.1 ^a			15.1 ^a			20.6 ^a		
Nicaragua				24.6 ^d					13.8 ^d	

¹ En porcentajes sobre el total de inscritos.

^a Elecciones presidenciales.

^b Elecciones para Asamblea Constituyente.

^c Elecciones legislativas.

^d Elecciones presidenciales, legislativas y municipales.

Fuente: Edelberto Torres-Rivas, "Imágenes, siluetas, formas, en las elecciones centroamericanas: las lecciones de la década", *Polémica*, 14-15, 2a. época, mayo-diciembre de 1991, pp. 2-21.

Asimismo, es posible que estén operando algunos de los factores estructurales apuntados antes. Por ejemplo, el crecimiento del SIU no implica únicamente la expansión del empleo y de la economía informales. Existe una vasta dimensión de la informalidad que se refiere a prácticas sociales de tipo político, a la formación y reconocimiento de estructuras de autoridad, a jerarquías sociales, prestigios y pautas culturales que guardan poca similitud con la dimensión formal de la sociedad, por más que se articulen con ella. Es posible que el abstencionismo relativamente alto que se registró en las elecciones recientes en Guatemala y El Salvador manifieste, más que un repudio o desinterés por la política, la desafección hacia el tipo de discurso y convocatorias predominantes en la política institucional "oficial", y que no expresan las expectativas y demandas de la creciente masa de población empujada a vivir —y no sólo a trabajar o a comprar y vender— fuera de las prácticas y de las instituciones de la sociedad formal.

La inexistencia, pérdida o relajamiento de referencias institucionales de integración en el sistema político se ve acentuada por el crecimiento de la pobreza masiva, agravada a su vez por los sesgos predominantes en las políticas económicas y sociales gubernamentales.³⁸ Los sistemas políticos modernos se basan en un sistema de reciproci-

³⁸ Véase al respecto, entre otros, Rómulo Caballeros, "Centroamérica: el recuento de una década perdida", en M. Casaus Arzú y R. Castillo Quintanilla (comps.), *Centroamérica: balance de la década de los 80. Una perspectiva regional*, Madrid, CEDEAL, 1993, pp. 37-71; Gerardo Timossi, "Crisis y restructuración: el balance centroamericano de los años ochenta", en C. M. Vilas (comp.), *Democracia emergente en Centroamérica, op. cit.*, pp. 15-32.

dades; la legitimidad, aunque consista en una aquiescencia pasiva, es el resultado de una compleja matriz de transacciones cotidianas implícitas, en virtud de la cual los gobernados consideran que reciben una contraprestación justa a cambio de su consentimiento: acceso a recursos, seguridad, recompensas simbólicas (sentido de pertenencia, de dignidad, etc). Cabe preguntarse qué sentido real de pertenencia al sistema político —es decir, qué sentido de ciudadanía— pueden tener los más de 19 millones de centroamericanos que viven por debajo de la línea de pobreza. La relación mínima de las masas con el sistema político se procesa por medio de cuatro instituciones básicas tradicionalmente administradas por el Estado: el hospital, la escuela, la inversión pública y la policía. En la reconfiguración reciente del sector público y de las políticas estatales, el hospital no funciona, la escuela está en crisis y la inversión pública se recorta. La relación del Estado con las masas deviene una cuestión de policía: un resultado poco compatible con cualquier teoría de la democracia.

Del mismo modo pueden estar presentes factores de tipo sociocultural. Guatemala, sobre todo, pero también El Salvador, Nicaragua y Honduras son sociedades multiétnicas con estados de institucionalidad etnocéntrica. La política institucional es cuestión de mestizos, o ladinos, en sociedades con un fuerte perfil indígena. Es posible pensar, en consecuencia, que esta política de mestizos, ladinos y ciudadanos que hablan un idioma ajeno no convoca a quienes no lo son.³⁹ ¿Qué sentido real de ciudadanía —en términos en que ésta es definida por las constituciones y enmarcada por las políticas estatales— existe en los aproximadamente 12 millones de centroamericanos forzados a expresarse en política en una lengua que no es la suya y por medio de instituciones que tienen poco que ver con sus patrones culturales y con sus propias normas de autoridad?

Intervienen, finalmente, factores institucionales que amplían la influencia de los factores políticos y culturales. La legislación electoral vigente en la mayoría de los países centroamericanos hace muy complicada la emisión del voto. No existe un documento nacional de identidad que sirva al mismo tiempo de documento electoral, y cuando existe, la deficiencia de los registros y la ineficiencia administrativa limitan su cobertura. Cuando la emisión del voto depende de un registro previo, las

³⁹ Cf. Carlos M. Vilas, *Estado, clase y etnicidad: la costa atlántica de Nicaragua*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992; Casaus Arzú, *Guatemala: linaje y racismo*, op. cit.; Martín Diskin, "Campesinos e indios: nuevos actores históricos en Centroamérica", en Vilas (comp.), *Democracia emergente en Centroamérica*, op. cit., pp. 65-83.

complicaciones aumentan; existen múltiples triquiñuelas administrativas que convierten la inscripción en un acto muy complejo. Es común, por lo tanto, que grandes proporciones de la población en edad de votar no puedan ejercer el derecho al sufragio por falta de registro electoral, sobre todo en el campo, en las comunidades indígenas y entre las mujeres de los estratos de menores ingresos.⁴⁰ Naturalmente, no debe descartarse que esos inconvenientes administrativos sean aprovechados por quienes no se interesan en una amplia participación electoral.

Debilidad institucional del Estado

Son conocidas las limitaciones de los estados centroamericanos para asegurar el imperio de las decisiones de gobierno y el monopolio de la coacción legítima. La persistencia de grupos armados privados, el recurso a la justicia por mano propia y las tradicionales dificultades para llevar a cabo reformas impositivas ilustran la debilidad estatal. Estas limitaciones remiten, ante todo, a las rigideces ya señaladas de los grupos dominantes tradicionales; dichos grupos cuentan todavía con recursos extraeconómicos —cuerpos de seguridad, manipulación de las autoridades judiciales y de los poderes locales— para imponer su particular concepción de la disciplina laboral en sus fincas y en sus empresas y reducir al mínimo los costos salariales.

La ineficacia del Estado para establecer su monopolio del poder armado y de la coacción legítima expresa asimismo la pervivencia de algunos efectos del conflicto reciente: la resistencia de grupos de excombatientes —revolucionarios, contrarrevolucionarios y desmovilizados de las fuerzas armadas— a deponer las armas y acatar la autoridad civil y el mando militar; la reaparición de escuadrones de la muerte; la formación de contingentes armados que mezclan el bandolerismo con la justicia social por mano propia y contribuyen a ahondar los rasgos tradicionales de dispersión del poder armado en una sociedad civil que, por todo ello, se aproxima de manera alarmante a la guerra de todos contra todos del estado de naturaleza de que hablaba Thomas Hobbes.

⁴⁰ Algunos organismos no gubernamentales calculan que alrededor de 700 000 salvadoreños adultos no podrán ejercer el voto en las elecciones de marzo de 1994, por falta de registro —debido a las complicaciones del trámite de inscripción. Entrevistas del autor con Jack Spence, directivo de Hemispheric Initiatives (Boston, 14 de abril de 1993) y George Vickers, de Washington Office on Latin America (WOLA), Nueva York, 20 de abril de 1993.

La debilidad del Estado se expresa igualmente en las crecientes dificultades para imponer un mínimo de legalidad a los comportamientos sociales. El deterioro de la economía, la reorientación de las políticas gubernamentales, la exigua capacidad de movilización de recursos, la frustración por las promesas incumplidas y las expectativas irrealizadas y la amplia disponibilidad de armas en la población contribuyen a un crecimiento notorio de la violencia cotidiana en varios países de la zona: asaltos, asesinatos, violaciones, apaleamientos. La violencia brutal, que articula el machismo tradicional con las frustraciones presentes, se ejerce sobre todo contra las mujeres y los niños.⁴¹ El relajamiento de los siempre débiles mecanismos tradicionales de integración social —la escuela, las iglesias, los programas de asistencia social— y la falta de algo mejor que los sustituya crean condiciones para que grupos crecientes de población realicen su existencia al margen de las instituciones.⁴² Por las razones señaladas anteriormente, el Estado reacciona apelando, formal e informalmente, a mecanismos de compulsión: el recurso a la fuerza física como dudoso paliativo de la debilidad política.

También se conoce la reducida capacidad de los estados centroamericanos para movilizar recursos financieros y económicos, su ineficiencia en la formulación y ejecución de políticas y en la regulación de las relaciones de mercado y de los protagonistas sociales. En el decenio de los sesenta, agencias gubernamentales de Estados Unidos y organismos internacionales intentaron fortalecer las capacidades estatales y modernizar su desempeño, con resultados en general exiguos.⁴³ Es notoria la fuerte oposición de los grupos tradicionales al desarrollo de un sistema educativo —no se diga ya, científico-técnico— mínimamente adecuado a las necesidades de una sociedad que pretenda ser algo más que exportadora de mano de obra barata, incorporada a los sacos de café, a las pacas de algodón o a las cajas de brócoli.

⁴¹ Véase, por ejemplo, Florentino Moreno Martín, *Infancia y guerra en Centroamérica*, San José, Flacso, 1991; Anna Fernández Poncela, "Cercada por la violencia: la mujer nicaragüense y la crisis social", *Fem*, 112, junio de 1992, pp. 30-33; y "Desempleo, angustia y violencia: las mujeres de Nicaragua", *Estudios Ecuménicos*, 35, 2a. época, julio-septiembre de 1993, pp. 42-45.

⁴² Véase al respecto Deborah Levinson, "Las «maras»: violencia juvenil de masas", *Polémica*, 7, 2a. época, enero-abril de 1989, pp. 2-12; Amnistía Internacional, *Guatemala: los niños de la calle*, Madrid, EDAI, 1990.

⁴³ Véase Gary Winia, *Politics and Planners. Economic Development Policy in Central America*, Madison, University of Wisconsin Press, 1972; también Victor Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, capítulos 9 y 10.

De acuerdo con la teoría política moderna en cualquiera de sus vertientes, la contrapartida de la ciudadanía es la tributación; las élites centroamericanas insisten en votar sin tributar, y en mantener alejados del voto a quienes sí tributan. Durante el decenio de los ochenta, el impuesto al ingreso representó alrededor de 17% de los ingresos corrientes de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua; alrededor de 15% en Guatemala y poco más de 23% en Honduras. En ese mismo periodo representó, en cambio, más de 25% de los ingresos corrientes del gobierno de Colombia; un tercio de los de Panamá y de México, y alrededor de 60% de los de Venezuela.⁴⁴

La exigua capacidad imperativa y de movilización de recursos puede ser interpretada como una dimensión del reducido nivel de institucionalización de los procesos políticos en la zona —con la notable excepción, una vez más, de Costa Rica— y de la tradicional subordinación de la racionalidad legal a las prácticas de patrimonialismo y particularismo. La separación entre lo público y lo privado se encuentra aún en proceso en la mayoría de los países del área. La ausencia o debilidad de los controles institucionales favorece la continuidad de una concepción prebendalista del ejercicio de las funciones públicas y convierte al Estado en un botín en beneficio de quien ocupa su dirección. Sin embargo, como el Estado no alcanza para todos —por su propia ineficiencia y por la crisis—, la competencia por sus recursos se exagera y se acentúa la conflictividad de las relaciones políticas.

La separación de las funciones de gobierno, reconocida en todas las constituciones del área, tiene vigencia reducida, particularmente en lo que toca a la independencia del poder judicial y a la capacidad de éste para que sus sentencias sean ejecutadas. La efectiva penalización de las violaciones de los derechos humanos y el enjuiciamiento de los responsables es uno de los puntos más delicados del escenario posrevolucionario.⁴⁵ En Nicaragua la separación de funciones entre

⁴⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*, Washington D. C., BID, 1993.

⁴⁵ Véase J. Patrice McSherry, "Military Power, Impunity and State and Society Change in Latin America", en *Canadian Journal of Political Science*, xxv: 3, septiembre de 1992, pp. 463-488; J. Patrice MacSherry y Raúl Molina, "Confronting the Question of Justice in Guatemala", *Social Justice*, 19 (3), otoño de 1992, pp. 1-28. El informe de la "Comisión de la Verdad" de la ONU recomendó al gobierno de El Salvador —sin éxito— la destitución de la totalidad de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de ese país, por su tolerancia ante la violación masiva de derechos constitucionales y humanos. Véase ONU, *De la locura de la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*, Nueva York, Naciones Unidas, 15 de marzo de 1993.

los poderes ejecutivo y legislativo no es completa, situación que genera conflictos y tensiones frecuentes entre ambas ramas del gobierno.⁴⁶

Dichas tensiones se inscriben en el escenario de tradicional primacía del poder ejecutivo sobre el legislativo, ámbito este de actividad de los partidos políticos y en el cual debería procesarse institucionalmente la dinámica de la sociedad. Es conocida la inhabilidad del presidencialismo centroamericano para relacionarse con parlamentos en los que la oposición cuenta con una proporción importante de asientos; el esquema institucional implícito dominante es de parlamentos permisivos, no de parlamentos con los que se negocia. La prolongada crisis política nicaragüense tras las elecciones de 1990, la caída del expresidente Jorge Serrano Elias en Guatemala y las tensas relaciones de su sucesor Ramiro de León Carpio con el poder legislativo ilustran con dramatismo este punto. La situación es menos aguda actualmente en El Salvador, donde existe una coherencia política fuerte entre el presidente Alfredo Cristiani y el parlamento, y en Costa Rica y Honduras, países con fuerte bipartidismo y que no deben hacer frente a las rupturas profundas producidas por la crisis revolucionaria.

En estas limitaciones confluyen asimismo otros factores. La intensidad y duración del conflicto y la crisis económica provocaron que proporciones importantes de los recursos humanos más calificados de Nicaragua, El Salvador y Guatemala emigraran de la zona. Por otra parte, la perspectiva neoliberal predominante en los requisitos de las agencias financieras gubernamentales y multilaterales y en las políticas ejecutadas por los gobiernos centroamericanos resta capacidad de regulación al Estado y agrava su dependencia externa y la vulnerabilidad de la sociedad a los ciclos de la economía mundial. De acuerdo con algunos análisis, la fuerte exposición de las sociedades centroamericanas a las fluctuaciones de la economía internacional explica la persistente tendencia a la inestabilidad de sus sistemas políticos.⁴⁷

⁴⁶ De acuerdo con la Constitución de 1987, el poder ejecutivo cuenta con facultades legislativas normales aun durante el periodo de sesiones de la Asamblea Nacional (Parlamento), respecto a las mismas materias sobre las que legisla esta última. Esta facultad coloca al parlamento en desventaja, ya que sus leyes deben ser promulgadas por el ejecutivo, mientras que los decretos presidenciales son aplicados automáticamente.

⁴⁷ Véase Mark Lindenberg, "World Economic Cycles and Central American Political Instability", *World Politics*, XLVII (3), abril de 1990, pp. 397-421.

Militarización de la política

La militarización del conflicto político reciente y su rápida transformación en un conflicto bélico, con activa participación de fuerzas extrarregionales, convierte la desmilitarización en un requisito estratégico para la democracia centroamericana. La experiencia de Costa Rica resulta particularmente aleccionadora: la disolución del ejército como resultado de la revolución de 1948 quitó a los grupos sociales más reaccionarios su tradicional acomodamiento político, puso fin a las frecuentes asonadas y golpes militares y forzó a los mencionados grupos a aceptar las reformas sociales y políticas subsiguientes.

La desmilitarización centroamericana plantea una compleja red de cuestiones y afecta a protagonistas extrarregionales. Estados Unidos participó activamente en la militarización del conflicto y el entusiasmo y los recursos dedicados a esa empresa carecen todavía de equivalente en cuanto a la desmilitarización.⁴⁸ En todo caso, en la percepción de los protagonistas más recalcitrantes de la política de Washington respecto a Centroamérica, la desmilitarización parece referirse exclusivamente al caso del Ejército Popular Sandinista y, de manera específica, al retiro de su comandante, el general Humberto Ortega. Se trata de un sesgo interesante, pues, de los cuatro estados que cuentan con fuerzas armadas, Nicaragua es con ventaja el que más ha avanzado en la reducción de sus fuerzas regulares. Es bien conocida la renuencia del gobierno salvadoreño a cumplir en este punto los acuerdos de Chapultepec; hasta el momento, ni Guatemala ni Honduras han emprendido los pasos con los que se comprometieron en el marco del proceso de Esquipulas II.⁴⁹

⁴⁸ Es interesante señalar que 75% de los oficiales del ejército de El Salvador, a quienes la Comisión de la Verdad de la ONU señaló como implicados en ocho masacres de civiles, son graduados de la Escuela de las Américas en Fort Benning (Georgia). Entre ellos figuran 19 de los 27 involucrados en el asesinato de seis sacerdotes jesuitas a fines de 1989 (entre ellos, el mayor Roberto D'Aubisson, uno de los iniciadores de los escuadrones de la muerte en El Salvador). Asimismo, cuatro de los cinco altos oficiales del ejército de Honduras, a quienes Americas Watch acusó en 1987 de organizar el escuadrón de la muerte conocido como Batallón 316, habían sido adiestrados en esa escuela. Véase ONU, *De la locura a la esperanza*, op. cit.; véase también Douglas Waller, "Running a «School for Dictators»", *Newsweek*, 9 de agosto de 1993, pp. 32-33.

⁴⁹ En una reunión reciente convocada por la Fundación Óscar Arias, cuatro ministros de defensa (de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) coincidieron en que en el futuro inmediato no habrá reducciones adicionales de los cuerpos armados de sus respectivos países: *El Financiero*, 18 de agosto de 1993. La atención puesta por Washington en el papel supuestamente desestabilizador del general Ortega al frente

La desmilitarización de Centroamérica implica la redefinición de las hipótesis bélicas de los decenios pasados. El cierre del ciclo revolucionario y la conclusión de la guerra fría obligan a los gobiernos y a los propios cuerpos armados a replantearse las funciones y objetivos de los ejércitos y organismos de seguridad y las relaciones de éstos con el poder político; es decir, mucho más que sus dimensiones materiales y su potencial de fuego. En el caso de Nicaragua, la desaparición de la URSS y de la República Democrática Alemana plantea problemas serios de retaguardia logística.

En parte, la complejidad del problema de la desmilitarización tiene que ver, asimismo, con el hecho de que, en el marco del conflicto reciente, las fuerzas armadas de algunos países de la zona devinieron importantes factores de poder económico. La antes señalada diferenciación interna de los grupos económicos dominantes se vio complementada por la injerencia de altos oficiales de las fuerzas armadas de Guatemala, Honduras y El Salvador en prácticas activas de acumulación, por lo menos desde el decenio de los setenta. Aprovechando las políticas de expulsión de campesinos, el acceso privilegiado a información y la manipulación del crédito público y del financiamiento de proyectos de desarrollo, altos oficiales guatemaltecos y hondureños se convirtieron en grandes empresarios, terratenientes e inversionistas. En Guatemala, la participación personal de los jefes se combinó con la participación institucional del ejército en el mundo de los negocios: bancos, fondos de pensión, líneas aéreas, proyectos inmobiliarios, entre otros.⁵⁰ En El Salvador, el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas canalizó fondos millonarios hacia inversiones inmobiliarias y comerciales, beneficiado por el ingreso de la ayuda militar estadounidense y el incremento del presupuesto de defensa. Estos mecanismos de acumulación no desplazaron los estilos tradicionales de patrimonialismo, prebendas y corrupción, sino que se articularon con ellos. Los abundantes fondos de guerra y para el desarrollo volcados durante el decenio por las agencias del

del ejército de Nicaragua contrasta con la indiferencia ante la permanencia del general Augusto Pinochet al frente de las fuerzas armadas de Chile.

⁵⁰ Según Dunkerley, *op. cit.*, pp. 461 y ss., hacia 1983, 60% de la superficie del departamento de Alta Verapaz era propiedad de militares; cuatro oficiales del ejército que habían integrado los gobiernos militares de Kjell Laugeraud y Romeo Lucas García eran dueños de 285 000 hectáreas en la Franja Transversal del Norte, en el departamento del Petén (p. 467). Sobre la injerencia corporativa del ejército, puede consultarse James Painter, *Guatemala: False Hope, False Freedom*, Londres, Latin American Bureau, 1987, pp. 47-51.

gobierno de Estados Unidos ampliaron el tamaño del pastel.⁵¹ Más recientemente, el ejército de Nicaragua parece haberse incorporado a esta tendencia empresaria, en el marco del proceso de privatización de activos estatales promovido por el actual gobierno.⁵²

La incorporación de Centroamérica a la red del tráfico internacional de estupefacientes tiene que ver también con esta rápida integración de muchos militares centroamericanos en fuerzas económicas de primer orden. Por lo menos desde 1970, Centroamérica es un eslabón estratégico en las rutas de comercialización de la droga producida en Sudamérica y destinada al mercado expansivo y solvente de Estados Unidos. Numerosas fuentes señalan que la estrategia contrarrevolucionaria del gobierno estadounidense en el decenio de los ochenta incluyó la injerencia de oficiales de las fuerzas armadas de Honduras, de la Resistencia Nicaragüense (los contras) y de funcionarios del gobierno de Costa Rica, con la participación activa de agencias del gobierno de Estados Unidos. La militarización de las relaciones de Estados Unidos con la zona y el carácter encubierto de muchas operaciones de contrainsurgencia y de apoyo a la contrarrevolución nicaragüense favorecieron el auge del negocio. Por su naturaleza clandestina, el tráfico de drogas requiere el control de los espacios aéreos, las aduanas, los puertos y aeropuertos, las rutas marítimas y las costas; es decir, actividades desempeñadas en todos los países del mundo por las fuerzas armadas o por cuerpos subordinados a ellas. De acuerdo con varios estudios, el gobierno estadounidense apeló a las redes de narcotráfico y fomentó su expansión en el marco del apoyo que proporcionaba a los efectivos militares contrarrevolucionarios nicaragüenses. Los vehículos militares que pertrechaban de armas y vituallas a las tropas de la Resistencia Nicaragüense eran utilizados también para el transporte de drogas, y

⁵¹ Véase por ejemplo, Joel Millman, "En El Salvador la corrupción no tiene rival, tras diez años de guerra", *Excelsior*, 9 de julio de 1990; Yazmin Ross, "El Salvador: descomposición del ejército", *El Financiero*, 14 de diciembre de 1992.

⁵² De acuerdo con fuentes periodísticas, alrededor de 50 oficiales del Ejército Popular Sandinista asisten actualmente a un curso especial de administración de empresas en la sede Managua de la Universidad Centroamericana (jesuita) para asumir responsabilidad de dirección en el programado Instituto de Previsión Militar, que configurará un grupo de empresas destinadas a generar ingresos que ayuden a sostener el menguado presupuesto de las fuerzas armadas nicaragüenses: Xavier Reyes Alba, "Un general sin laberinto", *El Día Latinoamericano*, 116, 23 de agosto de 1993, p. 5. Sobre la cuestión de las empresas del Ejército Popular Sandinista (EPS) en el marco del futuro institucional de las relaciones ejército-gobierno civil, véase Luis Humberto Guzmán, *Políticos de uniforme*, Managua, Instituto Nicaragüense de Estudios Sociopolíticos, 1992.

el dinero del narcotráfico y de la asistencia financiera a los contras circuló frecuentemente por los mismos canales.⁵³

La desmilitarización tiene que ver asimismo con la adopción de decisiones políticas, con el desarrollo de mecanismos institucionales y con la disponibilidad y movilización de recursos que permitan la reinserción de los excombatientes. El caso nicaragüense es particularmente ilustrativo al respecto. Tanto los soldados sandinistas desmovilizados del ejército como los antiguos miembros de los grupos contrarrevolucionarios se sienten frustrados ante lo que consideran incumplimiento de promesas gubernamentales —de tierra, de financiamiento, de opciones de empleo. Ésta es una situación que puede presentarse también en El Salvador y en Guatemala. La existencia de una masa de soldados desmovilizados, sin empleo ni perspectivas de integración social, es una de las más conocidas fuentes de inestabilidad social y política en cualquier parte del mundo.

Inercia de la cultura política tradicional

El caso de los “recompas”, “recontras” y “revueltos” nicaragüenses y la reaparición de los “escuadrones de la muerte” en El Salvador ilustran del mismo modo la influencia de la cultura política tradicional en los esfuerzos por constituir un sistema político menos traumático —en este caso, la persistencia del recurso a la violencia como modo de procesar, ya que no de resolver, el conflicto. El recurso fácil a las vías de hecho más que a procedimientos institucionales es asimismo parte de un estilo político de búsqueda de la confrontación, más que de apelación a la negociación y al compromiso— un estilo político poco propicio para la convivencia pacífica y la institucionalidad democrática.

⁵³ Las fuentes sobre este particular son abundantes: véase por ejemplo Christopher Dickey, *With the Contras*, Nueva York, Simon and Schuster, 1985; Jonathan Marshall et al., *The Iran-Contra Connection*, Boston, South End Press, 1987; Holly Sklar, *Washington's War on Nicaragua*, Boston, South End Press, 1988; Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Informe de la Comisión sobre el Narcotráfico*, San José, Editorial de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1989, y *Segundo informe de la Comisión sobre el Narcotráfico*, San José, UNED, 1989; Gabriel Aguilera Peralta, “La conexión blanca: narcotráfico y relaciones internacionales de Estados Unidos con Centroamérica”, en Alejandro Gálvez Cansino (comp.), *Drogas, sociedades adictas y economías subterráneas*, México, Ediciones El Caballito, 1991, pp. 149-166; Peter Dale Scott, “Cocaine, the Contra and the United States: How the US Government Has Augmented America's Drug Crisis”, *Crime, Law and Social Change*, 16 (1991), pp. 97-131; Peter Dale Scott y Jonathan Marshall, *Cocaine Politics. Drugs, Armies and the CIA in Central America*, Berkeley, University of California Press, 1991; etcétera.

El síndrome de “el que gana toma todo” (y su contraparte, “el que pierde pierde todo”) —es decir, la concepción de la política como un juego de suma cero que incluye la negociación y el compromiso— es todavía muy fuerte en la política centroamericana. Una enumeración de las manifestaciones cotidianas de esta cultura política sería larga: la Presidencia de Nicaragua que interviene en la Asamblea Nacional y le impone un nuevo cuerpo directivo; el entonces presidente de Guatemala que en nombre de la democracia disolvió el parlamento; el gobierno de El Salvador que violando compromisos formales otorga perdón y amnistía a los militares responsables de violaciones de derechos humanos y vuelve a asignar al ejército funciones policiales; los integrantes de la guerrilla del FMLN que burlan los acuerdos de desarme manteniendo importantes arsenales clandestinos; los elementos del régimen somocista que regresan a Nicaragua para recuperar lo perdido y reclaman la expulsión de los campesinos beneficiados por la reforma agraria...

Debe señalarse, sin embargo, que esta cultura tradicional convive en creciente tensión con una cultura política democrática e institucional que pugna por abrirse paso: el respeto a los procedimientos legales y a los compromisos asumidos, la defensa de las instituciones representativas, la lucha contra la impunidad. Ha de reconocerse, de todos modos, que la sociedad civil se muestra más interesada que las agencias gubernamentales por el avance de esta cultura de la democracia, así como que dentro de la sociedad civil suelen ser los sectores y organizaciones populares y los grupos medios los más activos protagonistas y portadores de esta nueva cultura política.

CONSIDERACIONES FINALES: DEMOCRATIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD

Puede argumentarse que muchos de los factores discutidos en las páginas anteriores tienen relación con la posibilidad de construir más bien sistemas políticos gobernables que regímenes democráticos. En principio, un régimen gobernable no tiene por qué ser democrático, y Centroamérica es infortunadamente rica en experiencias de este tipo. Pero en las condiciones actuales de la zona es difícil concebir un régimen político gobernable que no sea democrático. Para decirlo de otra manera: las probabilidades de gobernabilidad están condicionadas por la posibilidad de la democracia. Una vez más, Costa Rica es una buena verificación centroamericana de esta condicionalidad. La democracia puede ser presentada como poco compatible con la gobernabilidad únicamente cuando el desempeño de las funciones de

gobierno deja de reflejar la correlación de fuerzas que prevalece en la sociedad. No debe descartarse sin embargo que la prolongación del deterioro social y la incapacidad de los protagonistas de la política para detenerlo y revertirlo lleve a amplios sectores de la sociedad a una apatía y despolitización, que favorezca el retorno de las prácticas —nunca abandonadas del todo— del clientelismo y el patronazgo, y que conduzca a reducir la democratización a su dimensión formal bajo el formato de una democracia de élites.

La democratización del sistema político es muy difícil si no va acompañada de una democratización de la sociedad y de una reducción de las profundas fracturas económicas y culturales que hoy la atraviesan. La democracia es un régimen de integración en torno a valores compartidos; la concertación política es una quimera cuando el mercado margina y la cultura discrimina. En sociedades de este tipo, el Estado está llamado a desempeñar un papel activo en la configuración de los protagonistas sociales y de sus relaciones recíprocas. La ola ideológica neoliberal actual desconfía de los estados activos y de las regulaciones políticas de las relaciones sociales; ello significa, simplemente, que esa ola ideológica es incompatible con las demandas de estabilidad y democratización de las sociedades centroamericanas.

La insatisfacción de muchísimos centroamericanos con las condiciones predominantes de vida es evidente. El ascenso de la protesta social en Costa Rica, el peligro de desintegración social y política en Nicaragua, las tensiones sobre el proceso de paz en El Salvador, los acontecimientos recientes en Guatemala, indican que para grupos muy amplios de la población las perspectivas de democratización siguen vinculadas a las de reforma social y a una estrecha articulación entre ciudadanía política y ciudadanía social. El cambio de escenario tras el cierre del ciclo revolucionario indica que las vías mediante las cuales el conflicto social se procesó en el pasado reciente serán ahora distintas, pero el conflicto se mantiene abierto.

Sería peligroso para las perspectivas de democratización y cambio social en Centroamérica volver a plantear la cuestión en términos secuenciales: primero, una cosa; después, la otra. Se trata de un enfoque que revela tanto una mera concepción formal de la democratización como una pura visión economicista del cambio social —y, tal vez, la intención de postergar indefinidamente ambas. Este enfoque estuvo presente en muchos de los protagonistas que se ubicaron en uno y otro lado del conflicto reciente y contribuyó en buena medida a la frustración del cambio revolucionario y de la democratización efectiva. El desafío de la democratización en Centroamérica consiste, en

consecuencia, en cómo combinar la institucionalización del procesamiento de los conflictos y la eficacia transformadora de las estructuras socioeconómicas y de las rigideces culturales. No puede pretenderse que un proceso de tal magnitud fructifique en el corto plazo. La impaciencia suficiente de los observadores externos puede ser tan nociva para el éxito de dicho proceso como la resistencia de los factores de inercia.

Durante el conflicto reciente, diversos factores contribuyeron a la división de los protagonistas que de una u otra manera favorecían una modificación del orden político y social tradicional: la rigidez ideológica y el verticalismo de los revolucionarios, la debilidad política y social de los reformistas, la habilidad de la diplomacia estadounidense. El cierre del ciclo de revolución, contrarrevolución y guerra —y la persistencia de muchos factores sustantivos que contribuyeron a detonarlo—, plantea la posibilidad —tal vez la necesidad—, de una redefinición de las relaciones entre revolucionarios y reformistas para el avance del proceso de democratización y transformación social. Al respecto, la situación que se configura en El Salvador en vísperas de las elecciones de 1994 se presenta mucho más favorable a una consolidación democrática con reformas que la que se percibe en Nicaragua. En este país, los enfrentamientos y rigideces han conducido al debilitamiento y progresivo aislamiento del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y al desplazamiento de los protagonistas políticos de vocación reformista hacia alianzas y convivencias con las expresiones políticas de los grupos más tradicionales. En Guatemala, la cuestión aún pendiente del cese del fuego y del reinicio del diálogo entre el gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Gubernista (URNG) coloca en un marco de interrogantes la reinserción de los revolucionarios en el sistema político y la redefinición de sus relaciones con los actores de dicho sistema y de la sociedad civil.

Debe reconocerse finalmente que en Centroamérica —como en el resto de América Latina—, no todo el mundo está interesado en la democratización política ni en el progreso social. Hasta hace pocos decenios a las élites tradicionales centroamericanas les iba muy bien sin necesidad de democracia; el discurso democrático que hoy practican parece ante todo producto del susto reciente, de la necesidad de control social o de la conveniencia de ponerse a tono con el discurso predominante en la comunidad internacional. Pero, incluso desde esta perspectiva restringida, la democratización implica un proyecto político de integración que se contradice con la inercia marginadora de la estructura económica y de las relaciones sociales y culturales todavía dominantes.

Más aún, en la medida en que es gobierno de las mayorías, la democracia exige aceptar el poder de las mayorías. La promoción efectiva de la democratización puede muy bien conducir, por consiguiente, a un incremento de las tensiones políticas y sociales en la zona, en tanto los grupos tradicionales y sus interlocutores externos insistan en defender modos de vida y de organización social intolerables para la mayoría de la gente y anacrónicos desde cualquier punto de vista.