

# LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO DEMOCRÁTICO EN CENTROAMÉRICA<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

### *ALGUNAS PRECISIONES*

Habida cuenta de las imprecisiones en que se ha caído al analizar el tema de la democracia y sus implicaciones, habrá que ir haciendo aclaraciones oportunas al referirnos a los diversos aspectos del *desarrollo democrático* en Centroamérica. Hablamos de *desarrollo democrático* como un proceso histórico de constitución de ciudadanías políticas activas, de la ampliación sucesiva de la participación pública, de la profundización en el uso de los derechos que la Constitución y las leyes establecen y regulan. La ciudadanía se va construyendo con relación a las instituciones políticas y las oportunidades de ejercitar los derechos correspondientes, hasta configurar una democracia política.

El *desarrollo democrático* conduce a sociedades donde, en términos operativos, el ciudadano tiene libre oportunidad de organizarse en función de los diversos intereses que la vida en

---

<sup>1</sup> Texto extraído de Joan Botella y Josep M. Sanahuja (eds.), *Centroamérica después de la crisis*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials de la Universitat Autònoma de Barcelona, 1998, pp. 153-197.

sociedad produce, de informarse y de opinar, de participar de forma activa o testimonial en el debate público, verbalmente o por escrito, criticar, concertar e influir en las decisiones públicas, todo ello en condiciones de libertad y seguridad que el Estado tiene la obligación de mantener para todos, ejercitando sus derechos sin más limitaciones que las que establecen la ley y los derechos de los otros. La suma de los derechos sociales y políticos que todo ello supone conforma los derechos del ciudadano en una sociedad democrática que se define, primero, como una democracia política.

Descontado el reconocimiento de la Constitución, es en la sociedad civil donde empieza a construirse la ciudadanía, a partir de ese espacio de lo privado donde los individuos van afirmando su identidad, al hacer de sus intereses particulares un *asunto común* que el desarrollo democrático alimenta. Lo que empieza en el mundo de lo privado (la sociedad civil) sólo culmina cuando se constituye el sujeto social, cuando al expresar sus intereses (demandas, organización, conflictos) su identidad se vuelve política. La ciudadanía es una identidad política a la que hay que dotar de contenidos políticos.<sup>2</sup> El Estado democrático (y el sistema político) crea un espacio instrumental para que se realicen los intereses colectivos. Por ello decimos que no basta la democracia política: se requiere estructurar institucionalmente una democracia social, donde se atan la libertad política con la justicia social, derechos políticos y derechos sociales. En síntesis, recordando a T.H. Marshall decimos que la ciudadanía es la pertenencia plena a la comunidad.

Es importante la distinción teórica, por las implicaciones prácticas que puede tener, entre democracia en general y una modalidad que requiere adjetivar el sustantivo: la democracia política. Si el principio fundacional de la democracia es la ciudadanía, que

<sup>2</sup> Toda identidad política requiere la visibilidad de los actos de su identificación, es decir, de la realización de actos constitutivos. Lo social puede ser variable y contradictorio; es lo político lo que conduce a la identificación plena, con relación al ambiente político. Véase Ernesto Laclau (ed.), *The Making of Political Identities*, Lanzan, Verso, 1994, pp. 3 y ss.

hemos precisado líneas arriba y que supone el derecho a ser tratado como igual con relación a las diversas opciones colectivas, democracia política es la que extiende la aplicación del principio de ciudadanía a las instituciones públicas.<sup>3</sup> La democracia social constituiría un nivel superior, donde las bases sociales y económicas de la ciudadanía están plenamente establecidas.

La idea de desarrollo democrático no es lo mismo que la vieja tesis del desarrollo político, que prefiguraba un determinado tipo de democracia, un modelo extraído de la sociedad norteamericana o de las democracias liberales europeas. Y la utilizamos sin ninguna finalidad teleológica, sin ánimo de sustituir la noción de *transición*, que en nuestro caso es *transición desde sociedades autoritarias*.

La noción de *transición*, literalmente, alude al comienzo de un proceso específico, determinado, que intermedia entre un arranque y un punto de llegada. En este caso es el intervalo histórico entre el fin de un régimen político (autoritario) y el comienzo de otro (democrático),<sup>4</sup> y en el medio, un desarrollo de acontecimientos que dan contenido a lo que hemos llamado *desarrollo democrático*. *La conclusión es que en este trabajo nos proponemos examinar algunas de las vicisitudes del cambio político, el desarrollo democrático que viene ocurriendo en Centroamérica dirigido a construir una democracia política.*

<sup>3</sup> G. O'Donnell, Ph. Schmitter, L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 tomos, Buenos Aires, Paidós, 1988, donde la noción de *ciudadanía* aparece en diversas partes, especialmente en el t. II. El tema también es analizado creativamente en E. Jelin, "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad", en *La consolidación democrática en América Latina, III Foro Internacional Fundación Olof Palme*, Barcelona, Hacer, 1994, pp. 211-214.

<sup>4</sup> El uso de las categorías *gobierno* y *régimen* se justifica por la necesidad de distinguir entre el resultado de una elección democrática y el producto de un sostenido proceso histórico democrático. En Centroamérica ha habido elecciones que han dado como resultado gobiernos democráticos. Se busca la construcción de regímenes democráticos. Se sugiere utilizarla, para no volver a enredarse en la vieja polémica, nunca superada, entre democracia real y democracia formal.

## LA TRANSICIÓN COMO TEORÍA

O'Donnell y Schmitter, en el IV tomo de su investigación sobre las transiciones,<sup>5</sup> plantean la dificultad del análisis teórico en situaciones de rápido cambio, cuando los parámetros de la acción política se encuentran en transformación permanente, tal como ocurre en los períodos de la transición “desde la dominación autoritaria” centroamericana.

La teoría apropiada, ciertamente, no existe. De hecho, no hay teoría para experiencias singulares, sólo generalizaciones *ad-hoc*. Pero se dispone de una importante literatura que contiene elementos conceptuales, que con algunas iniciativas pueden servir. Por ejemplo, puede ser útil la distinción teórica que propone Linz entre *restauración e instauración*<sup>6</sup> de la democracia. También tiene utilidad la identificación de los momentos que operacionalmente pueden encontrarse en los procesos de la transición: la *liberalización*, la *democratización* y la *consolidación democrática*.

En Uruguay y Chile, por ejemplo, se produjo una restauración clásica, porque (casi) los mismos componentes del período pre-autoritario aparecieron con vigor en el momento de la transición. Es esa circunstancia —la permanencia de actores, partidos, valores, cultura política, etc.— lo que permitió en ambos países que, resuelta la fase de la liberalización/democratización del régimen, se alcanzara la consolidación democrática.

Por el contrario, en Guatemala, El Salvador o Nicaragua podría estar ocurriendo un fenómeno de instauración de la democracia, porque no solamente no hay sólidas experiencias previas, sino que no existen los líderes ni las tradiciones de un período

<sup>5</sup> Se trata del IV tomo de *Transiciones desde un gobierno autoritario*, *op. cit.* Aquí se plantea el problema de la “metodología de la ciencia normal”, inapropiada para abordar situaciones de cambios sociales rápidos. Pero lo que resulta anormal *no es el método*, sino esa elusiva realidad. Las ciencias sociales tienen instrumentos para analizar situaciones de crisis y momentos de estabilidad. Una abundante literatura sobre la crisis, posterior al auge del funcionalismo estructural, da cuenta de situaciones “anormales” que no es posible citar aquí.

<sup>6</sup> Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1993, p. 157.

democrático anterior. En estos casos, se podría decir, con J. Linz, que se trata de democracias *nuevas* porque nuevas generaciones, que no tienen identificación alguna con los partidos y liderazgos anteriores, entran en la vida política. Esos actores nuevos fundarán un nuevo régimen, y no tendrá mucho sentido que reclamen ser una continuación legítima del anterior. La experiencia de Honduras podría estar a caballo entre una restauración y una instauración.

Es el momento de precisar que “la transición desde lo autoritario” necesita definir bien qué se debe entender por un gobierno autoritario. La indeterminación de lo autoritario es fuente de problemas porque no puede aceptarse la sagaz propuesta de calificar así “cualquier sistema de gobierno que rechace la posibilidad de su reemplazo”, o de entender, por la negativa, como autoritario lo que no es democrático ni totalitario.<sup>7</sup>

Con ánimo de profundizar en una definición apropiada a partir de la historia centroamericana recordemos que “la dictadura militar” fue un proyecto que buscó situarse en el límite de la política (condenaron siempre la política, se proclamaban apolíticos), fue un gobierno de excepción, por lo tanto, ilegítimo, esencialmente provisional (por extenso que fuera temporalmente), arbitrario por su inadecuación al *rifle of law*, que movilizó *prima facie* recursos de fuerza de que disponía abundantemente para ordenar la sociedad. Lo autoritario es por definición incapaz de soportar la oposición, que es la condición democrática.

Desde esa perspectiva, hemos calificado la transición centroamericana como una modalidad autoritaria hacia la democracia política. En su expresión formal, la transición se caracteriza porque las reglas del juego político empiezan a definirse, y es esencial para ello que el incremento de la participación, conjuntamente con la correspondiente movilización social (más o menos vigo-

<sup>7</sup> A. Rouquié considera que el territorio del autoritarismo es un popurrí heteróclito pero inevitable y, de manera gruesa, sugiere que se juzgue *autoritario* un sistema político “en el cual el pueblo se ve privado de los medios legales para aceptar o rechazar los hombres destinados a gobernarlo”. Véase Alan Rouquié, *La tentación autoritaria*, Buenos Aires, Portátil, 1991, p. 37.

rosa, lo que no importa), se vuelva posible. Pero sobre todo, la participación competitiva de actores anteriormente excluidos y castigados; y también porque algún rasgo de institucionalización del compromiso de intereses opuestos se va haciendo posible. Es decir, que se reconocen espacios públicos para la conciliación de intereses, y se intentan y se logran.

En el interior de ese proceso, O'Donnell y compañeros definen dos momentos sucesivos: el de la liberalización, que es el proceso de redefinir y ampliar los derechos que protegen al individuo o a grupos políticos, frente los actos arbitrarios o ilegales del Estado. Es la señal "típica de que se ha iniciado una transición... porque los gobernantes autoritarios comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos individuales".<sup>8</sup>

Y el momento de la democratización, que es la emergente posibilidad de una ciudadanía efectiva, como principio rector de la democracia, ciudadanía que se encarna en normas y procedimientos: voto libre, sufragio universal, elecciones periódicas y competitivas, partidos políticos, soberanía legislativa, etc., etc.

Así pues, la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios... o bien ampliadas para incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos [...]<sup>9</sup>

La transición debería darse por finalizada, en este plano teórico-formal, cuando las reglas del juego democrático estén siendo acatadas por todos, gobierno y oposición; cuando las instituciones políticas reciban el respaldo de la ciudadanía y ésta pueda expresarse a través de ellas sin el temor de antaño. Es decir, cuando se alcance la institucionalización de la vida política

---

<sup>8</sup> G. O'Donnell, Ph. Schmitter, L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, IV tomo, *op. cit.*, p. 20.

<sup>9</sup> *Ibid.*

para todos los que quieran participar. A partir de aquí, la democracia empieza a consolidarse,<sup>10</sup> lo cual requiere, en las experiencias históricas, variables períodos de tiempo; no queda librada a la indeterminación, pues hay momentos necesarios. Y no sólo es un problema de tiempo, pues cualitativamente el transcurso temporal apoya las prácticas, los hábitos y conductas que se van consolidando con su uso, y que terminan por volverse normales, implícitas en la interacción de todos, o de la mayoría.

La transición autoritaria a la democracia política, como ha estado ocurriendo en Centroamérica, identificó y reunió los momentos de la liberalización con el de la democratización, sin que se perciba alguna prisa para llegar al de la consolidación democrática. ¿No es una verdadera *contradictio in adjecto* hablar de *camino autoritario a la democracia* como una modalidad transicional peculiar? Las razones se encuentran en dos hechos clave, que por lo general se demeritan: uno es que la transición, tal como la venimos definiendo, la iniciaron los militares, y por su iniciativa; otro es que en el momento en que ocurre no había una significativa movilización popular, la protesta política no aparecía organizada, salvo la que expresaba la guerrilla. El resto de este texto abunda en razones de la misma dirección.

## LOS PUNTOS DE PARTIDA

### *LA DIFÍCIL INDETERMINACIÓN DEL COMIENZO*

Una primera dificultad es poder precisar cuándo se inició la transición y, con ello, el desarrollo democrático en los cuatro países centroamericanos donde ello ha venido ocurriendo en la última

---

<sup>10</sup> Si la fase de transición no aborta, dice L. Whitehead, puede asfaltar el camino para un proceso de consolidación democrática. La señal de tal proceso podría ser que las muchas incertidumbres van progresivamente disminuyendo, y los nuevos procedimientos y principios empiezan a ser mejor conocidos, comprendidos y ampliamente aceptados. "The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations", en Robert A. Pastor (ed.), *Democracy in the Americas, Stopping the Pendulum*, New York, Holmes and Meier, 1989, p. 79.

década. La dificultad para precisar el inicio de un proceso histórico ha sido señalada reiteradamente en las ciencias sociales, por cuanto se trata de interacciones sociales, múltiples y complejas, que no tienen la calidad que identifica, por ejemplo, el nacimiento biológico, o la precisión de una conducta voluntaria que determina el comienzo de una acción, etc.<sup>11</sup> Los fenómenos sociales no tienen partida de nacimiento. La crítica va en el sentido de que la democracia es un *constructo histórico*, y así, y sólo así, puede ser comprendida. Al identificar el *cuándo* se facilita señalar el *dónde*, es decir, desde qué lugar de la historia reciente arranca lo que para nuestro interés es el actual desarrollo democrático.

Ha sido frecuente en la literatura sobre los cambios políticos en Centroamérica situar el inicio del actual desarrollo democrático a partir de las convocatorias electorales en Honduras, Guatemala y El Salvador. En Nicaragua, el dato ocurriría a partir del fin de la dictadura somocista. En Costa Rica la referencia es de otro orden. Su régimen democrático se moderniza después de la guerra civil de 1948. Como puede verse, los puntos de partida son diversos. El ciclo democratizador en la región tiene algunas coincidencias, pero son más importantes sus desemejanzas.

En Guatemala y El Salvador la paradoja es más visible, pues los peores momentos de represión política, fraude electoral y negación de los derechos cívicos ocurren en el interior de una modalidad de régimen que bien puede ser considerada como el antecedente maligno del desarrollo democrático posterior.

En ambos países se vivió una experiencia original, una modalidad de autoritarismo militar sin ningún parecido con la vieja experiencia oligárquica del dictador que asalta el poder a través de un golpe de fuerza, del caudillo militar de la república oligárquica que se aferra al gobierno por muchos años. A partir de 1962 en El Salvador, y de 1966 en Guatemala, las Fuerzas Armadas tomaron institucionalmente el control del Estado, en un intento por resolver, de manera *sui generis*, los dos desafíos que para

---

<sup>11</sup> Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Nueva York, The Russell Sage Foundation, 1984, especialmente pp. 121 y ss.

mantener la normalidad todo poder político debe enfrentar en la sociedad contemporánea, es decir, los problemas de la legitimidad y de la sucesión, que las dictaduras militares del pasado nunca lograron resolver.

A lo largo de más de 15 años, las Fuerzas Armadas trataron de organizar un sistema político bajo su control, donde hubo por lo menos nueve elecciones presidenciales y legislativas *periódicas*, participación de partidos políticos, parlamentos con presencia multipartidaria y espacios menores para una opinión pública que no podría sino ser siempre favorable. Las elecciones fueron *semi-competitivas*, en el sentido de que se daba una participación de fuerzas de un pluralismo limitado, y cuyos resultados no podían alterar la composición y la dirección del gobierno. Por lo menos las elecciones presidenciales de 1972 y 1977 en El Salvador, y de 1974 y 1982 en Guatemala, fueron abiertamente fraudulentas. Las primeras de ellas, en ambos países, fueron ganadas por la Democracia Cristiana.

Se trata de un caso de nuevo tipo de democracia formal, porque las elecciones presidenciales, en que hubo siempre varios candidatos, las ganó inequívocamente “el candidato militar”, un general previamente escogido por la alta oficialidad y al que patrocinaba legalmente un mismo partido (como en El Salvador) o una alianza variable de partidos (como en Guatemala). La “apertura” política que practicaron permitió que en el Parlamento hubiesen diputados de partidos opositores, aunque siempre en minoría o que ganasen el control del poder municipal. De hecho, la Alcaldía de las ciudades de Guatemala y El Salvador las ganaron partidos de la oposición, tolerados por su respeto a las reglas de este juego semicompetitivo. La libertad de prensa estaba asegurada para los medios de comunicación amigos, que se autocensuraban.

No era éste un régimen de competencia abierta, pues los resultados se sabían de antemano y la elección presidencial no era sino la ratificación simbólica de una decisión política y administrativa, la del alto mando castrense. Un simbólico pero perverso respeto a la formalidad. El partido-de-los-militares controló siempre el Parlamento y no hubo independencia del poder judicial.

La oposición de izquierda no fue permitida y tampoco la libre organización social. La desmovilización popular se hizo apelando a las peores formas de represión y castigo. Una democracia para la mitad.

Esas *democracias de fachada*, con su institucionalidad *ad hoc*, fueron la respuesta apropiada a la estrategia de contrainsurgencia que los Estados Unidos propusieron a los ejércitos de la región. Contaron con el apoyo de importantes sectores civiles y de los partidos políticos de derecha. La faz autoritaria no sólo se origina en la dimensión del terrorismo de Estado que practicaron contra la oposición política y los movimientos sociales, sino por su pluralismo limitado y por la manera impredecible, imprecisa en el ejercicio del poder.

Diversas causas empujaron la descomposición de este modelo de democracia recortada, que expresa una modalidad de relación civil-militar con pretensiones democráticas, un verdadero Estado de excepción que logró elegir nueve militares-presidentes. Agotó sus posibilidades de legitimidad cuando el Ejército exacerbó las capacidades represivas del Estado. Basta recordar la espiral de violencia sin límites que desencadenaron a lo largo de toda la década de los setenta en El Salvador, y que se prolongó hasta entrados los ochenta en Guatemala. Recordemos que el tratamiento bélico de las pugnas políticas internas supone la adopción de un objetivo preciso: aniquilar al adversario, y con ello, empujar a la sociedad a la guerra civil. Es ésta una corrupción del orden colectivo porque en la superación de la guerra civil radica el fin primario del orden social. Fue esto lo que no pudieron hacer los militares al empujar a estas dos sociedades al huracán de la guerra.

El fracaso final del “modelo” ocurrió como una crisis en el interior de las fuerzas armadas. La cúpula militar se dividió y se produjeron sendos golpes de Estado, el 15 de octubre de 1979 en El Salvador y en marzo de 1982/1983 en Guatemala. En aquel país se constituyó de inmediato una Junta Civil-Militar, por lo que algunos analistas consideran que “la transición” a la democracia en El Salvador se inició en el momento en que las Fuerzas Arma-

das perdieron el control monopólico del poder del Estado que durante 50 años detentaron.<sup>12</sup> Con razones valederas podría decirse que ella más bien se inicia con las elecciones para Asamblea Constituyente, en marzo de 1982, o con la elección de José Napoleón Duarte, como presidente, en marzo de 1984. Finalmente, hay quien cree que solamente puede hablarse de un verdadero arranque del desarrollo democrático con la mayor elección plural en la historia del país que se produce con la participación política, por vez primera, del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en marzo de 1994.

En Guatemala la crisis de la democracia-de-fachada se tradujo en dos golpes sucesivos, hasta que los golpistas anunciaron el inicio del retorno controlado del poder a los civiles en 1983. La transición empezaría, entonces, con las elecciones a la Asamblea Constituyente, en junio de 1984, o con la elección de Vinicio Cerezo Arévalo, en marzo de 1985, momentos en que las fuerzas civiles aparecen formalmente ocupando posiciones de gobierno.

La experiencia hondureña es distinta de lo ocurrido con los dos países arriba mencionados, por varias razones. Aquí también los jefes de las Fuerzas Armadas se hicieron con el poder ejecutivo a partir de 1965, pero no a través de elecciones fraudulentas sino de groseros sucesivos golpes de Estado, lo que revela, además, pugnas en el interior de una cúpula militar corrompida por los negocios privados. El país tiene una honda tradición bipartidaria que en el pasado no sirvió para darle estabilidad al sistema político sino para debilitarlo. Las facciones liberales y nacionales (conservadores) mantuvieron un encono permanente por su percepción patrimonial del poder, que nunca se resolvió en las urnas.

El regreso de los partidos, de los civiles, al ejercicio del gobierno se inicia como resultado del pacto suscrito a sus espaldas

---

<sup>12</sup> “[...] la transición salvadoreña se inició con el golpe de Estado del 15 de octubre de 1979, fecha que marca el quiebre del régimen político autoritario que había regido en las décadas anteriores [...] sin que esté claro cuál será el resultado final de esa transición”. Véase R. Córdova Macías, *El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática*, documento de trabajo, San Salvador, Fundaungo, julio de 1994, p. 1.

entre la cúpula militar hondureña y el Departamento de Estado, a finales de 1979. En virtud de este negocio, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a modernizar y financiar a las Fuerzas Armadas como pieza de su estrategia antisandinista, y éstas, a dejar el gobierno para ocuparse de sus nuevas funciones “internacionales”. La decisión fue rápida al convocar a elecciones y devolver el control del gobierno a los civiles.

A tono con la tradición del constitucionalismo cultural centroamericano, también aquí el proceso se inicia con elecciones a la Asamblea Constituyente, en febrero de 1980 y con la elección presidencial de 1981, que gana el candidato liberal Roberto Suazo Córdova. Desde entonces ha habido cinco procesos electorales que han consolidado el juego bipartidista entre las dos grandes tiendas tradicionales. La transición, que se inicia con el regreso de los partidos históricos, provocó el fortalecimiento del poder militar, porque la colaboración con la política norteamericana, la activa presencia militar en ejercicios comunes, aprovisionamientos técnicos y otros recursos, tuvieron una evidente motivación antinicaragüense.

Y, obviamente, pero por otra razones, no es necesario incluir a Costa Rica en esta etapa del análisis, cuya presencia en la crisis regional no alteró sino tangencialmente el funcionamiento de su vida democrática. Con el presidente Monge (1982-1986), el país fue brevemente refugio para el Frente Norte de las fuerzas irregulares (“la contra”) antisandinistas. Después, con el presidente Arias (1986-1990), pieza maestra en los esfuerzos regionales de paz y reconciliación nacional. Pero éstos son temas que están más allá de nuestro foco de interés en este trabajo.

### *EL TORTUOSO SENDERO DE LA DEMOCRACIA SANDINISTA*

Las fronteras de la investigación se mueven con la historia, aunque a menudo con retraso, como lo sugieren Goodwin y Skocpol,<sup>13</sup> lo

---

<sup>13</sup> Jeff Goodwin y Theda Skocpol, “Explaining Revolutions in the Contemporary Third World”, en *Politics & Society*, vol. 17, No. 4, diciembre de 1989, p. 489.

cual hace difícil la calificación de acontecimientos que aún están ocurriendo, los que todavía vemos con nuestros propios ojos. Aún así, la experiencia de Nicaragua no puede ser analizada a la luz del análisis de la transición. Ahí se produjo una profunda lucha antidictatorial y la victoria sandinista no fue contra el capitalismo, que apenas funciona, sino contra la dictadura. Los valores democráticos aparecen como el *leit motiv* aglutinador del amplio frente que descompuso la dominación sultanesca neopatrimonial y por ello atrasada, de la dinastía Somoza. Los desarrollos democráticos empiezan, por ello, en el momento preciso en que los sandinistas toman el control del país, en julio de 1979.<sup>14</sup>

Valorar esa experiencia democratizadora es difícil —más allá de los contenidos ideológicos que se resisten a partir— primero que todo por el marcado carácter ambiguo que la revolución fue adquiriendo a lo largo del decenio. El sandinismo no es una ideología ni un programa; fue siempre un adjetivo emocional que sirvió tanto para ocultar como para estimular o indefinir. De hecho, el sandinismo fue tributario de diversas fuentes ideológicas y doctrinarias, que utilizó oportuna e indiscriminadamente, de manera ecléctica. Por eso, la intención democratizadora no puede valorarse por las abundantes declaraciones que se hicieron sino por los resultados precisos que se obtuvieron.

El eje de su concepción práctica fue la convicción largamente sostenida de que la democracia es la participación de las masas en todos los asuntos de la vida social,<sup>15</sup> en donde *las dimensiones socioeconómicas* fueron prioritarias. Y como ha sucedido en la historia, el éxito de una estrategia revolucionaria dispensa de los pruritos electorales. Los sandinistas sabían que la revolución tiene la virtud fundacional de una nueva legitimidad cuando

<sup>14</sup> Utilizamos en varias partes el valioso trabajo de tesis doctoral de S. González Marrero, *El sandinismo en el poder: análisis de un cambio de régimen*, Madrid, Universidad Complutense-Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1991.

<sup>15</sup> Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Comunicado de la Dirección Nacional sobre el Proceso Electoral, Managua, agosto de 1980 (mimeo).

habla en nombre de la unidad nacional. La honda tradición nicaragüense de dictaduras y desorden, al mismo tiempo, fue el escenario donde el nuevo régimen procesó su proyecto político. Completa la panoplia de factores estructurales la percepción del peligro externo, planteado casi de inmediato y de manera brutal por las políticas de la guerra fría en las que se movían los Estados Unidos, y que reforzó las tendencias ya presentes en toda victoria militar a la concentración del poder.<sup>16</sup> Son esos los ingredientes de la perspectiva democrática.

Los desarrollos democráticos empezaron bien porque se partía de cero: una formidable movilización popular en las tareas de reconstrucción nacional (alfabetización, salud, limpieza, etc.) dio la sensación de participación y poder. Era el momento alegre que Decouffle llama “la fiesta de la plebe”. Los sandinistas organizaron todo lo organizable de la sociedad civil, pero desde la cúpula y bajo su estricto control.<sup>17</sup> La tentación corporativa ganó la partida en la constitución y el funcionamiento del Consejo de Estado. El verticalismo y el uso de las jerarquías no podían ausentarse de una cultura en las que varias generaciones de nicaragüenses se (de)formaron, experimentándolo.<sup>18</sup> La necesidad de la defensa nacional, la defensa de la revolución, acrecentó estas conductas, por lo demás muy extendidas en los repliegues de la sociedad nicaragüense.

<sup>16</sup> Por la historia de su ascenso y permanencia, la derrota de Somoza fue asumida por el Departamento de Estado como una derrota de la política norteamericana; y por la lógica del enfrentamiento Este/Oeste como una victoria soviética o cubana. En el interior de este escenario, el acoso desmesurado de la administración Reagan contra Nicaragua dificultó cualquier apertura democrática. Pero ésta es la opinión del autor de este ensayo, que debe ponerse a prueba.

<sup>17</sup> Un buen análisis de la satelización del movimiento aparece en Ricard Gomá, “Cambio político y políticas públicas en Nicaragua”, en *Polémica*, No. 1, 4ª época, enero-junio de 1996, pp. 58 y ss.

<sup>18</sup> Carlos Vilas recuerda en varios de sus trabajos la expresión aceptada por todos de “bajar la línea” y actuar, o bien, “Dirección Nacional, ¡ordene!”, que analiza cómo “el enclaustramiento de las decisiones más importantes en los ámbitos del poder institucional” y que correspondía a los “relieves objetivos del tejido social [...]”, véase *Mercado, Estados y revoluciones*, México, UNAM, 1994, pp. 228 y 237.

En el proyecto de desarrollo democrático popular que los sandinistas definieron, aparecieron ciertas objeciones en el crédito internacional que disfrutaban. Por ello se dice que más que necesidades internas de la institucionalización del poder, fueron factores externos los que impulsaron las elecciones de noviembre de 1984. El régimen revolucionario, con todo el apoyo popular que tenía, no las necesitaba. Contradictoriamente, fue la guerra mercenaria, que tomó fuerza a partir de 1983 el factor que más influyó en la convocatoria, a todas luces forzada y que cambió el débil intento de democracia participativa por uno de democracia representativa, que marcó el tránsito desde una legitimidad insurreccional hacia la legalidad electoral liberal. La indiscutida victoria del sandinismo recrudesció la irracionalidad de la guerra impuesta por los Estados Unidos.

En estos años, la experiencia de Nicaragua se emparenta con la de Guatemala y El Salvador. Los cuerpos constituyentes que redactaron en los tres países sendas Constituciones, las elecciones presidenciales y legislativas, el correspondiente juego partidario que ello supone, tanto como el uso de los derechos políticos para movilizar una ciudadanía aterrorizada que se encontraba en los rincones oscuros de una hibernación forzosa, se realizaron en los peores momentos de la guerra. El conflicto bélico fue particularmente sangriento para la población civil, y estuvo acompañado de una indiscriminada persecución política, en la que se confundió la guerra con la represión. Una vez más es válida la pregunta si son compatibles, en el interior de una sociedad, la guerra y la democracia, perseguidas o practicadas por los mismos actores.

El desarrollo democrático de Nicaragua, comparado con lo que ocurre en los países arriba mencionados, aparece como *una antitransición*, porque la plenitud de las organizaciones sociales se va volviendo más rígida y va perdiendo fuerza, el servicio militar obligatorio debilita lealtades en el bajo pueblo, pero sobre todo los malignos efectos de la crisis económica profunda, y las duras medidas tomadas después de 1987 para paliarla, tienen efectos antidemocráticos. Las políticas sandinistas se vuelven políticas que ya son “sin el pueblo”, pues ahora son “contra él”, como lo

calificó con desagrado la Revista *Envío*. La estrategia de convertir una revolución política en una democracia social se hundió en el abismo de la peor crisis económica experimentada por sociedad alguna en América Latina. Pareciera que la nación y el Estado se achicaran para vivir de la ayuda externa y para reproducir, en lo interno, formas extremas de autosubsistencia.

En coyunturas como ésta, la economía establece los límites a la política y la crisis de aquélla debilita las ciudadanías que la revolución ha estimulado. Se recurre a la práctica de una democracia política a disgusto, que culmina con las elecciones de 1990, que ocurre cuando las fuerzas de la contrarrevolución se legitimaban más allá de las sospechas mercenarias, con los acuerdos de Sapoá, en marzo de 1987. Ya Esquipulas II había trazado el escenario, en agosto de 1987, donde se producirían sucesivas concesiones del sandinismo.<sup>19</sup> El desarrollo democrático cambia de dirección, pero quedan en pie algunas realizaciones importantes que forman parte de la nueva experiencia democrática: los movimientos sociales, el régimen de partidos políticos, la libertad de prensa, el derecho a disentir, la legalidad de algunas instituciones políticas, los espacios públicos para la participación. Y en otra dimensión, la autonomía de la zona atlántica, la movilización femenina, la imprescindible presencia de los intelectuales, etc.

## LOS ENTRETRELONES DEL DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Los desarrollos democráticos no sólo dependen de los diversos puntos de partida, sino especialmente de las modalidades que adquiere el proceso de transición mismo, y que se erigen en un factor decisivo para el tipo de democracia que se puede alcanzar. ¿Quién determina el tipo de democracia que se está buscando? ¿Hay acaso un modelo finalista al que se deben ajustar las volun-

<sup>19</sup> El éxito de Esquipulas II se debe exclusivamente a la forzada obsecuencia de Daniel Ortega, cuyo realismo político sorprendía de cumbre en cumbre (Costa del Sol, Tela, San Isidro de Coronado, etc.). La retórica revolucionaria se enredó en el fariseico lenguaje de la diplomacia internacional; internamente simplemente quedó desacreditada en la vida cotidiana.

tades que la transición desata? La respuesta sólo se encuentra en la naturaleza íntima del contexto nacional e internacional que va surgiendo en los años ochenta, en el que los actores sociales se redefinen en función de viejos y nuevos intereses, eligen las instituciones y las reglas que van a determinar su cooperación o competencia, reconocen los límites que impone la historia misma, etc. Cada experiencia particular dinamiza resultados diferentes.

Asumiendo que es éste el período que se está viviendo ahora en la región, vale la pena detenerse a registrar algunas de las circunstancias que juzgamos decisivas en nuestras modalidades de transición. En resumen, cada tipo de democracia política tiene sus propios modos de consolidarse y ninguna consolidación es necesariamente una garantía de estabilidad o viabilidad futura.<sup>20</sup>

#### *EL VALOR DE LAS ELECCIONES DE LOS OCHENTA*

En la literatura sobre la crisis centroamericana, y especialmente en los análisis sobre la transición a la democracia, se ha propuesto con un valor explicativo excesivo que los procesos electorales constituyen la modalidad específica del desarrollo democrático. El aspecto crítico es poder analizar *qué valor tienen las elecciones como instrumentos de la democracia política*. Hay varias consideraciones que realizar.

Tal como ha sido sugerido en otra sección de este trabajo, en sociedades que han experimentado guerras civiles o violentos conflictos sociales han ocurrido elecciones libres y abiertas. Se argumenta que tales procedimientos han sido propuestas de la estrategia contrainsurgente, directamente condicionadas por los Estados Unidos, como en El Salvador,<sup>21</sup> o claramente sugeridas, como en Guatemala, o han sido inevitables como recurso defen-

<sup>20</sup> Ph. C. Schmitter, "La transitología: ¿ciencia o arte de la democratización?", conferencia dictada en la Universidad de Guadalajara, México, 1992, p. 35.

<sup>21</sup> Esta información aparece en numerosos documentos. Por tener a la mano un trabajo de reciente aparición, cuyos autores son inobjetables conocedores de la región, citamos a J.A. Booth, "Conclusion: Elections and the Prospects for Democracy in Central America", en M.A. Seligson y J.A. Booth, *Elections and*

sivo de cara al frente internacional, como en Nicaragua.<sup>22</sup> En los tres casos, las fuerzas guerrilleras interpretaron la primera convocatoria electoral como un efecto de su presión militar, y al mismo tiempo como una estratagema. Es posible que ambas explicaciones sean aceptables, porque las sospechas son concurrentes.

Es cierto que si bien frente a la subversión fue importante legitimar el poder que la combatía, el problema es poder determinar si efectivamente lo logró. Es la dimensión clave anteriormente planteada: ¿cuál es la calidad democratizadora de un proceso electoral en una situación de guerra? De partida, constituye una evidente anormalidad invitar a la participación ciudadana cuando una parte importante de la población se enfrenta entre sí, de otra manera, con lógicas y recursos de muerte.

Pero lo sospechoso en la historia nuestra es que recurren seguramente de mala gana al uso de los instrumentos democráticos aquellos sectores sociales tradicionalmente hostiles a las libertades y al orden representativo: la alianza militar-oligárquica. Hay, sin embargo, cierta congruencia perversa en tal iniciativa, como se comprueba con los resultados obtenidos en ese esfuerzo de trasladar al terreno de la política elementos importantes del conflicto. *En estos casos no interesan los principios democráticos sino los resultados prácticos.* La ambigüedad de la estrategia, recomendada por lo demás desde el exterior, es que permitió cierto comienzo del orden constitucional porque no fueron elecciones amañadas. Urgidos por la crisis, cualquier resultado era bueno, y en ello reside la primera virtud de esta innovación táctica.

Ejercer los derechos políticos en el interior de una sociedad presa de la cultura del miedo, al menos en numerosos espacios de la sociedad, podría explicar las limitaciones habidas en la inscripción y en el voto ciudadano. Es cierto que los competidores

---

*Democracy in Central America*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1995, p. 274.

<sup>22</sup> De los numerosos autores que se refieren a este punto, citamos el texto de Alain Rouquie, *Guerras y paz en América Central*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 258; el autor considera las elecciones nicaragüenses “técnicamente correctas dadas las circunstancias de un país en guerra [...]”.

políticos no son los enemigos militares, pero no hay que olvidar que la democracia es un régimen de conciliación que se construye con base en consensos mínimos. Y se vive en la confusión de que la guerra es el fracaso de la política, y ésta no es la continuación de aquélla, por ningún otro medio. La paradoja está satisfecha: los grupos liberticidas autoritarios se valen de procesos electorales para ganar la guerra. La democracia como su herramienta ocasional, no obstante, produce los efectos buscados, mientras la izquierda denuncia y sabotea.

Llama la atención que una substancial mayoría de analistas norteamericanos olviden, al valorar los resultados electorales de los años ochenta, que había en la región un Estado de derecho, y pasen por alto las circunstancias en que ocurrieron las primeras elecciones centroamericanas: en El Salvador, las de 1982, cuando la guerra se extendía a todo el país y las de 1984 en la etapa final de la primera gran ofensiva del FMLN; en Guatemala, en 1984, inmediatamente después de la mayor ofensiva militar contra las zonas guerrilleras, que ocasionó más de 50.000 muertos, un número mayor de refugiados en México y casi un millón de desplazados internos. En Nicaragua, en 1984, cuando la “contra” había extendido con éxito sus operaciones en la costa atlántica y todo el país se encontraba movilizado para la guerra.

En estas condiciones, es absolutamente difícil estar de acuerdo con las conclusiones que presentan numerosos trabajos, sin duda de indiscutible calidad. Por ejemplo, es dudoso poder establecer las sutiles distinciones del *range, breadth and depth of participation*, que califican como democráticas estas elecciones, en la perspectiva teórica de Seligson y Booth.<sup>23</sup> Es necesario ajustar el razonamiento a los períodos y establecer las diferencias de la complejidad de la historia reciente, que adelante realizamos.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 264 y ss.

## LOS EFECTOS IMPREVISTOS

La experiencia genérica que es posible derivar después de 15 años de procesos electorales es que produjeron resultados no previstos que tienen que ser situados como parte del desarrollo democrático. La derecha salvadoreña, nicaragüense y guatemalteca nunca los utilizó ni creyó en ellos por razones distintas de la desconfianza que animó a la izquierda, la legal y la insurreccional. La oligarquía, por su propia constitución cultural y política, no los aceptó *nunca* como mecanismo de legitimación política. Los militares desconfiaron del desorden que introduce ese juego de políticos, por la imprevisibilidad de quien gane o pierda. Su celo antidemocrático se alimentaba en su esencialismo de defender el orden a cualquier precio. Las Fuerzas Armadas defendieron con exceso una sociedad a la que desordenaron aún más.

La izquierda, que luchó por ella en los años previos a la tormenta, pospuso el ideal democrático para el momento del triunfo de la revolución, como parte de la nueva sociedad prometida. Las transiciones, en los tres países donde hubo conflictos, tuvieron dos etapas que se complementan: elecciones con guerra y elecciones con conflictos terminados o atenuados. En el primer momento ganaron las fuerzas de centro izquierda, en el segundo los partidos de centro derecha. Así, el mayor resultado es, finalmente, la gradual conformación de una alternativa centrista, que reviste diversas tonalidades. Una extrema derecha que se domestica a sí misma en el ejercicio del poder, como la Arena salvadoreña; una competencia por ocupar el espacio que dejan los errores del que está en el gobierno, como lo expresa la competencia bipartidista hondureña; una incapacidad hasta ahora evidente para cubrir ese espacio creado por el fraccionamiento partidario, como en Nicaragua y parcialmente en Guatemala.

En las actuales condiciones imperantes en este final de milenio, las fuerzas de izquierda, y la democrática (porque aceptó las reglas del juego), no tienen fuerzas para ganar alguna elección presidencial. Pero su presencia no es prescindible y sin ella será más difícil la consolidación. Es un desafío de *aggiornamento* que

supone un maduro equilibrio por la convergencia de tan distintas tradiciones no democráticas que las fuerzas de izquierda heredan.<sup>24</sup>

Finalmente, la democracia electoral aparece con un valor instrumental en la óptica de una población golpeada por la violencia del Estado y que satisface ciertas expectativas porque ya se pueden elegir presidentes civiles, quebrando así una tradición de dictaduras militares, de gobiernos que no toleraron la oposición y practicaron con ella las peores formas de exclusión y represión. La conclusión que de ello deriva es que se están identificando los valores de *la democracia política como la negación de los gobiernos militares*. En consecuencia, se busca que se consolide esa capacidad operativa para elegir gobiernos civiles en un juego electoral que tiene como supuesto que los ciudadanos concurran al llamado periódico, convencidos de que cambiando a los militares por civiles las cosas podrán empezar a arreglarse. Ésta es una fe democrática de muy corto plazo.

En consecuencia, la conclusión, superficial, es que la transición comenzó en Honduras, Guatemala y El Salvador cuando los militares se retiraron, de buen o de mal grado, del control directo del gobierno. Y por circunstancias internacionales y no endógenas, no existe en el corto plazo ninguna posibilidad de reversibilidad autoritaria. La transición se define, entonces, y para estos efectos, como un momento antimilitar, nada más. Bien se sabe que lo antimilitar no agota la construcción democrática, aunque dadas las experiencias del pasado inmediato, la construcción democrática aparece como un pulso entre el gobierno civil y los militares.

No obstante esta simplificación, en Centroamérica las fuerzas autoritarias más expresivamente duras, con una larga y abisal historia de violación de los derechos humanos, han sido los militares, por dos razones coyunturales que hoy en día ellos mismos

---

<sup>24</sup> Con profundo sentido autocrítico, se ha analizado este problema en Edelberto Torres-Rivas, *Encrucijadas y certezas en la izquierda centroamericana*, Cuadernos de Trabajo, Ciudad de Guatemala, Programa FLACSO, 1996.

intentan superar: a) porque se pusieron al servicio de los intereses oligárquicos más conservadores en nombre de un orden social atrasado y con pretextos de democracia que ni unos ni otros respetaron; y b) porque fueron cómplices obedientes de la contra-insurgencia que Estados Unidos montó para pelear la guerra fría en nuestras sociedades. La seguridad nacional no fue la nuestra. Algunos sectores militares son cada vez más conscientes de que esta misión instrumentalizada ha terminado. Esperamos que para siempre.

### *ESCENARIOS DE LA TRANSICIÓN: ¿CONJETURAS?*

¿Por qué las transiciones democráticas empiezan en los años ochenta, años de revolución y conflictos sociales acompañados por los más radicales métodos de lucha? La respuesta tiene que formularse con argumentos de la historia centroamericana más inmediata. En el plano interior, los desarrollos democráticos actuales son resultado del ominoso fracaso de la revolución y de los conflictos sociales. No es la respuesta al insidioso prurito de saber quién ganó y quién perdió en estos años en que aparecen las transiciones. La respuesta ha sido dada por la fatalidad geopolítica, la verdad histórica de la dependencia internacional.

La cosecha de éxitos está a la vista, satisfaciendo los objetivos de la política exterior norteamericana: los sandinistas salieron del poder, su enfermiza obsesión de la década de los ochenta; los revolucionarios salvadoreños negociaron su azaroso empate bélico, se fueron a la política electoral —terreno ajeno y desconocido— que primero los dividió y ahora los debilita. Tampoco los sandinistas han resistido la competencia partidaria y ahora enfrentan, virtualmente inermes, una nueva derrota electoral. La izquierda armada guatemalteca perdió la iniciativa desde comienzos de los ochenta y se alcanza la paz, 30 años después, cuando prolongar ese menudo conflicto sería castigar aún más a la población.

En cuatro países del istmo, lo dice Rouquié, la cruzada democrática y las elecciones “contrarrevolucionarias” llevan al poder a presidentes conservadores, pronorteamericanos, partidarios de

la economía liberal y perfectamente legítimos.<sup>25</sup> Digamos que sin la brutal conmoción social de los ochenta, las viejas fuerzas del pasado autoritario tampoco habrían aceptado las reglas del juego democrático. No es la astucia de la razón política que se impone a los hechos de la crisis y de la guerra, de la que salen, modificados, los actores tradicionales. Podría decirse que la profunda crisis política modificó a todos los que la experimentaron. *Modernizó el escenario* donde ahora se plantea el tema de los desenlaces de la transición.<sup>26</sup>

Está reiterado en la literatura que se apoya en la historia el tema de que no hay un solo modelo de democracia al que se pueda aspirar o que pueda servir de tipo ideal. No hay una experiencia histórica unívoca, sino múltiples expresiones particulares. En consecuencia, carece de sentido práctico o de oportunidad política intentar el calco de otras experiencias. La originalidad está en la búsqueda y en la fuerza democrática de los actores. La experiencia de los ciclos autoritario-democráticos de América Latina recuerda a su vez que la democracia no es un fenómeno inevitable y, por el contrario, es esencialmente revocable.

Las transiciones desde regímenes autoritarios, dictaduras militares, autocracias, etc., pueden conducir a diversos resultados, esencialmente impredecibles. La literatura sobre las transiciones abunda en esta radical carencia de certeza de lo que pueda ocurrir, por el alto grado de indeterminación en las estrategias, las interacciones, los comportamientos individuales o de grupo frente al desafío de la tolerancia, la competencia, las luchas por la igualdad, etc. La sistematización de los resultados de la historia centroamericana de los ochenta sugiere *tres probables resultados*:

<sup>25</sup> Alain Rouquie, *Guerras y paz en América Central*, op. cit., pp. 332-333.

<sup>26</sup> Carlos Vilas argumenta que la democracia política y la revolución social se vincularon en América Latina con “los alcances y contenidos de la llamada transición democrática: los procesos no revolucionarios por los cuales algunas dictaduras militares cedieron terreno al retorno a regímenes políticos basados en el principio del sufragio universal”, véase *Transición desde el subdesarrollo: revolución y reforma en la periferia*, Caracas, Nueva Sociedad, 1989, p. 77.

1. Como escenario más pesimista, negación del proceso mismo, es el retorno a la dictadura militar, de nuevo al ejercicio autoritario del poder. La experiencia latinoamericana constituye un ejemplo perverso de nuestra historia, y también de muchas sociedades del capitalismo avanzado, que han sufrido serios retrocesos, avances lentos, contratiempos.<sup>27</sup> El último ciclo autoritario que va terminando a finales de los ochenta se llevó entre los pies, entre muchas otras, dos de las tres democracias más antiguas y consolidadas de América Latina: Chile y Uruguay. Sólo se salvó Costa Rica.

La regresión a la dictadura militar no es improbable en Centroamérica, porque como se ha visto en diversos pasajes de este texto, los resabios autoritarios locales no son como los escombros del muro de Berlín, que se los llevan como piezas de museo. Actores, ideologías, valores, tradiciones, gozan de buena salud y estimulan la violencia como respuesta interpersonal, la intolerancia frente a lo diferente, la obsesión por el orden, la enajenante ratificación de las jerarquías sociales, etc., pero sobre todo, las desigualdades sociales que profundizan las polarizaciones y producen ciudadanos de variable dignidad. Ciertamente, el comunismo como pretexto ha desaparecido de la agenda de las fuerzas de la derecha. Esta fue la excusa de los golpes militares en Centroamérica. Pero el triunfo del mercado en un ámbito mundial también ha reforzado la amplitud de la geografía democrática y la opinión pública internacional. Los Estados Unidos, la Organización de Estados Americanos (OEA) por lo tanto, los países europeos, la cultura política de moda, etc., no quieren dictaduras ni militares violando derechos humanos, por ahora. Y eso, ayuda.

---

<sup>27</sup> Ejemplos de democratización por derrota militar los encontramos en la posguerra en los casos de Alemania, Italia, Japón y muchos de sus aliados; la historia de la emergencia de la ciudadanía plena, en Europa, revela que los procesos democráticos han sido lentos, con zigzags, y, casi siempre, resultado de arduas luchas sociales y políticas. El cambio también camina en dirección totalitaria. Los clásicos trabajos de Barrington Moore, Bendix, Huntington, Tilly, Hobsbawn, Skocpol, etc., hacen la crónica de las desventuras y éxitos de la construcción democrática o totalitaria.

Sin embargo, habrá que hacer alguna distinción en el interior de la región, pues Guatemala es la más retrasada en el desarrollo democrático, tal como lo hemos definido: uso de los derechos políticos y garantías plenas para los mismos, respeto a la dignidad humana, control civil de los militares, etc. En esta óptica, este país podría mostrar las mayores debilidades para el acecho restaurador, más cerca de una probable regresión, lo que tal vez explique su híbrida condición actual. De todas maneras, tomamos nota de que las elecciones han sido el mecanismo para que las fuerzas de la derecha accedan al poder en sustitución de los militares.

2. La segunda posibilidad es que el esfuerzo democrático se pasmé, en el sentido literal de que se congele.<sup>28</sup> Éste es el caso de la formación de un régimen híbrido, justamente porque no alcanza a desarrollar el mínimo de procedimientos democráticos, aunque no es un regreso al régimen anterior. Es decir, la reacción antidemocrática, al producirse, no es una restauración, pero se conservan muchos rasgos del pasado autoritario. Puede ser, de hecho, una dictadura disminuida, pero inmovilizada, sin oportunidades de cambiar.

Hasta ahora no se puede identificar en Centroamérica ninguna experiencia que pueda parecerse a un régimen híbrido, como en cierta forma lo fueron las ya mencionadas democracias-de-fachada de los sesenta y setenta. Se trataría, en todo caso, de un hecho del pasado, que fue una solución transitoria, de corto plazo, que tanto puede ser considerada en el mejor de los casos como un antecedente de pluralismo limitado. Las razones analíticas para calificar esta posibilidad, sin embargo, son contradictorias. Pero un proceso lento, incierto o débil de democratización, como ocurre en El Salvador, Guatemala o Nicaragua, no constituye una cristalización de formas autoritarias.

No es la presencia de las mismas lo que mueve a la duda, sino las dificultades para que surjan plenamente las prácticas demo-

---

<sup>28</sup> La expresión es castiza. *Pasmar* tiene también la acepción de helar, ocasionar suspensión o pérdida del movimiento o de los sentidos, etc. Véase *Diccionario de la Lengua Española*, tomo II, 21ª ed., Madrid, RAE, 1992, p. 1.542.

cráticas. Los valores democráticos se piensan y se practican con ópticas distintas.

Las clases, los grupos sociales, los intelectuales de clase media, los políticos de izquierda o derecha, no comparten el mismo enfoque. Y es que se apeló a la democratización para abatir los niveles del conflicto militar, por de pronto, y no para promover la transformación social.

Los desarrollos democráticos en sociedades socialmente polarizadas, que salen de graves conflictos sociales y padecen extendidas condiciones de pobreza, reparten desigualmente los papeles políticos, el uso de los derechos cívicos, el acceso a las instituciones. Incluso, el interés mismo por el sufragio es desigual. *La democracia posible es centrípeta* en el sentido de que se realiza más en el centro que en la periferia social/geográfica de la nación. En los márgenes lo autoritario sobrevive con fuerza.

#### LA DIFÍCIL CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

3. El tercer escenario posible es tal vez el más frecuente pero al mismo tiempo el más difícil de reconocer, cuando el régimen democrático no está consolidado, que corresponde menos a uno que está en transición que a una estructura política democrática que no completa su llegada. Es la imagen del que con ánimo democrático construye un puente desde una rivera autoritaria, se esfuerza y pone un ladrillo tras otro, pero no alcanza la otra orilla. No es un régimen autoritario ni es una dictadura militar, es una democracia en la que no se han consolidado las reglas del juego, o éstas no se respetan de manera permanente, o por todos.

En esta situación, no existe el conocido *fair play* entre las fuerzas políticas, aunque hay partidos, elecciones libres, derechos políticos, movimientos sociales contestatarios, etc. Pero los actores políticos mantienen rivalidades profundas que inhiben su capacidad de acordar reglas básicas para participar, competir, entrar en conflicto, etc. Y entonces aparecen otros recursos de poder, aquellos que se encuentran en la bien conocida panoplia autoritaria. En la experiencia centroamericana, mientras la *violencia*

*cia política y la impunidad* no terminen, no habrá consolidación, por más que se hayan cumplido lo que Linz llama *la prueba de la consolidación*: dos elecciones democráticas con el traspaso de poderes de un civil a otro civil.

Hay forzosamente que distinguir *dos momentos* en esta larga transición:

a) Durante el primer período, los años ochenta, los gobiernos civiles estuvieron fuertemente sometidos a la lógica autoritaria del período anterior, con predominio del poder militar en las decisiones más importantes, pero sobre todo, bajo el signo de la crisis y la guerra. Esa es la situación que experimentaron los dos presidentes demócratacristianos, Napoleón Duarte y Vinicio Cerezo, prisioneros de las circunstancias de la guerra civil de El Salvador y Guatemala; y la que tuvieron Roberto Suazo y José Azcona, inmovilizados por el papel que Honduras jugó contra la revolución sandinista.

En esta primera fase hay una sustitución de militares por civiles en la conducción del Estado y hay una nueva Constitución política, pero la inercia de la violencia y del poder castrense modifican muy poco el cuadro institucional. Las reglas del juego las impone la contrainsurgencia y la dinámica política está todavía inspirada por la doctrina de seguridad norteamericana. La participación política no es plural y ciertos comportamientos políticos tienen sólo un gesto ritual. Las elecciones claramente no son instrumentos de la transición.

b) El segundo período ocurre en los noventa. La verdadera apertura *coincide con el fin de la guerra fría*. Se empiezan a producir los primeros avances en la construcción democrática. Es el período de Alfredo Cristiani y Armando Calderón Sol, en El Salvador; de Rafael Leonardo Callejas y Carlos Roberto Reina, en Honduras; y de Jorge Serrano Elías, Ramiro de León y de Álvaro Arzú, en Guatemala. Y Violeta Chamorro, en Nicaragua, donde la situación no es sustancialmente diferente, pues todo esto ocurre en la presente década, en que la guerra interna, la influencia cubano-soviética, el enfrentamiento ideológico y militar terminan.

Es el fin del pretexto anticomunista, que libera una extraordinaria distensión política.

Este segundo período sería el de las innovaciones institucionales, más allá del valor instrumental de las elecciones. Aumenta la libertad de prensa y la amplitud de la participación social en sociedades en que la guerra activó de manera contradictoria. Ocurre la pacificación de la sociedad, el comienzo de la desmilitarización y el fin de la crisis económica.

## *DOS EXPERIENCIAS DE TRANSICIÓN EXITOSA*

### *Honduras*

Examinemos rápidamente uno de los casos menos conocidos, Honduras, cuyo acendrado bipartidismo ha logrado modernizarse con crisis internas, a contrapelo de su democratización institucional. Lo más importante en la agenda de la construcción democrática de este país es el tema de las mal llamadas “relaciones civil-militares”, que en verdad es la reubicación funcional de las fuerzas armadas en la nueva estructura del Estado, que empieza a estar bajo control de los partidos y de los civiles.<sup>29</sup> Como resultado de la presión popular y la voluntad estatal, ha habido una permanente tensión con las fuerzas militares que, fortalecidas en los años ochenta, resisten el cambio. Algunos de los hechos que se mencionan son algo más que emblemáticos, pues forman parte de una gradual eliminación del poder político del Ejército. Por ejemplo, la eliminación del servicio militar obligatorio (mayo de 1994), que, como ocurre en toda la región, es forzoso sólo para los jóvenes campesinos, una verdadera cacería humana y que pasa a ser un vergonzoso capítulo del desprecio de la dignidad personal. La investigación del delito común, que forma parte del poder judicial, del fuero civil, estuvo desde 1963 controlada por la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), donde se

---

<sup>29</sup> Leticia Salomón, “Honduras, la transición democrática”, en *Nueva Sociedad*, No. 141, 1995, pp. 91-93.

confundía con los servicios de inteligencia militar. Desapareció en 1993 y se creó la Dirección de Investigaciones Criminales, dirigida por la recién constituida Fiscalía General de la República (junio de 1994).

En agosto de ese año se formula el proyecto de Policía Nacional Civil, que saldrá así de la jurisdicción militar. Se ha restablecido el control de las comunicaciones nacionales, a través de Hondutel, de la Dirección General de la Política Migratoria, de la Marina Mercante, del Instituto Geográfico Nacional, etc. Se discute actualmente la eliminación del cargo de jefe de las Fuerzas Armadas, creado por la Constitución de 1957, y que autonomizó al Ejército del poder ejecutivo. La creación del Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos, en 1995, constituye un paso más en este lento proceso de democratización efectiva de la vida civil y social.

Los ejemplos anteriores adquieren algún significado en el escenario que dejó la intervención norteamericana en Honduras: un Ejército numeroso, bien armado, prepotente. El pulso político entre el Estado/sociedad frente a los militares ejemplifica en sus detalles las dificultades de la consolidación democrática, sobre todo cuando por el lado civil, como a veces sucede, hay inconsecuencias, corrupciones, debilidades.

### *El Salvador*

La transición estaría terminando en El Salvador, porque la paz redefinió el juego de los actores de la guerra en el sentido de fortalecer el escenario de la participación y de las reglas del juego político. Los Acuerdos de Chapultepec (1992) establecieron compromisos para el gobierno recién electo, que pueden resumirse así: desmovilización del FMLN y su legalización como partido político; reducción, reestructuración y depuración del ejército; desaparición de los cuerpos de seguridad y formación de la Policía Nacional Civil; reformas constitucionales, electorales y judiciales; creación de la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos; investigación de las violaciones a los mismos y de las

responsabilidades militares en las matanzas y crímenes políticos; reinserción de los ex combatientes del FMLN y del ejército con transferencias de tierras; instalación del Foro de Concertación Económico-Social y de la Comisión para la Consolidación de la Paz.

A cuatro años de su firma, el balance de su cumplimiento es un juego de luces y sombras que depende de quien las mira. Es la valoración contradictoria del vaso que está lleno a la mitad. ¿O está medio vacío? Pero esta sociedad no es la de 1980, cuando asesinaron a monseñor Romero. Hay una violencia residual y la impunidad se mantiene desafiante, la policía no termina por ser realmente civil, la transferencia de tierras sólo se ha cumplido en cerca del 60%. La Copaz ha funcionado como instancia de concertación, el Foro no ha podido hacerlo. La delincuencia común se nutre de la tradición de violencia y de impunidad y de la pobreza extrema.

Las elecciones han terminado por institucionalizarse, pero los niveles de abstención han aumentado, así como ciertas dificultades en el registro de ciudadanos y en el funcionamiento del Tribunal Electoral. Por detrás de estas y otras dificultades está la ausencia de una cultura cívica generalizada, que parece practicar más la elite urbana que las masas rurales. Baloyra es crítico cuando argumenta que las elecciones de los ochenta no llegaron a ser un eficaz vehículo de la transición.<sup>30</sup> Las últimas elecciones generales de 1994, en las que participó el FMLN, han sido las más plurales y competidas de toda la historia del país. La existencia de un partido mayoritario, Arena, es una alternativa poderosa frente a la fragmentación partidaria, fuente de inestabilidad en los países que abajo se indican. La consolidación democrática camina todavía con algunas dificultades, menos por factores políticos que económicosociales. Pero se camina en buena dirección.

---

<sup>30</sup> E. Baloyra, "Elections, Civil War and Transitions in El Salvador, 1982-1994, A Preliminary Evaluation", en M.A. Seligson y J.A. Booth, *Elections and Democracy in Central America*, op. cit., p. 47.

## DOS EXPERIENCIAS DE CONSOLIDACIÓN “PASMADA”

Las recientes hazañas de las fuerzas políticas guatemaltecas y nicaragüenses, sin forzar el sentido lógico de este escenario, parecieran aproximarse. Es difícil calificar de *democracia* en proceso de consolidación ambas experiencias o el régimen político que ahora encabeza la señora Chamorro en Nicaragua; y en Guatemala, los que han dirigido, sucesivamente, Serrano, De León Carpio y, ahora, Arzú.

### *Guatemala*

La fuga de la ciudadanía hacia la abstención anula las posibilidades de que las elecciones sean un instrumento de la transición democrática. El carácter no inclusivo puede ser tanto desinterés de una ciudadanía que atiende problemas más graves de subsistencia personal, o una falta de credibilidad en las instituciones de la democracia representativa; o tal vez, en clave más intelectual, que pueda expresar una fatal descalificación del sistema mismo. La creación del Tribunal Constitucional, la reintegración de la Corte Suprema de Justicia y la nueva legislación penal, un Tribunal Electoral libre de sospechas, la Procuraduría de los Derechos Humanos, etc., son formas de institucionalización política, desde el Estado y desde la ciudadanía. En el interior de la sociedad se asiste a una sobreutilización de leyes e instituciones: cascada de recursos legales de todo tipo, apelaciones, casaciones, revisiones, reposiciones, etc.; una mezcla de descalificación de funcionarios o de decisiones, rechazo o reacción ante los actos más o menos triviales del poder ejecutivo o legislativo, que crea un verdadero marasmo legal y enredos de jurisdicciones, demoras, gastos. Es una democracia en construcción a través del desorden jurídico, pero un buen síntoma de cómo a “golpes” de ley se resuelven los conflictos.

No obstante, la fuerza de la institucionalidad recién creada, pero sobre todo la de la movilización de la sociedad, contribuyeron a resolver un típico ejemplo de ingobernabilidad “desde

arriba” cuando Jorge Serrano intentó un autogolpe con ayuda parcial del Ejército. Como no es posible entrar en detalles, basta subrayar que esta tentación autoritaria no sólo no ayuda a la transición sino que prueba por la negativa la elemental constatación de Tocqueville de que la democracia deben construirla los que creen en ella.

El sistema político todavía no se consolida a través de sólidos partidos políticos, nacionales, permanentes, respetables, orgánicos. Hay todavía una fluidez entre dirigentes y miembros que pasan de un partido a otro; el nacimiento y muerte, antes de la adultez, de numerosos agrupamientos políticos, etc. Pero sobre todo, la persistencia de la cultura del miedo, de la pertinaz violencia militar que tuvo pretextos políticos, y ahora empieza a confundirse con, o a transformarse en violencia criminal, despolitizada. En estas circunstancias, la creencia ciudadana en la legitimidad de las instituciones y de los liderazgos es débil, está constantemente cuestionada. La transición camina por la incertidumbre.

No obstante, el fin de las negociaciones para alcanzar la paz y la calidad de los puntos firmados introduce elementos de confianza para que finalice este periodo atroz. A esto se suman los resultados de las últimas elecciones generales, donde finalmente un partido conservador, el Partido de Avanzada Nacional (PAN), y un dirigente empresarial, Álvaro Arzú, han ganado con una mayoría que puede estabilizar el funcionamiento del poder legislativo y mejorar las relaciones de éste con el Palacio Nacional. El mayor problema, sin embargo, son las dificultades para que una sociedad pluriétnica pueda funcionar democráticamente. La población maya, mayoritaria y múltiple, se está poniendo de pie y ni el desarrollo ni la vida política del país pueden ser ajenos a sus demandas de reconocimiento de sus diferencias y de los derechos que le corresponden. Una profunda modificación de la vida social está planteada, pero es éste un tema que merece un desarrollo aparte.

## Nicaragua

En marzo de 1992 la Unión Nacional Opositora (UNO), alianza de 13 partidos antisandinistas, ganó las elecciones presidenciales y legislativas. Se inició así un arduo proceso de democracia y neoliberalismo, política sin estabilidad.<sup>31</sup> La desmovilización de la “contra”, la reducción del Ejército Popular Sandinista (EPS) en más de un 60%, la dimisión del general Humberto Ortega, jefe del Estado Mayor del Ejército (25 de febrero de 1995), la consolidación del fraccionamiento partidario y, muy señaladamente, la activación de las organizaciones sociales, constituyen hechos clave de esta transición con crisis.

Un ejemplo de ello se encuentra en la calidad de los métodos de la protestas de las organizaciones sociales, que utilizan, como primera medida, el uso de la fuerza. Cuando una reivindicación, justa o no, no puede canalizarse legalmente, o no puede negociarse, provoca respuestas igualmente violentas por parte del Estado. Las calles de Managua están llenas de estos ejemplos, que ilustran la debilidad extrema de la cultura democrática, que las reglas del juego no se han socializado suficientemente y que las prácticas del diálogo no son aceptadas. Así, los actores de una y otra coloración recurren a procedimientos no democráticos. Con una democracia consolidada, el ciudadano no necesita quemar autobuses o romper bienes públicos, pero la Policía tampoco necesitaría matar ciudadanos para ordenar la sociedad.

El mal ejemplo viene de los mismos políticos nicaragüenses, que se definen en el pleito menudo, ya que no existen sino en rivalidad permanente. Su naturaleza histórica viene del personalismo más radical y de una pérdida de lealtades hacia la nación. Recuérdese el largo desencuentro legal y político entre los poderes superiores del Estado con motivo de la reforma constitucional. La omisión de un acto administrativo menor, que obligaba a la publicación por el ejecutivo de una ley del poder legislativo,

---

<sup>31</sup> Ricard Gomá, “Cambio político y políticas públicas en Nicaragua”, *op. cit.*, p. 61.

mantuvo al país con dos constituciones (o sin ninguna). Es cierto que se trataba de una profunda reforma constitucional, pero que había sido votada por una mayoría absoluta y con apego a los procedimientos previstos. La crisis de gobernabilidad provocada revela la ignorancia de lo que se llama el *fair play democrático*.

Si los poderes del Estado se descalifican mutuamente, los actores políticos —hombres de carne y hueso— se están moviendo en un escenario predemocrático. ¿Atraso político? Una decisión de transar es parte de una cultura política democrática. En Nicaragua persisten las crisis de dirección en los partidos o en las alianzas que puedan hacer. Hay una reorganización continua de los pactos y una redistribución azarosa de los pesos específicos de las fuerzas sociales y políticas. En los casi seis años de gobierno de la señora Chamorro, la UNO, los sandinistas y otros partidos menores han hecho por lo menos 11 alianzas distintas en apoyo o en contra del gobierno. Aquí no hay peligro de regresión autoritaria, pero sí una múltiple y persistente ingobernabilidad.

## OBSTÁCULOS Y FAVORES ESTRUCTURALES

### *EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA DEMOCRACIA*

Hasta ahora hemos examinado aspectos *estrictamente políticos*, muchos de los cuales no se originan y/o se explican en virtud de razones politológicas sino en función de conductas económico-productivas. El universo social es más complejo y resulta irrisorio recordar que, si bien la conducta de las fuerzas políticas se erige en condición necesaria de la democracia, son los factores económico-estructurales los que ponen la condición suficiente.

En la definición del escenario regional y de la democracia posible, los factores estructurales de corta y larga duración favorecen o dificultan la consolidación democrática. El primero y más importante de ellos ha sido la crisis económica que se desencadenó en los años ochenta en Centroamérica (en parte, como resultado de los profundos desequilibrios internacionales) y cuyos resultados se prolongan hasta el presente. Ni los efectos de la crisis,

ni la manera como ella ha sido atendida, son favorables para los designios democráticos.

Por ello es recurrente el tema de la pobreza y de los procesos de reclasificación social que ocurren en el interior de estas sociedades “agarrotadas” por las pinzas de la guerra civil y la crisis económica. También hay una transición a otro modelo económico. El prolongado esfuerzo nacional que está exigiendo el logro de una exitosa modernización de la estructura productiva plantea serias dificultades de política económica; y por los efectos que produce en la población de escasos recursos, también onerosas políticas sociales. De hecho, los cambios habidos en el entorno del comercio mundial, la necesidad de la apertura externa, la revalorización del mercado y el papel del empresariado privado, determinan, a la manera de una condición estructural, es decir, objetiva, nuevas y contradictorias funciones para el Estado.<sup>32</sup>

Entre las prácticas estatales que se están abandonando, en un intento por establecer condiciones favorables al mercado, proceso llamado “reforma del Estado”, aparecen, por ser las más fáciles, aquellas que tienen que ver con los servicios públicos sociales, con las políticas de justicia distributiva y con diversos mecanismos que aliviaron en el pasado la desigual distribución de la riqueza social. Si tales tendencias se mantienen en la dirección en que marcha la recomposición económica, se *contradice* en el corto y mediano plazo la dirección en que se mueve la política democrática. Éste es el desafío de construir la democracia desde la precariedad.

El perfil social de la sociedad posbélica no es el más propicio para la vida participativa, ni por las formas que adquiere la estratificación social, las posiciones individuales y grupales que ahora el mercado redefine, ni por los mecanismos de movilidad social

---

<sup>32</sup> J. Font y R. Gomá, “Cambio político y políticas socioeconómicas en Centroamérica”, en M. Alcántara y L. Crespo (eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995, especialmente pp. 257 y ss. También son útiles para estos temas de cambio económico, ajuste y políticas sociales, los cuatro tomos de diversos autores sobre *Gobernabilidad en Centroamérica*, publicados por FLACSO en Guatemala, El Salvador y Costa Rica en 1995.

debilitados o regresivos, o por la conformación de grupos de interés a partir del ingreso, la educación, el consumo, etc., cuya prepotencia el mercado estimula. Es decisiva la dinámica mercantil, del *mercado*, espacio que reúne a los dueños del capital y a los trabajadores, empresarios grandes y pequeños, nacionales y extranjeros, que al invertir, producir y consumir, compiten fe-  
rozmente entre sí.

Es en el mercado donde se realizan las transacciones y los contratos que vinculan a los hombres y dinamizan la vida económica. Ahora más que nunca, la dinámica del mercado nacional está articulada al internacional. La globalización es interdependencia asimétrica, comunicación inmediata, mercado abierto y alta tecnología encabezando el intercambio. Las fuerzas de la globalización y las tendencias a la integración, al parecer contradictorias, están presentes en Centroamérica, condicionando su crecimiento y desarrollo. De nuevo, los movimientos del mercado no son ajenos a la construcción de la democracia. Recuérdese que es el mercado el que produce ocupación o desempleo, el que distribuye ingresos, informaliza procesos o pauperiza, según sus niveles de modernización. Está probado que el mercado no tiene ninguna posibilidad de integración social. Y esto impacta de manera directa e inmediata las condiciones de la democratización.

El crecimiento económico actualmente produce legitimidad, y esto eventualmente fortalece la estabilidad política. La democracia liberal es la forma de dominación política de la sociedad capitalista urbana e industrial. A partir de la modernización de una economía industrial hay más certezas con la democracia social.<sup>33</sup> Esta calidad nunca podría ser atribuida a una economía de base agraria.

El predicamento anterior puede ser analizado en dos aspectos analíticamente separables. Por un lado, cierto nivel de desarrollo económico y de diferenciación social constituyen prerequisites

---

<sup>33</sup> Entre otros, hay dos trabajos clásicos que analizan estos temas, W. Kornhauser, *Aspectos políticos de la sociedad de masas*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969 y S.N. Eisenstadt, *Modernización, movimientos de protesta y cambio social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

funcionales para la democracia política. Por el otro, la probable correlación positiva entre una estructura democrática y las posibilidades ciertas del crecimiento económico.

Las economías más desarrolladas del mundo, hoy en día, son democracias parlamentarias o presidencialistas bien consolidadas. Corea, Singapur, Taiwán y algún otro país del extremo Oriente, de recientes logros industriales importantes, caminan aún con dificultades hacia la vida democrática. Y, por el contrario, países atrasados de esas y otras regiones padecen atroces dictaduras militares o “democracias de partido único”.<sup>34</sup> En América Latina, los resultados no son distintos. Las sociedades más desarrolladas han ido resolviendo la constitución de la soberanía popular con relación a las instituciones políticas que las respaldan.

Enumeremos rápidamente los prerequisites estructurales exigibles en la actualidad, favorables a la democracia en sociedades como las centroamericanas. Si se tratara de formular un repertorio, mezcla de elementos sociales, culturales, institucionales y económicos, habría que recordar que se necesitan un sistema estable de partidos, burocracia profesional, tradición de tolerancia, respeto a los derechos políticos, elecciones competitivas y otros, cualitativamente importantes, como niveles de educación, salud y vivienda, homogeneidad cultural y, sobre todo, aquellos que son sustento de tales indicadores, como modernas relaciones de trabajo en una agricultura intensiva, diferenciación económico-industrial, tasas altas de urbanización, clases medias mayoritarias. *¡Y un ambiente internacional favorable!*

Muchos de esos “prerequisites” de carácter económico-social, que pueden ser identificados cuantitativamente, pueden ser también “consecuencias” de la vida democrática. Sólo el análisis concreto puede definir si se trata de una causa o de un efecto, o de ambos, pero en un juego de lógicas distintas. En Centroamérica la

---

<sup>34</sup> La literatura es abundante sobre el tema. De nuevo sólo queremos citar, por estar más próximo a nosotros, el valioso texto de Mattei Dogan (ed.), *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*, Boulder, Westview Press, 1988.

naturaleza de tales indicadores es la prueba estadística del subdesarrollo, causa y efecto de las dificultades para la democracia.

Algunos analistas tienen más bien una visión pesimista del futuro democrático de las transiciones centroamericanas. Es importante considerarlas porque utilizan razones que no pertenecen al orden político, y son de carácter estructural. Por ejemplo, Mitchel Seligson afirma que Centroamérica, salvo Costa Rica, necesita aproximarse a un ingreso per cápita superior a los 250 dólares (de 1957) y a una tasa menor del 50% de analfabetismo, como precondiciones mínimas para la democratización inicial.<sup>35</sup> Recordemos que todos los indicadores económicos se redujeron en los años ochenta y las sociedades de la región se empujan arduamente para ver en su horizonte inmediato la ansiada recuperación, pues la crisis nos ha hecho perder entre 15 y 20 años.

Unos ejemplos, comparando dos períodos de tiempo, pueden servirnos. En los setenta (1970/1980) la tasa de crecimiento fue de 4,8; y en los ochenta (1980/1990) fue de 1,0. El crecimiento promedio per cápita del Producto Interno Bruto (PIB) en los setenta fue 1,9, y en los ochenta de -1,6. Más grave aún es la caída de las exportaciones promedio de bienes y servicios, que se movió de 18,1 a -0,8; o la tasa de servicio de la deuda, que pasó de 18,2 a 39,2; la pobreza en general, pasó del 63,7% del total de hogares al 74,6%, y el desempleo del 11,8% al 15,1%, etc. ¿Están las transiciones centroamericanas entrampadas por esta realidad estructural?

La otra dimensión se refiere a las relaciones estructurales entre la democracia y el desarrollo como resultado. Se apunta a la cuestión de los aspectos en que la política importa respecto de los resultados económicos, a la relación que puede existir entre legitimidad (política) y eficiencia (económica). Es un tema que admite diversas respuestas, de significación equívoca y confusa, pero pertinentes en este momento en Centroamérica.

---

<sup>35</sup> M. Seligson y J. M. Malloy, *Authoritarians and Democrats: Regimen Transitions in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987, p. 8.

¿Han sido, acaso, nuestras dictaduras militares motores del desarrollo económico? No es bueno sacar conclusiones sesgadas, pero salvo los regímenes militar-reformistas de finales del siglo XIX, en la experiencia centroamericana ninguna dictadura militar tuvo alguna vez un proyecto nacional de desarrollo. Su incuria fue total y culpable, pues no sirvieron para iniciar su democratización básica ni para crear los prerrequisitos del despegue económico. A contrapelo de esa tradición, tal vez es posible razonar en un sentido optimista y creer que la democracia política que se está implantando en Centroamérica, pueda ser una condición favorable al cambio económico.

Robert Dahl sostiene que el desarrollo es imprescindible para la democracia, y ésta, a su vez, puede promoverlo en ciertas condiciones contingentes. La democracia puede ser una “consecuencia no intencionada” del desarrollo económico,<sup>36</sup> pero nunca ocurre, casualmente, al revés. Éste, el desarrollo, tiene que ser un efecto intencional de proyectos políticos democráticos, porque es una manera de fortalecer la vida política. La *legitimidad hoy en día* solamente puede ser resultado de una buena conducción económico-social.

La productividad económica de un régimen democrático no puede ser planteada como una relación causal. La mayor parte de las investigaciones consultadas arroja conclusiones contradictorias.<sup>37</sup> Una considerable evidencia estadística muestra que en 65 experiencias estudiadas en diversas regiones del planeta, las transiciones suelen iniciarse con mayor probabilidad cuando las economías se hallan en crisis, es decir que las oportunidades para la democratización ocurren frente al fracaso de las dictaduras

<sup>36</sup> R. Dahl, *Polyarchy*, New Haven, Yale University Press, 1971, pp. 63-66.

<sup>37</sup> K. Remmer ha mostrado cómo las democracias ofrecen una mejor gestión económica. En un estudio de 10 países de América Latina, entre 1982-1989 (con 29 años de dictadura y 48 de régimen democrático), las democracias crecieron con un promedio de 1,6% anual y las dictaduras con un 0,3%; las primeras tuvieron un déficit público promedio del 3,6% frente a un 9,9% de las dictaduras, etc. Véase K. Remmer, “The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984”, en *Comparative Politics*, octubre de 1986, p. 42.

y no tanto como resultado de consecuencias intencionales. Otro análisis exhibe resultados sorprendentes, más próximos a nosotros: tomadas en conjunto las dictaduras latinoamericanas entre 1945 y 1988, la probabilidad de que a partir de ellas se iniciara un proceso de transición a la democracia era *dos veces* superior si la economía se encontraba en crisis en el año precedente.<sup>38</sup>

Las transiciones centroamericanas a la democracia están sometidas a una dura prueba, cuyos resultados todavía no alcanzan a verse. En este aspecto, el de las virtudes de la democracia para promover el crecimiento, los años noventa contienen la experiencia del cambio de paradigma en las políticas económicas. Esto recuerda que ninguna transición viene sola. La transición económica reúne a la política, se tiene confianza en el mercado en la medida en que políticos y empresarios se juntan por vez primera. O se confunden, como ya está sucediendo en la región.

Júzguese el *shopping list* de reformas que estas sociedades tienen que aplicar: una mayor disciplina fiscal, cambio en las prioridades del gasto público; reforma impositiva, ampliar la base antes que incrementar los porcentajes; tasas de interés positivas y tipos de cambio determinados por el mercado; liberalización del comercio y reorientación hacia las exportaciones; privatización de empresas públicas; desregulación de las actividades económicas; regulación salarial y sindical. Casi todas ellas son medidas impopulares o claramente antipopulares. ¿No hubiese sido mejor que este arduo *decálogo* de medidas lo hubiesen instrumentalizado los militares? La prueba para la democracia política, en Centroamérica, es por ello doblemente difícil. ¿Sobrevivirán estos gobiernos cuya “hibridez” reitera con sólidos argumentos Terry Karl?<sup>39</sup>

<sup>38</sup> F. Limongi y A. Przeworski, *Democracia y desarrollo en América del Sur, 1945-1988*, Chicago, Universidad de Chicago, 1993 (manuscrito inédito) citado por J.M. Maravall, L.C. Bresser y A. Przeworski, *Las reformas económicas en las nuevas democracias*, Madrid, Alianza, 1993, p. 16.

<sup>39</sup> Terry Lynn Karl, *Central America in the Twenty-first Century: The Prospects for a Democratic Region*, Working Paper, Project Latin American 2000 Series, Notre Dame, University of Notre Dame, 1994, p. 15.

La supervivencia democrática será tanto más difícil cuanto no puedan mejorar (¡de inmediato!) las condiciones de vida de la población. Las bases de su legitimidad son frágiles y vulnerables si, además, enfrentan gobiernos ineficientes y corruptos. No se olvide, finalmente, que el arribo de la democracia estimula reivindicaciones pospuestas y que las campañas electorales estimulan expectativas y ofertas.

### *LOS FACTORES SOCIALES Y CULTURALES*

Las transiciones que están ocurriendo en Centroamérica determinan procesos de cambio global y profundo en sus estructuras políticas, socioeconómicas y culturales. Es difícil imaginar que puedan desligarse unas dimensiones de otras, privilegiar unas políticas y descuidar otras o restringir la agenda del cambio exclusivamente a las transformaciones políticas. Es previsible que ocurran, de hecho ya esta sucediendo, desfases o descontroles en los diversos planos en que ocurren las transiciones. Los procesos de cambio político, económico, cultural, tienen sus propios ritmos, y es inevitable que algunos se adelanten o se pospongan. Al promover la democracia política, hoy en día se está promoviendo un cambio social global.

El punto de partida es que actualmente ocurre un fenómeno nuevo en el orden de la cultura: el prestigio de la democracia alcanza a todos. Todos son demócratas, incluyendo a los que por muchas razones se puede creer que antes no lo fueron. En todo caso, no es fácil encontrar una apología o una formulación sistemática que defienda el autoritarismo. No hay ideología totalitaria con respaldo público, pero sí conductas repulsivas. La audiencia democrática se mueve con facilidad porque en esta época histórica, la democracia aparece como la única forma de dominación política legítima.

En esta convergencia de aspiraciones, para formar una base consensual y estable de la autoridad pública son necesarias condiciones adicionales ya sugeridas: la cultura política, los partidos y la representación ciudadana, la majestad del poder civil sobre

los militares, el respeto a los derechos humanos y el Estado de derecho. Éstos son aspectos que deben fortalecerse, dado que son débiles o inexistentes en la tradición centroamericana.

### *La oligarquía se resiste a cambiar*

Las lecciones de la crisis centroamericana, especialmente en su especificidad salvadoreña y guatemalteca, sitúan a la clase agrario-comercial como la personificación del dominio excluyente, autoritario y violento frente a la que se alzó la rebelión popular. La élite terrateniente, heredera de la encomienda española, con el siglo XVI atravesado en el corazón y en la conciencia, resultado social de prácticas serviles de dominio y control de la riqueza, es responsable del atraso político que produjo el inmenso desorden de la crisis de los ochenta. ¿La guerra civil y la violencia las modificó en su sensibilidad como grupo dominante?

Si la oligarquía se resiste a cambiar, el desarrollo democrático será más difícil, por el lado de lo estructural, en el aspecto político, en la dimensión cultural. Más difícil de cambiar, porque se trata de algo que no es de naturaleza coyuntural, es abatir la presencia de intereses económico-sociales de sus expresiones orgánicas en lo empresarial, lo corporativo y jerárquico en lo cultural, las exclusiones y los estatus dominantes en lo social, el derecho natural a dirigir por razones adscritas, etc. Es necesario recordar, una vez más, que estamos hablando de un actor social que se resiste a cambiar o morir políticamente, y cuyas formas de constitución y poder se prolongan mas allá del discutible cambio económico.

Estos intereses correspondieron en el pasado a la gran propiedad terrateniente, a la agricultura extensiva de exportación, al control semiseñorial de la mano de obra campesina, es decir, a formas atrasadas de personificación del capital, enlazado este perfil económico a una estructura social con claro predominio de privilegios socioeconómicos y culturales exclusivos, apoyados en una extendida práctica de exclusión que utilizó tanto recursos culturales basados en ideologías de discriminación social o el supremacismo racial, como recursos de coacción y fuerza. Toda-

vía importantes grupos empresariales se mueven en su conducta productiva como patronos, o en sus papeles sociales, convencidos de que el poder económico otorga sin mediaciones el poder o la influencia política, y que el disfrute natural de ellos implica atributos y beneficios particulares para quien los ejerce.

La oligarquía prosperó en lo político estableciendo una estructura dominante apoyada en el uso de la violencia permanente, en el control monopólico del poder y en un sentido de autoridad natural indisputado. No era, en consecuencia, autoritaria por maldad congénita sino por la naturaleza múltiple de sus orígenes sociales, por los lazos que explican su predominio económico, por la cultura legitimadora con valores que definen su existencia social: jerarquías, estatus de sangre, patrimonialismo, corporativismo y una conducta subordinante del orden, de su dominación excluyente.

El peso de la noche, como se le llama al recuerdo poderoso de la cultura oligárquica y de sus influencias, está aún presente. Moribundo, pero presente. Desde los años cincuenta, en estos países se viene buscando la modernización política y económica frente a los intereses terratenientes, para que se defina la vida productiva y política de manera más burguesa, más moderna. Muchos países lo lograron en América Latina a partir de los años treinta. Costa Rica resolvió su ajuste de cuentas antioligárquico después de 1948, en que lo importante no fue la abolición del Ejército sino la seguridad social para todos, la nacionalización bancaria y la consiguiente democratización del crédito rural, la ampliación de los derechos sociales y, *last but no least*, la democracia política. Ninguna de estas medidas y otras más perjudicaron a la oligarquía. Al transformarla desde el Estado, la modernizaron.

La cuestión de la transición en Centroamérica es el desafío que significa terminar de debilitar los intereses oligárquicos, que operacionalmente significa que estos empresarios deben pagar impuestos conforme los montos de su riqueza, respetar las leyes laborales y los derechos sociales, dialogar y conceder frente a sus subordinados cuando la ley no les favorece, en síntesis, mantener

una relación de lealtad con la nación. En suma, se les pide que al respetar la ley respeten su propia legalidad.

### *La cultura política de la transición*

Para la consolidación de la vida democrática tiene que surgir una *cultura política democrática*, con la cadencia que permita tanto la tradición del pasado autoritario, como inercia, pero con el dinamismo que como incentivo deba transmitir la fuerza moral de los valores del respeto a los derechos humanos, de la tolerancia, del diálogo, que la reciente experiencia histórica valoriza en sus resultados.

En el tema de la cultura política se mezclan varios ingredientes. Uno, decisivo sin duda, apunta a los factores culturales que en una sociedad son importantes cuando ellos trabajan políticamente. Ésta es la tradición, por ejemplo, de los países protestantes, donde tiene más sentido el concepto de *cultura cívica* que apunta a la disposición de los ciudadanos a participar en diversas agrupaciones que facilitan la vida en comunidad porque atienden y resuelven problemas del grupo.<sup>40</sup> Ésta es una cultura política que descansa en la satisfacción política, que responde a cierto bienestar social y económico; las creencias públicas dominantes *influyen* el tipo de régimen político que se experimenta.<sup>41</sup> Para dedicarse a la vida de la comunidad, la ética protestante exige resolver los problemas personales.

Es importante, sin duda, una cultura cívica de ese tipo que una larga experiencia democrática estimula, pero que se apoya en una cualidad de vida que estamos lejos de alcanzar. En nuestro caso, apelamos a otra noción de cultura política, la que es necesaria en la transición difícil en que estamos y que debe tener como pivote las experiencias que deja la crisis, la violencia y la guerra.

---

<sup>40</sup> En este tema es imprescindible citar el trabajo clásico de Gabriel Almond y Sydney Verba, *The Civic Culture*, Boston, Little and Brown, 1963.

<sup>41</sup> Ronald Inglehart, "The Renaissance of Political Culture", en *American Political Science Review*, vol. 82, No. 4, diciembre de 1988, pp. 1.203-1.204.

Una cultura democrática en nuestro caso exige moderación esencial. La moderación es la disminución de las exigencias maximalistas, de las preferencias basadas en convicciones totales. Lo que en teoría de los juegos se conoce como “la aversión al riesgo”, que puede ser el resultado de un cálculo prudente o la sabiduría de poder aceptar el mal menor. Esto no puede ser concebido como una condición individual sino como un comportamiento colectivo de pensar y actuar de esa manera. La moderación puede ser el resultado reactivo frente a los años del cataclismo de la guerra y la violencia.

La cultura política de las transiciones necesita destacar los valores de la tolerancia ciudadana, que es el reconocimiento y el respeto a las diferencias políticas, ideológicas o de cualquier origen (religioso, racial, de género, etc.). La intolerancia es un componente cultural del autoritarismo porque supone un universo fuertemente estratificado, jerárquico, patrimonial y corporativo. Algunos de estos componentes, o todos ellos, están alimentados emocionalmente, es decir, no se conforman con arreglo a la razón.

Finalmente, si la moderación y la tolerancia deben ser valores esenciales en nuestra cultura política de la transición democrática, hay que señalar un tercer componente: la cultura de la negociación, del diálogo. Saber pactar es poder tomar decisiones y ceder. Como ha habido ya importantes experiencias de concertación en estos últimos 15 años, lo que falta aún es lograrlo en todos los niveles de la vida social, económica y política. Dialogar es reconocerse recíprocamente, aceptarse como actuando en el mismo escenario nacional. Es el fin de la dialéctica homicida del hermano/enemigo que justificó las más atroces formas de violación de los derechos humanos.

Estos componentes de una cultura democrática pueden originarse en una reacción transmitida en forma positiva o creadora de las lecciones de los terribles años de la guerra y la violencia. No debería su origen ser el miedo, pues la acción política tiene fundamentos históricos y sociales, que se hacen presentes en las opciones, en las preferencias que se toman en el interior de la realidad o en los límites que ella impone.

El realismo de la transición obliga a hacer algo que en la cultura política centroamericana no tuvieron ni la izquierda ni la derecha, igualmente necias y sectarias, que es decidirse a observar las macroestructuras desde las micromotivaciones, lo que tiene la ventaja de evitar dos males tradicionales: el fatalismo determinista que es fuente de rigideces políticas o el sectarismo, la necesidad de ver sólo los aspectos que calificamos como relevantes, que nos interesan emocionalmente.

Es inevitable referirse a circunstancias que tienen relación con la cultura política de la transición: la democracia no se podrá consolidar si no se resuelve el tema de la responsabilidad por los atroces crímenes cometidos contra la población civil, las masacres contra campesinos, el martirologio estudiantil, las decenas de miles de desaparecidos de todas las categorías sociales. Los daños causados a la sociedad cuando el terror se aplicó con desesperación patológica han lastimado a la sociedad centroamericana. Cuando se formó eso que hemos llamado la trivialización del horror, y que conformó una cultura del miedo. La criminalidad de masas no puede quedar impune, pero insistir en el castigo no sólo remueve odios y rencores sino que estimula revanchas, y sobre todo, anima en círculos militares su decisión de no dejarse juzgar.

Estamos lejos de formular alguna propuesta. Existen en Sudamérica diversas “soluciones” como la argentina, la chilena o la uruguaya, que tienen como punto de partida *la amnistía*. La modalidad salvadoreña de una Comisión de la Verdad resolvió en parte el tema del perdón, aunque no el del olvido. Pero la impunidad que creció en la década de los ochenta permanece aún como un brutal desafío a la legalidad del Estado de derecho, pero más aún, a los sentimientos de una ciudadanía herida. ¿Cómo construir una cultura política democrática en que este arduo problema pueda quedar resuelto?

### *Otra vez los partidos políticos*

Los desarrollos democráticos necesitan establecerse sólidamente porque no hay democracia sin partidos políticos, con base en una

ciudadanía activa. Los partidos, como actores políticos decisivos en esa construcción política, no han logrado constituirse plenamente y ello puede ser asumido como causa de las debilidades de la democracia política o como consecuencia de la misma. La historia de sus vicisitudes y de su vigencia es diversa en cada país. Algunos, no por ser más antiguos están hoy en día más estructurados. El fortalecimiento partidario ocurre hoy en el seno de sociedades que atraviesan esa triple condición de cambio. Hay cuatro temas en torno a la formación/consolidación del sistema de partidos en Centroamérica:

- Sin partidos políticos nacionales (en el doble sentido geográfico y social) no puede funcionar bien el Parlamento, el poder local, el debate público, el control del ejecutivo. Los movimientos sociales y otros poderes fácticos, ocasionales, no pueden sustituir las funciones del partido, aun en esta época en que la política y los políticos han entrado en una era de sospechas y desamores,<sup>42</sup> o de “desafección” política, como la llaman por estos lados.

La existencia de muchos partidos políticos es síntoma de crisis de constitución o de descomposición del sistema político y no de pluralismo democrático. ¿Cuántos, entonces, suponen la normalidad? No es motivo de una receta, proponer un número, ni uno solo ni muchos. A partir de una estructura bipartidista, un número de partidos con implantación nacional, programa y estabilidad o permanencia, vienen a ser la condición elemental de su existencia.

- Se acabó la época del partido con un proyecto mesiánico excluyente. Esto no sugiere la desideologización partidaria, pero sí la reclasificación doctrinaria. Es importante para un partido político la definición precisa de su proyecto y de sus objetivos, de su oferta electoral, en esta época en que priman sobre todo “ideologías débiles” o pragmatismos de mercado. El poder de

---

<sup>42</sup> Edelberto Torres-Rivas, “La gobernabilidad democrática y los partidos políticos en América Latina”, en C. Perelli y D. Zovatto (ed.), *Partidos y clase política en América Latina en los noventa*, San José, IIDH-CAPEL, 1995, p. 309.

convocatoria, la apelación de corte utópico, no deberían desaparecer, y menos en esta etapa regional.

- El juego democrático, al reducirse a competencia electoral, puede convertir al partido en una simple maquinaria electoral donde priman sólo técnicas de mercadeo (encuestas, televisión, etc.), una burocracia impersonal, una implantación social sin vínculos orgánicos, es decir, organización sin organizados, partido sin militantes permanentes. Cuando ello sucede, el partido y sus funcionarios suponen financiamientos difíciles, millonarios. La política se encarece.

- El partido político debe conservar renovadas sus funciones de integrador de identificaciones políticas y de mediador de intereses sociales. No puede renunciar a ellas, aun cuando ocurran transformaciones en el Estado, la sociedad y en las relaciones entre ellos. La llamada *crisis de representación* es resultado de los cambios que ocurren en *todos* los aspectos arriba señalados.

En Centroamérica no ayuda a la etapa de consolidación democrática la creciente desconfianza ciudadana sobre la política y los políticos, fenómeno que parece constituir un rasgo universal de la cultura tardoliberal. Pero es necesario investigar las causas reales y las medidas pertinentes. La crisis de credibilidad alimenta la crisis de la transición, y con ello, la gobernabilidad. Detrás de la incredulidad están, sin duda, la corrupción, la falsía y la ineficiencia de los líderes políticos. Y también este frío clima cultural que subraya lo particular, lo individual del mercado. Por ello se manifiesta como desinterés por los asuntos públicos. Pero este desinterés, en el momento en que se trata de construir ciudadanías activas, tiene efectos disolventes. El ciudadano de una sociedad democrática se constituye no sólo a través de una definición constitucional, sino con relación a la vida política activa, en la participación en los asuntos de la comunidad. *¿Para qué queremos ciudadanos que sólo se ocupan de sus intereses privados?*

El problema no se plantea como un divorcio entre el gobierno y el partido, sino entre electores y elegidos, y en esa medida, entre intereses corporativos y generales, entre lo local y lo nacional,

desarticulando la relación entre representantes y representados, volviéndola inútil. La técnica sustituye a la política. Ocurre en las últimas campañas electorales, en varios países de la región, que antes que movilizar ciudadanías plenas, estimula la apatía, el retraimiento en lo íntimo de la televisión, sustituye la participación activa de los viejos tiempos.

En síntesis, el variado conjunto de preocupaciones comunes en torno a la consolidación democrática tiene dos aspectos: por un lado, asegurar una multiplicidad de funciones a los partidos políticos —representación, legitimación, fijación de reglas, constitución del orden—, y por el otro, habilidad para producir nuevos mecanismos de articulación entre la sociedad civil y los partidos, y entre aquélla y el Estado. Un nuevo orden que asegure una universalidad ciudadana, una normatividad universal para todos, iguales por la ley, sin disimulos ni excusas.

### *¿Qué significa fortalecer la sociedad civil?*

Se viene insistiendo, de manera abstracta o sesgada, que fortalecer la sociedad civil es fortalecer la democracia, sin que se precise conceptualmente el sentido que tiene hoy esa convocatoria. De sus diversos orígenes intelectuales, la “sociedad civil” ha sido traída a la actualidad por una orientación conservadora que la utiliza como ariete frente al Estado, o según el escenario, frente al mercado.

Fortalecer la sociedad civil puede significar la defensa de la comunidad heredada en relación conflictiva con la sociedad de mercado, por lo que adopta claramente un tono defensivo, de la sociedad tradicional en la que cada cual tenía su lugar asignado, con la seguridad que la tradición otorga. La convocatoria puede también movilizar las simpatías genéricas hacia el hombre aislado, el actor desamparado frente al Estado-centauro, moralmente condenable en su prepotencia y arbitrariedad. Una derivación de esta condena es la valoración del hombre-consumidor, del mercado, el sitio donde hombres libres se encuentran para transar, negociar, comprar y vender. Otra es la defensa de hombre-ciudadano, en

un espacio político donde limita la acción del poder estatal. Es lo que Lechner llama *la politización de la sociedad civil*,<sup>43</sup> pensando en el Estado autoritario.

En la óptica del desarrollo democrático, buscamos el fortalecimiento de la sociedad civil para asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, una invocación de la sociedad civil como crítica de los efectos “desagregadores” del mercado. Damos, en consecuencia, una definición restrictiva de sociedad civil como el mundo de lo privado (no familiar, porque esto pertenece a lo íntimo-personal), donde existen, surgen y se organizan los intereses particulares, de los individuos aislados.

Sólo adquieren interés (para nuestro propósito del desarrollo democrático) si la abigarrada presencia de tales intereses múltiples, pero aislados, a) pueden organizarse de distintas maneras pero independientemente del Estado; b) al organizarse adquieren un sentido de comunidad, es decir, cuando el interés o la motivación individual se convierte en una voluntad colectiva, y e) trascienden el universo de lo privado, de donde surgen y buscan, tienden a manifestarse (invaden) en los espacios de lo público.<sup>44</sup> Toda invocación de la sociedad civil debe dar respuesta al problema de la integración social, por un lado, y a la creación de espacios públicos, tan precarios en Centroamérica.<sup>45</sup>

En el seno de la sociedad civil existen, se procesan y fermentan las mejores y las peores virtudes de una sociedad. El racismo, la xenofobia, la intolerancia religiosa o ideológica, las peores formas confesionales, el sectarismo político, el arte y las altas manifes-

<sup>43</sup> N. Lechner, “La problemática invocación de la sociedad civil”, en *Perfiles Latinoamericanos*, No. 5, diciembre de 1994 y en *Espacios, Revista Centroamericana de Cultura Política*, No. 4, abril-junio de 1995.

<sup>44</sup> Debe señalarse, de inmediato, que se trata de una definición operacional y restrictiva. Partir de lo privado *versus* lo público exige una buena explicación de lo que ambos espacios significan en el derecho y en la vida social. No es posible hacerlo, como tampoco explicar cómo el corazón de la sociedad civil es el mercado, sitio natural de lo privado, de lo privado mercantil. Excluimos al mercado en la definición para no confundir el propósito *strictu sensu* de este documento, donde lo que interesa son los aspectos políticos, la democracia, etc.

<sup>45</sup> N. Lechner, “La problemática invocación de la sociedad civil”, *op. cit.*, p. 12.

taciones del espíritu, la cultura que enriquece la vida del grupo, etc., todo ello surge de la sociedad civil.<sup>46</sup> De ahí que carezca de pertinencia histórica llamar en abstracto a fortalecer la sociedad civil para ayudar a la democracia. ¿Qué aspectos de la sociedad civil nos interesa realmente desarrollar?

Interesa, para esta finalidad, promover con todos los recursos posibles la organización de aquellos intereses privados que puedan facilitar la participación social, aspecto decisivo de la vida democrática. Fomentar la sociabilidad, el asociacionismo, modernizar el “tejido social”. Así, la formación de cooperativas, sindicatos, organizaciones barriales, escolares, grupos de arte y cultura, organizaciones juveniles, femeninas, religiosas, clubs deportivos, etc., resulta importante.

Se requiere como *conditio sine qua non* que lo orgánico tenga naturaleza colectiva y, en consecuencia, pueda expresarse en los “espacios” públicos. Así se trasciende lo privado y se alcanza una dimensión pública y, eventualmente, política. Para influir políticamente, junto a, o por medio de los partidos políticos. El poder político, el Estado, conquista su legitimidad si tiene una opinión pública favorable, si ésta lo respalda. La legitimidad no la da una razón trascendental, religiosa, tradicional o carismática. Hoy en día, la esfera pública de lo político y lo cultural están formadas por un público de ciudadanos que participan. La integración social y política se expresa en lo que Habermas llama *la opinión pública*.<sup>47</sup> Recuérdese que los gobiernos autoritarios no permitieron, no resisten, una opinión pública favorable ni adversa, porque lo público está reservado a su dominio particular.

En resumen, para fortalecer la construcción democrática hay varios mecanismos o procedimientos. El gobierno democrático no debe reprimir la organización popular, como lo hicieron las dictaduras militares. Por el contrario, puede facilitar en su pro-

<sup>46</sup> Arnaud Sales, “The Private, the Public and Civil Society: Social Realms and Power Structures”, en *International Political Science Review, Revue Internationale de Science Politique*, vol. 12, No. 411.991, pp. 295-302.

<sup>47</sup> J. Habermas, *The Theory of Communicative Action*, vol. 2, Boston, Beacon Press, 1987, p. 235.

vecho la movilización y participación de los más diversos sectores de interés social, especialmente de aquellas fuerzas sociales que estuvieron castigadas o inermes. Por lo demás, es el Estado el que enfrenta y resuelve las funciones de integración social, frente a las tendencias fragmentadoras del mercado.

Las organizaciones sociales están llamadas a reivindicar, demandar, crear conflicto. Deben incluso hacer política. Recuérdese que hay un espacio de la vida pública que es política, y es en el interior del mismo que las organizaciones sociales la practican. En la actualidad, en algunas sociedades de Centroamérica se experimenta una exacerbación de la sociedad civil, no tanto en el sentido de que aumenta el número y el protagonismo de las organizaciones sociales, sino la lucha por tomar la calle, el asambleísmo y *el fervor por la protesta* elevados como un fin en sí mismo, y en algunos casos o momentos, utilizando recursos ilegales y violentos. Un “exceso” de sociedad civil tampoco ayuda a la democracia. Como puede apreciarse, el monopolio de la política ya no lo tienen los partidos.

Finalmente, en la actualidad el contradictorio universo de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) puede ayudar, pues son también una forma nueva, no siempre efectiva, pero bien intencionada, de intermediar entre la sociedad y el Estado. También contribuyen a fortalecer esos mecanismos de intermediación de cara a fortalecer la opinión pública, los medios de comunicación de masas. Merecería un tratamiento especial la importancia que en la vida democrática, en proceso de hacerse, adquiere la función del periodista. Los *mass media* no cumplieron, en el pasado autoritario, las responsabilidades que su función ética reclama.

Muchos periodistas, o sus empresarios, se aliaron a las dictaduras militares, otros se dejaron corromper. No puede dejar de mencionarse la importancia que adquieren en la vida contemporánea la prensa, la televisión y otros medios. Nada (con)forma o (de)forma la opinión pública de masas como esos instrumentos. Sin medios de comunicación responsables e independientes será aún más difícil la consolidación democrática en la que estamos.

## ¿Qué hacen los militares en la democracia?

Este tema está relacionado con una de las transiciones que ocurren en la región, la que conduce de la guerra a la paz, en verdad, a la pacificación de las sociedades centroamericanas, tema pendiente en la agenda de la consolidación democrática, la llamada “cuestión” militar. Reaparecen modalidades de un viejo debate acerca del papel del ejército cuando finalmente se profesionaliza, de su opción como actor de la modernización, como obstáculo a las democracias-en-desarrollo.

Pero como subsisten herencias y rutinas, es inevitable plantear *lo militar* como la primera experiencia por cuestionar. La transición así definida, como el fin de la presencia militar, admite por lo menos dos consideraciones. En primer lugar, el problema del castigo a los que violaron los derechos humanos durante los años de la violencia y la guerra. En El Salvador y Guatemala, justamente en el momento final del período constituyente, los militares hicieron aprobar sendas leyes de amnistía total, exculpando así a todos los responsables de crímenes contra la humanidad. En segundo lugar, el tema de la continuidad de la presencia política militar. Es posible desagregar estos procesos en varias etapas: el retiro de los militares sólo establece la primera condición de la transición; luego viene la elección de un gobierno civil y su subordinación legal.

Por motivos que se mueven todos en el ámbito del sentido común, los ejércitos centroamericanos han sido los actores esenciales del autoritarismo, el personal administrador de la violencia antidemocrática. Como ejecutores de un designio anticomunista, fueron pieza maestra en la estrategia de la guerra fría trazada por los Estados Unidos en su enfrentamiento con la URSS. El resultado de este operativo de larguísimo plazo es que los militares centroamericanos fueron inducidos, con razones que aceptaron con complacencia y ardor, a incluirse en una lucha que no era de su incumbencia. La defensa de la democracia occidental no podía hacerse ahí donde la democracia no existía.

Por ello, ahora que están en camino desarrollos democráticos y pacíficos, están planteadas varias cuestiones que tienen que ver con el cambio socioeconómico en la región y, por ello, con los militares.

- En primer lugar, hay un proceso de desmovilización, que literalmente significa la reducción de una institución militar, tanto en términos de sus efectivos humanos como de sus recursos materiales.<sup>48</sup> Los problemas relativos a la desmovilización en Nicaragua y El Salvador y, próximamente, en Guatemala, han traído consecuencias negativas para el orden político y la estabilidad democrática de esos países. En los dos primeros, grupos de la tropa desmovilizada son ahora instrumentos de desorden y violencia, moviéndose en las fronteras del delito.

- En segundo lugar, vinculado al tema anterior está el de la desmilitarización, que no apunta solamente a un cambio cuantitativo, sino a uno de naturaleza diversa en el juego de los factores de poder de una sociedad. Desmilitarizar significa literalmente disminuir el peso político de las fuerzas armadas, para *re-politizar* la importancia del poder. Los ejércitos se redujeron en un 75% en Nicaragua y en un 50% en El Salvador, lo cual no significa necesariamente que el papel político haya disminuido paralelamente, o que, en la pelea por los porcentajes, su peso no haya disminuido en el presupuesto nacional.

Pero se está experimentando un movimiento cívico-político que, a través de la movilización de la opinión pública, ha permitido recortar funciones tradicionales, pero de naturaleza civil, al ejército en Honduras; a prohibir el reclutamiento militar forzoso en ese país, Nicaragua y Guatemala, y en general, al crecimiento de un estado de ánimo favorable a una mayor desmilitarización de la sociedad.

---

<sup>48</sup> G. Aguilera Peralta, "Problemas de la desmovilización en Centroamérica", en Francisco José Aguilar Urbina (ed.), *Desmovilización, desmilitarización y democratización en Centroamérica*, San José, Fundación Arias para la Paz, 1994, p. 68.

Es motivo de debate abierto, finalmente, el tema de las nuevas funciones de las Fuerzas Armadas, en un escenario donde la guerra terminó y los conflictos inter-nacionales en la región están virtualmente proscritos. Y nadie discute, ciertamente, la desaparición de los ejércitos, sino su readecuación en función de los problemas del desarrollo, del orden interno, pero sobre todo, de la democratización.<sup>49</sup>

La cuestión clave, en consecuencia, es poder resolver de manera original la contribución militar a la democracia. Ha sido investigada la reconversión militar como parte de la transición política, pero fuertemente vinculada al tema de la nueva agenda de la seguridad. Sólo la investigación cuidadosa puede dar respuesta a los desafíos cruciales que el tema va planteando. Son las circunstancias nacionales, las tradiciones políticas, la historia condensada en la coyuntura actual, lo que puede definir cuál será la contribución de los militares a la consolidación de la democracia en Centroamérica.

## PARA FINALIZAR

Tenemos frente a nosotros una democracia inacabada, como la califican los teóricos más eminentes de todas las tendencias. Y tienen razón cuando se encuentra que todos los días surgen factores que conspiran, debilitan, menoscaban el principio de igualdad ciudadana. No hay que olvidar de dónde venimos. Primero, porque hay que recordar cómo fueron inicialmente los primeros momentos de la transición, las convocatorias electorales, es decir, cómo se realizó el “desmontaje” autoritario por los mismos actores autoritarios para ganar la guerra. En consecuencia, no olvidar por qué subsisten “enclaves” autoritarios (instituciones, actores, valores, conductas heredadas de nuestro atroz pasado). Segundo,

---

<sup>49</sup> Ch. Moskos, *Armed Forces in a Warless Society*, International Conference on Military and Society, Moscow, noviembre de 1989 y W. R. Vogt, *Warless or Armyless Society*, XIIth World Congress of Sociology, citado por R. Aguilera, “Reconversión militar y procesos de negociación”, en *Reconversión militar en América Latina*, Ciudad de Guatemala, FLACSO, 1994, p. 184.

porque no hemos logrado resolver de la forma que más conviene a la vida democrática los temas de la verdad acerca de quiénes, cómo y por qué hubo, descontadas las víctimas de la guerra civil, más de 100.000 muertos políticos, incluyendo la terrible modalidad de los desaparecidos. La justicia terrenal remite al problema del perdón y del olvido en el transcurso de una generación. La democracia tiene pendiente esta dimensión de la reconciliación nacional. Tercero, estamos lejos de alcanzar la auténtica igualdad política. ¿Qué cambios o reformas institucionales habría que introducir para funcionalizar la igualdad de los ciudadanos? La solución es pragmática: ya se saben cuáles son las políticas necesarias para disminuir la *desigualdad creciente*. Eso, sólo un Estado fuerte, democrático, puede lograrlo. Una democracia social supone un Estado fuerte. Disminuir la pobreza no sólo es una condición para la estabilidad democrática: es una dimensión de la moral pública que se deberá atender inevitablemente.