

Revista Centroamericana de Estudios Fiscales

RCEFI

Investigación fiscal para construir sociedades
más justas, equitativas y democráticas

ISBN: 978-9929-674-80-6



REVISTA CENTROAMERICANA DE ESTUDIOS FISCALES

Supervisión general

Jonathan Menkos Zeissig

Coordinación y edición

Carlos Alvarado Mendoza

Corrección de estilo

Isabel Aguilar Umaña

Portada y producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo

Diagramación

Diana De León Dardón

Administración

Débora Alvarado Franco

Oficina editorial y publicaciones

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

7ª Avenida 5-45, zona 4 Edificio XPO1,

Oficinas 505 y 506

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Abril de 2021

REVISTA CENTROAMERICANA DE ESTUDIOS FISCALES

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	7
1. La nueva opción: el proyecto de integración económica centroamericana	9
2. Desarrollo, integración y dependencia en Centroamérica	39
3. Ocho claves para comprender la crisis en Centroamérica	59
4. Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica	91
5. Algunas ideas acerca del Estado centroamericano	135

Volumen 3, número 3

La Revista Centroamericana de Estudios Fiscales es publicada por el Icefi, centro de pensamiento que se especializa en temas relacionados con la política fiscal y cuya área de investigación es Centroamérica, región sobre la cual elabora análisis técnicos en temas de administración pública, salud, educación, acción política, medio ambiente y desarrollo, enfocados en la política fiscal.

El Icefi mantiene la convicción de que la academia, conjuntamente con la aplicación de los estudios, puede crear resultados positivos para construir sociedades más justas y equitativas. Es por ello que ha decidido poner en marcha su revista académica, la Revista Centroamericana de Estudios Fiscales (RCEFI). El propósito de este esfuerzo es publicar conocimientos académicos en temas ambientales, políticos, económicos y sociales estrechamente vinculados con la política fiscal. La RCEFI busca crear conocimiento novedoso y vanguardista en materia fiscal, por lo que motiva a los investigadores interesados a presentar trabajos académicos originales, empíricos o teóricos, así como revisiones de libros.

La presente edición es un homenaje póstumo a la trayectoria académica y profesional de Edelberto Torres-Rivas (22 de noviembre de 1930 – 31 de diciembre de 2018), sociólogo guatemalteco que contribuyó desde muchos espacios a la discusión y construcción de Estados centroamericanos basados en la democracia. El Icefi tuvo el honor de contar con Edelberto Torres-Rivas dentro de su Asamblea General, espacio desde el cual, brindó desinteresadamente sus conocimientos, experiencia y apoyo.

Como parte de la necesaria reflexión sobre Centroamérica, la cuarta edición de la revista conmemora el bicentenario de la independencia de los países que la conforman; de esa manera, el Comité Editorial de la Revista convoca a investigadores con interés en compartir ensayos y documentos que den cuenta del aporte que se ha realizado por las diversas disciplinas al conocimiento del pasado, al análisis del presente y a la reflexión del futuro de Centroamérica.

Guatemala, Centroamérica, abril de 2021

Introducción

Desde la separación de Centroamérica de España en 1821, la formación de los Estados de la región ha estado caracterizada por la separación de las estructuras políticas y étnicas de las antiguas provincias coloniales, que ha derivado en el desarrollo de economías capitalistas dependientes del mercado mundial (Demyk, 2005). De ahí que la organización actual de los países centroamericanos presenta características comunes que han desfavorecido la integración social y política, que han exacerbado las desigualdades y han favorecido la permanencia de mecanismos de exclusión y de marginalización, aunque en distintas magnitudes entre países.

La debilidad de los Estados centroamericanos ha sido un fenómeno discutido en múltiples esferas debido a la importancia estratégica que la región tiene en términos políticos pero también como parte de un interés académico para entender el proceso de construcción histórica de los países de la región. Es dentro de esta perspectiva académica en la que debe aprovecharse el enorme legado que durante cinco décadas nos ha brindado Edelberto Torres-Rivas, quien con un interés más allá de lo intelectual, contribuyó no solamente al análisis de los procesos de democratización que han vivido los países centroamericanos sino a la institucionalización de las ciencias sociales en Centroamérica.

Nacido en Guatemala el 22 de noviembre de 1930 (período en el que se empezaba a experimentar el inicio de la crisis de la época), creció rodeado de discursos intelectuales que sirvieron de base para su formación académica y política posterior. La contribución de Edelberto Torres-Rivas parte con la publicación en 1968 de su "Interpretación del desarrollo social centroamericano", documento que incluye una visión regional de la historia conjunta de Centroamérica y en el que resalta las debilidades económicas, sociales y políticas de la región. Dicha investigación proporciona una visión crítica de la forma en que Centroamérica se insertó en la economía mundial y presentó una perspectiva conjunta a pesar de la fragmentación que la región ha experimentado. En uno de los capítulos del documento, presenta los desafíos que enfrentan los países centroamericanos, más allá de una reorientación del sistema económico, para alcanzar una integración que les permitiría fortalecerse como bloque regional para aprovechar los beneficios del comercio mundial.

En 1970, Torres-Rivas publica “Desarrollo, integración y dependencia en Centroamérica”, documento en el que analiza el proyecto de integración económica centroamericana que surgió durante la década de 1944 a 1954 como una alternativa favorable para dinamizar a la sociedad total. El documento explora las modificaciones que fueron introducidas durante la década en análisis, más allá de los cambios económicos, dentro del sistema político y que desequilibraron el poder hegemónico presente en ese momento; estos fenómenos analizados luego fueron desarticulados por factores dinámicos. Adicionalmente, expone cómo los costos que implicaban las condiciones sociales y políticas de los años sesenta, distintas a aquellas que fueron provocadas en la década precedente, desfavorecían el desarrollo social centroamericano. Derivado de ello, establece los factores que explicaban el desarrollo de las economías de la región así como los principales desafíos que enfrentaba el bloque regional centroamericano para materializar una plena integración y la formación de un mercado común.

Luego, “Ocho claves para comprender la crisis en Centroamérica” es un texto que se publica en 1981 como parte del documento “Crisis del poder en Centroamérica”, en el cual el autor refleja su intento por comprender cómo se justifica un proceso en el cual el orden político debía ser alterado para construir la democracia en la región. Así, expone cómo la impaciencia colectiva ante los problemas y desequilibrios creados por el crecimiento económico así como la violación de los derechos de la sociedad generaron una ruptura entre la clase dominada y las clases dominantes, reforzada por una incapacidad estructural del Estado para resolver los problemas sociales y políticos que desembocaron en procesos revolucionarios en la región. Por tanto, Torres-Rivas expresa cómo la Centroamérica es resultado de la constitución de su sociedad burguesa, de su Estados y de sus clases, principalmente agrarias. Hacia el final del documento, presenta el efecto que las fuerzas internacionales generaban en el curso y eventual solución de los conflictos que se gestaban en la región.

En 1998, Torres-Rivas presenta “Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica”, documento en el cual examina las vicisitudes del cambio político que ocurren en Centroamérica para construir una democracia política. El autor reconoce cómo el desarrollo democrático centroamericano se ha gestado como un proceso histórico de construcción de ciudadanía políticas, de la ampliación de la participación pública, así como de la profundización en el uso de los derechos que la Constitución y las leyes establecen y regulan. Por tanto, expone cómo la democracia, aún sin consolidarse ni estar cerca de establecerse como consecuencia de factores que debilitan y menoscaban el principio de igualdad ciudadana, puede llegar a materializarse por medio del fortalecimiento del Estado y de la disminución de la pobreza como condición para la estabilidad democrática de los países de la región.

Finalmente, en 2018, a solicitud del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Edelberto Torres-Rivas escribe el que sería uno de sus últimos artículos el cual constituye un esbozo sobre su comprensión del Estado centroamericano. En dicho documento, expone sus ideas sobre la transición histórica de los Estados en Centroamérica, así como su apreciación respecto del papel de la política fiscal para la consolidación democrática en la región.

Edelberto Torres-Rivas es hoy en día uno de los más reconocidos intelectuales centroamericanos, destacado por su profunda responsabilidad académica pero también por su conciencia política y social. La presente edición de la Revista Centroamericana de Estudios Fiscales recoge estas cinco contribuciones académicas para rendir homenaje a quien ha liderado, motivado e inspirado el trabajo por una Centroamérica democrática, con paz, igualdad y desarrollo.

Carlos Alvarado Mendoza

La nueva opción: el proyecto de integración económica centroamericana¹

En relación con las posibilidades reales de desarrollo de la sociedad centroamericana, el hecho más sobresaliente en la década del sesenta lo constituye el proyecto de Mercado Común y la política integracionista que se configura como el esfuerzo más persistente por alcanzar mayores niveles de crecimiento económico de cuantos se han hecho en lo que va de este siglo y que se concibe como un proyecto más general de cambio social. El carácter de las fuerzas que dinamizan tal proceso y el marco histórico en el que el esfuerzo se realiza, sin embargo, imponen límites y restan potencialidad al proyecto que ha sido calificado como la gran alternativa para el desarrollo de la región centroamericana.

1. Un siglo de esfuerzos unionistas

Cuando a partir de 1951 los gobiernos centroamericanos replantearon la posibilidad de establecer y/o ampliar los vínculos económicos entre los cinco países teniendo presente las limitaciones derivadas de su deficiente participación en el mercado mundial y de una defectuosa constitución del mercado local, las decisiones tomadas por los Estados participantes respondían casi exclusivamente a consideraciones de política económica. En el último siglo hubo por lo menos tres intentos por establecer la vieja República Federal en sus términos políticos pero nunca se intentó aquel restablecimiento recogiendo las experiencias que condujeron a su fracaso: la ausencia de una articulación de intereses económicos comunes; la superación de la rivalidad regional asentada en un virtual aislamiento físico, el establecimiento de una administración eficiente con sentido unitario, etc.

De los intentos políticos realizados para reconstruir la patria centroamericana a partir de 1842 en que Guatemala se proclama formalmente Estado independiente abundaron algunos impulsados por la oligarquía liberal que siguieron la vía de la intervención militar.² Una década después, el 20 de junio

¹ Texto extraído de Torres-Rivas, Edelberto, Interpretación del desarrollo social centroamericano, División de Programación del Desarrollo del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, Chile, 1968, pp. 134–170.

² El más significativo de todos fue el impulsado por el General Justo Rufino Barrios, caudillo liberal de Guatemala que apoyado por los presidentes Zaldívar, de El Salvador y Bográn, de Honduras y con la tácita aceptación de Nicaragua y Costa Rica proclamó el 28 de febrero

de 1895 con el Pacto de Amapala, El Salvador, Honduras y Nicaragua formaron la República Mayor de Centroamérica que llegó a reunir una Asamblea Constituyente y a elegir como Presidente al salvadoreño José Rosa Pacas; un cambio violento en los gobernantes de El Salvador disolvió la República Mayor en noviembre de 1898. Otro esfuerzo notable fueron los llamados Pactos de Washington, de 1907, por los que un Congreso Centroamericano estableció tratados de Paz y Amistad, de extradición, una Oficina Internacional y la Corte de Justicia Centroamericana, que funcionó en la ciudad de Cartago (Costa Rica) desde mayo de 1908. El último esfuerzo unionista se intentó con motivo del centenario de la proclamación de la independencia de España; en enero de 1921 se reunió una Asamblea Nacional Constituyente, en la ciudad de Tegucigalpa con delegados de Guatemala, El Salvador y Honduras y se proclamó de nuevo la República Federal (conocida como la República Tripartita) que sólo alcanzó a emitir una constitución y a aprobar el Escudo y la Bandera patria.

En la postguerra el sentimiento unionista favoreció la firma por parte de los cinco países del istmo de la llamada Carta de San Salvador el 14 de octubre de 1951, que estableció la Organización de los Estados Centroamericanos –ODECA–; pero se trata ahora de un esfuerzo de carácter limitado que inicialmente sólo encontró la coincidencia en aspectos muy generales, tal como el propósito de buscar solución conjunta a los problemas comunes y promover el desarrollo económico, social y cultural mediante la acción cooperativa y solidaria.³ La ODECA funciona ahora como uno de los organismos que impulsan y coordinan el proceso de integración.

Probablemente la experiencia derivada de tantos fracasos intentados por la vía diplomática y que sólo perseguían la reconstitución jurídico-política de la vieja unión pesó tanto como las consideraciones derivadas del defectuoso funcionamiento de los sistemas económicos nacionales. La característica más sobresaliente de la economía centroamericana fue la tendencia al estancamiento crónico provocado por la persistencia de factores que desde la década del treinta expresaban ya una manera general de comportamiento del sistema en cuanto a sus limitadas posibilidades para impulsar el desarrollo. La lentitud en el crecimiento económico es atribuible en parte o fundamentalmente a que el mismo está vinculado a las tendencias y evolución que experimenta el sector externo de la economía, precisamente el que por el dinamismo de su primer momento se juzgó capaz por sí solo

de 1885 la unión centroamericana bajo forma unitaria asumiendo la jefatura militar de la República y convocando a los pueblos a elecciones de Asamblea Constituyente. La impulsiva conducta de Barrios precipitó el esfuerzo en una guerra civil, en la que murió el mismo Barrios.

³ ODECA, Carta Constitutiva en “Integración Económica Centroamericana”, Guatemala, 1959.

de impulsar el cambio de las distintas sociedades nacionales. La lentitud en la formación de un mercado interno o los límites estructurales que el mismo impone condujeron a considerar como imprescindible la constitución de un mercado horizontal aditivo, por momentánea o aparente que resultara tal respuesta, capaz de constituir estímulos suficientes para la inversión industrial, la diversificación económica y para dinamizar al conjunto de la sociedad. De ahí que esta vez no se iniciase el esfuerzo unionista como decisiones de poder a través de formulaciones jurídicas o programas de alcance legal sino por medio de medidas de mera conveniencia económica.⁴

Tal como ha quedado esbozado en el capítulo precedente, al largo período de estancamiento que va del inicio de la crisis mundial del 1930 hasta la postguerra, siguió una relativa reanimación que al final de cuentas sólo restableció los niveles de crecimiento que ya aparecían como posibles a finales de la década del 20 en una situación en la que la población centroamericana había saltado de menos de cuatro millones a 7.8 millones en 1950. Toda la década del 50 está signada por los mismos fenómenos de pérdida de impulso del comercio exterior a consecuencia de rebaja en los precios e inicio del sistema internacional de cuotas en la comercialización del café, y un lento crecimiento industrial cohibido por las estrecheces del mercado. En esas circunstancias, durante tal período, más que un cambio a fondo en la estructura productiva sólo se realiza un restablecimiento funcional del mismo, postergándose las medidas que pudieran proporcionar ocupación a la nueva población potencialmente activa, aumentar el ingreso y los niveles de vida, modernizar la agricultura orientada hacia el mercado interno y acelerar el proceso de sustitución de importaciones. En una palabra, la reducción en el ritmo de crecimiento señaló límites al cambio social que se creyó posible y que se erige como indispensable para la modernización de la sociedad centroamericana.

2. Dinámica social de la integración económica

Lo importante de los cambios sociales del último período, tales como aparecimiento de los grupos de clase media urbana, incremento de la educación popular, mayor dinamismo en la urbanización, ampliación de las funciones gubernamentales, etc., facilitaron en alguna medida un paulatino reacomodo de las fuerzas sociales en el terreno político. La hipótesis que se intenta formular para explicar tal situación es que el proyecto de mercado

⁴ Por comparación, el Mercado Común Europeo partió de típicas decisiones políticas y consideraciones que se movilizan a través de canales políticos; en la Comunidad Económica Europea la estructura institucional-estatal juega un papel destacado. Véase J.E. Meade, H.H. Liesner y S.J. Wells, *Case studies in European Economic Union*, Oxford University Press, 1962, y Walter Hallstein, *La unificación de Europa*, INTAL/BID, Buenos Aires, 1966.

común y, en general, toda la política integracionista, responde a una visión moderna de los nuevos grupos sociales que emergen más acusadamente en la década del cincuenta y entre ellos, los ligados al sector comercial-financiero y comercial-industrial, que ahora comparten en la mayor parte de los países centroamericanos el liderazgo y la dirección política con la burguesía agrario-exportadora tradicional. En este arreglo no siempre estable se insertan las clases medias, que aportan su potencialidad renovadora.

En esta corriente no se descarta, por supuesto, la acción integracionista de los monopolios internacionales como adelante se indica y que se apoyan en un clima que ya venía siendo preparado por grupos políticos e intelectuales desde el fin del último conflicto mundial. Pero los propósitos integracionistas de la década del cuarenta respondían a una búsqueda de mayor autonomía política y económica y en cierta medida no corresponden ya a los resultados obtenidos en la década del sesenta, en la que operan nuevas relaciones de dominación internacional y de interdependencia.

De tratarse objetivamente de una alternativa para el desarrollo centroamericano resulta indispensable examinar junto a la proposición anterior, el concurso de las fuerzas sociales que hacen posible la búsqueda y/o aprovechan tal coyuntura. La definición de una política renovadora que se expresa, por ejemplo, en el intento de utilizar instrumentos de la moderna política económica no corresponde a la tradición cultural de la oligarquía primario-exportadora, cuya gestión de clase, se supone, no hubiese podido converger en la acción desarrollista contenida en el proyecto de integración económica, limitada como estuvo durante largos lustros a la búsqueda, no siempre activa, en el exterior, de buenos precios para sus productos agrícolas. La dinámica de la dependencia limitaba objetivamente la visión reformadora de estos grupos, circunstancia que en los últimos tiempos no la impulsó ni siquiera a la búsqueda sostenida de nuevos mercados. No es casual que hoy día, por ejemplo, el sector cafetalero no intente organizar o articular sus intereses comunes con vistas a utilizar la integración económica o que aún no pueda presentarse como un sólido bloque regional frente a terceros países, a fin de obtener las ventajas relativas que dicha representación podría derivar del comercio internacional. El "mercado de compradores" y su correspondiente política de cuotas podría resultar menos dañino si el bloque centroamericano actuara como tal.

Por sus características, el proyecto desarrollista busca movilizar a nuevas fuerzas sociales que están presentes e interesadas en la promoción de un mercado nacional que las sustente y les facilite una participación en términos más favorables. En esta etapa de preocupaciones que se vuelven paulatinamente "hacia adentro" de los sistemas nacionales pero en medio de un marco mayor, no sólo cuenta la experiencia más o menos adversa

del pasado sino las posibilidades abiertas de compartir ventajas de orden económico o de insertarse convenientemente en la estructura política, que pese a todo empieza también a ampliarse. De ahí que la hipótesis explicativa anteriormente esbozada debe ser complementada con la que establece que el fortalecimiento y/o creación del mercado interior, la diversificación económica y la industrialización sustitutiva tienen como condición o resultante la existencia de un nuevo tipo de compromiso o alianza política y en virtud del cual se hace posible (u oportuna) la participación de nuevos actores sociales, tales como los empresarios industriales, nuevos sectores financieros ligados al sistema bancario en expansión y de manera más o menos directa, de grupos de clase media urbana en proceso creciente de tecnificación y burocratización.⁵

Si se trata efectivamente de intentos de reorientación del sistema económico a partir de impulsos que empiezan a surgir en el mercado nacional o que es posible crear con la ampliación y bajo el estímulo del mercado centroamericano, la condición de éxito de tal esfuerzo sólo puede encontrarse en un arreglo político de nuevo tipo que asegure la existencia de tales condiciones, lo que supone una reorganización del Estado con el concurso de las fuerzas sociales que estén en capacidad de aprovechar aquella coyuntura. ¿Significa esto una modificación en las pautas tradicionales de la dominación social y política? ¿Se expresa tal transformación en deterioro de la hegemonía terrateniente-oligárquica? El análisis de los hechos más sobresalientes en la década que está transcurriendo, período en que los esfuerzos integracionistas empiezan a cobrar forma, puede permitir insinuar una tendencia en tal sentido.

Los requisitos de esa modificación aunque de naturaleza compleja se refieren a la presencia de grupos de interés capaces de impulsar y aprovechar las oportunidades que establece en su camino la integración económica; tales grupos en Centroamérica sólo pueden ser aquellos que ya emergen en torno al comercio intensificado con la supresión de las barreras intrarregionales así como los grupos de empresarios industriales y de servicios – nacionales y extranjeros – a quienes beneficia de manera directa aquel intercambio. El otro supuesto se traduce en un tipo de ampliación “de facto” de la coalición oligárquica en virtud de la cual el peso específico de los sectores agrícolas tradicionales es proporcional y relativamente menos decisivo frente al que van cobrando los sectores ligados a las nuevas actividades productivas. En esta eventual “alianza” (que no es ni mucho menos explícita) cobran significación las capas medias nuevas, es decir, aquellas que son producto de los cambios estructurales que se perfila en la postguerra y cuya experiencia

⁵ Con lo anterior sólo se intenta situar tendencias muy generales que empiezan a insinuarse; ni en todos los momentos ni para todos los países son fáciles encontrar tales rasgos, por lo que debe tomarse lo descrito en un nivel preliminar, ánimo con el cual se les propone.

urbana y educacional las vuelve dependientes del aparato burocrático público y privado.

Pero en la medida que se trata de situaciones que empiezan muy lentamente a manifestarse es necesario dejar establecidos los alcances y las limitaciones que tienen desde su partida. Uno de los requisitos más importantes en el orden social es el mantenimiento, a expensas de la gran masa campesina, de la vieja estructura agraria cuya modificación y superación señalada por los críticos del sistema es condición sine qua non del desarrollo. En otras palabras, si este es estrechamente concebido como industrialización a outrance se hace garantizando la inmovilidad de la estructura agraria. Es esta una contradicción latente y seguramente la fuente de conflictos sociales que atentan contra la estabilidad política de los gobiernos centroamericanos.

Y junto a lo anterior está el hecho de que la ola modernizante no se proyecte hacia adentro y en profundidad de cada una de las cinco sociedades nacionales sino que se convierta en movimiento que se tolera porque crea situaciones nuevas en el marco "extranacional" o porque se reduce a un segmento del sistema económico. Aun no se reduce la distancia entre los problemas de la integración centroamericana y los problemas del desarrollo nacional particular; es decir, todavía no es estrecha la articulación de ambas dimensiones, nacional y regional, lo que significa que para tranquilidad de la burguesía centroamericana la acción enmarcada por la política del mercado común disocia hasta el presente los problemas de la integración y las modificaciones estructurales internas que el desarrollo supone.⁶

Hasta el momento la dinámica del proceso se reduce al perfeccionamiento de una zona de libre comercio y se trabaja para alcanzar una unión aduanera viable,⁷ de ahí que medidas ya establecidas como la supresión de aranceles, estímulos fiscales y barreras arancelarias protectoras se adopten con relativa facilidad y no despierten ninguna oposición. Desde esta estrecha perspectiva "integracionista" sólo se persigue establecer el marco dentro del cual el desarrollo económico y social es factible, es decir, que señala posibilidades

⁶ Otro aspecto relacionado con lo anterior es que el proceso de integración puede ocasionar trastornos al crecimiento económico nacional en aspectos como la balanza de pagos, divisas extranjeras, ingresos fiscales, manufacturas tradicionales, etc. Véase José Manuel Castillo, *op. cit.*, pág. 65 y sigs.

⁷ Estas diferencias se puntualizan en la Carta de La Habana, elaborada por la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Empleo, en 1948. Ese documento fue el antecedente del Convenio General sobre Aranceles Aduanero y Comercio (GATT), "en cuyo marco se han desenvuelto todos los procesos de integración económica regional en curso". A. Carrillo Flores, "La integración económica latinoamericana y los acuerdos de Punta del Este", *Revista de Comercio Exterior*, México, agosto, 1967. Véase también, Francisco Villagran Kramer, "Integración económica centroamericana", Ed. Universitaria, Guatemala, 1967, pág. 35 y sigs.

dentro del cuadro de condiciones favorables que se crean, pero sin que hasta el momento la dinámica del proceso se proyecte con fuerza propia para realizar una diversificación total.

En el momento de iniciarse el desarrollo “hacia adentro” se hacen viables ciertas formas de colaboración inter-regional que antes no eran factibles; en los países subdesarrollados la asociación se persigue para alcanzar etapas iniciales de desarrollo de tal suerte que es más una opción para realizar transformaciones internas que resultado de las mismas. Las causas estrictamente internas en el caso centroamericano no son exactamente corolario de modificaciones estructurales locales de las sociedades que se integran; antes bien, a esas modificaciones se les supone teóricamente posibles luego de alcanzada cierta etapa previa de asociación. Cosa distinta acontece cuando países industriales como los de Europa deciden vincularse estrechamente para alcanzar niveles superiores de desarrollo.

Pero en el camino hacia una comunidad económica se necesita descansar en un relativo dinamismo interno de las economías locales producto de transformaciones de la estructura social interna, por limitadas que aparezcan en su inicio; la ausencia de éstas ha llevado a afirmar a más de alguno que lo que se logra es la creación a nivel mayor de un “mercado de mendigos”. Resulta evidente que no puede haber integración con estancamiento.

Hasta el momento pareciera interesar más saber cuál es el tipo de integración que el desarrollo nacional reclama, que conocer el ritmo de crecimiento que asegure a la integración interzonal condiciones autosustentada aunque esta expansión, en su camino, produzca condiciones que entrañen alteraciones sustanciales del modelo “natural” de crecimiento.

De ahí que la “modernización” que todo este proceso debería completar apareje límites estructurales en las esferas de lo social, de lo económico y de lo político. Aunque desde una cierta posición analítica se insista en que la integración es una promoción de los empresarios centroamericanos, más influida por los hombres de negocios que por los políticos,⁸ no puede descartarse el hecho objetivo del origen y/o las vinculaciones sociales del empresario emergente con la burguesía agraria tradicional, de conformación oligárquica; esto entraña una limitación social que vuelve en última instancia solidaria la actitud de la clase propietaria en su conjunto frente a las presiones modificatorias del orden social vigente; en el terreno de la praxis histórica esta limitación significa hasta el momento la existencia de pocos conflictos de intereses entre los grupos dominantes. No se afirma la imposibilidad real

⁸Véase por ejemplo, la documentada obra del Dr. Villagrán Kramer, ya citada, y especialmente los capítulos I, VI, VII y IX.

de enfrentamientos abiertos sino simplemente que al presente pareciera operar un acuerdo tácito en el reparto de los frutos que el sistema ofrece. Los márgenes de resistencia al conflicto social son como se sabe, escasos en los sectores dominantes de los países subdesarrollados; sea debilidad o rigidez, lo cierto es que lo que podría manifestarse como una pugna interoligárquica abierta se acalla por el temor que despiertan tensiones y demandas insatisfechas de las masas, consideradas potencialmente peligrosas.⁹

En segundo lugar, en esta región el proceso de integración se proyecta esencialmente como crecimiento industrial a través de los mecanismos de la sustitución de importaciones (y aun más, como creación de un sector industrial de bienes de consumo). Pero el clima histórico en que tal esfuerzo se realiza – distinto de aquel que se formó en la década del treinta como producto de una radical contracción del comercio mundial – está señalado por las condiciones de expansión de las economías centrales y por síntomas adversos en el comercio exterior de la periferia. Tal situación se traduce por una parte, en una creciente participación del capital extranjero en la manufactura nacional, fundamentalmente norteamericano, que aprovecha con notoria facilidad las ventajas abiertas por la ampliación de los mercados nacionales,¹⁰ a las que se suman las medidas de estímulo y protección acordadas por los gobiernos de los países participantes; y por otra parte, por ritmos cardíacos de crecimiento del comercio de exportación y signos negativos en los términos de intercambio, que vuelven insalvable la llamada brecha externa. El establecimiento de una unión económica en Centroamérica determina nuevas formas de vinculación con las economías centrales en la medida en que los requisitos tecnológicos y las necesidades de capital, la experiencia empresarial e incluso hasta ciertas materias primas y/o bienes intermedios exigidos por el moderno proceso de industrialización son suministrados o provienen de las economías capitalistas más desarrolladas; esta redefinición de los términos de la dependencia señala los límites objetivos dentro de los cuales el proceso de modernización puede desenvolverse. La alianza con el capital extranjero por lo tanto no es un obstáculo a la modernización posible en sus trancos iniciales pero distorsiona el esfuerzo nacional y lo limita en sus perspectivas futuras tal como adelante se señala.

⁹ En la década que transcurre la sensibilidad de los sectores propietarios se ha agudizado al punto de utilizar formas violentas, para defender inexistentes amenazas del status quo.

¹⁰ Falta también el know how y de ahí que sea el capital extranjero el que se haga cargo de todos los nuevos renglones productivos (fertilizantes, refinerías de petróleo, neumáticos y cámaras insecticidas, bulbos eléctricos, etc.) y desnacionalice algunos renglones tradicionales (como ha sido el de las fábricas textiles) en otros casos, en las líneas de la vieja manufactura de bienes de consumo inmediato; la asociación con el capital norteamericano es el precio que debe pagar el empresario nativo para ampliar y modernizar sus instalaciones y poder operar a una escala mayor.

Una tercera limitación deriva de la ubicación social de los actores del proceso y de sus condicionantes ideológicos. Ya se habló de la contradicción que se gesta entre un proyecto de cambio social que se realiza inmovilizando una de las “partes” del sistema. Además aunque no existe ninguna formulación explícita al respecto es posible deducir de la “filosofía” integracionista algunas nociones sobre la “naturalidad” del proceso de cambio a la espera de mutaciones graduales de los mecanismos económicos. De los documentos hasta la fecha elaborados (Convenios, Tratados, declaraciones programáticas de los principales grupos de interés, etc.) en torno a la integración así como de los múltiples escritos apologéticos sobre la misma se descubre el interés o el convencimiento de que liberando las fuerzas del mercado se producirán, tarde o temprano, los cambios que por los antecedentes históricos deben ser parte de un deliberado y planificado esfuerzo de promoción total. Se confía en que una vez iniciada la transformación de un sector (o una parte del sistema) se transmitirá más o menos espontáneamente al resto de manera continua, gradual y automática. Tal manera de concebir el desarrollo moviliza supuestos teóricos hace mucho tiempo abandonados sobre la evolución social e ignora el carácter esencialmente discontinuo, contradictorio y conflictivo del cambio social. Y quizá más que los documentos oficiales sea la práctica concreta, diaria, de los órganos centroamericanos de integración, la que se dicte atendido sólo el comportamiento de algunas unidades económicas aisladas. Es esta una visión optimista pero ingenua del desarrollo.

Probablemente sea temprano para pasar a la verificación práctica de tal sospecha hipotética. Se está justamente en los límites entre una etapa que fue impulsada en base a simples acuerdos supraestructurales y la otra que requerirá una reorganización profunda del aparato productivo; es ahí donde se pondrá a prueba una política que aunque no es propiamente liberal tampoco se atreve a establecer centros vigorosos de decisión y planes generales de desarrollo. En esta nueva etapa habrán de empezar a perfilarse algunos de los límites que encuentra en su camino el actual proceso.

3. Los actores sociales en el proyecto de mercado común

Aceptada la perspectiva integracionista como formando parte de una irreversible pauta histórica es procedente examinar cómo se alteran o conforman las relaciones de clase en el seno del nuevo espacio económico en formación y qué modalidades adopta en las instituciones nacionales.

En tanto que sociedad subdesarrollada, por la situación que ocupa dentro de la división internacional de la producción, objetivamente impuesta, la nación centroamericana se mueve por una dinámica que está referida a un polo económico y político exterior. Y si en el siglo pasado, la posibilidad

de participación internacional estuvo dada por la preexistencia de factores que sólo tuvieron significación cuando la corriente de comercialización internacional las valoró, hoy día el posterior crecimiento de la sociedad centroamericana – dentro de los límites de ese mercado – no se podría realizar sin la absorción de recursos y técnicas que también corresponden al ámbito exterior. De ahí que el grupo en aptitud de realizar tal intermediación ya no pueda ser exclusivamente la oligarquía tradicional y que el Estado pero propiamente la burguesía industrial-comercial pasen a transformarse en la base social que el capital extranjero requiere para su eficaz implementación nacional. Tal intermediación diferencia típicamente la situación colonial de la situación de dependencia, cualquiera que sea la modalidad de esta última; esta nueva situación modifica las relaciones sociales en el interior de los países periféricos que se adaptan para recibir y aprovechar los nuevos flujos económicos y políticos que llegan del exterior; tales adaptaciones alteran las bases mismas del poder local y de todo el sistema de dominación imperante.

La política integracionista que pretende vincular más o menos rápidamente al sector moderno de cada uno de los sistemas nacionales en el mercado del espacio centroamericano, consolidará una burguesía regional aliada y penetrada por el capital extranjero; la actual dirección en las inversiones de este último permite postular tal tendencia. La alianza política de los intereses foráneos con la oligarquía terrateniente no se cambia sino se complementa por la asociación económica con las burguesías locales y de esta manera se estructura una nueva situación histórica de dependencia. Con frecuencia el aspecto político de esta situación aparece más visible que el lazo económico, ya sea porque internamente se deteriore la base de poder que sustenta la nueva coyuntura de desarrollo o porque sirve para consolidar alguna ventaja o concesión económica.

El clima favorable que ha creado en torno suyo el libre comercio junto a los incentivos fiscales y crediticios sólo podía ser aprovechado inmediatamente por los sectores industriales al remover capacidad ociosa instalada en sus empresas y por los comerciantes intermediarios en el libre tránsito acordado. Ha habido además un desplazamiento más o menos rápido de capitales de la agricultura a la industria y/o comercio, especialmente en El Salvador y Costa Rica, en la medida en que la rentabilidad de la inversión industrial empieza a ser más segura o más alta que la de los cultivos tradicionales (café) o de los modernos (algodón y caña de azúcar); no existe ningún apoyo documental en orden a establecer si también se ha producido alguna repatriación de las utilidades colocadas en el exterior provenientes de las ganancias cafetaleras de los años precedentes, y normalmente depositadas por sus propietarios en la forma de títulos y valores extranjeros o en simples cuentas en bancos del exterior.

El éxito de una política de sustitución de importaciones en el marco de tal situación histórica depende del arreglo que los grupos empresariales centroamericanos, bajo la protección y a veces con la representación del Estado, logren establecer entre sí y, paralelamente, con aquellas fuerzas decisivas que en el exterior están interesadas en aportar capital tecnología y experiencia.¹¹ En la movilización de tales factores productivos, la capacidad de regateo de los grupos económicos locales es mínima en términos de una eventual defensa del mercado nacional. Hay más posibilidades de acuerdo en cuanto al aprovechamiento de las condiciones existentes que en el de realizar un esfuerzo por ampliarlas. Tal debilidad estructural mas la ideología desarrollista sostenida por la burguesía industrial en proceso de consolidación arrollaron con los iniciales planteamientos nacionalistas de los movimientos populares centroamericanos de la postguerra; ese nacionalismo era resultado de la eclosión política de las capas medias y populares urbanas en aquel período en que se creyó encontrar condiciones propicias para el florecimiento nacional.

Lentamente y condicionado por el impulso originalmente acordado al proceso se camina hacia la “Centroamericanización” de los grupos económicos dominantes locales en medio de situaciones de conflicto transitorio; todo conduce, sin embargo más bien a la cooperación estrecha hasta alcanzar arreglos institucionales de tipo supranacional. La tendencia integracionista, por lo demás, no excluye sino implica la “cooperación antagónica” en el ámbito local y regional. Las zonas de conflicto tienen relación con la formación relativamente desigual de los sistemas económicos de los cinco países de la región, en el sentido de que las ventajas posibles son función de ese distinto punto de partida.

Removidos los grupos propietarios en su visión local y alertados por una perspectiva de beneficios potenciales, el mercado común se empieza a definir por la existencia de grupos sociales (dominantes) con intereses concurrentes, por encima o a pesar de las típicas “barreras” nacionales; los intereses de clase a escala mayor sustituyen la vinculación “nacional” de base

¹¹ Las inversiones directas norteamericanas a finales del siglo pasado – 1897 – alcanzaban 12 millones en las plantaciones bananeras; a finales de la década del 40 se desplazaron lentamente a la distribución de combustible, exploración petrolera y algunos servicios y en la década del sesenta a la producción manufacturera; es notable el rol cada vez más importante de los préstamos oficiales y privados que pasaron del 32 por ciento del total de la inversión norteamericana en 1955 al 65 por ciento en 1963. A fines de 1964 la deuda externa de la región llegaba a 370 millones de dólares, o sea un 50 por ciento más alto que la de 1962 (estimada en 250 millones). Algunos mecanismos no permiten, sin embargo, conocer las cifras reales que son naturalmente más altas que las oficiales. Véase “Centroamérica: análisis del sector y de su relación con el desarrollo”, Instituto, 1967, pág. V-11.

estrecha y un fortalecido propósito común los estimula atendiendo más que a consideraciones localistas a las determinaciones estratégicas del mercado así ampliado.

En esta situación resalta el empuje renovador de los empresarios salvadoreños, que constituyen el núcleo más capitalizado y emprendedor de los cinco países; algunas razones explican la relativa certeza de que en este país el sector privado es el mejor preparado para sacar provecho de la coyuntura; por una parte la frontera agrícola se alcanzó hace tiempo y en medio de una gran presión demográfica,¹² lo que obliga a buscar nuevos renglones de actividad fuera de la agricultura y por otra, se trata de la burguesía cafetalera con la más alta concentración del ingreso y que más rápidamente impulsó la modernización relativa de la agricultura. La desigual distribución de la riqueza social en El Salvador y la oferta de trabajo en aumento han facilitado el crecimiento del sector secundario.¹³ El Salvador ha recibido además, proporcionalmente los mayores aportes de capital extranjero en los últimos 6 años.

Por el contrario, Honduras y Nicaragua, que nunca llegaron a contar con una agricultura de exportación en el pasado, se ha resentido largo tiempo de la falta de grupos económicos que encabecan la consolidación del sistema interno; en Honduras el liderazgo económico estuvo siempre enajenado al inversor extranjero y el enclave agrícola inhibió en lo que va de este siglo hasta la integración física del territorio, aislando entre sí las más importantes regiones del país. En Nicaragua sólo es reciente el florecimiento de una diminuta capa empresarial de agricultura moderna pero sin la experiencia relativa para realizar una adecuada inversión industrial; además hay una confusión de las esferas política y económica al nivel de los administradores del Estado que perjudica a ambos.

Hasta el momento pareciera que los principales beneficiarios comerciales del Mercado Común fueran los productores guatemaltecos, pero corresponde a los salvadoreños y costarricenses las mayores posibilidades a largo plazo, especialmente en este último, que tiene una distribución más equitativa del ingreso y mayor poder de compra, más mano de obra calificada, mejores sistemas de comunicación y comercialización, así como mayor estabilidad política que el resto de los países de la zona.¹⁴

¹² 122 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a la densidad de 25 habitantes para el total de Centroamérica, en 1960. Segundo Compendio Estadístico Centroamericano, UN, 1963.

¹³ Entre 1950 y 1957 se amplió la capacidad productiva y la tasa de formación bruta de capital alcanzó un promedio del 20 por ciento, lo cual es una cifra alta en términos relativos. Ver "Análisis y proyecciones del desarrollo económico", VIII. El desarrollo económico de El Salvador, N.U., CEPAL, México, D.F., 1959, pág. 4-5.

¹⁴ Véase, Aaron Segal, "La integración económica centroamericana", Comercio exterior,

Dos hechos más facilitan la comprensión del papel que están jugando los grupos empresariales centroamericanos; uno, es el proceso múltiple de asociación al capital norteamericano como condición sin la cual no logran establecer los términos de su nueva participación supranacional o de su “modernización”. El otro, se refiere al apareamiento de numerosos “organismos intermedios” de alcance centroamericano que agrupan intereses gremiales específicos de la clase propietaria¹⁵ y que han surgido no sólo para articular los intereses del sector privado en su correspondiente rama al actuar como grupo de presión sino también para contribuir institucionalmente al control, colaboración y coordinación de la política de los órganos rectores de la integración.¹⁶

En algunos países centroamericanos, el apareamiento de empresas públicas ha contribuido a la participación de estas organizaciones gremiales del sector privado en la dirección de aquellas empresas; pero últimamente, se ha encargado – prácticamente – a esas organizaciones “intermedias” de la atención de aspectos de política económica tradicionalmente reservados al dominio de las instituciones gubernamentales, tal como la determinación y realización de la política cafetalera y algodonera. Sin embargo, los organismos “intermedios” que se aluden, participan como consultores en los organismos rectores del mercado común, donde influyen considerablemente. Aún no es posible detectar una tendencia “corporativizante” del Estado, dado el funcionamiento de estos organismos gremiales pero si el ámbito de su influencia aumenta, pasarán a desempeñar funciones paraestatales; hay una delegación de funciones públicas cuando aspectos del comercio exterior son tratados regularmente por las agrupaciones de interés privado. Estos intereses se aseguran así, desde afuera y desde adentro del Estado, un predominio indisputable¹⁷ en todos los asuntos relacionados con la integración. En esta misma declaración, los industriales centroamericanos piden participación activa, con voz, en el Consejo Económico Centroamericano y en el Consejo Ejecutivo del Tratado General.

publicación del Banco de Comercio Exterior, D.F., marzo, 1966 y José Manuel Castillo, *op. cit.*, pág. 146.

¹⁵ A la fecha se han “federado” a través de asociaciones o cámaras, el sector de los transportistas, Compañías aseguradoras, empresas de publicidad, comerciantes, textiles, banqueros, hoteleros, agencias de turismo, distintas ramas manufactureras, etc.

¹⁶ Véase el Pronunciamento de la FECAICA en la Segunda Convención de Industriales Centroamericanos, celebrada en Guatemala, agosto de 1966.

¹⁷ La Federación de Cámaras Industriales de Centroamérica fue el primer organismo gremial admitido como consultor en el organismo ejecutivo del mercado común, la S.I.E.C.A. En su declaración se pedía “... que la FECAICA se convierta en órgano de consulta de la SIECA (Secretaría de la Integración Económica Centroamericana).

La “desnacionalización” apuntada en párrafos anteriores no se realiza sin ciertos conflictos manifiestos¹⁸ y en medio de un proceso que es una virtual integración de intereses entre una metrópoli externa y las locales. La integración “entre” países subdesarrollados adquiere rasgos de asociación entre la burguesía de éstos y los de la economía central; las posibles “contradicciones” entre ambos apenas expresan la debilidad de la burguesía local y las modalidades de su dependencia.

Los intereses comerciales y/o industriales todavía aparentan ser o se disfraza tras demandas “nacionales”; en esa virtud en el seno de los organismos directores¹⁹ se reproduce automáticamente una identificación de ambos niveles, el particular y el nacional; este, en representación de aquel y el interés particular estableciendo los contenidos de la “representación nacional”. Hasta ahora las situaciones de conflicto entre los grupos propietarios de los cinco países se expresan en una dimensión que llamamos “horizontal”. Son enfrentamientos casi siempre por “nacionalidad”, por ejemplo como cuando Honduras amenazó con retirarse del Mercado Común de no dársele un tratamiento preferencial en el régimen de industrias a crearse; pero esa situación es paulatinamente sustituida por conflictos en la “vertical”, es decir, enfrentamiento por sectores económicos, por ejemplo, los que ya se vislumbran entre terratenientes tradicionales e industriales innovadores.²⁰ Esto posiblemente se produzca en la llamada tercera fase del Mercado Común en la que el problema importante es aumentar el esfuerzo multinacional para volver claramente interdependientes las cinco economías nacionales.²¹

Las relaciones entre los grupos económicos se están pues modificando a medida que se generaliza el libre comercio y la presión de los intereses en pugna se hará mayor cuando la unión aduanera desate completamente

¹⁸ Los textiles centroamericanos han protestado por el gradual desplazamiento que sufren a manos de inversionistas norteamericanos; igual protesta hubo por la desnacionalización de la industria hotelera y las compañías nacionales de Seguro; los banqueros salvadoreños han tratado de oponerse en los meses de septiembre y octubre de 1967 a la competencia del First National City Bank y contra la autorización que estaba por acordarse al Banco de Londres y Montreal.

¹⁹ El complejo institucional de la integración comprende en este caso los que han sido creados por el Tratado General, es decir, el Consejo Económico Centroamericano – formado por los Ministros de Economía de los cinco países participantes –; el Consejo Ejecutivo del Tratado y la Secretaría Permanente – SIECA –; también los órganos secundarios de la integración que tienen actividades específicas que atender, como el Banco Centroamericano de Integración, el ICAITI, la ESAPAC, etc.

²⁰ O la pugna por ejemplo entre una fábrica recientemente inaugurada de fertilizantes y grupos de agricultores locales estimulados por intereses importadores afectados en El Salvador.

²¹ Empieza ya a definirse una política regional para el desarrollo a través de relaciones de mercado más estables, como ya se da en el sector comercial. J.M. Castillo, *op.cit.*, Cap. IX.

las fuerzas de mercado al establecer la movilidad total de los factores de producción. De ahí que se empiece ahora a hablar de un crecimiento equilibrado para reducir la tendencia natural a la concentración del desarrollo industrial en uno o pocos polos modernos – a costa del resto de la región –; las líneas de “colonialismo” interno obedecen a tendencias irrecusables del propio sistema capitalista que es difícil, en una economía no planificada, evitar.

Este juego de fuerzas sociales conduce a la cristalización de una interdependencia múltiple al nivel del nuevo espacio económico mayor y a una redistribución del poder social que ya no pasa necesariamente por la categoría de lo nacional strictu sensu, sino de grupos de interés centroamericanos. La libre movilidad de capitales y la inversión multinacional exigida por la FECAICA²² es uno, entre otros factores, que establecen tales pautas. En esta apertura juegan un papel decisivo las fuerzas internacionales del mercado, que condicionan las modalidades reales de aquella interdependencia, sus límites y potencialidades; las relaciones de dependencia, como se apuntó, se refuerzan en esta etapa en que la economía nacional se expande internamente y se debilita en lo externo en la medida que es más vulnerable a factores y decisiones del centro económico y político.

La tendencia integradora del capital financiero, consecuencia del proceso de acumulación capitalista a nuevos niveles, rebasa ampliamente en la década actual las fronteras nacionales de los países periféricos dentro de los cuales se movían. En tal coyuntura histórica, junto a los elementos internos ya supuestos en líneas anteriores, cualquier intento de explicación de la nueva situación tiene que considerar la movilización de excedentes de capital de los países más desarrollados que buscan el camino de la inversión industrial en el exterior.

La hipótesis plausible por lo tanto en la explicación de esta etapa, es que el proyecto de desarrollo nacional concebido en la política del Mercado Común no solamente responde a impulsos y decisiones internas, de los grupos dirigentes centroamericanos para consolidar su dominación y redefinir de esta manera las posibilidades del sistema, sino también para establecer nuevas condiciones de vinculación entre estos sectores, las sociedades periféricas en conjunto y las economías centrales; es decir, nuevas modalidades de inserción al mercado mundial. La exportación de capital a la periferia impulsa hoy día la formación de un sector industrial que responde obviamente más a los intereses del inversionista foráneo y menos a las necesidades estratégicas de la sociedad nacional; este hecho cobra significación en una zona donde la inversión extranjera generalmente se localizó en la agricultura de exportación y vinculado a ella, en los servicios públicos.²³

²² Véase la Declaración de la FECAICA, citada.

²³ El flujo de capitales extranjeros a largo plazo se incrementó rápidamente entre 1950/1963.

Otro aspecto de aquella inserción al mercado mundial es que tanto las exportaciones, que continúan siendo decisivas como factor dinámico y la capacidad para importar, contradictorio requisito de la industrialización sustitutiva, están determinadas también por el funcionamiento y la potencialidad de los centros industriales. Las fluctuaciones (con una tendencia histórica a la baja) en los precios de los productos de exportación y/o el reducido poder de compra del mercado mundial, especialmente el norteamericano, el más importante consumidor de los productos agrícolas centroamericanos ha vuelto aun más inequitativo ese comercio. De ahí que la integración no alcance a resolver los problemas del desequilibrio externo, sino que por el contrario lo vuelva más agudo en la medida que se soluciona ahora aquel desequilibrio por la vía del endeudamiento externo.²⁴

4. Las clases medias y los sectores populares

En páginas precedentes se ha incluido a los sectores medios urbanos como formando parte de las fuerzas sociales nuevas, de reciente emergencia y de visión modernizante; las sociedades centroamericanas aun no cuentan con un estrato medio cuantitativamente importante, (salvo Costa Rica, pero incluyendo una burguesía rural media); los mecanismos económicos que facilitan su apareamiento ceden en importancia a otros requisitos que como el educacional o los canales políticos y burocráticos se adelantan facilitando chances de movilidad ascendente.

Las formas políticas que las relaciones sociales en trance de modificación adoptan, tienen como denominador común en esta región la continuación liberal de las formas excluyentes de la "democracia oligárquica", manifestada en la defensa cerrada del status de privilegio social; aunque las bases del poder social y político se alteren lentamente no se produce en un sentido favorable a una mayor participación activa de los sectores populares; así puede verificarse de inmediato al apreciar el sentido y la dirección que la política integracionista adopta actualmente.²⁵ En virtud de una cierta reanimación económica – cuya duración y profundidad son cuestionables – la adhesión de los sectores medios centroamericanos se facilita a través de dos mecanismos

²⁴De un promedio anual de 20.8 millones de dólares en 1950/54 alcanzó 70 millones en 1955/1959 y de 91.6 millones en 1960/63. La tasa de incremento entre 1953/63 se ha estimado en un 16 por ciento anual. Centroamérica: análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico, citado.

²⁴ Todo esto puede ser caracterizado como una larga etapa de crisis en las formas de la dominación oligárquica-tradicional pero que no es posible analizar aquí por el tema y propósitos de este trabajo.

²⁵ Todo esto puede ser caracterizado como una larga etapa de crisis en las formas de la dominación oligárquica-tradicional pero que no es posible analizar aquí por el tema y propósitos de este trabajo.

que son testimonio en sí mismos de la limitada y contradictoria realidad en la que operan: la participación en el consumo y la participación en el gobierno.

El flujo comercial estimulado por el gradual debilitamiento en las barreras arancelarias y la reactivación en la industria ligera en las líneas de la alimentación y el vestido posibilitó el acceso a ciertos bienes de consumo que corresponden simplemente a patrones universalizados en la postguerra, pero limitados casi a las mencionadas capas medias urbanas. Tal consumo, que corresponde solo a los niveles más elevados del ingreso promedio²⁶ ha encontrado sin embargo sus propios límites al no incorporar paralelamente a nuevos grupos sociales con capacidad suficiente para participar; de ahí que la producción supera ya al consumo en algunos rubros y en otros está llegando a un punto de ruptura en ese equilibrio.²⁷ Otro aspecto aún más crítico desde el punto de vista de la formación del mercado interno es que la tasa de expansión demográfica es mayor que el crecimiento de la demanda en circunstancias que debería ser a la inversa, si el cambio social proclamado pudiera facilitar la integración al consumo manufacturero a los grupos sociales hasta ahora ajenos al mismo, tales como las masas campesinas (acentuadamente las indígenas) e incluso los habitantes pobres de las pequeñas ciudades centroamericanas.

La participación en el consumo corresponde a expectativas propias de un estrato social con una relativamente incrementada movilidad en una época en que las posibilidades de satisfacer tales expectativas crecen tanto menos cuanto los rápidos ritmos de su expansión. Pero en la etapa inicial de aquella participación, experimentada sobre todo en lo que va de la presente década, satisfacer determinados patrones de consumo actúa como mecanismo compensador de tensiones; y aunque no siempre se correspondan determinadas esferas de consumo "moderno" con ventajas sustantivas en el nivel de vida, su expresión en el nivel individual y en la atmósfera competitiva que viven estos sectores actúa como eficaz vehículo integrador. Y paralelo a ello, existe la sospecha de que los patrones de consumo no siempre se modifican en el sentido de favorecer la preferencia de los artículos de

²⁶ En Centroamérica, el 1% de la población absorbe el 25% del Producto Bruto Interno, mientras que el 25% participa en el 50%. En el extremo el 74% de la población se queda con el 25% del PBI restante; un cálculo aproximado supone la existencia de un mercado consumidor que no llega a los 4 millones de personas actualmente. A. Segal, *op. cit.*

²⁷ Por ejemplo, los productos de alambre (alambre espigado, clavos, remaches, etc.) alcanzó los 42.000 toneladas en 1965 y la demanda será apenas de 35.000 toneladas en el año 1969. Los artículos como radios, televisores, bombillas, duplicaron su demanda entre 1953/64 y la producción interna se triplicó. En las ramas intermedias (1953/64 la producción industrial se elevó en 127% y la demanda en un 88%; en minerales no metálicos la demanda creció en un 41% para esas mismas fechas y la producción interna aumentó en un 73%. Centroamérica: análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico. Citado. (III-9 y sigts.)

producción nacional; la demanda en los niveles de ingreso más altos de la sociedad es satisfecha desde hace largos años de práctica colonial con productos extranjeros, vale decir en el lenguaje de hoy día, de productos manufacturados en los Estados Unidos.²⁸

No sólo los grupos altos y medios, por supuesto, son sujetos del llamado “efecto de demostración” en el sector de la distribución y el consumo; en estos últimos los mecanismos simplemente han profundizado sus efectos volviendo más extensas sus consecuencias; el irracional desajuste que este tipo de consumo apareja, se irradia a los niveles populares urbanos a través de una industrialización que señala e impone expectativas y determina consumos que no corresponden a las prioridades que socialmente el desarrollo económico debería atender. La televisión por ejemplo viene a ser el símbolo de una participación de sujetos subocupados, semianalfabetos y con una corta expectativa de vida.

De paso señalamos que al trasladar el problema – de la distribución y el consumo – al punto de partida – de la estructura de las fuerzas productivas – se encuentra un avance relativo en el proceso de sustitución de importaciones que en buena medida expresa los logros alcanzados en la década último en la industrialización; hasta 1965 la producción que sustituye importaciones de bienes de consumo equivalió al 8 por ciento del total de las mismas.²⁹ La industria centroamericana abastece el 63 por ciento de las necesidades industriales del mercado: En América Latina es el 83 por ciento.

Se dice que los sectores medios también han aprovechado el clima general creado por el proyecto de unión económica para utilizar de nuevas maneras o crear mecanismos de participación política. Líneas arriba se dijo que en los últimos años los grupos comerciales e industriales son los más activos gestores de la integración centroamericana así como sus más directos beneficiarios. Sin embargo, en sus orígenes, más que la gestión de estos grupos, se facilitó

²⁸ El aumento notable en las facilidades del transporte aéreo han ido conformando – de hecho – una oferta alrededor de los centros ubicados en Ciudad de México y Miami y abiertos como mercado a los consumidores de más altos ingresos de la sociedad centroamericana; utilizar productos importados por parte de la clase media es importante como “símbolos” de status y continúa siendo relativamente fácil a través del turismo.

²⁹ En su conjunto, Centroamérica exportaba en 1964 casi lo mismo – en términos porcentuales – de lo que hacía cuando se integró al mercado mundial: 98.2 por ciento en 1900 y 94.8 por ciento en 1964 de materias primas y alimentos de origen agrícola. Pero aunque el comercio con el resto del mundo permanezca casi igual al preexistente a la formación del Mercado Común, la estructura interna se ha modificado notablemente; el intercambio de productos agrícolas era del orden del 80 por ciento en 1950/53 y actualmente, 1961/63, las manufacturas cubren un 60 por ciento de ese comercio. Este último se hace casi exclusivamente entre Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Centroamérica, análisis del sector externo, citado.

la puesta en movimiento de los tratados bilaterales por la elaboración de una ideología desarrollista de clase media que identifica desarrollo nacional con industrialización y que encontró coincidencias, al expresar tal orientación desde los organismos estatales, con aquellas que en la década del 50 empiezan a formular organismos técnicos internacionales como la CEPAL; la coincidencia de opiniones movilizó en grado variable a los gobiernos centroamericanos en cuyo seno los tecnócratas de clase media son influyentes; la iniciativa de estos corresponde a propósitos que no siempre se explicitan, quienes por lo demás sólo avizoran posibilidades de ascenso y consolidación social a través de los canales del sector público en una economía en expansión.

De ahí que ese mecanismo que satisface a los grupos medios es el estímulo recibido en el proceso de tecnificación, profesionalización y burocratización, todos aspectos del mismo fenómeno de diversificación de las funciones del Estado, ahora aumentadas con las necesidades institucionales del mercado común. De estos grupos medios se recluta al cuerpo de expertos y cuadros administrativos que la adopción y realización de decisiones de moderna política económica vuelve indispensables; ya se estableció que en razón de su visión modernizante es posible hoy día por ejemplo proyectar la utilización de un marco supra-nacional de crecimiento, establecer políticas a largo plazo, intentar la planeación regional y, en general, un enfoque más racional en la utilización de oportunidades y recursos. Se está en el inicio de una etapa cuya madurez está lejana; pero nada de la situación centroamericana contemporánea podría ser entendido sin aludir a las formas de relación social que intentan hacerse presentes en el surgimiento de estos grupos; también a la sombra protectora del sector privado se incorporan ingenieros y diseñadores, contadores y publicistas, abogados y economistas. Los factores estructurales que facilitan la emergencia de estos grupos medios, así como la consolidación de su status social no ha sido creada por los canales de la integración económica que sí facilita, en cambio, la continuación y ampliación de la tendencia. Al igual que en el resto de América Latina, es notoria la influencia política de estos grupos, entendido funcionalmente como el grado de participación en las instancias nacionales de decisión; aunque la estructura de partidos es notoriamente deficiente e inestable el juego político, estos sectores participan y actúan generalmente como gestores o mandatarios de otros intereses. La importancia social de la “coparticipación” de los grupos medios está sin embargo relativizada por la circunstancia histórica de su domesticación política prematura; ninguno de los movimientos políticos de clase media, con la excepción de Costa Rica, alcanzó una larga supervivencia en el resto de la región, incluyendo a Guatemala con su experiencia del decenio 1944/54; todo parece empujarlas a una situación de dependencia económica y sicosocial de la burguesía y aunque no es un sector decididamente “apolítico” se transforma paulatinamente en “conformista”.

La circunstancia última que les significa no haber tenido aún su “gran oportunidad”, por la que los grupos medios se convierten en factor de equilibrio político en una coyuntura crítica, posiblemente explique también el tipo de actuación o el papel del Estado en el proceso de desarrollo y sus dificultades para darle una dimensión decididamente empresarial en el terreno económico; es decir, una coyuntura que permitiera la ampliación y fortalecimiento del sector público aún a costa o a consecuencia de la lánguida “iniciativa” privada que todavía continúa exigiendo condiciones de invernadero para su crecimiento.

Los sectores populares están aún al margen de los actuales planes de desarrollo; al margen en su sentido activo como beneficiarios así como fuerzas sociales con capacidad de presión efectiva o de influencia en el nivel decisorio. La predicción de que la industrialización es el camino viable para que los países periféricos absorban el sobrante de mano de obra producido por el crecimiento vegetativo o creado por la expulsión rural no ha resistido la prueba; en los últimos quince años ha disminuido en términos relativos la ocupación industrial y ha crecido en términos absolutos y relativos el número de desocupados urbanos;³⁰ por otro lado, las oportunidades ocupacionales, el nivel de salarios o la redistribución directa o indirecta del ingreso hacia las áreas sociales marginales no están decididamente al centro de las preocupaciones integracionistas.

Que las clases asalariadas y en general los grupos populares paguen el precio del crecimiento o que este esfuerzo se realice sin incorporarlos activamente pareciera corresponder a un propósito definido de los grupos dominantes; esta evidencia, por lo demás, está en la esencia misma de las relaciones de clase que el establishment supone.³¹ Pero esto tiene consecuencias en cuanto al desarrollo social que también ha sido inscrito como objetivo básico a alcanzar en la formación del mercado común; la estrategia de los grupos dirigentes actuales no pasa por la creación de mecanismos que hagan posible la defensa y representación de los otros intereses sociales en juego, que es el otro aspecto de la participación popular; esto es simplemente una situación derivada de las condiciones internas a cada país, en los cuales la organización gremial de los grupos laborales está virtualmente prohibida o entrabada, con la excepción de Costa Rica.³²

³⁰ En 1950 el porcentaje de personas ocupadas en el sector manufacturero fue de 10.8 por ciento y en 1965 apenas había alcanzado el 11.4 por ciento del total; la tasa de desocupación en cambio – para períodos iguales – creció de 1.4 por ciento a 5.1 por ciento.

³¹ La constitución del Consejo de Defensa Centroamericano y las funciones que se atribuye desde la partida, no dejan lugar a dudas acerca de la “filosofía” desarrollista que anima a los grupos de poder dominantes, hoy día, en América Central. Véase Declaración al suscribirse el convenio constitutivo, en Guatemala, 14 de diciembre de 1963. Según el Arto. 25 de ese convenio, el Consejo actúa como órgano de consulta de la ODECA

³² “El argumento que aducen algunos técnicos y empresarios para explicar los éxitos

En el nivel predictivo se supone que la satisfacción de las presiones de los sectores obreros y el reconocimiento de su existencia como grupos de interés podría dinamizar el esfuerzo por la asociación común, tanto a nivel local como regional; ello porque de manera indirecta la atención a las demandas laborales obligaría al sector empresarial a preocuparse por mejorar la productividad y a renovar las instalaciones fabriles sin descontar por supuesto el incremento en el poder consumidor de la masa. Sin embargo, todo ello supone una alteración del inestable equilibrio de poder que excedería al precario modelo de desarrollo hoy perseguido por los grupos propietarios. Se han hecho varios intentos por incorporar formalmente a los organismos rectores de la integración a la representación obrera³³ pero ni aún en ese nivel es satisfactorio lo obtenido; también se han encaminado otros esfuerzos para agrupar en una organización centroamericana a los dispersos sindicatos locales a fin de “participar en forma responsable y efectiva en todo el proceso de la unidad e integración de América Central”.³⁴

5. Estado, integración y dependencia

Al intentar hacer un exámen crítico de los logros alcanzados en la presente década por las sociedades nacionales del istmo y especialmente aquellos que se inscriben en el marco de la asociación económica se ha hecho indispensable referirse a algunos aspectos cuya concreta inmediatez no acreditan necesariamente su importancia, así como otros que se encuentran referidos sectorialmente; pero no pueden ser entendidos en su complejo dinamismo estos aspectos si no se alude globalmente al proceso de cambio que afecta al sistema en su conjunto, así como a su significación dentro de un marco históricamente determinado.

alcanzados por el mercado común es precisamente que los ‘políticos’ y los ‘líderes sindicales’ no han tenido ingerencia alguna. La política, según sostienen, obstaculiza la integración y los sindicatos plantean exigencias que retrasan el desarrollo del mercado común, como alza de salarios y otras prestaciones, F.V. Kramer, *op. cit.*, pág. 295.

³³ Los sindicatos centroamericanos afiliados a la ORIT han logrado crear un Consejo Sindical Centroamericano, que fue finalmente aceptado como órgano de consulta del Consejo de Trabajo y Previsión Social de la ODECA. Véase F. Villagran Kramer, *op. cit.*, págs. 300-320.

³⁴ Acaba de fundarse la Confederación Centroamericana de Trabajadores (abril 1966) que de partida se asigna un rol en los términos del Artículo 1° de sus estatutos: “Convencidos los trabajadores centroamericanos que nuestra promoción personal y colectiva depende de los esfuerzos de integración centroamericana, y que sin el control, participación y vigilancia de los trabajadores, la integración puede ser la trampa mortal tendida por los monopolios y que daría nacimiento a una concentración supranacional de poder capitalista, hemos decidido fundar la CCAT abierta a todas las fuerzas laborales democráticas del istmo, a fin de participar en forma responsable y efectiva en todo el proceso de la unidad e integración de América Central ...” *Boletín de la Integración*, publicado por I.N.T.A.L., abril 1966, página 11-12.

En el análisis del cambio social intentado destaca el papel del Estado sin cuya activa presencia los actores sociales que concurren al mercado por sí mismos se hubiesen mostrado incapaces de enfrentar las tareas que aquellas transformaciones exigen. Sólo a través de la gestión estatal cobran sentido los intereses y las relaciones de los grupos sociales que en la sociedad centroamericana promueven el crecimiento; sin embargo, el sistema político que pretende alzarse como la representación de todas las fuerzas sociales de la sociedad se muestra sujeto a condiciones de un doble carácter que dan al desarrollo general del proceso rasgos contradictorios. Por una parte, crisis en aquel intento de representatividad a consecuencia del debilitamiento de la base social de los grupos dominantes y que ha conducido en más de una oportunidad a cuestionar la legitimidad del orden político que se establece; esto que podría inscribirse en el marco general de la crisis de la dominación oligárquica se caracteriza en la mayoría de los países centroamericanos por la utilización de la violencia física como expresión última de aquella dominación de clase, la exclusión del juego político a la representación de importantes grupos sociales y en último término la parálisis en el proceso de democratización del sistema. Pero tarde o temprano el desarrollo sin democratización paralela establece límites a aquel propósito; el desarrollo político forma parte del desarrollo general.

Por otro lado y como exigencias implícitas en el crecimiento económico, se produce una ampliación relativa de la actividad pública en sectores no tradicionales de su actividad, en los últimos años, por exigencias del crecimiento interno y del compromiso de la integración en camino. Pero el incremento de las responsabilidades oficiales también encuentra dificultades que se relacionan con la crisis del orden político. El sector público no estaba preparado para jugar un papel decisivo en el proceso de desarrollo y concretamente para impulsar en el nivel nacional las reformas que la unión económica necesita indispensablemente; menos aún para participar en el nivel regional con centros vigorosos de decisión autónoma.

El problema puede ser visto de otra perspectiva. Por una parte los grupos de la burguesía reclaman para sí, explícitamente o de hecho, el convertirse en los artífices – y beneficiarios – de la expansión económica; es decir, en última instancia se quiere que las inexorables leyes del mercado fortalezcan las actividades y los grupos económicos dominantes pero bajo la protección estatal. Las medidas a que obliga el proyecto de mercado común desdibujan las formas liberales del Estado para convertirlo en el centro planificador, impulsor y hasta ejecutor de aquellas tareas básicas; sin embargo, y al mismo tiempo, hay fuerzas que se oponen a tal transformación: a partir de la medida preliminar de la liberación del comercio intercentroamericano, los partidarios de dejar en “libertad” a las fuerzas del mercado empujan una política que

asegure la libre empresa sin ningún tipo de restricciones pero en un clima de sobreprotección estatal, es decir, "libre" empresa pero no en condiciones de libre competencia sino bajo la decidida tutela del Estado y a través de formas acusadamente monopólicas de producción y distribución. Y en lo que respecta al Estado, aunque teóricamente se le juzga como factor clave en el desarrollo económico y social, no se constituye como factor dinámico por las limitaciones que le imponen los grupos sociales que lo condicionan y dirigen. Es decir, el sector público funciona como implementador no siempre eficaz de los requerimientos del sistema económico desde el punto de vista de los sectores propietarios. La participación del sector público en la actividad económica general puede establecerse tentativamente al relacionar el gasto público con el Producto Interno Bruto centroamericano que para 1965 alcanzó un 13.8 por ciento. En cierta manera hasta podría hablarse junto a la relativa expansión de la actividad oficial de una crisis ya no propiamente política sino orgánica; hay un deterioro progresivo de la situación fiscal que se manifiesta en la decreciente participación del Estado en la inversión total centroamericana³⁵ así como un mayor endeudamiento interno y externo, que en el último decenio se ha triplicado al pasar de 114.4 millones de dólares en 1955 a 430 millones en 1966.

A lo largo de este trabajo se ha hecho reiteradamente alusión a la relativa ampliación de las funciones estatales; aunque esto es cierto, éstas se producen en el seno de un sistema político en crisis que relativizan la importancia de tales transformaciones; contribuyen a disminuir el fortalecimiento del Estado, tanto el peso específico de los intereses oligárquicos tradicionales como las formas que en general, la burguesía establece para el desarrollo de la sociedad nacional y que refuerzan los lazos de dependencia establecidos en el momento mismo de la gestación de aquella sociedad en las últimas décadas del siglo pasado.

Algunos autores suponen que a medida que el proceso de integración se desarrolla, se produce un desplazamiento del centro de control de decisiones políticas desde la élite externa hacia las unidades del sistema.³⁶ Este desplazamiento se va acentuando a medida que se van involucrando en el proceso mayor número de sectores; esto correspondería a lo que Etzioni llama el proceso de "internalización" del control,³⁷ hipótesis que probablemente ha sido ideada para procesos de integración política en áreas desarrolladas. En Centroamérica la situación, tal como se ha descrito, es otra; las funciones

³⁵ El ahorro público en relación a la inversión total bajó del 48 por ciento en 1960 al 31.6 por ciento en 1966.

³⁶ Véase Ricardo Cappeletti, Características y requisitos del proceso de integración entre un conjunto de naciones subdesarrolladas, Conferencia N° 3, pág. 2 y sigts., mimeografiado, Buenos Aires, 1967.

³⁷ A. Etzioni, Political Unification, citado por R. Cappeletti, op.cit.

que continúa realizando en el área periférica del sistema capitalista mundial han determinado una estructura económica, social y política interna de un carácter dependiente; de ahí que se diga que tanto la integración económica como el proceso de industrialización y modernización que supone redefine los términos de esa dependencia., sin alterarlos cualitativamente y por supuesto, sin que las anteriores formas desaparezcan totalmente.

En la consolidación del Estado nacional la estrategia integracionista tiene efectos igualmente contradictorios; la unión aduanera y la integración industrial por ejemplo, establecerán pautas de interdependencia entre los cinco sistemas nacionales que se traducirán en limitaciones en el ámbito de decisión política local para buscar formas de colaboración supranacional que necesariamente restringen la “soberanía” constitutiva del Estado; sin embargo esta interdependencia podría facilitar el acceso a mecanismos de decisión autónoma a nivel regional. Frecuentemente se postuló que al abandonar las líneas tradicionales de participación en el mercado mundial – lo que implica una transformación radical en el perfil monoexportador agrícola – y al tener éxito en una política de fortalecimiento del mercado interno – que supone una reorganización agraria y una redistribución radical del ingreso – surgirían condiciones para la consolidación del Estado nacional en Centroamérica, especialmente a partir de las situaciones sociales y políticas que acompañarían la modernización del sistema. En esta encrucijada, abandonar el marco limitado de la nación para recuperar la dimensión política e histórica de la vieja República Federal de Centroamérica podía proyectarse como la tentativa viable de autonomía a que podía aspirar una área periférica.

Sin embargo, las fuerzas y tendencias más visibles no parecen conducir a una soberanía centroamericana cualitativamente superior; la interdependencia aún no es ni mucho menos la deseable y apenas empiezan a considerarse como necesaria, pero difícil, la constitución de órganos políticos de decisión supranacional. Por lo demás, el crecimiento económico o el desarrollo integral de una sociedad no apareja necesariamente, en abstracto, el debilitamiento de los vínculos de dependencia. Estos se encuentran asociados a la dinámica de las relaciones sociales internas, en donde pueden o no primar los intereses susceptibles de reivindicar la formación de bases nacionales para la expansión económica, fortalecer el Estado como centro autónomo de decisiones políticas y liquidar o alterar las viejas formas de vinculación al mercado mundial. Pero los pasos dados en la integración económica no han sido precedidos por cambios políticos que conduzcan a la consolidación de un Estado regulador y empresario no han facilitado la consolidación de grupos productores nacionales;³⁸ hasta ahora, es sólo integración de los

³⁸ Véase el trabajo citado de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, Capítulo V y especialmente el Apartado 3, pág. 162 y sigts.

sectores “modernos”, léase comerciales e industriales, sin que esta dinámica alcance las estructuras agrarias ni se acompañe de una política distributiva que facilite la participación popular en el consumo y en la vida política.

La participación del Estado es imprescindible en el desarrollo industrial y agrícola, donde la magnitud de las inversiones a realizar o de los obstáculos sociales por remover exceden la capacidad del ahorro privado en el primer caso o la capacidad de modernización y auto-expansión del sector terrateniente en el segundo. Sin embargo, un Estado fuerte socialmente y por lo tanto capaz de asumir las responsabilidades políticas de una reforma estructural a fondo prerequisite una sólida alianza de clases en el nivel nacional y centroamericano que hoy no tiene posibilidades de realizarse. La planificación y el desarrollo trascienden así sus límites económicos y adquieren un perfil definitivamente político; con la integración en camino por lo tanto vuelve a plantearse el problema del desarrollo y la autonomía; la comunidad económica proyectada, como se estableció líneas atrás, reproduce desde sus mismos orígenes las fases que conducen a la asociación creciente entre el sistema industrial central y el que emerge, subordinado, en la periferia; por lo demás, la secuencia, salvando las singularidades nacionales y el clima histórico es casi la misma que realizaron los países latinoamericanos que, como Argentina o Brasil, se adelantaron en su proceso de desarrollo; o dicho de otra manera, dentro del marco de la dinámica del mercado mundial, en el cual la economía norteamericana es dominante, la integración económica se proyecta como un esfuerzo para repetir en Centroamérica el proceso por el cual ha transcurrido ya el desarrollo de las sociedades latinoamericanas dependientes que más se adelantaron en ese proceso, sin posibilidad de recoger tal experiencia, evitar las desventajas o reforzar los méritos que allí pudo adoptar. Con base en esa experiencia puede suponerse que la industrialización en la periferia refuerza la dependencia y aunque obviamente implica una cierta diversificación económica, no se convierte en el pivote de un crecimiento autosustentado dinámico ni genera por sí misma una corriente de modernización hacia los otros sectores; se posterga la producción agrícola a continuar su lento crecimiento vegetativo, con todas esas limitaciones que ya hicieron crisis; así el sector primario continuará siendo “el talón de Aquiles” del sistema. Y mientras tanto, a un nuevo nivel, la sociedad centroamericana en trance de asociación continúa con los vínculos que en su momento determinó su perfil agrario-exportador reforzados ahora por los de la inversión extranjera en la industria y la progresiva deuda externa. Paradojalmente, Centroamérica expande su sistema económico y al mismo tiempo este se vuelve más vulnerable; hay un crecimiento sin desarrollo, sin democratización y sin autonomía.

Bibliografía

Adler, J. He, E. R. Schlesinger y E. C. Olson; Las finanzas públicas y el desarrollo económico, FCE, México, 1952.

Alvarado, Juan Antonio, Tratado de .caficultura práctica, Vol. I y II, Guatemala, Tipografía Nacional, 1936.

“Análisis y proyecciones del desarrollo económico, XI”, El desarrollo económico de Honduras, Naciones Unidas, México, 1963.

“Análisis y proyecciones del desarrollo económico, XI, Nicaragua”, Naciones Unidas, Nueva York, 1966.

“Análisis y proyecciones del desarrollo económico, VIII”, El desarrollo económico de El Salvador, Naciones Unidas, CEPAL, México, 1959.

Bagú, Sergio, Economía de la sociedad colonial: ensayo de historia comparada de América Latina, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1949.

Cappeletti, Ricardo, Características y requisitos del proceso de integración entre un conjunto de naciones subdesarrolladas, Conferencia N° 3, a mimeografo, Buenos Aires, 1967.

Cardoso F. H. Enzo Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina, (Ensayo de interpretación sociológica), INSTITUTO, Santiago, Chile, 1967.

Carrillo Flores, Antonio, “La integración económica latinoamericana y los acuerdos de Punta del Este”, en Comercio Exterior, México, agosto, 1967.

Castillo, Carlos Manuel, Growth and integration in Central America, Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1966.

Centroamérica: análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico, INSTITUTO, Vol. I y II, Santiago, 1966-67.

Cibotti, R. y F. Weffort, Características sociológicas del Estado, INSTITUTO, 1965.

Coronel Urtecho, José, Reflexiones sobre la historia de Nicaragua –de Gaiza a Somoza–, Tomo I y II, Instituto Histórico Centroamericano, León, Nicaragua, 1962.

Cuadra Cea, Luis, Aspectos históricos de la moneda en Nicaragua, Ed. Banco Central, Managua, 1963.

Cuenca, Abel, El Salvador: una democracia cafetalera, ARR-Centro Editorial, México, 1962.

Choussy, Felix, Fases de la evolución de la industria del café en El Salvador, Economía Agrícola Salvadoreña, Biblioteca Universitaria, San Salvador, 1950.

Desarrollo económico y social de Nicaragua, Informe Gubernamental, CIES, México, 1962.

Díaz Rozzotto, Jaime, El carácter de la revolución guatemalteca, Ed. Horizonte, México, 1958.

Durón, R., Bosquejo histórico de Honduras, Ministerio de Educación Pública, Tegucigalpa, Honduras, 1966.

Economía de Guatemala, Seminario de integración social guatemalteca, Publicación N° 6, Vol. I, Ed. Ministerio de Educación Pública, 1958.

El desarrollo económico de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, Escuela de Ciencias Económicas y Sociales, N° 1, San José, 1958.

El financiamiento externo de América Latina, publicación de Naciones Unidas, New York, diciembre de 1964.

El sistema monetario de Honduras hasta 1950, Ed. Banco Central, Tegucigalpa, Honduras, 1951.

Esbozo de la situación económico-social en las materias más relacionadas con seguridad social en la República de El Salvador, Ministerio de Trabajo, El Salvador, 1949.

Euceda Gómez, Arturo, Esbozos de historia económica de Honduras - Los orígenes de la economía hondureña, Escuela de Economía, Tegucigalpa, Honduras, 1967.

_____, "Una contribución al conocimiento de la estructura social de Honduras", en Economía Política, publicación de la Facultad de Economía, N° 15, Tegucigalpa, Honduras, 1966.

Evaluación de la integración económica centroamericana, Ed. Naciones Unidas, 1967.

Facio Brenes, Rodrigo, La federación de Centroamérica. Sus antecedentes, su vida y su disolución, ESAPAC, San José, Costa Rica. 1965.

_____, Estudio sobre la economía costarricense, Ed. Surco. San José, Costa Rica, 1962.

Fortín Magaña, Romero, La Constitución de 1886 y su proceso histórico, El Salvador, Universidad de El Salvador, 1944.

Frank, John G., "Feudalismo o capitalismo en América latina", Monthly Review, octubre, 1964.

_____, "La inversión extranjera en el subdesarrollo latinoamericano desde la conquista colonial hasta la integración neoimperialista", Revista Desarrollo, Bogotá, Colombia, 1967.

Furtado, Celso, Formación económica del Brasil, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.

_____, Desarrollo y subdesarrollo, EUDEBA, Buenos Aires, Argentina, 1964.

Góngora, Mario, El origen de los inquilinos de Chile Central, Ed. Universitaria, Santiago, Chile, 1964.

Guzmán, David J., Apuntamientos sobre la topografía física de El Salvador, San Salvador, 1883.

Hoselitz, Bert, "El desarrollo industrial de El Salvador", Revista de Economía de El Salvador, Depto. Estudios Económicos, Tomo VIII, N° 25/28, El Salvador, 1956.

Kepner, Ch. D. y J. H. Soothil, El imperio del banano, Ed. Triángulo, Buenos Aires, Argentina, 1957.

Krehm, William, Democracia y tiranías en el Caribe, Ed. Vida Nueva, Chile, 1954.

Las empresas públicas del istmo centroamericano, Ed. ESAPAC, San José, Costa Rica, 1966.

Las inversiones extranjeras en América Latina, Naciones Unidas Nueva York, 1955.

Lemus, Bernardo, Las vías para el desarrollo de Guatemala, Facultad de Ciencias Económicas, Guatemala, 1966.

"Los instrumentos del Mercado Común Centroamericano" en ESAPAC, serie Economía y Finanzas, N° 415, San José, Costa Rica, 1965.

Levin, Jonathan V., The export economies, their pattern of development in historical perspective, Harvard University Press, Massachusetts, 1959.

Mariños Otero, Luis, Honduras, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1963.

Marure, Alejandro, Bosquejo histórico de las revoluciones de Centroamérica, Vol. I y II, París, 1913,

Medina Echavarría, José, Aspectos sociales del desarrollo económico, Ed. Solar-Hachette, Buenos Aires, 1965.

Memorias de la Secretaría de Fomento del Gobierno de Guatemala, Tip. Nac., Guatemala, 1910, 1918 y 1924.

Mintz, Sidney W., "La plantación y la reforma agraria", en Revista Interamericana de Ciencias Sociales, 2a. Epoca, Vol. 2, N° 1, Unión Panamericana, Washington, 1963.

_____, "The folk-urban continuum and the rural proletarian community", The American Journal of Sociology, LIX, September, 1953, págs. 136-143.

Mondragon C., R., Tendencias del desarrollo económico en 1925/1952, Tegucigalpa, Honduras, 1955.

Monteforte Toledo, Mario, Guatemala, monografía sociológica, 2a. Ed., Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1965.

Mosk, Stanford A. "The coffee economy of Guatemala, 1850-1918; development and signs of instability", Inter American Economic Affairs, Vol. 9, N° 3, 1955.

Myint, H., Economía de los países en desarrollo, RIALP, Madrid, 1965.

Napky, Marina O. de y Victor M. Rheinboldt, Deuda pública de Honduras, 1951-1965, Departamento de Estudios Económicos, Banco Central, Tegucigalpa, Honduras, 1965.

Paredes, José Luis, La experiencia de la reforma agraria en Guatemala, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Escuela de Economía, Guatemala, 1964.

Parker, Franklin D. The central american republics, Oxford University Press, auspiced by Royal Institute of International Affairs, Londres, 1965.

Pinto Santa Cruz, Aníbal, Chile un caso de desarrollo frustrado, Ed. Universitaria S. A., Santiago, Chile, 1962.

Quijano Obregón, Aníbal, Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica, División de Asuntos Sociales de CEPAL, a mimeógrafo, 1967.

Resúmenes estadísticos, Ed. Gobierno de Costa Rica, San José, 1895.

Rodríguez Vera, E., Apuntes para una sociología costarricense, San José, Costa Rica, 1953.

Segundo compendio estadístico centroamericano, Ed. Naciones Unidas, México, 1963.

Solorzano Fernández, Valentín, Evolución económica de Guatemala, Seminario de Integración Social, Publicación N° II, (reimpresión), Guatemala, 1963.

The Worlds Coffee, Studies of the principal agricultural products on the world market, International Institute of Agriculture, FAO, Roma, 1947.

Torres-Rivas, E., "Las clases sociales en Guatemala", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Guatemala, 1962.

Tosco, M., H. Herman y otros, Deuda pública de Honduras, Ed. Banco Central, Tegucigalpa, Honduras, 1952.

Vidal, Manuel, Nociones de historia de Centroamérica, 7a. Edición, Ministerio de Educación, Dirección General de Publicaciones, El Salvador, 1966.

Villagran Kramer, Francisco, Integración económica centroamericana, Ed. Universitaria, Guatemala, 1967.

Vinelli, Paul, J. Marquez, A. McLeod y J. González del Solar. Estudio sobre la economía de Honduras, Misión del FMI, Banco Central de Honduras, Tegucigalpa, Honduras, 1950.

Wallich, H. C. y J. H. Adler, Proyecciones económicas de las finanzas públicas, un estudio experimental en El Salvador, Fondo de Cultura Económica, México, 1949.

Wickizer, V. D., The world coffee economy, Stanford, EUA, 1943.

Wolff, J., "Evolución y estructura del mercado bananero mundial", Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícola, Vol. VIII, N° 2.

Young, Arthur N., La reforma financiera en Honduras, Banco Central, Tegucigalpa, Honduras, 1957.

Desarrollo, integración y dependencia en Centroamérica¹

El clima eufórico de la segunda postguerra abrió para las sociedades centroamericanas la posibilidad de superar el modelo de desarrollo económico y social que desde mediados del siglo XIX venía funcionando y que en el momento de su constitución facilitó el cumplimiento de dos finalidades básicas: el establecimiento de lazos económicos con el exterior y la consolidación de una estructura política interna, de fachada liberal pero de contenido social oligárquico que aún perdura. En efecto, con la producción cafetalera Centroamérica se constituye como una sociedad agroexportadora, con la excepción de Honduras donde la minería primero y el banano después fueron las principales actividades.

El análisis de los problemas del desarrollo en la sociedad centroamericana permite establecer líneas de conocimiento que, por una parte, son comunes para el resto de América Latina, y por la otra, ejemplifican con rasgos específicos las modalidades que el cambio social y económico adquiere en esta región periférica. Las repúblicas centroamericanas llegan a la década del treinta como apéndices agrarios de las economías centrales. La crisis mundial de aquella fecha señala el inicio de la crisis de todas las estructuras nacionales ligadas al café, y en general, a la economía de exportación. Así, quedaron al desnudo fuerzas y rasgos de persistente vigencia histórica que, por su magnitud y duración subrayaban la falta de viabilidad del sistema agroexportador. Las características más sobresalientes del comportamiento del sistema a partir de 1930 hasta fines de la postguerra fueron el estancamiento económico y la dictadura política; ésta surge como una necesidad que expresa las limitadas posibilidades democrático-liberales de la oligarquía nacional.

A partir de 1945 se inicia la crisis propiamente política de la llamada república liberal, no tanto porque comiencen a insinuarse nuevas formas o vías para el crecimiento económico sino debido a que se intenta modificar el orden político anterior basado en formas autoritarias y exclusivistas de gobierno. Lo primero tiene relación con los intentos de industrialización, que desde la década del cincuenta se ha convertido en sinónimo de desarrollo, y lo segundo alude a la aparición de nuevos grupos sociales en la estructura política,

¹ Texto extraído de Torres-Rivas, Edelberto, Desarrollo, integración y dependencia en Centroamérica, Estudios internacionales, Año 3, N° 4 (12), (enero – marzo 1970), pp. 489–511.

especialmente las capas medias urbanas, que manipulando el descontento popular acumulado en los largos años de estancamiento, presionaron por una apertura del sistema y para asegurarse nuevas formas de participación social.

Este trabajo presenta sumariamente el análisis del último período (1944-54) que desemboca en el proyecto de integración económica centroamericana y que se presenta como la alternativa favorable para constituir un nuevo marco económico e institucional dentro del cual se espera dinamizar la sociedad total. Los hechos económicos más significativos son, para este lapso de tiempo, el surgimiento de nuevos productos de exportación (algodón, carne y azúcar) que no implican una alteración sustancial en la estructura del comercio exterior; la declinación del enclave bananero y la modificación de las condiciones en que opera en la plantación extranjera; la aparición del capital norteamericano en la naciente industria manufacturera y finalmente, un vigoroso impulso en el comercio intercentroamericano, que removió la capacidad ociosa de la industria tradicional, pero que no ha correspondido a una política regional de industrialización autónoma.

Durante estos veinte años se introdujeron en el sistema político modificaciones de diversa significación histórica entre los grupos sociales dominantes, siendo lo más importante el desequilibrio de la hegemonía oligárquico-terrateniente y el apareamiento de grupos de interés social ligados a la industria, las finanzas y a otras actividades productivas nuevas. En los primeros años de la postguerra surgieron en casi todos los países de la región movimientos populistas encabezados por líderes y orientados ideológicamente por la clase media. Dichos movimientos facilitaron la liquidación de los gobiernos militares surgidos en la época de la crisis mundial del 30, intentaron modernizar la estructura del Estado y establecer un sistema institucional de partidos y organizaciones obreras. Dentro de esta categoría de "populismo" centroamericano se incluyen movimientos y gobiernos tan diversos como los que encabezaron Arévalo y Arbenz en Guatemala, Figueres en Costa Rica y Villeda Morales en Honduras y en alguna medida, Osorio, en El Salvador. Sin embargo, el desequilibrio institucional y la crisis social pasan a constituir síntomas crónicos del debilitado sistema político; con la importante excepción de Costa Rica, los sectores sociales dominantes –donde continúa influyendo poderosamente la oligarquía cafetalera– han intentado resolver a través de formas militar-autoritarias las causas de la crisis política y las ambigüedades y limitaciones del proceso de cambio; en los últimos años se ha acentuado la tendencia a poner fuera de la legalidad las luchas sociales y a excluir de la participación política a importantes sectores, negándose de esta manera el ideario reformista que en la postguerra defendieron los movimientos populares y los ideólogos de la clase media. De ahí que la violencia surja en

más de algún país centroamericano como una forma anormal de participación política.

En relación con las posibilidades reales de desarrollo de la sociedad centroamericana, el hecho más sobresaliente lo constituye el proyecto de constitución de un mercado común, como etapa culminante de una política integracionista que se configura como un esfuerzo persistente por alcanzar niveles más altos de crecimiento económico en el conjunto de una situación donde el “modelo” agrario-exportador no podía ya asegurar condiciones favorables al desarrollo.

Originalmente el camino de la integración económica fue concebido como un proyecto general de cambio social a través del cual era posible alcanzar el doble propósito de reconstituir la unidad centroamericana, rota en la década del cuarenta del siglo XIX (cuando se disolvió la república Federal de Centroamérica); y asegurar condiciones de mayor autonomía e independencia y disminuir así los tradicionales vínculos de dependencia establecidos con el mercado capitalista mundial, a mediados del siglo pasado. De tal suerte que la integración económica fue presentada de manera programática como sinónimo de desarrollo e independencia nacional. Sin embargo, el carácter de las fuerzas sociales que actualmente dinamizan el proceso y el marco histórico en que tal esfuerzo se desenvuelve, imponen límites y restan potencialidad a lo que se considera el camino viable para el desarrollo de esta región.

Los esfuerzos de carácter político-militar para alcanzar la unidad centroamericana dominaron hasta la década del 40 de este siglo y jalaron una reiterada cadena de fracasos, que probablemente pesaron en el ánimo de los actuales responsables de las decisiones públicas. Por ello la reconstitución jurídico-política de la vieja República Federal se ha dejado como objetivo a largo plazo para impulsar en cambio medidas pragmáticas de conveniencia económica. No es posible hacer en este trabajo el recuento de aquellos esfuerzos y de estas medidas; basta mencionar que en la postguerra se difundió rápidamente una ideología –difusamente expresada– de contenido *nacional-desarrollista* que suponía, por una parte, que la situación de subdesarrollo es solamente una etapa en el camino hacia la sociedad industrial de tipo europeo o norteamericano y, por la otra, que la industrialización podría resolver todos los problemas sociales y económicos heredados del desarrollo *inducido desde afuera*; la realidad evoluciona, sin embargo, en otra dirección.

Tal era el clima cuando en 1951 la CEPAL aprobó a solicitud de los gobiernos centroamericanos la resolución 9-IV que constituye el fundamento del Programa de Integración Económica.² Hasta 1957 transcurrió una etapa de

² Esta resolución, aprobada en el 4º Período de Sesiones de CEPAL, estableció el Comité de

estudios y de logros preliminares en el campo institucional, a través de la suscripción de numerosos tratados bilaterales que condujeron en 1958 a la necesidad de utilizar instrumentos multinacionales. En junio de ese año se suscribió el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración, que liberó los productos originarios, conforme una lista anexa y señaló un periodo de 10 años para alcanzar la Zona de Libre Comercio. La culminación jurídico-institucional de este proceso se alcanzó con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Managua, Nicaragua, diciembre de 1960), con la excepción de Costa Rica que no adhirió hasta 1962. Con este documento, el libre comercio pasó a ser la regla general al otorgar libre tránsito a todos los productos naturales y manufacturados -originarios de las sociedades participantes, con excepciones específicas. El Tratado creó además los organismos correspondientes: el Consejo Económico, de máximo nivel decisorio; el Consejo Ejecutivo, de nivel técnico y la Secretaría Permanente (SIECA) encargada de coordinar y dirigir la práctica de la aplicación de los tratados, convenios y disposiciones vigentes. Junto a estos instrumentos jurídicos y administrativos han sido creadas otras instituciones complementarias tales como el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial, la Escuela Superior de Administración Pública, el Consejo Monetario y muchos otros de especialización sectorial.

Dinámica social de la integración económica

Por sus características, el proyecto desarrollista contenido en el mercado común busca movilizar nuevas fuerzas sociales que están interesados y/o se apoyan sobre la promoción de un mercado nacional capaz de asegurar continuidad y dinamismo al sistema económico. Pero ninguna reorientación de política económica hubiera sido posible sin que previamente se hubiese alterado en alguna medida el sistema de dominación establecido y cambiaran ciertos rasgos tradicionales del Estado liberal. Los años que siguieron a la postguerra, permitieron en Centroamérica alguna modificación de la base social de la dominación política tradicional, aunque en última instancia sólo se trate de una ampliación relativa, *de facto*, de la coalición oligárquica, en virtud de la cual el peso específico de los grupos agrario y comercial-exportadores es proporcional y relativamente menos decisivo.

Cooperación Económica, formada por los Ministros de Economía de la región; los objetivos iniciales eran modestos: “desarrollar la producción agrícola e industrial y los sistemas de transporte en forma que promueva la integración de sus economías y la formación de mercados más amplios, mediante el intercambio de sus productos, la coordinación de sus planes de fomento y la creación de empresas en que todos o algunos de tales países tengan interés”.

Apoyados en general sobre la coyuntura favorable del comercio exterior, se posibilitaron algunos cambios sociales significativos, tales como el surgimiento político de grupos de clase media urbana y la organización gremial de nuevos sectores de interés social, el incremento de la educación popular, tendencias crecientes de la urbanización (especialmente de las ciudades capitales), ampliación de las funciones del Estado acompañadas de una relativa modernización de la administración pública y una expansión del sector terciario. La hipótesis que se intenta formular, por lo tanto, es que el proyecto de mercado común y, en general, la política integracionista, responde a una nueva visión y a actitudes modernas de los grupos sociales que emergen más acusadamente en la década del cincuenta, en especial los ligados al sector comercial-financiero e industrial, que ahora comparten en la región el liderazgo y la dirección política del Estado junto a la burguesía agrario-exportadora; en este arreglo circunstancial, por lo demás no siempre estable, se han ajustado a la estructura estatal importantes grupos de clase media que, renunciando a sus anteriores objetivos radicales, aportan alguna potencialidad renovadora a la estructura de la sociedad en transición.

A partir de 1945 comenzaron a manifestarse en el panorama político en Costa Rica, El Salvador y Guatemala nuevas fuerzas sociales que pugnan por un cambio sustancial en las relaciones internas de dominación y en las establecidas con el mercado internacional. La crítica antioligárquica fue una constante de tales movimientos políticos y era obvio que los terratenientes cafetaleros no podían ser ya los protagonistas de la nueva situación de mercado que se buscó establecer, ya que como clase no podían tener interés en una política de desarrollo donde adquirirían mayor importancia las actividades urbano-industriales. Las presiones a favor de la industrialización aparecen, por eso, como objetivo político policlasista en el centro del cual se busca hacer del Estado el responsable y ejecutor del proyecto, y no como reivindicación histórica de una determinada clase social. Es decir, no coinciden la demanda por la industrialización con una dinámica de algún sector empresarial emergente y en conflicto con los resabios "feudales" de la economía.

De ahí que se considere que toda la política económica que apunta hacia el fortalecimiento del mercado interior, la diversificación económica nacional y la industrialización, y más aún, hacia la planificación y el control estatal expresan una situación de poder distinta; aquella política económica, en efecto, tiene como condición la posibilidad de un nuevo tipo de alianza o de arreglo político en el que ya no sólo predominan los intereses tradicionales de la oligarquía. Esa apertura se alcanzó de manera precaria en la región y fue mediatizada por las relaciones de dependencia que se refuerzan en los últimos años. De ahí que sea pertinente preguntarse si puede haber industrialización

sin cambios profundos en la estructura agraria, como también conocer las modalidades que adopta este proceso, impulsado desde el Estado por diversos grupos sociales divergentes y sin la presencia de un sólido grupo empresarial privado.

Después de casi una década de esfuerzos por la industrialización sustitutiva en el marco de la política de integración, es posible empezar a conocer algunas de esas modalidades, así como las limitaciones que actualmente el crecimiento económico enfrenta. Por otro lado, en el nivel político ha quedado establecido que la crisis de las formas tradicionales de dominación sólo ha servido para probar la extraordinaria vitalidad histórica de los grupos ligados a la actividad agroexportadora y, a la inversa, que la emergencia de nuevas fuerzas sociales en el juego político no significan que esos grupos tradicionales hayan aceptado las condiciones de modificación de sus propias bases de prestigio social y de poder económico.

Por el contrario, una de las condiciones de la eventual alteración del statu quo que supone la integración económica, es el mantenimiento de la vieja estructura agraria a costa de la gran masa campesina. En otras palabras, el crecimiento económico concebido como industrialización deja de lado, sin modificación a largo plazo, las relaciones sociales semipatrimoniales establecidas con la peonada campesina y las mantiene, contradictoriamente, en parte marginadas de la economía monetaria. Es esta una de las contradicciones insalvables de la mecánica integracionista, en la medida que se convierte sólo en integración del pequeño y naciente sector moderno de los sistemas nacionales, a costa del resto del mismo y en especial de los grupos sociales más necesitados de mejorar su participación en el ingreso y en el consumo, o de recibir ventajas sociales y políticas por largo tiempo postpuestas.

Probablemente sea el aspecto social el más importante de toda la política desarrollista contenida en el programa de la integración aplicado en la última década. ¿En beneficio de quién se realiza la integración económica? ¿Cuáles son las fuerzas sociales que la dinamizan y bajo qué condiciones? Es bien conocido el problema de las opciones sociales y la diferente manera como se reparten los frutos y las cargas que el desarrollo económico implica; no cabe duda que los grupos o clases sociales de la sociedad centroamericana obtienen dividendos distintos, casi en relación inversa a su contribución real, ya que los mecanismos existentes en la estructura política así lo establecen de manera absolutamente consciente y "natural".

Las condiciones sociales y políticas actuales favorecen exclusivamente a un sector social; los grupos propietarios en general y, más específicamente, los sectores industrial-comercial-financieros de origen nacional y extranjero;

excluyen, casi sin concesiones, a la clase obrera y a los extendidos sectores populares. El sector asalariado ni siquiera ha recibido beneficios indirectos tales como una ampliación de la seguridad social o una eficaz implementación de la legislación laboral y de la protección social; algunos grupos medios urbanos se satisfacen hasta ahora con su participación como grupo técnico-burocrático en la relativa expansión del sector privado y público o aportando su cuestionable capacidad de consumo.

Las ventajas y los costos sociales así determinados obedecen a una inspiración claramente oligárquica en el estilo de la dominación política y a una voluntad conscientemente expresada de hacer pagar el precio del desarrollo a los sectores sociales que, probablemente, son los únicos que podrían dinamizar el proceso de crecimiento.

De esto se deriva otra limitación importante para el desarrollo social centroamericano. La única posibilidad de aprovechar las ventajas sociales de la creación de un mercado común radica en una efectiva reordenación de los intereses y fuerzas de la sociedad civil que el Estado pretende representar, seguida de una modificación de toda la dinámica económica y social que conduzca a redistribuir equitativamente los costos y las ventajas del crecimiento. Las medidas reformistas aplicadas hasta sus últimas consecuencias, que en su momento reivindicaron los grupos populares y de clase media en la década del cuarenta, habrían facilitado aquella dinámica, tales como la reforma agraria burguesa, la diversificación del comercio exterior, el fortalecimiento del sector público y la formación de un Estado empresario, así como la creación de condiciones para la organización y participación de los sectores asalariados en la defensa de su ingreso.

Algunos análisis sobre este particular señalan que la integración en Centroamérica es típicamente una promoción de empresarios, más influida por los hombres de negocios que por los políticos. No cabe duda que en última instancia la integración económica ha sido proyectada como desarrollo industrial, no importe que el mismo se desenvuelva como un crecimiento regionalmente equilibrado o no. Hasta el presente, los *países* más beneficiados en términos de los montos de transacciones mercantiles efectuadas son El Salvador y Guatemala (casi el 70% del total) y en menor medida Costa Rica. Internamente, como la dinámica del proceso se redujo al perfeccionamiento de una zona de libre comercio (aunque el objeto de una unión aduanera fue proyectado para un plazo de 10 años que se cumplió en 1968), la tendencia que sigue el reparto de los beneficios favorece al grupo comercial-industrial, donde el peso de los intereses norteamericanos es crecientemente decisivo.

Es notoria la participación del capital extranjero en la manufactura nacional, que aprovecha las facilidades abiertas con la ampliación de los mercados

nacionales y las medidas de estímulo fiscal y protección arancelaria. Quien estaba mejor preparado para aprovechar tal coyuntura era el sector extranjero del mercado, en la medida que las necesidades de capital y los requerimientos tecnológicos, la experiencia empresarial y hasta ciertas materias primas y/o productos semielaborados exigidos por las condiciones actuales de la industrialización, se localizan o vienen del exterior. Los inversionistas norteamericanos, por ejemplo, se han hecho cargo de casi todos los nuevos renglones fabriles (fertilizantes, refinerías de petróleo, neumáticos y cámaras de automóvil, insecticidas y pinturas, bulbos eléctricos, vidrio y otros) y se han asociado a empresarios nacionales en algunos otros rubros. En otros casos hay una desnacionalización real en renglones tradicionales de la manufactura local, como la industria textil de larga existencia en la región. La asociación con el capital extranjero parece ser el precio que debe pagar el empresario nacional para poder ampliar y modernizar sus instalaciones fabriles.

Por otro lado, las relaciones entre los grupos económicos nacionales dominantes se modifican lentamente, sin que aparezcan aún los conflictos *verticales*, es decir, el enfrentamiento entre sectores económicos, por ejemplo como el que podría suponerse entre terratenientes tradicionales e industriales innovadores. Posiblemente esta ausencia –aparente– de conflicto se deba al origen social oligárquico de estos últimos y/o la procedencia de sus capitales de inversión; el enfrentamiento hasta ahora es más evidente en la dimensión horizontal, que se expresa en forma de pugnas “nacionalistas”, como la que han protagonizado los gobiernos de Honduras y Nicaragua en defensa de sus empresarios privados para asegurarse un trato preferencial. Este juego de fuerzas deberá conducir, tarde o temprano, a la cristalización de una interdependencia múltiple al nivel del nuevo espacio económico, con la consiguiente redistribución del poder social en el área. Por otro lado, la integración entre sociedades subdesarrolladas, es decir, que realizan una función históricamente determinada en el seno del mercado capitalista mundial, adquiere los rasgos de una asociación virtual entre la burguesía de la zona periférica y la de la economía metropolitana. Las posibles contradicciones entre ambos grupos, nacional e internacional, apenas podrían expresar la debilidad de la burguesía local y las limitaciones de su *bargaining*, así como las modalidades de la dependencia resultante, que se analizan en la parte final de este trabajo.

El clima favorable creado en torno suyo por el libre comercio intercentroamericano (que saltó de los 8,6 millones de dólares en 1950 a 213,5 millones en 1967) sumado a los mencionados incentivos fiscales, arancelarios y de otro tipo, ha sido aprovechado casi sólo por los grupos empresariales para remover capacidad ociosa instalada en sus empresas, y por los comerciantes, intermediarios en el libre tránsito de mercaderías.

Ha habido un desplazamiento de capitales de la agricultura a la industria y el comercio, especialmente en El Salvador y Costa Rica, a medida que la rentabilidad de la inversión industrial empieza a ser más alta que la que rinden los cultivos tradicionales. La política integracionista, al vincular más o menos rápidamente al pequeño sector moderno de cada uno de los sistemas nacionales en el espacio económico mayor, podría consolidar una burguesía regional, políticamente dominante, aliada y penetrada por el capital extranjero; la dirección en que se encaminan las inversiones de estos últimos, permite postular tal tendencia. Sin embargo, un localismo galopante emerge como factor disruptivo importante; se trata de un “nacionalismo” defensivo donde hay tanto orgullo político local como falta de visión histórica y que determina los aludidos conflictos entre la misma clase capitalista pero disfrazados de enfrentamientos nacionales. Es sabido que la tendencia integracionista no excluye sino implica la cooperación antagónica en el mercado; sin embargo, las zonas de conflicto, que tienen su origen real en la formación relativamente desigual de los sistemas económicos nacionales, limitan la concentración de los esfuerzos y la consolidación del proceso de “centroamericanización” de tales grupos económicos.

En esta situación sobresale el empuje renovador del sector privado de El Salvador, quizás el núcleo mejor preparado para la tarea industrial; Honduras y Nicaragua, que no llegaron a tener una agricultura estable de exportación en el pasado, se han resentido largo tiempo por la falta de grupos económicos que encabezen con éxito y experiencia la diversificación requerida. En Honduras, el liderazgo económico correspondió siempre al empresario extranjero y el enclave agrícola (bananero) ha dificultado hasta la misma integración física de su territorio. En opinión de quienes han tratado de describir la distinta participación nacional de las ventajas del mercado común en formación, corresponde a los productores guatemaltecos la mayor tasa de beneficio, aunque salvadoreños y costarricenses tienen las mayores posibilidades a largo plazo, especialmente para los últimos, cuya sociedad cuenta con una distribución más equitativa del ingreso y mayor poder de compra, más mano de obra calificada, mejores sistemas de comunicación y comercialización y la mayor estabilidad política de la región.³

Indicadores y achaques del crecimiento económico

Entre 1945 y 1965 el sistema económico ha pasado por tres etapas que pueden caracterizarse sumariamente así:

1. Un período que termina aproximadamente en 1955, durante el cual predominaron en el mercado nacional factores dinámicos de exclusivo

³ A. Segal, “La integración económica centroamericana”, *Comercio Exterior*, marzo, 1966.

origen externo (por ejemplo, altos precios para los productos agrícolas como el café) y que fueron aprovechados de manera desigual por los cinco países de la región según la mayor o menor rigidez de su estructura social o en función de los cambios políticos que alteraron también en grado diverso, la dominación oligárquica precedente;

2. Sobreviene luego un período, de más o menos un lustro, que termina en los inicios de la década del 60 en el que el ritmo de crecimiento sufre diversos contratiempos que, en esencia, reeditan los síntomas de debilidad de una economía dependiente casi con exclusividad de su comercio de exportación, y
3. Finalmente, un lapso que comprende los últimos 6 ó 7 años, cuando comienzan a aparecer nuevos factores dinámicos en el mercado nacional, pero de naturaleza precaria ya que no han sido superados los factores negativos que desde el exterior influyen tan decisivamente en el comportamiento del sistema económico. En esta etapa se institucionalizan definitivamente los mecanismos del mercado común.

Según los datos del cuadro I, el crecimiento del Producto Interno Bruto ha sido desigual en distintos años y para los diversos países. Centroamérica recupera sus antiguos niveles de crecimiento, existentes en los años finales de la década del 20, hasta en los momentos de la postguerra y, por lo tanto, los llamados años de auge a partir de 1945 son apenas el restablecimiento funcional del sistema económico tan ampliamente afectado por la crisis mundial y agravado por el comportamiento conservador de la política anticíclica que se aplicó.

CUADRO I

Índices del crecimiento del producto interno bruto de Centroamérica

Países	1950	1955	1960	1965
Guatemala	100	126	158	221
Honduras	100	137	166	235
Nicaragua	100	158	176	272
Costa Rica	100	157	208	302
El Salvador	100	118*	121**	192***

* Corresponde al año 1954 ** Corresponde al año 1958 *** Corresponde al año 1963

FUENTE: Censos nacionales.

En el cuadro de esta situación general que reproduce la persistencia del llamado modelo de crecimiento inducido desde afuera, y en el clima de entusiasmo policlasista por el desarrollo nacional, la política integracionista pasó a identificarse con la industrialización, convirtiéndose ésta en el símbolo de la mejor política económica. Planteada en su forma tradicional, la política industrial se apoyó en una sobreprotección estatal y buscó realizar los tres objetivos clásicos ya conocidos: dar empleo a una oferta de mano de obra que

crece rápidamente; elevar la renta nacional *per capita* y en general, el nivel de vida de la población, y disminuir la vulnerabilidad externa provocada por la participación en el mercado mundial con productos primarios y mejorar así la situación de la balanza de pagos.

Examinemos rápidamente tales efectos en el análisis del proceso llamado de sustitución de importaciones, utilizado ya por otros países latinoamericanos.

El proceso de industrialización en este modelo de crecimiento sólo tuvo en cuenta la magnitud geográfica y poblacional del mercado y no su profundidad ni su tasa de crecimiento. El fortalecimiento del mercado interno se quiso resolver por su ampliación horizontal, es decir, la suma de los cinco diminutos mercados locales; de esa manera, aquel mecanismo de adición no facilita sino simplemente posterga la solución de los problemas preexistentes. Es conocida la tasa de crecimiento demográfico de la población centroamericana, una de las más altas del mundo (3,3% anual en 1966); el sector industrial, a pesar de su crecimiento, no es capaz de absorber aquella fuerza de trabajo en constante expansión y ni aun el conjunto de la economía podría lograrlo sin modificarse internamente. Entre 1950 y 1963, la oferta de trabajo creció a una tasa anual del 2,4% y solamente un 80% del total de la fuerza de trabajo encontró ocupación.

En Costa Rica el sector manufacturero absorbió hasta 1966 un promedio de 1.000 nuevos empleos y se marginaron 1.800 personas anualmente, a pesar que la tasa de crecimiento de tal sector ha sido relativamente alta (7% para el crecimiento industrial y 3,7% de crecimiento demográfico). Entre 1950 y 1962 la industria dio trabajo solamente al 10% del total de la nueva fuerza de trabajo. En Honduras, la desocupación urbana subió al 6,1 % en 1964; en Guatemala, la ocupación industrial creció apenas en un 1,5% anual, mientras la población urbana la hacía a 5,1%. Entre 1950 y 1962, de las 645.000 personas potencialmente incorporadas como población activa, encontraron trabajo efectivo 94.000, lo que significa que una de cada siete personas encontró trabajo en la ciudad y una de cada tres, en el campo. En los últimos cuatro años, de una oferta que sumó 81.000 personas sólo 1.500 encontraron colocación fabril. En general, el número de personas absorbidas por este sector casi no aumenta en términos relativos; en 1950, el sector manufacturero ocupaba un 10,8% del total de la ocupación centroamericana y en 1965 apenas alcanzó el 11,4%.

Por las circunstancias internacionales en que se produce la dinámica de la *sustitución de importaciones*, toda la inversión industrial busca la utilización de una tecnología de *labour saving* cada vez mayor.

El funcionamiento de las empresas industriales, dada la dimensión del mercado, no alcanza su pleno rendimiento; el círculo vicioso en una sociedad

que pretende industrializarse en base a impulsos exógenos y decisiones aisladas de poder, se presenta casi como insalvable: la manufactura no puede absorber la oferta de mano de obra y produce desocupación estructural; como consecuencia, el mercado consumidor se restringe y las instalaciones fabriles funcionan a un ritmo menor. Suben los costos y disminuye la productividad y ello refuerza el ciclo que dificulta la viabilidad del proceso.

Actualmente la producción supera ya al consumo en numerosos renglones; la ruptura de tal equilibrio acentúa las dificultades insinuadas anteriormente. Las fábricas de alimentos, por ejemplo, trabajan hoy día al 50% de su capacidad, las de plásticos a un 33% y las de materiales de construcción a un 28%.⁴ Los productos de alambre (alambre espigado, clavos, remaches, etc.) alcanzaron un nivel de 42.000 toneladas en 1965 y la demanda en 1969 apenas será de 35.000 toneladas. Los artículos eléctricos (radios, televisores, ampolletas, exclusivamente armados en base a la importación de piezas prefabricadas) duplicaron la demanda entre 1953-64 y la producción se triplicó; un informe reciente sobre estos problemas indica que en las ramas intermedias, entre 1953 y 1964, la producción industrial se elevó en 127% y la demanda en un 88% y en la de minerales no metálicos, la demanda creció en un 41% y la producción centroamericana aumentó en un 73%.⁵

De ahí que el otro elemento crítico, ya señalado, se refiere a que el consumo industrial sólo corresponde a los niveles más altos del ingreso promedio *per capita*, vale decir, a un mercado comprador ubicado en las ciudades capitales de los cinco países y en algunas otras concentraciones urbanas dislocadas, en el interior; en conjunto, los cinco mercados nacionales conforman, en una visión optimista, un mercado aproximado de 3 millones de personas. (Ver cuadro número II de Ingreso *per capita*).

Un organismo asesor del mercado común calculó que en 1963 se había acumulado ya una capacidad ociosa en el sector fabril equivalente a los 150 millones de dólares (de producto bruto); el bajo poder de compra de la población no ha aumentado en extensión ni en profundidad. Todo parece indicar que ha sido excluido el 75% de la población (que recibe el 25% del PIB) que habita en las zonas rurales y en las zonas socialmente marginadas del mundo urbano. Que las clases asalariadas paguen el precio del crecimiento parece corresponder a la naturaleza misma de las relaciones sociales que el *establishment* supone; los grupos dominantes nacionales y los intereses extranjeros parecen conformarse con la existencia de minúsculos polos de modernización y un estrecho mercado comprador; su estrategia político-

⁴ J. Almeida, "La política de industrialización del mercado común centroamericano", *Revista Brasileira de Economía*, Año XXII, N° 1, marzo, 1968.

⁵ "Centroamérica: análisis del sector externo y de su relación con el desarrollo económico", INSTITUTO, Santiago de Chile, 1967, capítulo III.

social no pasa por la necesidad de crear mecanismos que hagan posible la ampliación del mercado, la incorporación activa en la estructura del mismo de casi 9 millones de personas ahora excluidas, que no tienen ninguna posibilidad de defensa y representación de sus intereses sociales.

El problema de la absorción de mano de obra por parte del sector industrial posiblemente no podría resolverse ni aun completando, de manera integral, el funcionamiento del mercado común, si previamente no se ha resucitado el problema social básico que radica en la modificación sustancial de las relaciones sociales imperantes en el sector rural, que se han constituido en el talón de Aquiles de todo el sistema. La existencia del latifundio improductivo, o del minifundio que lo complementa, dificulta la ampliación de la capacidad de compra de la población y pospone además la modernización de la agricultura, eje indiscutido de todo el cambio social.

CUADRO II
Ingreso Nacional per capita
(en pesos centroamericanos)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
1950	206	*	131	*	214
1955	218	*	173	*	279
1960	236	171	182	*	300
1963	286	236	194	*	352

* No hay información.

FUENTE: Quinto compendio estadístico centroamericano, SIECA, septiembre, 1967, p.89

Entre 1950 y 1964 prosiguió la concentración-atomización de la tierra. El Salvador, por ejemplo, con una alta densidad demográfica (142 habitantes por kilómetro cuadrado) alcanzó la llamada *frontera económica* en 1965, y prácticamente no quedan tierras disponibles para asentar la nueva población rural, salvo que se realicen costosas obras de infraestructura; en Honduras y Nicaragua, en cambio, es agudo el desequilibrio ecológico-demográfico dada la superpoblación rural en la pequeña franja del Pacífico y el abandono y desarticulación económica de las extensas tierras del Atlántico; de ahí que uno de los mayores problemas para el crecimiento industrial sea la dispersión de la población rural centroamericana. En Honduras sólo el 15% de la tierra de buena calidad es utilizada; y más del 35% de las áreas bajo cultivo, en 1963, se identificaron como agricultura de subsistencia, comprendiendo al 56% de la población rural, encerrada así en una economía casi natural.⁶ La desocupación, que debería afectar en mayor medida a estas sociedades, no crea los problemas conocidos en países más desarrollados porque aún se produce al margen de la economía de mercado y sólo determina, como

⁶ Honduras, *Evaluación del plan para el desarrollo económico y social 1965–1969*. Comité de los nueve, Alianza para el Progreso, Washington, 1966.

efecto, una baja productividad por persona. En Nicaragua se encuentra en explotación actualmente sólo un tercio de la tierra disponible y 845 latifundios, en su mayor parte pertenecientes a 28 familias, controlan el 42% de la tierra total cultivable. La concentración monopólica, y el minifundio sin embargo, son más agudos en Guatemala; según el censo agropecuario de 1950, había en el país 265.629 parcelas menores de 3,4 hectáreas (5 manzanas), con un promedio de 1,2 hectáreas por parcela; cálculos hechos por el Instituto Indigenista Guatemalteco indican que el mínimo de subsistencia para una familia de 5 personas es de 2,0 hectáreas.

El bajo poder adquisitivo de la población generalmente se esconde detrás del dato estadístico que presenta promedios nacionales, ocultando así una brutal asimetría. Por el clima político en que se desenvuelve el crecimiento económico centroamericano, se facilita la permanencia de una estructura distributiva del ingreso fuertemente regresiva. La concentración de las rentas en manos de los grupos de la burguesía agraria e industrial y la aplicación particular del ahorro nacional así formado podría considerarse una condición sine qua non del desarrollo clásico del capitalismo original; pero el sector privado en Centroamérica se va constituyendo en un ambiente histórico distinto, donde se cruzan estímulos negativos de diverso origen (efecto de demostración en el consumo, tasas de ganancia mayores en los mercados del exterior, temor al conflicto antioligárquico, etc.) que limitan el impulso empresarial de tipo *schumpeteriano* y cercenan la ascesis capitalista que Weber encontró en los orígenes de la revolución industrial. De ahí que las rentas generadas en el sector exportador y las que provienen de otros rubros productivos no constituyan un flujo monetario que se reinvierta de manera cíclica en la expansión continua de las relaciones productivas. Por el contrario, una cuota de la ganancia cafetalera queda normalmente en el exterior; entre 1945 y 1962 y conforme datos oficiales⁷ la burguesía centroamericana tenía, solamente como depósitos bancarios en el exterior, la suma de 157,6 millones de dólares; este grupo social ha sido, tradicionalmente, exportador de capital, de ahí que resulta difícil calcular ahora el monto exacto de sus operaciones bursátiles y sus inversiones en los mercados del exterior. Y por el otro lado, el consumo suntuario inspirado por los niveles de vida de las clases altas de las sociedades más desarrolladas, así como la preocupación por el uso de símbolos de prestigio social que los diferencie de la masa, lleva a las "aristocracias" locales a dilapidar parte del ahorro que pasa por sus manos; los costosos barrios elegantes de las metrópolis centroamericanas son apenas un testimonio de aquel comportamiento.

⁷ Naciones Unidas, *El financiamiento externo de América Latina*, Nueva York, 1964, cuadro Nº 78.

La política de sustitución de importaciones se realiza en el caso centroamericano cuando las condiciones del comercio internacional son cualitativamente distintas de las que predominan en la década del 30, caracterizadas por una crisis general del sistema capitalista mundial; la sustitución *forzosa* de importaciones, en la época actual, se produce de manera simultánea con la reordenación del comercio y del sistema internacional, que en la postguerra desarrolla nuevos rasgos monopólicos y nuevas formas de expansión; actualmente, la crisis del comercio exterior no ha desaparecido sino que adopta nuevas dimensiones para los países de la periferia. La etapa de llamado *desarrollo hacia adentro* que el Mercado Común intenta dinamizar *coincide* con esta expansión industrial-financiera del sistema capitalista en general y de mercado norteamericano en particular, así como con alteraciones en las relaciones comerciales y políticas con el resto del mundo. (Véase cuadro III, donde se demuestran las cuantiosas pérdidas en el comercio internacional). ¿En tales condiciones, coincide el fortalecimiento del mercado nacional, teóricamente presentado como garantía del éxito del proceso de industrialización con los propósitos de inversión y lucro del capital internacional? ¿Hay penetración externa en el mercado local, o quizás éste sólo puede constituirse a partir de esa penetración? ¿Se han agotado prácticamente las posibilidades del crecimiento *inducido desde afuera* cuando el café y el algodón contribuyen aún sustancialmente en Centroamérica a la formación del producto nacional?

CUADRO III
Deterioro en los términos del intercambio comercial en Centroamérica
 (millones de dólares de 1953)

Años	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total
1950	- 10,5	^a	- 8,2	- 10,5	^a	- 29,2
1951	- 4,8	^a	- 5,6	+ 0,9	^a	- 9,5
1952	- 2,5	^a	+ 3,3	- 0,9	- 6,4	- 6,5
1953	^b 0	0	0	0	0	-
1954	+ 8,4	+ 28,8	+ 1,6	+ 16,9	+ 2,9	+ 58,6
1955	+ 6,6	+ 7,7	+ 5,9	+ 12,8	- 5,2	+ 27,8
1956	+ 7,4	+ 13,9	+ 16,6	+ 3,6	+ 2,1	+ 43,6
1957	+ 6,7	+ 9,1	+ 6,8	- 12,8	- 3,7	+ 6,1
1958	- 16,3	- 18,0	+ 4,4	- 15,8	- 20,4	- 66,1
1959	- 32,1	- 36,7	+ 2,8	- 25,8	- 27,5	- 124,9
1960	- 48,6	- 27,6	- 8,9	- 20,1	- 35,4	- 140,6
1961	- 61,2	- 40,3	- 6,1	- 14,1	- 41,7	- 163,4
1962	- 63,2	- 51,5	- 6,0	- 33,7	- 47,0	- 201,4
1963	- 113,8	- 60,7	- 1,2	- 13,2	- 42,1	- 231,0
1964	- 78,0	- 58,9	+ 3,6	- 5,1	- 32,2	- 170,6
1965	- 89,5	- 45,4	+ 1,7	- 4,3	- 33,2	- 170,7
1966	- 118,1	- 42,2	- 10,1	- 9,0	- 41,6	- 221,0
1967	-	-	-	-	-	-
Total	- 609,5	- 321,8	- 5,0	- 131,1	- 331,4	- 1.398,8

^a No hay dato.

^b Año utilizado como defactor del índice

FUENTE: *Estadísticas nacionales del comercio exterior*, cuadro preparado por el autor.

El proceso actual continúa desarrollándose en el molde anacrónico del comercio internacional originado el siglo pasado, y la vulnerabilidad económica no disminuye sino que, por el contrario, se acrecienta como una deuda externa que termina por desequilibrar, a largo plazo, la balanza de pagos. La tendencia decreciente en los precios de los productos primarios no ha podido ser compensada con aumentos sustanciales en el volumen de ventas y la brecha del comercio exterior, caracterizada por una insuficiencia en aumento de los medios internacionales de pago, ha pasado de los 190 millones en 1965, a 208 en 1966 y 284 millones de dólares de déficit en 1967. En tal período el aumento de las exportaciones ha sido mínimo (1,1 %) y las importaciones aumentaron en 10,2%. La solución transitoria, dada la situación de poder interno, ha sido el endeudamiento externo, a través de la financiación del déficit con empréstitos e inversión externa. Las inversiones directas netas de origen externo entre 1950–1967 suman 614 millones de dólares, correspondiendo la cuota mayor a Guatemala (177 millones) y a Honduras (151 millones),⁸ mientras que la deuda pública externa subió de los 120 millones de dólares (1950) a 375 (1964) y a 430 (1966). Había que mencionar que gracias a los contratos suscritos antaño entre las compañías bananeras, y luego al amparo de los Convenios de Garantía a las Inversiones norteamericanas los pagos por servicio de capital extranjero a largo plazo (utilidades, intereses y amortizaciones) asciende (entre 1950-1963) a 354,2 millones de dólares.⁹

¿A dónde va Centroamérica?

Los mecanismos de la industrialización experimentados ya por otras sociedades periféricas, han empezado a producir resultados similares en la región. Se trata de los mismos fenómenos de desocupación estructural, crecimiento urbano desordenado y anormal, y creciente marginalización de importantes sectores sociales. Así, por vía indirecta, el crecimiento industrial resuelve algunos problemas pero condiciona el surgimiento de nuevas situaciones de conflicto social que no pueden ser resueltas en la medida que el funcionamiento general de la sociedad se torna más y más dependiente.

Es sabido que los países del Mercado Común Centroamericano, como los del resto de América Latina son constitutivamente dependientes; o sea, que se organizan como Estados nacionales, el siglo pasado, proceso que es consecuencia del establecimiento de vínculos económicos y políticos de tal naturaleza, dentro de la estructura del mercado capitalista mundial, que determinan una manera propia, interna de organización. Dejaron de ser una

⁸ Para los otros países las cantidades son: Costa Rica 111,8, Nicaragua 91,4 y El Salvador 80,7 millones.

⁹ "Centroamérica: análisis del sector externo", cit., p. VI-19.

colonia peninsular para constituirse paradójicamente, en Estados nacionales pero dependientes. La incorporación de la sociedad latinoamericana (roto el vínculo colonial con España y Portugal) como complemento de las economías centrales en la etapa expansiva del capitalismo mercantil financiero creó las condiciones para la formación de nuestra nacionalidad.

Con las más recientes tendencias a la inversión de capital extranjero, dirigidas al sector manufacturero industrial, empieza a configurarse ya una nueva situación en la relación de dependencia que, desde el momento mismo de su constitución, afecta a las naciones centroamericanas. Se trata de un momento cualitativamente distinto de los anteriores, porque apoyándose y a partir de ellos, aparecen nuevas formas de interdependencia entre la sociedad periférica en su conjunto y el mercado capitalista mundial donde ahora predominan los grandes consorcios industrial-financieros. Pero como se trata de una región de formación agraria, la interdependencia que se expresa en un vínculo comercial –oferta de productos primarios casi con carácter de monoexportación– se ve ahora complementada con los lazos sin cuyo establecimiento no es posible intentar la diversificación del sistema económico a través del “modelo” de desarrollo industrial; estos intentos se inscriben en una situación histórica en que las posibilidades de generar una tecnología propia son inexistentes; la necesidad y la posibilidad del crecimiento industrial nacional corresponden en esta época a una nueva forma en la expansión del capitalismo, por la cual se redefinen en las áreas periféricas la pretérita división internacional del trabajo y pasan a ser estas áreas un mercado de inversión y de complementación industrial indispensables para la economía de la metrópoli. Es decir, la industrialización sólo es posible en el marco de este mercado, como complementación industrial, y por lo tanto la industrialización nacional como industrialización subordinada; la “sucursalización” con respecto a una gran empresa matriz exterior es posible por la capacidad tecnológica y de inversión que ésta detenta y porque debido a esa capacidad necesita constante e irrecusablemente extenderse cada día a nuevas áreas de inversión. En la interdependencia así establecida, los contenidos de la relación de dependencia no son sólo las inversiones industriales *strictu sensu* y la consiguiente repatriación de utilidades a la metrópoli, sino la dependencia tecnológica, la capitalización a través de recursos financieros foráneos, el endeudamiento externo, la desnacionalización de la banca nacional y, en general, la conformación de una estructura social y política interna que se adapta y funciona para hacer posible la *realización* nacional de los intereses extranjeros.

Al analizar el cambio social destaca finalmente el papel del Estado, sin cuya activa presencia los actores sociales que participan, se relacionan y se

enfrentan en el mercado, no hubiesen sido capaces de enfrentar las tareas planteadas en el proceso de transformación; sólo a través de la gestión estatal cobran sentido los intereses y las relaciones de los grupos sociales y especialmente en los momentos en que la interacción social se encuentra en un punto de viraje.

El Estado, que pretende alzarse como la representación de todas las fuerzas sociales de la sociedad civil, se encuentra sujeto por condiciones de un doble carácter que en esta coyuntura le dan al desarrollo general rasgos contradictorios. Por una parte, hace crisis el propósito de representatividad y consenso que el Estado normalmente reclama, como consecuencia del debilitamiento de la base social del poder político originado en la paulatina exclusión de importantes estratos sociales; la inestabilidad institucional aparece como rasgo común del sistema político, tal vez con la excepción de Costa Rica; y esta situación ha conducido, en más de una oportunidad, a cuestionar la legitimidad del orden total. Esta situación, que podría inscribirse en el marco general de la crisis de la dominación oligárquico-tradicional, se caracteriza en muchos momentos por la utilización de la violencia física como expresión última de aquella dominación, y en último término, por una pérdida de dinamismo en el proceso de democratización del sistema. Por otra parte, un debilitamiento orgánico, a pesar de las nuevas funciones que realiza el Estado, ya que el sector público cede cada vez más al sector privado las oportunidades de encabezar algunas actividades que podrían, seguramente, fortalecer su gestión dirigente.

Dos son las preguntas claves en el futuro del sistema político; ¿corresponde la inestabilidad política en Centroamérica, a la búsqueda de una nueva legitimidad del poder donde pueda lograrse exclusión y consenso popular al mismo tiempo? ¿Cómo puede llegarse a un nuevo equilibrio para establecer un Estado político socialmente fuerte, capaz de impulsar las decisiones de desarrollo y, al mismo tiempo, mantener su control por los mismos sectores sociales que hoy lo dirigen?

Las exigencias implícitas en el crecimiento económico, en los últimos años, han determinado una ampliación relativa de la actividad pública en aspecto no tradicionales de su actividad. El aumento de las funciones estatales encuentra, sin embargo, algunos obstáculos; el sector público no estaba preparado para desempeñar un papel decisivo en el proceso de desarrollo, ni para impulsar concretamente en el plano nacional las reformas que la integración económica necesita. Pero además, los grupos propietarios, hoy día influyentes, son partidarios de dejar en libertad a las *fuerzas del mercado*, reduciendo así el papel que le correspondería desempeñar al Estado. La

política integracionista, por una parte, requiere un tipo de actividad dinámica por la cual el Estado debería convertirse en centro planificador, impulsor y ejecutor de muchas tareas básicas, pero por la otra, se rechaza la planificación y la intervención de aquél.

A partir de la medida preliminar de liberación del comercio intercentroamericano, por ejemplo, los partidarios de dejar en "libertad" a las *fuerzas del mercado* impulsan una política que asegure la libre empresa, sin ninguna interferencia, pero en un clima de sobreprotección estatal. Es decir, "libre" empresa, pero no en situación de libre competencia, sino bajo la decidida tutela del Estado para asegurarse formas acusadamente monopólicas de producción y distribución. El sector público funciona de esa manera como un simple implementador, no siempre eficaz, de las necesidades del sector privado, en circunstancias que la participación del Estado es imprescindible, en unos casos por la magnitud de las inversiones a realizar y en otros por obstáculos sociopolíticos por remover.

Desde un punto de vista más bien programático, frecuentemente se postuló que al superar las líneas tradicionales de participación en el mercado mundial (lo que implica una transformación radical en el modelo monoexportador agrícola) y al tener éxito una política de fortalecimiento del mercado interno (lo que supone una reorganización del mundo rural y una redistribución radical del ingreso) surgirían condiciones para la consolidación del Estado nacional centroamericano; en esta perspectiva, abandonar el marco de las cinco pequeñas naciones para recuperar la dimensión política e histórica de la vieja República Federal podría considerarse como el intento viable de autonomía a que puede aspirar una área periférica. Pero la integración política, por el momento, sólo constituye un objetivo a largo plazo.

Finalmente, resumamos las ideas precedentes: si, como consecuencia de las fuerzas sociales y políticas que dirigen hoy día la sociedad centroamericana, no hay desarrollo social, ni menor dependencia del centro hegemónico, ni tampoco efectiva democratización política, ¿para qué, entonces, la integración centroamericana?

Ocho claves para comprender la crisis en Centroamérica¹

1. La ruptura histórica

El carácter de las luchas sociales que hoy en día califican la situación centroamericana² como una situación de profunda crisis política, es resultado de un largo proceso de desequilibrios y problemas creados por el crecimiento económico, y nunca satisfechos, pero especialmente de reivindicaciones permanentemente postpuestas, de derechos reiteradamente violados, en suma, de luchas sociales y políticas pacíficas y legales, pero legalizadas y reprimidas por el Estado. Esto es particularmente agudo en la década de los setenta. Es éste un período distinto en la acumulación de problemas, caracterizado porque la burguesía centroamericana renuncia una y otra vez a la búsqueda del consenso nacional y opta definitivamente por un tipo de dictadura militar en que las formalidades legales se mantienen en nombre de la democracia para dar paso a formas extremas de terrorismo de Estado.

La noción de crisis como acumulación de problemas sólo es cierta a medias, porque explica parcialmente la situación. Nuestra clase dominante ha demostrado desde hace mucho tiempo una incapacidad estructural para resolver adecuadamente los efectos sociales y políticos que produce el tipo de crecimiento económico. Por lo menos, los problemas que genera el estilo de desarrollo impuesto por los intereses de la burguesía local y los del gran capital internacional. ¿Por qué la crisis, aquí y ahora, y no antes, si se trata de una incapacidad permanente?

Siendo el nivel de la política el sitio donde la crisis se produce y se desarrolla, ella tiene en común la irrupción autónoma de las masas populares en la escena política, acompañada esta presencia popular con medios extremadamente violentos de lucha. Es a través del enfrentamiento armado que las masas

¹ Texto extraído de Edelberto Torres-Rivas, *Crisis del poder en Centroamérica*, San José, EDUCA, 1981, pp. 71-112.

² El análisis que se hace a continuación tiene particular referencia a Nicaragua, El Salvador y Guatemala. La crisis que asfixia a Costa Rica es de carácter económico-fiscal, por lo pronto, aunque pudiera derivar en consecuencias políticas. En Honduras la situación es particularmente distinta al resto de la región; el difícil equilibrio de una reciente democracia electoral, amenazada por todos lados, nos autoriza a dejarla, por de pronto, delado.

populares han estado ganando por fin su condición de sujetos de la historia, con desiguales niveles de profundidad. Es ésta sin duda la culminación de un proceso en que no es posible el regreso al grado de desorganización/reorganización de las antiguas formas políticas de dominación y control. Hoy en día, el “equilibrio” ya no puede restablecerse de la manera tradicional, reprimiendo a las masas. En Nicaragua, la rápida reconstitución de un nuevo tipo de poder a la caída de la dictadura somocista, señala una experiencia ejemplar. En El Salvador, la sangrienta experiencia demócratacristiana sólo prueba que ya no hay espacios para el gradualismo porque la calidad de los problemas acumulados, más que la impaciencia de las masas, bloquea por sí misma cualquier solución intermedia. En Guatemala, en cambio, se pone a prueba otra estrategia, pero cada vez más próxima en sus resultados a El Salvador: no hay voluntad reformista para encarar los muy graves problemas sociales ni disposición para el diálogo. El negocio de la política es asumido por la clase dominante como un juego “suma cero”, donde la concesión menor es la derrota.

La crisis política surge como un desafío a la continuidad. Por eso hablamos de *ruptura*. La causa necesaria —si pudiera plantearse la complejidad del fenómeno en términos tan lógicos— es la pesada carga de los factores objetivos, las determinaciones de la estructura que se hacen presentes en la conciencia de las masas dominadas. La causa suficiente pasa a ser entonces la irrupción de las clases subalternas, cuya praxis política rompe toda posibilidad de contención, incluida la del terrorismo estatal. El peso de los factores subjetivos, también acumulados en muchos años de derrotas y sacrificios, traduce lo objetivo en una determinación de cambio. La continuidad ya no es posible porque el tiempo de la normalidad se agotó. La crisis aparece como una impaciencia colectiva y es vivida por las clases dominantes como una gran desobediencia popular.

Tal vez es este elemento factual lo que mejor califica este proceso que va cristalizando lentamente desde mediados de la década: una desobediencia generalizada que es, en la otra óptica, una falta de autoridad. Y la autoridad que no se respeta expresa siempre un poder que se debilita, que se desacredita y pierde eficacia. De ahí el recurso de la fuerza física, la utilización de la violencia extrema como método permanente. Centroamérica está tan llena de estos ejemplos que es pueril ilustrar esta obviedad.

Sin duda la situación de crisis no necesariamente genera una situación revolucionaria. Por extremas que sean las manifestaciones de la debilidad burguesa en su capacidad hegemónica, sólo la fuerza de la organización de las clases dominadas puede subvertir —es decir, perturbar primero y desorganizar, después— el orden en el cual ya no confían. La crisis política en la actualidad es sin duda un desafío total porque se produce en el

espacio en el que la clase dominante construye y ejecuta la dirección de la sociedad. Tampoco esto asegura una situación revolucionaria, y menos aún lo irremediable de la victoria.

En la naturaleza crítica que atraviesa la sociedad centroamericana hay un aspecto nuevo que se disimula por la tradición militarista. Pero hoy en día la dictadura militar, por el control que el Ejército realiza sobre la sociedad, es la materialización institucional de la crisis, de sus peores síntomas. No señalamos con esto la ausencia de democracia que acompaña siempre la actuación militar, sino el recurso a la fuerza en la amplitud y profundidad que ha experimentado la sociedad centroamericana en los últimos años. Se trata de un hecho distinto. En Guatemala, donde no hay todavía una guerra civil declarada, la represión oficial es responsable, solamente bajo el actual gobierno de Lucas, de más de 5.000 asesinatos políticos, si allí incluimos la destrucción de aldeas campesinas en Chimaltenango, Quiché y Baja Verapaz. En El Salvador, los enfrentamientos abiertos entre el Ejército y la guerrilla sólo han causado el 10 por ciento de las 20.000 muertes registradas oficialmente. El resto es represión oficial directa. En estas condiciones, ya no es posible convertir el antagonismo interno en una modalidad aceptada de participación, para hacer del conflicto social un factor dinámico. Se transforma, por la respuesta oficial, en una subversión total, en una situación límite en que su actividad se convierte en una fuerza de ruptura, de una ruptura crítica: es el fin de las concepciones reformistas, una ruptura con las anteriores formas de organización política de las clases dominadas, una nueva combinación de las formas de lucha, el descubrimiento de nuevos sitios para hacer la política y hasta una madurez provisional para establecer el trabajo unitario. Todo esto es actuar en el presente en una perspectiva de futuro, para hacer de la ruptura histórica un verdadero punto de partida.

2. Las derrotas y los años de desesperanza

A comienzos de la década de los setenta, ni las fuerzas populares ni sus organizaciones de vanguardia, y menos aún los científicos sociales de la región, habrían podido predecir la envergadura de la crisis que sacudiría tan profundamente la sociedad centroamericana unos años después. Pero aun asumiendo la capacidad de comprensión de los acontecimientos, ello no otorga la capacidad de controlar su curso posterior. Tampoco la de prevenirlos.

Y es precisamente lo inesperado, lo no previsto, lo que constituye la originalidad de un proceso revolucionario. A lo largo de esa década, a veces imperceptiblemente, otras veces por intermedio de movimientos sociales de protesta, se fue construyendo una situación caracterizada cada vez más por una pérdida de control de los sectores populares y con ello una creciente

deslegitimación del poder. La característica de los últimos años fue la suma de imprevistos, de hechos de un azar que se mueve en una dirección contradictoria, pero asignada por una cadena interminable de fracasos. La experiencia de todos estos años es que la derrota es la pausa engañosa, a menudo inevitable, de la victoria.

Hablamos de derrota si nos atenemos al sentido apropiado del término, que no sólo apunta al vencimiento frente a fuerzas superiores, sino propiamente a una pérdida transitoria de la ruta, del camino emprendido. En efecto, la guerrilla guatemalteca había sido casi totalmente desorganizada entre 1966-1970. Con el golpe de Estado de marzo de 1963, el Ejército como institución asume por vez primera el control del Estado y liquida torpemente la oportunidad histórica de estabilizar el poder contrarrevolucionario a través de un gobierno reformista y prudente, como el que habría intentado el Dr. Juan José Arévalo, indiscutible triunfador de haberse permitido las elecciones.

A su vez, en El Salvador, una amplia coalición de democristianos, socialdemócratas y comunistas, había ganado indiscutiblemente la elección presidencial del 20 de febrero de 1972.³ Los intereses dominantes de la burguesía cafetalera, conjuntamente con los del Ejército, en el control del poder desde 1932, forzaron una vez más el fraude. Pero fue éste un ostensible acto de fuerza, de arbitrariedad respaldada por la violencia militar. Fue ésta también la última oportunidad para iniciar una experiencia de gobierno civil, con una moderación asegurada por la hegemonía de la Democracia Cristiana en el seno de la llamada Unión Nacional Opositora (UNO).

El Frente Sandinista de Liberación Nacional, fundado en 1961, había sido derrotado en Pancasán en 1963, y casi liquidado en su expresión urbana, en Managua, en 1969. A partir de ese momento habría de llevar una existencia grupuscular y crepuscular, hasta reorganizarse en 1974. A su vez, en 1971 el Partido Conservador firmó por enésima vez una alianza electoral con Somoza; la transacción entre los corruptos partidos tradicionales permitió que la dinastía viviera uno de los momentos de máximo poder en su larga historia. Solamente los efectos sociales posteriores al terremoto de 1972, la persistencia de los sandinistas y los otros acontecimientos ya conocidos, permitieron que después de 1978 el fin del Somozato fuese un hecho previsible.

La experiencia salvadoreña constituye un hito importante en el escenario centroamericano ya surcado por la violencia y la paulatina consolidación de la dictadura militar. En efecto, la alianza electoral derrotada que encabezaba

³Juan Hernández Pico y otros, *El Salvador: año político 1971-72*, San Salvador, Publicaciones de la UCA, 1973. Es éste un extraordinario documento político, por su análisis y por la documentación, sobre los acontecimientos que giraron en torno al fraude electoral más siniestro de la historia de ese país.

el ingeniero Duarte (hoy en día jefe del gobierno salvadoreño) constituyó una prueba decisiva en la capacidad autorregenerativa de un sistema que, por lo demás, no daba señales de debilitamiento. Fue esa la oportunidad de que un conjunto de fuerzas moderadas, con un programa reformista kennediano y con amplio respaldo popular, pudiera iniciar el camino de la democratización de la estructura política y constituyera, además, un ejemplo exitoso de lo que diversas fuerzas intentaban como un proyecto de “reconstitución democrática con desarrollo”. Al lado de las derrotas del movimiento popular, imposibles de detallar aquí, aparecieron diversas fuerzas políticas que justamente en esa época pugnaban por un proyecto similar. Era ésta una opción que intentaba alimentarse de los errores o fracasos de la izquierda revolucionaria y de los excesos del poder conservador.

El gobierno de Figueres (1970-1974) en Costa Rica representaba justamente la materialización de esta opción tercerista; pero las fuerzas sociales que representaban ese modelo de “reconstitución democrática con desarrollo” eran débiles en Guatemala y Nicaragua y sufrieron un nuevo revés en El Salvador, en el seno de un proceso de gradual endurecimiento político, caracterizado por la existencia de un aparato de Estado militarizado. A mediados de la tantas veces mencionada década, esa “tercera” fuerza se había descompuesto irremisiblemente, alimentando parte de sus componentes la insurgencia armada.

Honduras presentaba un cuadro relativamente distinto, ante un movimiento campesino de nuevo tipo que actuaba y se imponía a principios de la década con acciones violentas, y de hecho, apropiándose de tierras que en buena ley tampoco eran de propiedad privada. En este país los precaristas eran los terratenientes. Un intento estabilizador se frustró en 1972 cuando un gobierno civil bipartidista, encabezado por el anciano abogado Ramón Cruz, fue derribado por el golpe del coronel Oswaldo López Arellano. Los militares, prestigiados después de la “guerra” con El Salvador (1969), pudieron moverse en un espacio reformista de cortísimo plazo, agotando una credibilidad que apenas los llevó a realizar un inicio de reforma agraria. Sin embargo, las fuerzas populares no fueron objeto de persecución, como ya pasaba en los países vecinos.

Debe reconocerse, en el conjunto de la región, y con la excepción de Costa Rica, que las fuerzas políticas moderadas no tuvieron ninguna oportunidad real para ser reconocidas como alternativa frente a gobiernos autoritarios y abiertamente respaldados por Estados Unidos. Pero también tales fuerzas no buscaron eficazmente su victoria y se paralizaron más por el miedo a la revolución que por la represión militar. Al fin y al cabo, estas fuerzas políticas —el arevalismo, el Partido Revolucionario, la Democracia Cristiana en Guatemala; la Democracia Cristiana (DC) salvadoreña y sus antiguos aliados

de 1972; las fracciones conservadoras antisomocistas, los grupos social-cristianos y liberales, en Nicaragua— siempre vieron en los sectores populares una “fuerza auxiliar” para sus luchas. Siempre temieron el comportamiento autónomo y radical de la clase obrera, por ejemplo, y terminaron casi siempre en transacciones con la fracción más reaccionaria de la burguesía, con los jefes del ejército y con el imperialismo. En todo caso, fue ésta una etapa de destrucción política de los problemáticos procesos de crear una alternativa democrática; esta opción implicó siempre la integración parcial de sectores populares, lo cual reiteradamente se reveló difícil o imposible.

La década de los setenta fue particularmente importante en conflictos sociales. No es posible reseñarlos uno a uno. Pero en estos años en que se gestaba la crisis en el interior de la sociedad, si bien el signo de la adversidad marcaba el accionar de las clases dominadas, no hubo conformismo ni componenda. Por ejemplo, las huelgas de Aceros S.A. en 1967, y de la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES), en 1965 y 1972, se convirtieron en huelgas generales, brutalmente reprimidas. La ciudad de San Salvador fue, hasta cierto momento, el sitio calificado del conflicto, el respiradero de las masas urbanas y de las desplazadas del campo. En Guatemala, después de 1974 se experimenta un ascenso en las luchas sociales y en la organización sindical. La Marcha de los Mineros, desde Ixtahuacán a la ciudad capital, movilizó más de 300.000 personas en 1977; la huelga general con ocasión del aumento del precio del transporte urbano marcó el momento más importante en la capacidad de movilización de masas, en agosto de 1978. En Nicaragua, a partir de 1973 se suceden exitosos movimientos reivindicativos de los obreros de la construcción, de los hospitales y de sectores fabriles. En todos estos conflictos, el movimiento estudiantil estuvo activo. A unos y a otros, la represión militar los golpeó duramente.

A partir de 1975-1978 los factores que caracterizan la crisis centroamericana —como adelante se indica— estaban ya presentes, con una potencialidad que rivaliza con su carácter imprevisible. Los acontecimientos que van teniendo lugar constituyen una secuencia de hechos “imprevistos”; pero largamente gestados. Después de 1978, en general, ya no era cierto, como creían los romanos, que Dios estaba siempre del lado de los grandes batallones.

Lo que no debe confundir el análisis es el carácter superficialmente coetáneo de las diversas crisis *nacionales*. La visión regional que intentamos no contradice en nada el carácter esencialmente nacional de cada conflicto y las formas particulares de constituirse. En los tres países, los orígenes tienen larga data. En Guatemala, a partir de la experiencia nacional-revolucionaria arbencista, en 1954; en El Salvador, después de la matanza campesina de 1932 y los 45 años de gobiernos militares; en Nicaragua, desde 1937, cuando la intervención militar norteamericana se prolonga en la dictadura dinástica

y plebeya de los Somoza. Esta coetaneidad es esencialmente diversa y con tiempos de crisis distintos. Sólo la torpeza que acompaña a la mala fe puede proponer como explicación para fundar una estrategia, la llamada “teoría del dominó”. Pero no hay duda que una victoria alimenta a otra. Lo que las crisis tienen en común es que la dinámica social ya no está determinada por enfrentamientos entre fracciones del capital, sino por enfrentamientos entre clases opuestas, en un nivel cualitativamente distinto.

3. El escenario de la crisis

Las peculiaridades de la sociedad centroamericana son resultado del proceso histórico de constitución de su sociedad burguesa, de su Estado, y en particular de sus clases, lo que señala el marco general del proceso que se busca analizar. Siendo esto una obviedad necesaria como punto de partida, no lo es aquella que definiría la explicación de la crisis centroamericana como resultado de problemas económicos insolubles que luego no hacen sino traducirse en la superficie de la estructura política. La noción de capitalismo *degradado*, probablemente útil para otro momento del análisis, no tiene en este caso ninguna utilidad. Constituiría una grosera simplificación de un proceso en el que el desarrollo capitalista tiene lugar en particulares condiciones históricas, atribuir a lo político-estatal la condición de un reflejo más o menos sofisticado de lo que en última instancia determina el movimiento de lo económico.

La suma de confusiones que esto supone tiende a presentarse como una figura de siamés: la crisis como proceso de “maduración” por efecto de descomposición/acumulación de problemas, y a su lado, como la inevitable revuelta de los pobres, la “revancha de los que ansían pan”, la subversión de los humildes que el sistema ha producido abundantemente.

Conviene hacer algunas precisiones factuales y proponer algunas hipótesis para caracterizar el escenario en el que el conflicto crítico se produce. Lo primero es que a partir de la posguerra, pero esencialmente en las dos décadas de los sesenta-setenta, la región centroamericana conoce el período de crecimiento y diferenciación económica más importante de su historia; hubo crisis y hubo estancamiento, pero en una visión de mediano plazo el crecimiento ha sido importante y, sobre todo, superior al de épocas anteriores, al punto de que, de no haber ocurrido estos importantes cambios económicos y sociales, esta profundización del capitalismo, no habrían sucedido algunos de los hechos que probablemente concurren a la explicación. La crisis propiamente económica de que se habla frecuentemente hoy en día en Centroamérica tiene una triple explicación: es consecuencia del desarrollo de los últimos años y no de su estancamiento, tiene en parte origen externo y ha sido agudizada por efectos de los conflictos políticos más recientes.

En la posguerra, el sistema económico pareció desdoblarse por efecto de la dependencia externa para dar paso, sobre el viejo modelo agrario exportador, a uno que impulsaba el desarrollo “hacia adentro”, estimulado por el proyecto de mercado común. Se desarrolló con apoyo del Estado un importante esfuerzo por la industrialización sustitutiva y al mismo tiempo por la diversificación agrícola, procesos independientes entre sí por las políticas del Estado, en la asignación de los recursos y por el destino final del producto. Un rasgo particular de este doble mecanismo de acumulación de capital es que se realiza no por clases sociales distintas, y por ello en conflicto, sino por grupos económicos familiares locales y por el capital extranjero, todos dependiendo de la demanda externa, y hoy en día sujetos por el capital financiero internacional.

La sociedad centroamericana continuó siendo una sociedad agraria. Hubo un importante crecimiento diversificado con nuevos productos (algodón, carne, azúcar), crecimiento que se basó en renovados procesos de concentración de la tierra, en el cultivo extensivo y en la ocupación de las mejores tierras. En el interior, el sector agrario se movió con altos niveles de productividad para los géneros de exportación, pero con bajísimos para la producción de alimentos de mercado interno. Una economía que produce divisas pero no alimentos, en una etapa en que la frontera agrícola prácticamente se ha agotado y la población por lo menos se ha duplicado al mismo tiempo. Así, el sector primario contribuye contradictoriamente al funcionamiento del sistema, pues se revela incapaz históricamente para generar empleo y niveles de ingreso, que han colocado al 40 por ciento de la población en el umbral de la pobreza absoluta.

La agricultura de mercado interno, históricamente deficitaria, profundizó su crisis en un contexto radicalmente nuevo: la destrucción parcial de las economías tradicionales de autoconsumo por efectos tan disímiles como la utilización de fertilizantes o la penetración del capital financiero; este resultado, sumado a la creciente monetarización de los intercambios agrícolas en todos los niveles, ha hecho aún más vulnerable el consumo de la población rural. No es de ninguna manera desestimable el hecho de que las economías centroamericanas no hayan conocido en la posguerra procesos inflacionarios sino hasta después del segundo momento de la crisis internacional (1974-1975); fenómeno nuevo y desconocido en sociedades que tuvieron una sólida estabilidad monetaria y que ahora se explica en parte por el desarrollo de relaciones sociales capitalistas en todo el ámbito societal.

Este conjunto de elementos ha tenido un efecto profundamente favorable para la acumulación de capital en parte por la vía de la plusvalía absoluta, y en parte por aumentos en la productividad que no corresponden a la remuneración del valor de la fuerza de trabajo; en otras palabras, las diferencias

sociales no han hecho sino aumentar con el crecimiento económico. Los mecanismos de acumulación en el sector de la industrialización (sustitutiva) crearon un nuevo foco de concentración de la riqueza; un recurso tan escaso como el capital se puso definitivamente en pocas manos y se le dotó de un excesivo proteccionismo por parte del Estado, lo que explica en parte las debilidades hoy en día manifiestas pero inherentes al proyecto de integración económica regional. Por cierto, ese inmoderado proteccionismo industrial no perjudicó a la agricultura de exportación, sino indirectamente al sector artesanal (rural y urbano), a los productores de alimentos básicos y a los sectores cuya capacidad de organización y defensa de su nivel de salarios era muy baja.

En el centro de este conjunto de caminos aparece siempre el Estado. Todos conducen a él cuando de la burguesía se trata: la concentración del capital bancario y el acceso al crédito público, las tasas de interés, la regulación manipulada de aranceles, la política de exoneración fiscal, los impuestos y la represión al movimiento sindical, todo ello constituye un permanente subsidio al capital a expensas del trabajo, en condiciones que van más allá de lo normal en otras sociedades latinoamericanas. Este tipo de capitalismo político hace del Estado y de los favores públicos un rasgo particularmente crítico hoy en día, y de la burguesía, una clase reducida en su importancia social, altamente concentrada funcionalmente, es decir, dueña monopólica del total de las fuerzas productivas por las ventajas que le depara el control absoluto del poder político.

El dilema entre crecimiento y distribución, en este contexto, resulta hipócrita; no tanto porque la disyuntiva constituya un rasgo inherente al crecimiento capitalista sino porque la distribución de la riqueza es en cualquier instancia un problema político, que depende de la capacidad de organización y lucha de la clase obrera, de su conducción independiente para defender el salario y sus otras reivindicaciones corporativas, todas ellas implacablemente reprimidas en cualquier momento que se examine en los últimos 25 años.

Favores y represión tienen necesariamente por pivote al Estado, sin que sus políticas abandonen nunca una bizarra inspiración neoliberal; no es un liberalismo clásico, ya que se trata de un poder activamente intervencionista a favor del capital extranjero y nacional. Ello explica la formación de clases dominantes protegidas en redondo: de la competencia sectorial, de las contradicciones agricultura/industria, de la puja salarial. El proceso de integración económica centroamericana se realiza sin ampliar socialmente el mercado (sin mejorar el ingreso de las grandes mayorías); se busca el financiamiento externo para soslayar las reformas tributarias, etc.

Dado el estilo de crecimiento que se ha impulsado, se puede decir que las diferencias sociales aumentaron de calidad y en cantidad, y que en consecuencia la polarización social se ha hecho no sólo mayor, sino más visible y consciente. Pero no que el “modelo” se haya agotado, por más que el carácter “aditivo” del mismo parece señalar ya límites para el mercado interno y no pueda impedir la inestabilidad creciente del mercado regional. Las causas internacionales de la crisis no pueden ser de ninguna manera desestimadas. El imperialismo es responsable de algunas de las contradicciones básicas. Los conflictos políticos completan un escenario económico definitivamente favorable para el desarrollo de la crisis que estamos considerando.

4. La crisis interburguesa

Tal como lo permitió comprobar la revolución de 1848 en Francia, y luego numerosas experiencias internacionales, los dominados pueden sacar provecho de las crisis provocadas por la misma burguesía. “El nombre al cual está ligado el comienzo de la revolución —dice Marx— jamás estará inscrito en sus banderas el día de la victoria [...] las revoluciones deben recibir su billete de entrada en la escena oficial de las mismas clases dirigentes”⁴

El movimiento revolucionario centroamericano nace en el seno de una crisis interburguesa, gestada en distintos momentos y con una cadencia impuesta por la naturaleza de las contradicciones que debe resolver; en todo caso, en la década de los setenta, el movimiento revolucionario se desarrolla enfrentado no a un poder reaccionario unido y sólido, sino en una situación largamente alimentada por una crisis de hegemonía, en que a las contradicciones que plantea el ascenso de masas, se superponen los conflictos internos en el seno de las clases dominantes.

La crisis interburguesa no tiene un origen común ni se expresa de igual manera en cada uno de los países de la región; no obstante, en todos estos fenómenos subyace una forma específica de perpetuarse o resolverse, es decir, de combinarse las contradicciones propias de la dominación oligárquica y las que además plantea la sociedad burguesa, en trance de constitución. Lo oligárquico alude más que a la forma del Estado y al desarrollo de sus aparatos materiales, al estilo de la conducción política-ideológica de las clases agrarias, basadas en la exclusión “natural” de los dominados y en una identificación sin mediaciones entre los intereses dominantes (los cafetaleros por excelencia) y los más generales, atribuidos a la nación. Una nación construyéndose como una identidad particular alimentada por una cultura excluyente. Es ésta la forma incompleta como

⁴ F.Claudin, “La superación del Estado burgués”, en *Teoría socialista del Estado*, Madrid, Mañana S.A., 1977, p. 132.

se resolvieron los conflictos de la oligarquía, ahora superpuestos a la crisis de constitución de un régimen burgués moderno.

La burguesía no constituye en ningún lugar una clase homogénea, y menos aún en sus escasos momentos de expansión, como los que atravesó Centroamérica después de los cincuenta: su diferenciación interna es constitutiva y resultado de la forma desigual, combinada e inarmónica del desarrollo capitalista,⁵ y se acelera aún más en sociedades de base agraria cuando las relaciones de producción capitalistas se generalizan por efectos exógenos. La crisis interburguesa es el resultado de la manera como se van modificando en el interior de la clase dominante las relaciones entre las diversas fracciones entre sí y en su vinculación con el Estado y, obviamente, con el capital internacional. La modernización burguesa y las opciones para alcanzar otros niveles de acumulación no se dan para todos por igual y dependen de las nuevas relaciones con el mercado externo y del control del poder. La disputa por este control ha sido una permanente fuente de conflictos entre grupos y partidos de derecha.

El avance del capital en la agricultura después de 1950, provocado por la demanda externa, arrinconó al latifundio y produjo un burgués agrario capitalizado y abierto a las nuevas opciones del mercado; el proyecto de integración económica centroamericana —como se dijo, un programa de sustitución forzada de importaciones de bienes de consumo inmediato— creó otra instancia de diferenciación. Pero fueron las condiciones políticas para ampliar las bases de la acumulación y reproducción ampliada, todas ellas articuladas a factores externos, las que provocaron reacomodos de los intereses económicos, que se expresaron como tensiones y pugnas referidas o reflejadas en el Estado, como el sitio donde ellas se resuelven, y no en el mercado, donde se originan. La competencia interburguesa se traduce en crisis institucional.

En Guatemala, la política y la movilización nacional-revolucionaria de las masas, hasta 1954, provocó una transitoria unidad burguesa, producto del temor; inmediatamente después se desataron agrios conflictos en la cúspide que, como en otros países, se expresaron por lo general a través de conspiraciones militares, golpes de cuartel, rupturas en el interior del Ejército. Fue a través del *putsch* militar que las fracciones burguesas disputaron y resolvieron sus diferencias. Hoy en día el conflicto se ha trasladado también al Ejército.

⁵ Las diferencias que se generan en el interior de la burguesía se originan en las distintas funciones que realiza el capital comercial, industrial, financiero, etc., y aun en el desarrollo contradictorio de sus ramas o sectores, las diversas formas de asociación con el capital extranjero y las rivalidades por el crédito y la formación del sector financiero.

En El Salvador, las pugnas aparecieron tardíamente, por tratarse de una gran burguesía, pequeña en tamaño y bajo la hegemonía indiscutible de los cafetaleros; pero ellas se manifestaron en 1960 con las disputas que provocaron la caída del gobierno del coronel Lemus, luego, en 1976, con ocasión de la política agraria de la dictadura militar del general Molina, y finalmente, en 1979, se manifestaron con el ascenso y las victorias del movimiento popular.

Pero fue en Nicaragua donde las fracciones burguesas rijosas mantuvieron una constante ruptura, que se hizo definitiva después de 1975. La competencia económica interburguesa ya conocida (el grupo Somoza, el del Banco de América, más próximo al Partido Conservador, y el del Banco de Nicaragua, al Partido Liberal) correspondió también a los partidos políticos en conflicto. La crisis internacional de 1974-1975 sacó a flote en toda la región la diferenciación económica de clases que se había venido produciendo desde la posguerra. El movimiento popular creció al enfrentar a una burguesía golpeada por la recesión internacional, confundiendo así la crisis general del sistema con la crisis particular, nacional, de cada una de esas burguesías.

Convendría no exagerar, en abstracto, la naturaleza de la crisis interburguesa; ella se mantiene como una contradicción no antagónica y puede resolverse de diversas maneras en función de la real amenaza popular. Así, la insurrección armada en Nicaragua resolvió de manera revolucionaria las diferencias interburguesas al impedir el intento de compromiso que hubiera significado el éxito de la mediación, medida que buscaron desesperadamente el imperialismo y algunos grupos empresariales. En Guatemala, la movilización de los dominados se ha producido en un prolongado período contrarrevolucionario, que ha fortalecido el eje burguesía/ejército. Aquí todavía hay una salida reaccionaria a la crisis interburguesa. En El Salvador, en la mitad de ambas experiencias, el papel determinante de la sublevación popular sólo alcanzó a activar la crisis interburguesa y a provocar una importante escisión en octubre de 1979, pero hasta ahora, y sobre todo después de enero de 1980, ha sido una solución reformista casi frustrada.

Más que un espejo que refleja lo que sucede en sus proximidades, el Estado es el escenario del conflicto donde la clase disfraza su condición de actor de la historia para disimularla como fuerza institucional, anónima, que sólo el juego político puede develar. Por ello, las diferencias interburguesas provocan sismos institucionales. Sabemos bien que el Estado no es el Estado-de- la-burguesía, pero tampoco es el Estado-de-todos. La burguesía procede así porque es en el Estado donde puede alcanzar su unidad de clase, cuando lo pone a su servicio, y porque en sociedades atrasadas el margen de autonomía relativa es sustancialmente menor; de tal modo que el Estado se constituye en el terreno en el que las fuerzas sociales dominantes terminan de constituirse, de la misma manera como también

lo hacen las *dominadas*, pero en una referencia exactamente opuesta: en el partido, en el movimiento político.

Es obvio que la crisis interburguesa no ha facilitado la constitución de organismos de participación democrática, aunque no debe atribuirse a esta sola causa su ausencia más o menos acusada en la vida política de las sociedades centroamericanas. Pero no hay duda de que la dictadura es también una forma política de resolver las contradicciones del crecimiento capitalista en el interior mismo de la burguesía, por la recomposición interna que se opera en su seno y, de ahí, por la dificultad para mantener el viejo sistema de alianzas.⁶ La crisis interburguesa en la región tiene aún dos características sobresalientes más:

1. La falta de una organización política propia y la ausencia de líderes burgueses que encabecen movimientos policlasistas de alguna envergadura. Nos referimos a la articulación orgánica de intereses políticos propios de una clase que se va definiendo en el ejercicio del poder. Es cierto que la crisis política que se vive es también la crisis de todas las formas de organización partidaria en general, pero esto es más cierto para las fuerzas de izquierda. Partidos de derecha en crisis no hay porque no han existido. La burguesía no necesitó de este canal de mediación-participación seguramente porque su representación en el Estado es directa y total y porque sólo el juego democrático liberal requiere de partidos. Pero hay excepciones: en Guatemala, la extrema derecha logró consolidar el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), el "partido de la violencia organizada", como lo calificó su líder Sandoval Alarcón; y en Nicaragua, la "aristocracia" comercial, transformada después en una elite comercial y financiera, logró mantener un minúsculo pero respetado Partido Conservador. El más característico de ellos es el Partido de Liberación Nacional de Costa Rica, verdadera expresión social-demócrata de una sociedad donde la clase obrera no forma, ni mucho menos, la mayoría de la población. Los demás son partidos policlasistas con cuadros de clase media, transitorios, electorales, con programas ambiguos y que no asumen la autoidentificación política con la burguesía.
2. La ausencia de un discurso ideológico dominante, de naturaleza burguesa y capaz de fundar su dirección hegemónica. De hecho, la burguesía centroamericana no sólo no ha formado su gran partido

⁶ En la posguerra se produce la ruptura de la alianza tradicional con los campesinos, aliados naturales del poder burgués. Se trata de una burguesía agraria que va perdiendo el apoyo de su aliado tácito, y siempre bajo su control hegemónico. Recuérdese la revuelta campesina en El Salvador de 1932, la revancha antiagraria en Guatemala después de 1955 y las invasiones masivas campesinas, en Honduras, en toda la década de los sesenta.

político ni ha tenido un líder nacional indiscutido, sino que su orfandad ha llegado al punto de haber hecho suya la más pobre de las defensas ideológicas: la del anticomunismo, como argumento para gobernar y pretexto para reprimir. La indigencia de esta ideología es que define de manera negativa la defensa del statu quo, sin constituir una alternativa doctrinaria y mucho menos proponer una forma ideológica e intelectual de afirmación burguesa.

Finalmente, la importancia de la crisis interburguesa varió sensiblemente en la década de los setenta, cuando el Ejército aparece como el pivote de una estructura autoritaria que parece sellar momentáneamente las diferencias internas. En todo caso, su naturaleza no se agota como expresión de un conflicto interno, sino en el hecho más importante de que la crisis interburguesa califica y condiciona las relaciones con las clases dominadas. En efecto, a la débil unidad de la burguesía contrarrevolucionaria corresponde un abierto conflicto con las clases dominadas. La crisis política en Centroamérica no es expresión de contradicciones secundarias, no resueltas en el interior de la clase dominante, sino una abierta lucha de clases que pone en cuestión las bases mismas de la dominación burguesa.

5. El carácter de la presencia popular

Sin duda, en América Latina se vive un nuevo período de ascenso en las luchas populares. Después de 1975, la movilización obrera y campesina se expresa no sólo en una mejor definición de sus intereses sino también en un radicalismo de nuevo tipo que hace del movimiento popular un movimiento autónomo. Centroamérica no solamente no es ajena a esta renovación profunda de los conflictos sociales, sino que allí la presencia popular tiene, desde sus mismos orígenes, algunos rasgos particulares que explican el papel que hoy en día juega en la crisis.

Durante mucho tiempo, los sectores sociales dominados sólo muy ocasionalmente pusieron a prueba su capacidad de enfrentar directamente el poder burgués. Los movimientos de protesta social se quedaron en el límite de la amenaza. Otros, los procesos políticos de crisis, en la posguerra, fueron grandes movimientos sociales contra dictaduras, que tuvieron un liderazgo no popular y adoptaron la forma pacífica de una huelga cívica generalizada. Así terminaron o se jaquearon las dictaduras de Ubico Hernández Martínez, Carías, Somoza; y de esa manera se desarrollaron los grandes movimientos cívicos, como los de marzo-abril de 1962 en Guatemala; la huelga general contra el coronel José María Lemus, en El Salvador, en 1960, y la ofensiva violenta de los conservadores, en enero de 1967, encabezada por Agüero y Pedro Joaquín Chamorro, en Nicaragua.

Hubo momentos en que la protesta popular dejó su carácter espontáneo y amorfo y el movimiento tendió a volver más homogénea la conducta política de la clase. En la década de los setenta, esto empezó cada vez más a ser posible. La “masa”, como sujeto social, es sólo una manera de articulación de diversos intereses sociales, y en su interior pueden alcanzar especificidad los intereses grupales. Lo característico de la nueva etapa que estamos analizando es que la masa popular empezó a tener perfiles más precisos, a pesar de tratarse en muchos casos de grupos sociales heterogéneos, sometidos a prácticas muy tradicionales y, por tanto, con tendencia a la desorganización, a la corporativización de la protesta o a la virulencia de corto plazo.

Es bien sabido que las clases populares están sujetas a una doble acción: la de las clases que las dominan y explotan y la de su propia historia. Por lo general, la influencia exterior a ellas ha sido más decisiva y durante un largo período han tendido a expresar una voluntad equívoca, a mitad de camino, facilitando victorias que no eran las propias. Pero en su conjunto, las clases populares definen hoy su actuación en una perspectiva de realizar su propia historia: se juegan a ser agentes de su propio destino.

Es éste el sentido más íntimo de la crisis: las formas de participación, el sentido final de la protesta, la respuesta violenta a la violencia y, tal vez lo más importante, la congruencia creciente entre posiciones de clase y prácticas de clase, con el proletariado urbano y agrícola en el centro del conflicto. Esto es más cierto para Guatemala y El Salvador y fue menos evidente, sin duda, en Nicaragua.

El movimiento obrero, y en general las luchas populares en la inmediata posguerra, han tendido a confundirse en la expresión de un descontento genérico, en el que se desdibuja el objetivo inicial y el perfil del enemigo. Todo esto estaba asociado a la ausencia de una amplia tradición orgánica, al peso específico del artesanado, del campesino tradicional y de una cultura desmovilizadora que reservaba la política sólo para las clases propietarias. Sin embargo, ya en esa época, y con mayor verdad en los últimos 15 años, podemos subrayar las siguientes características del movimiento popular en Centroamérica:

1. El movimiento obrero y campesino, cuando se organiza, lo intenta de una manera autónoma, independiente del control estatal (Ministerios de Trabajo) o del apoyo patronal; salvo fugaces experiencias de direcciones sindicales al servicio de la burguesía, y por ello mismo, sin la permanencia necesaria para producir la capitulación o la componenda de largo plazo, la conducta obrera ha estado marcada por una condición de oposición al orden político, y con ello por un carácter semilegal, concitando la intolerancia de la burguesía y la más o menos inevitable represión policial.

2. ¿Por qué no pudo la burguesía centroamericana, a través de sus múltiples posibilidades cooptadoras —Iglesia, agencias del imperialismo, corrupción—, establecer, aunque fuese parcialmente, un control sobre la organización obrera y campesina? Sea una debilidad estatal o un mérito de la clase, lo cierto es que la política burguesa tuvo siempre dificultades —o ni siquiera lo intentó— para organizar el dominio ideológico y organizativo de la clase obrera. ¿Se trata de una burguesía que no tuvo su tiempo para consolidarse por intermedio de una alianza populista o que lo intenta a través del control autoritario de todo devaneo reivindicativo? El carácter independiente de la organización de la clase trabajadora y la consiguiente invalidez burguesa para controlarla produjo, entre otros, dos resultados: la legalización del conflicto social y la represión violenta, por un lado, y la reivindicación de la democracia política, por otro, que se convirtió así en una demanda obrera de primera importancia. Ambos antecedentes deben ser recordados a la hora de examinar la crisis actual.
3. Probablemente por lo ya señalado, el movimiento sindical fue muchas veces “ilegal”, pero sólo en la medida en que el orden político no pudo volverlo legal y asimilarlo; la reivindicación popular surge en la oposición y tiende a crecer clandestina. Ninguna práctica reformista puede prosperar si no se resuelven y absorben de manera normal y prevista los conflictos sociales más elementales. Aun antes de la actual crisis, lo que es popular es sospechoso y atrae como procedimiento de control, la represión.
4. La imposibilidad de un pacto social, como los que reiteradamente se experimentaron en las sociedades de América del Sur, tiene en la experiencia centroamericana una característica que podría calificarse como *contrapopulismo*, producto sin duda de esa transacción no resuelta entre el carácter “oligárquico” de la dominación política y el mundo recién formado de relaciones capitalistas. Lo cierto es que la protesta social, localizada geográficamente o reducida a sus límites organizativos iniciales, tendió paulatinamente a rebasar los márgenes impuestos por su origen corporativo para ganar rápidamente una dimensión política. En la década de los setenta con más frecuencia, pero aun antes, la más modesta demanda gremial tendía a ser planteada con intolerancia y a formar parte de una amenaza al orden vigente. La rápida descomposición de un conflicto gremial, por la ausencia de mediaciones burguesas —partidos de masas, sindicalismo amarillo, ideologías populistas, etc.—, lo hacía alcanzar pronto una dimensión estrictamente política y nacional. Lo corporativo-particular era abandonado más o menos velozmente, tal vez más por la intolerancia burguesa y la respuesta represiva que por conciencia de clase; lo cierto

es que se fue formando a los sectores populares en una experiencia nacional-popular de nuevo tipo. De nuevo tipo porque es práctica revolucionaria.

No hemos querido poner ejemplos, pero podrían citarse muchos acerca de la politización inmediata de la demanda estudiantil, de un conflicto de empresa, de una manifestación callejera. Hubo épocas en que todas ellas, reprimidas, convertían la reivindicación gremial, corporativa y particular, en protesta nacional y universal en el sentido que afectaba al poder del Estado: la renuncia de un jefe de policía, del ministro del Interior, del propio presidente de la república. En resumen, el retraso orgánico-ideológico (que fue terminando en esa década) pareció compensarse con una combatividad sin límites salariales o de reivindicación alimenticia. Cualidad contradictoria de una situación de atraso que produce enfrentamientos frontales con el sistema; los fracasos no hicieron sino estimular la resistencia, y de esta desigualdad salió fortalecida la experiencia de clase, y no lo contrario. De la derrota y no de la domesticación surgió el actual movimiento revolucionario de Centroamérica, esa voluntad colectiva-popular que hoy ha puesto en jaque mate a la burguesía centroamericana.

El proceso revolucionario actual, después de 1975, contiene nuevas características que se desarrollan a partir de las puntualizaciones precedentes. Hay rupturas que significan el triunfo de los factores subjetivos; y hay continuidades en una tradición sostenida que no hace sino reforzar tales factores. La suma de todo esto es una presencia popular de nuevo tipo que se expresa en nuevas formas de organización de la protesta, nuevos actores históricos, nuevos elementos ideológicos-políticos, etc.

Es significativo, en *primer lugar*, que los estudiantes universitarios y de secundaria paulatinamente han dejado de ser los sujetos elementales de la protesta política. Su papel en las luchas democráticas ha sido fundamental, pero su condición de actores sustitutivos de otras clases ha perdido importancia relativa, si con ello se alude a su condición estamental. De las escuelas y universidades han salido numerosos militantes y cuadros políticos de primera importancia, justamente porque han perdido su condición estudiantil.

Es importante señalar, en *segundo lugar*, el fracaso de los partidos políticos de izquierda para organizar y dirigir las luchas populares. Esto es particularmente relevante para los más viejos de ellos, los partidos comunistas. Representantes únicos de la clase obrera y del campesinado durante años, llenos de experiencia en el trabajo clandestino y ferozmente golpeados como víctimas permanentes de la represión estatal, los partidos comunistas nunca lograron convertir su cualidad ideológica en una praxis de vanguardia. Quizá su error

fundamental radique en que con diversos grados de profundidad, le han reconocido a la burguesía un papel dirigente en la revolución demoburguesa, error histórico que condujo a más de una importante derrota. La tragedia de estos partidos ha sido, paradójicamente, que conocieron primero a la oligarquía terrateniente antes que a la burguesía y exageraron el papel revolucionario de ésta. La concepción etapista del desarrollo social y de la revolución los llevó a olvidar el entrelazamiento de aquellos, y con ello, a buscar hegemonías y alianzas distintas para cada período, imputadas a la teoría pero negadas por la realidad. En la búsqueda de alianzas, precluidas por la historia, no previeron el arribo de la nueva crisis revolucionaria que plantea nuevas alineaciones de clase; con ello, quedaron desarmados política y militarmente.

Tampoco es posible hacer un recuento de la distinta experiencia nacional de los diversos partidos comunistas. El Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), después de 1960, aceptó la lucha armada como la forma fundamental de la lucha de clases, y se sumó a ella con todas las improvisaciones del foquismo de ese período. El PGT salió de esa experiencia casi liquidado. El Partido Comunista de El Salvador, muy vinculado siempre a las masas urbanas, se ha incorporado a la Coordinadora Revolucionaria de Masas y después orgánicamente al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y a la Dirección Revolucionaria Unificada (DRU). Los dos partidos socialistas de Nicaragua, débiles orgánica y políticamente, ligaron su antisomocismo en 1974 a la dirección burguesa de Unión Demócrata de Liberación (UDEL) (dirigida por P. J. Chamorro), y uno de ellos permanece hoy en día haciendo una oposición obrerista, que más que reaccionaria es profundamente atrasada.

No obstante lo anterior, a los partidos comunistas centroamericanos hay que otorgarles una calidad endogenética inestimable. De su seno han salido — en Guatemala y El Salvador especialmente— casi todas las organizaciones y los cuadros revolucionarios más importantes. Las actuales organizaciones político-militares de esos países (bien conocidas por todos) son como desprendimientos sucesivos de una matriz común; incluso el Frente Sandinista contó con “traslado” de valiosos cuadros de los dos Partidos Socialistas.

¿Cómo se organiza la protesta y la lucha? ¿Desde posiciones de clase (sindicato, partido) o de masa? Esto es clave para el desarrollo de la conciencia de clase, de una situación que supere el nivel meramente “instintivo” de la protesta. Ya no queda duda de que el enfrentamiento se ha ido produciendo sin la mediación del o los partidos, sino activando directamente los movimientos sociales. La sustitución de la forma “partido” por la de “movimiento” exigiría un análisis más detenido. No es una degradación de la estructura orgánica de carácter leninista, sino la dificultad para adaptarla rápidamente a las demandas de la lucha y, con ello, una solución funcional de la estructura política a las urgencias de la lucha militar.

Examinemos rápidamente el carácter de la nueva organización y los nuevos sujetos de la acción: se trata de organizaciones que surgen o se recomponen recogiendo autocríticamente dos tipos de experiencias: la inoperancia del partido y la derrota del foco guerrillero. La antinomia de la década de los sesenta fue trágica como división funcional de tareas: el movimiento de masas dirigido por unos y la lucha insurreccional a cargo de otros. El divorcio fue tajante y sangriento. Actualmente las llamadas organizaciones político-militares (para subrayar justamente su unidad dual) se han hecho cargo de esas experiencias, resolviendo en la praxis concreta una original y productiva combinación de la lucha económica con la lucha política y la lucha armada, y por ello estableciendo vínculos nuevos entre el sindicato, la conducción política y la guerrilla.

En este sentido, todas las experiencias son originales: las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), en Guatemala, con una fuerte influencia en el movimiento sindical; la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), implantado exclusivamente en las zonas rurales, especialmente en la región de población campesino-indígena; y el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), probablemente con mayor experiencia, realizando una exitosa actividad múltiple con la concepción de que la lucha de masas debe conducir a una lucha armada de masas de carácter nacional, aunque siguiendo un poco el "modelo" de construcción de un ejército para derrotar a otro ejército.

En El Salvador la experiencia es relativamente distinta, pero marcada por la misma preocupación de desarrollar con imaginación y audacia todas las formas posibles de enfrentamiento. En unos casos el grupo guerrillero hace trabajo de masas y "produce" su frente sindical-popular; en otros, penetra el movimiento obrero ya existente y contribuye a reforzarlo; finalmente, hacen trabajo en el campo y se implantan allí sólidamente. Tal es la experiencia del Bloque-Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (Bloque-FPL), de las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional-Frente de Acción Popular Unificada (FARN- FAPU), del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)-Ligas 28 de Febrero y del Partido Comunista-Unión Democrática Nacional (PC-UDN).

La experiencia del Frente Sandinista es igualmente diversa y probablemente más conocida. La larga secuencia de derrota producto de una concepción estrechamente militar y de otros factores internos, lo dividió en los tres grupos ya conocidos, que pasaron a realizar tareas políticas de acuerdo a una concepción particular de la lucha contra la dictadura. A la concepción de la guerra popular prolongada se sumó la necesidad del trabajo político-urbano de masas y luego la estrategia insurreccional que combinara todas esas formas de enfrentamiento. En Nicaragua se pusieron juntas por vez primera en América Latina, y de forma original, la lucha guerrillera en el campo, las formas urbano-insurreccionales, la huelga general, el trabajo campesino,

en los barrios, en las fábricas, y además en la conquista de una importante fracción de la mediana burguesía y de los intelectuales, hasta rodear al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) un conjunto de organizaciones políticas, de masas, que le dieron una extraordinaria fuerza a la acción militar que se producía en su interior.

Las organizaciones populares que surgieron más o menos después de 1975 constituyeron una solución de ruptura a la organización y al control tradicionales. El Frente Sandinista se aproxima más a la figura de un ejército popular, pero en la ofensiva final supo *rodearse* de las organizaciones de masas, prácticamente del pueblo entero, de quien recibió apoyo total. De ahí nuestra expresión de que en la lucha contra Somoza el Estado enfrentó a la sociedad. Las que se organizan en Guatemala y El Salvador no constituyen propiamente un partido, pero tampoco son un ejército: son movimientos policlasistas que adoptan una forma transicional de *frente*, con una estructura político-militar en la cúspide y una amplia dispersión de organizaciones de masas en la base, a través de vínculos que no siempre son orgánicos ni ideológicos. ¿Cuál es el principio nacional-popular de estas verdaderas coaliciones inéditas de masas que reclutan en todos los sectores de la sociedad?

Trascender las formas tradicionales de participación implicó un doble movimiento interno (reflejo de las modificaciones socioeconómicas ocurridas en el seno de la sociedad centroamericana), que se expresa en las nuevas formas de organización ya mencionadas y en la presencia activa de los nuevos participantes. No hay duda de que son los campesinos y los sectores marginales los nuevos sujetos de la praxis política, cuya sola presencia desestabiliza el sistema. La organización campesina independiente, aun sin reivindicar lo más tradicional de sus demandas, la parcela, constituye un inmenso acto de desobediencia civil. Se vive el proceso de participación campesina, aun siendo pacífica, como una honda crisis de autoridad. Sólo conociendo el atraso social y político de Centroamérica esto podría valorarse en su justa dimensión: es el fin de un fatalismo y de la ideología quiliástica, que sólo la violencia revolucionaria puede romper.

Las luchas populares adquieren un rango nuevo después de 1975 porque la violencia resultó ser una forma inmediata de incorporación, porque ella misma constituye una respuesta igualmente inmediata. Así, el conflicto logra una dimensión hasta entonces desconocida. La organización de las masas en el campo adquiere esa dimensión de "derrota de antemano" para la burguesía porque ella, la organización independiente, durante muchos años pareció imposible. La represión y el control no podían ser vencidos por medios tradicionales. Sólo mencionemos que, en El Salvador, la burguesía había organizado las Patrullas Cantonales, la Guardia Nacional, el Ejército, la Policía y Orden, ésta última constituida como una organización policíaco-

política de los campesinos medios, destinada a controlar desde adentro del sector campesino y a reprimirlos desde afuera. O la institución de los Comisionados Militares en Guatemala, o los Jueces de Mesta, en Nicaragua, que son o fueron formas extremadamente útiles para hacer que los propios campesinos realizaran funciones de inteligencia militar, espionaje y represión abierta entre ellos mismos.

La lucha armada de los campesinos y de los grupos sociales marginales otorga al enfrentamiento una violencia igualmente nueva. La capacidad destructiva de estos últimos, canalizada adecuadamente, se puso a prueba en las Milicias Sandinistas, reclutadas entre los desocupados de la ciudad. Las fuerzas populares salvadoreñas tienen experiencia similar en una sociedad donde los sectores desclasados constituyen desde antaño una respetable mayoría, que ya no sólo es urbana. Su irrupción en la historia de los conflictos sociales no es nueva, pero fue siempre marginal, y cuando aparecen, ya son "anti-statu quo". Constituyen una fuerza elemental, poderosa, que se desata sola. Organizarlas para la respuesta violenta resulta una actividad casi connatural a su propia existencia social; la experiencia de Nicaragua, sin embargo, enseña que es sumamente difícil canalizar sus energías para el trabajo constructivo, para la acción política deliberada, para desarrollar en ellos una conciencia socialista.

Nada de lo que se viene analizando podría explicarse, finalmente, sin la proteica contribución de los grupos religiosos. Merecería un análisis aparte y una interpretación más apropiada la forma como los grupos cristianos terminaron por "descubrir" la realidad de miseria y explotación de las masas, para dar al ministerio religioso un carácter popular: amar la realidad es la condición para irla conociendo,⁷ conocerla es la condición para cambiarla. Son los movimientos cristianos de base, formados por sacerdotes y laicos, bajo las más diversas denominaciones, los que se convierten en protagonistas directos en la lucha popular, fundidos literalmente a las masas. La práctica de los movimientos sacerdotales y laicos radicalizados se traduce en una decodificación del discurso teológico tradicional de la Iglesia jerárquica y en una propuesta político-ideológica: la teología de la liberación. La crítica al sistema fortalece la fe cristiana en la práctica de solidaridad al prójimo. Pero ahora prójimo es el próximo, el explotado. Con ello, el acto de fe es un acto fundamentalmente subversivo en el marco de la cultura tradicional. Subversivo en el sentido de desordenar lo que estaba previsto. Y también en acto directamente político.

Con la unidad de las organizaciones políticas y militares se produce una confluencia de las clases dominadas de la sociedad y aun de las que la no-explotación ha marginado; también la *convivencia* de distintas formas de

⁷"Coyuntura actual y vida cristiana", en *Ala*, año 4, No. 31, agosto de 1980, p. 361.

conciencia radical, que en el movimiento popular son varias: el pensamiento marxista clásico, la rebeldía jacobina, la voluntad del demócrata radical, pequeñoburgués; la sensibilidad de los cristianos de izquierda, y sin duda el hondo rencor, preclasista, de los desclasados urbanos, y sobre todo de las etnias indígenas (en Guatemala). Esta suma de fuerzas sociales se perfilan mejor en la lucha misma; hace falta que se superen muchas dificultades reales para que la unidad “coagule” en un frente orgánico poderoso, que no sea la suma de organizaciones, sino una auténtica vanguardia nacional. Las clases nacionales son ahora las clases explotadas por el sistema que en la actualidad, por fin, se hacen presentes, en desorden, para dar sentido político al carácter nacional-popular de la historia que están escribiendo y de la alternativa que proponen.

6. El estado contrarrevolucionario en crisis

Durante mucho tiempo, el juego de las apariencias confundió los análisis y las estrategias. Las modificaciones en las relaciones de fuerzas entre las clases de la sociedad centroamericana no fueron advertidas, cuando en la década de los sesenta todo apuntaba a la constitución de un estado de excepción, es decir, un poder que se enfrenta a una situación de crisis. Como toda forma de relación social, esta modalidad de estado constituye un “híbrido”, porque surge para tratar de remediar una forma particular de crisis, crisis que hemos intentado —tal vez sin éxito— analizar en los apartados anteriores y que ahora resumimos: dificultades en la hegemonía en el bloque en el poder y en las relaciones del mismo con las masas populares.

El estado de excepción surge como una forma no necesariamente extrema de estabilizar el régimen político en crisis, lo que no supone siempre la posibilidad de absorber la crisis. La recomposición de clases se expresó en el Estado como dictadura militar. El ejército es el único que puede estar en el centro de un proceso en el que las fracciones burguesas no logran un acuerdo estable, pero sobre todo, cuando aparecen en escena los sectores populares fuera de su control. El estado de excepción en Centroamérica constituye una dictadura militar contrarrevolucionaria. Es la presencia militar y no otra cosa lo que califica el nuevo carácter del Estado; aunque es cierto que la represión constituye uno de los rasgos constitutivos de toda relación de poder, el aparato represivo se re-constituye de manera específica y ocupa el núcleo central del Estado, el “epicentro del poder”. En el aparato del Estado, una de sus instituciones desarrolla la capacidad para encabezarlo, ocupando el centro de las decisiones. Se rompe así el equilibrio de poderes —base de la democracia liberal—, pero se unifica e integra a la burguesía al suprimir (transitoriamente) las contradicciones burguesas.

A partir de ese momento, el ejército como aparato estatal comienza a actuar como partido, como el partido-de-la-burguesía, y en tanto expresa una relación de fuerzas, reproduce en su interior, a veces veladamente, las divisiones y los conflictos de la sociedad. El Estado sigue siendo burgués, pero su condición de excepción expresa una crisis de representación, la representatividad del Estado como la voluntad general, cuando neutraliza y al mismo tiempo representa intereses opuestos. La función contrarrevolucionaria no necesita del ritual liberal de expresar la voluntad general. El Estado contrarrevolucionario es consecuencia de las dificultades de la burguesía para hacer alianzas; la recomposición interna, ya vista en la crisis interburguesa, conduce a la dificultad de mantener el viejo sistema de alianzas, o de establecer nuevos, lo que a su vez refuerza el carácter represivo del orden político así creado.

La dictadura militar cobró forma, primero, en Guatemala, a raíz del golpe institucional del 30 de marzo de 1963, que impidió la elección del doctor Juan José Arévalo y colocó en el centro del poder a las Fuerzas Armadas como institución. En El Salvador, aunque siempre ha habido militares al frente del gobierno, es a partir del golpe del 25 de enero de 1961 que se produce la "institucionalización" definitiva del Ejército como ejecutor del poder del Estado.⁸ En Nicaragua, la estructura dinástico-plebeya de los Somoza aseguró de antemano el control del poder, con apoyo directo de la guardia pretoriana. En los tres casos, la dictadura militar produce efectos similares:

1. Son regímenes que descansan en el ejercicio sistemático de la represión y, después de 1975, en el abierto terror generalizado.
2. Son regímenes que expresan, en consecuencia, un profundo vacío hegemónico, que se produce en el interior del bloque dominante y permea toda la sociedad. Es, en consecuencia, un Estado débil pero artillado.
3. Son regímenes que dejan de apoyarse en las instituciones donde tradicionalmente se produce el consenso y el ritual de la representación clasista. Por ello, la minusvalía de la función parlamentaria, el irrespeto por el fuero judicial, la uniformidad de una prensa de derecha (que es una manera eminente de terminar con la libertad de prensa), no dejan mejor parados los procesos electorales a través de los cuales se produce el intento legitimador. En suma, una desvalorización total de los elementos propiamente democrático-burgueses del orden actual.

⁸ Las proclamas militares que acompañaron ambos golpes parecen escritas con la misma mano. El Ejército, previa deliberación interna, es decir, "democráticamente" toma conciencia de su papel ordenador. Y como única institución que no depende del voto, vale decir, de las veleidades de la plebe, se apodera, llena el aparato del Estado.

Aquí estamos en presencia de un poder que se viola a sí mismo. Que no respete su propia legalidad para defenderse de las clases dominadas importa menos que la incumpla cuando se trata de ella misma. Por ejemplo, cuando en 1974 el general Ríos Mont —ganador— fue hecho a un lado por el general Laugerud, en Guatemala; o cuando, en 1978, el general Romero fue reconocido como triunfador, en el fraude que se le hizo al general Claramount, en El Salvador. Son sólo dos ejemplos aislados; la crisis de confianza, total por otras razones, golpea muy directamente el corazón pequeñoburgués de las formalidades democráticas.

Por una u otra razón, el Estado perdió la capacidad de controlar, primero, y desarticular, después, las luchas sociales. La crisis del Estado es ahora una crisis de toda la sociedad y queda planteada cuando las masas aparecen paulatina pero inexorablemente ganando espacio, reconocimiento e influencia, teniendo a la cabeza organismos político-militares de orientación marxista. Se produce una coincidencia fatal para el orden burgués, las condiciones *objetivas* que la estructura económico-social ha ido formando a lo largo de muchos años, como acumulación de problemas permanentemente pospuestos, pueden ser expresadas *subjetivamente* por la audacia y firmeza de la organización popular. Esta coincidencia, en definitiva —la victoria de las condiciones subjetivas—, explica el carácter del enfrentamiento de clases, la ruptura que produce ese *aislamiento* de la dictadura militar. Pero no explica la naturaleza final de la crisis.

Ella tiene que ser buscada en la forma como esa ruptura se produce en el interior del Estado y de la clase dominante. Las contradicciones de clase no se producen fuera del Estado, sino que lo atraviesan en todas dimensiones. La política de terrorismo estatal sólo es la respuesta a esas contradicciones; lo que llamamos la “fuga por adelantado” de la burguesía es otra reacción inevitable.⁹ En virtud de esa “fuga”, la burguesía centroamericana tiene sus raíces de clase dominante más en el exterior que en el espacio político donde pretende ser clase dirigente. Y además, se comporta sin sentido histórico, sacrificando su existencia de clase a las urgencias del momento.

La contradicción que todo esto supone es que la burguesía, en virtud de su carácter monopólico, de su control concentrado de riqueza, y por su asocio con el capital extranjero, constituye una fuerza política débil, reconcentrada en el Estado. Sólo así tiene sentido el dictum de que la burguesía es el sujeto

⁹ Datos de 1978 indican que los depósitos en bancos suizos de capitales centro-americanos alcanzan los 9.000 millones de francos; sería ésta la tercera cifra en calidad de los recursos ahí guardados. Obviamente, ésta no es una inversión productiva; ella se localiza hoy en día en México, Estados Unidos y en algunos centros financieros. La fuente de esta información, el Banco Nacional Suizo, indica que este dato no incluye los depósitos en otras instituciones ni las inversiones en acciones suizas.

del Estado, porque ahí se perfila mejor; pero también, que la Nación es el espacio del Pueblo, ya que sólo ahí se define lo general, que lo expresa.

La sola defensa desde el Estado, sin alianzas políticas, fue el comportamiento de la burocracia del aparato somocista; las burguesías de los otros países parecen estar crecientemente solas, aunque con el respaldo del imperialismo. En el sector de las clases dominadas sucede lo contrario, y la ofensiva popular constituye justamente un amplio frente que a veces se define como la nación en movimiento. Así fue en Nicaragua, sin duda. A ello tendía el movimiento revolucionario en El Salvador, sobre todo, en la experiencia de la gran huelga general del 24-25 de junio de 1980; hacia allí debería marchar el movimiento revolucionario guatemalteco. Sólo ganando una mayoría cualitativamente importante la victoria será segura.

En resumen, están en crisis las instituciones estatales en donde se organiza la dominación de la burguesía (elecciones, parlamento, cooptación popular, pasividad campesina, etc.). Los sectores dominados han puesto a prueba la capacidad burguesa de esa dominación. Y la respuesta ha sido, desde hace años, el terror y la violencia. A ella se ha respondido con iguales métodos. Si el poder es la capacidad de una clase para satisfacer sus intereses inmediatos e históricos, la burguesía local ha renunciado a su futuro y a la nación. Su fuerza adquiere a veces la convicción del suicida. Sabemos que esto no es posible. Pero la dirección en que se mueven las cosas no asegura su reproducción como clase ni las formas políticas hoy en día vigentes pueden hacerlo con relación al sistema de relaciones de producción. La reproducción política de la sociedad ya no está asegurada tan plenamente. El Estado, por ello, se convierte abiertamente en un poder contrarrevolucionario, tal como aparece en su cotidiana actividad en Guatemala-El Salvador. Su crisis, así planteada, se convierte entonces en una crisis del sistema mismo.¹⁰

7. ¿Por qué luchan las fuerzas populares?

Aunque la claridad ideológica no constituye un rasgo constitutivo del movimiento político-militar de las masas en Centroamérica, todo este cruento proceso significa una ruptura con el reformismo, que es la acción tras objetivos contenidos o previstos en la acción misma, y una reacción contra el voluntarismo, que es la búsqueda de objetivos que apuntan a la transgresión de la necesidad o a la oportunidad de alcanzarlos. Oportunismos de derecha que posponen indefinidamente la búsqueda de la ruptura, y "gauchismo", que la apresura irresponsablemente. Uno y otro han deparado un curso zigzagueante al proceso reivindicativo, apresurando la derrota. Pero

¹⁰ La intervención económica de los Estados Unidos en El Salvador, más importante que la militar, obedece a esta causa.

de uno y otro ha sacado experiencias el movimiento popular al moverse cautelosamente en el terreno de las definiciones, cuando ellas son actos de fe, proclamas en abstracto, llamamientos a una razón sin historia.

¿Existe un proyecto revolucionario, capaz de comprender la magnitud de la crisis? El actual movimiento revolucionario es tributario de numerosas acciones reivindicativas que terminaron casi inevitablemente en una crítica de lo existente, en una definición por rechazo. Y junto a ese acto de conciencia, una autoproclamación del socialismo como meta. ¿Qué socialismo? ¿Acaso existe uno y para siempre ya establecido, como modelo inevitable? Cuando no hay cultura *burguesa* implantada con raigambre histórica, la lucha por la democracia y la libertad se convierten en un acto de rebeldía. La burguesía puede renunciar a la democracia porque se expresa directamente en y a través del Estado. Las clases populares han debido hacer suyas tales banderas, pero de una manera equívoca. No se debe luchar por la democracia burguesa. Este calificativo no es un rasgo natural de la dominación de aquella clase: es un hecho histórico de la vida de una sociedad. De hecho, en las experiencias posteriores a 1979, la democracia liberal y representativa fue una victoria contra la burguesía, al producirse como una victoria popular, especialmente de la clase obrera. El sufragio universal en ninguna parte fue una donación graciosa sino un objetivo arrancado después de cruentos años de lucha. Por ello, como característica de un régimen político, la democracia constituye un compromiso entre clases.

La primera de las reivindicaciones de las fuerzas populares —de los programas de las organizaciones político-militares, especialmente— es la implantación de un régimen democrático. La dictadura militar contrarrevolucionaria es nuestra “autocracia zarista”; enfrentados a una situación similar a la de los viejos bolcheviques, la primera tarea es destruir esa autocracia y construir en su lugar una estructura política de plena participación. Esa es una demanda antiburguesa en Centroamérica, dada nuestra singular condición histórica caracterizada por un desarrollo del capitalismo sin una revolución política burguesa.

La demanda de un gobierno popular es consecuencia de la concepción participatoria y libre de la democracia. Es la sustitución de una clase por otra, lo cual en términos muy simples significa la derrota de una de ellas por la otra. Un gobierno popular es el poder para los vencedores. Las consecuencias que esto tiene son previsibles en general, pero dependen de las condiciones particulares que articulan coyunturalmente esa victoria. No debe olvidarse que en la tradición centroamericana una huelga fabril degenera en una huelga nacional, de la misma manera como la demanda corporativa se transforma por la magia de la represión en protesta contra el sistema. Las luchas sociales se convierten en revoluciones y éstas en movimientos de liberación nacional

porque el Estado y la burguesía se apoyan cada vez más exclusivamente en el imperialismo norteamericano. De ahí que lo antiimperialista sea, *a contrario sensu*, constitutivo de las luchas populares.

En todo caso, el proyecto revolucionario no es un proyecto acabado, no es algo estatuido (previsto) en un cuerpo programático. Al contrario de lo que sucedió en la década anterior, en los setenta, el proceso revolucionario se ha desarrollado como una afirmación de la práctica, original y creativo.¹¹ La revolución nicaragüense ya es un buen ejemplo de una voluntad que en la práctica crea sus propias respuestas programáticas. Obviamente no se parte de cero, pero lo teórico está función del tipo de sociedad que se intenta destruir y no de lo que se quiere crear. En otras palabras, no existe una racionalidad fundante, una ideología que permita la construcción de un contramodelo de la sociedad.

La revolución nicaragüense, que profundiza su naturaleza con un ritmo que desagrada a las premuras del taxónomo, no ha incurrido en el error de clasificarse *previamente*, entre otras razones porque la crisis del sistema de dominación burguesa, la crisis burguesa propiamente, no se ha resuelto todavía, aunque no quepan dudas acerca del carácter popular de la revolución sandinista y de su fuerza estratégica.

En la etapa actual, y en virtud de las condiciones objetivas, que son las que ha puesto la historia previa y ahora coloca el imperialismo norteamericano (y también el sistema capitalista internacional), la revolución centroamericana no es burguesa ni socialista. Hoy los programas de las organizaciones político-militares, y en general de todo el movimiento popular, tienen una diferencia con los de la década de los sesenta: son más maduros y más realistas; ellos deberían ser comprendidos como la estrategia de una revolución democrático-revolucionaria, como la objetivación del entrelazamiento de una revolución burguesa inconclusa y de una revolución socialista incipiente. No debería confundirse el carácter de la revolución con las formas de lucha por intermedio de las cuales se realiza. Pareciera que de la boca del fusil sólo pudiera proclamarse el socialismo. La lucha armada, la irrupción "salvaje" de las masas, son elementos de un proceso que busca, ahora, la constitución de un poder popular, democrático y revolucionario.

La conquista de la independencia nacional, la liquidación del latifundio, la implantación de la democracia, el desarrollo de las fuerzas productivas, la popularización de la cultura, son objetivos inconclusos de la dominación

¹¹ Sin embargo, en el conjunto de los procesos revolucionarios de Centroamérica hay, sin duda, cierto retraso ideológico frente a los movimientos sociales. No hay debate ni confrontación teórica, aunque numerosos intelectuales se encuentren estrechamente vinculados a las luchas populares.

burguesa en sociedades dependientes, en la época del imperialismo. La burguesía no fracasó propiamente en la realización de estas tareas porque para su existencia como clase, ellas no resultaron decisivas, pero no hay duda de que la ejecución de las mismas sólo puede hacerse en su contra y a pesar de ella. La coalición de fuerzas sociales, donde el proletariado, el campesinado y las capas pequeñoburguesas forman el destacamento principal, asegura esta posibilidad.

Los programas de los movimientos populares plantean de manera más o menos precisa esta primera etapa democrático-revolucionaria. La toma del poder es la condición para el cumplimiento de esta transición. Desde ahí, con la conquista de la hegemonía final que facilita el control del aparato del Estado, y ganando una nueva mayoría, sumando cada vez más fuerzas sociales antes neutralizadas, puede emprenderse el camino del socialismo, de un socialismo con libertad, de una democracia socialista, en la que no se sacrifique ninguno de los valores por los que se luchó, porque eran negados en la vieja sociedad.

Todo proceso revolucionario tiene que afincarse en lo más progresivo de la tradición nacional; las fuerzas populares pueden sacar su fuerza del pasado, pero su carácter está dado por el porvenir. La figura de Sandino antiimperialista, de Farabundo Martí asesinado por la oligarquía, la reivindicación de nuestro pasado indígena, la re-creación de nuestra historia, todo ello puede darle a la crisis centroamericana una salida original que haga ratificar lo excepcional de cada proceso nacional y lo genérico de toda revolución auténtica. De todas maneras, las enseñanzas son más modestas. El movimiento popular y sus vanguardias lo son cada vez más porque están siendo capaces de desentrañar el carácter histórico de la revolución en proceso —lo democrático-revolucionario—, las vías de su desarrollo —la combinación de diversas formas de lucha de masas con el enfrentamiento armado— y porque han comprendido, tal vez sin conocer a Gramsci, que hay que actuar con gran pesimismo de la inteligencia junto a un férreo optimismo de la voluntad.

8. La dimensión internacional

La comprensión de la crisis centroamericana se completa si hacemos intervenir en el análisis a los actores *externos*, a las llamadas fuerzas internacionales, viejas y nuevas, que se presentan adquiriendo una extraordinaria presencia interna y coinvirtiéndose, en consecuencia, en factores igualmente decisivos en el curso y eventual solución de los conflictos.

Como algunas pocas regiones del planeta, Centroamérica es objeto de política exterior, especialmente de Estados Unidos, que ha actuado desde el siglo pasado, pero particularmente después de la guerra hispanoamericana de 1898, con una influencia total. Las crisis internas que han vivido las sociedades centroamericanas, tarde o temprano se han resuelto reflejando de alguna manera la voluntad del gran vecino.

La crisis de Nicaragua puso de manifiesto una nueva realidad, que no tiene raíces estrictamente nacionales sino que se explican por los cambios en la correlación de fuerzas producidas a nivel mundial. La crisis nicaragüense tuvo una dimensión internacional y fue en el plano de las relaciones de fuerzas entre intereses internacionales que se contribuyó a resolver el fin de la dictadura de Somoza. No es que el conflicto interno, que encabezaba el Frente Sandinista, se hubiese internacionalizado. Es que con ocasión de las luchas populares contra el desacreditado gobierno somocista se materializó por vez primera en la región un conjunto de *influencias*, de orden diverso, que trasladaron al plano externo una parte del conflicto interior.

Esta dimensión internacional de la crisis interna está caracterizada por un conjunto de relaciones e intereses que se manifiestan de diversas maneras —desde la ayuda material en dinero y armas, el reconocimiento diplomático, presiones políticas, apoyo moral y otras formas de solidaridad, o rechazo más de naturaleza propagandística— y que pueden quedar comprendidos en dos conjuntos desiguales: a) la política norteamericana, que dejó de caracterizarse por el *bipartisan approach* y que intenta rodearse del apoyo de los gobiernos de la región, en la óptica panamericana tradicional, y b) la política de otros gobiernos y organizaciones internacionales, que enfrentan con mayor o menor decisión la voluntad norteamericana y que en esa medida actúan como fuerzas opuestas, de contención y rechazo.

Lo que esto demuestra, a partir de la crisis nicaragüense, es la erosión de hegemonía en esta región de los Estados Unidos. No es el fin de una omnipotencia, pero tratándose de la región más segura para la política imperialista, donde contaba con los aliados más confiables, esta pérdida relativa de influencia tiene que ser interpretada como un golpe a los designios seculares de control en esta zona. Esta situación nos interesa por los efectos que pueda tener en el desenlace de la crisis salvadoreña, o en el curso que pueda tener el conflicto cada vez más virulento en Guatemala y, por supuesto, en el destino cada vez más comprometido de la revolución nicaragüense.

Con relación a la crisis centroamericana es necesario distinguir el enfoque especial de la Administración Carter. Interesada en apoyarse en nuevos sectores sociales, menos comprometidos con la violación de los derechos humanos, con la corrupción y la violencia oficial, la política exterior se dio a la búsqueda

de una “tercera fuerza”, que en el caso de Nicaragua se expresó gráficamente en el rechazo de ambos contendientes: ni sandinismo ni somocismo. ¿Quién, entonces? Una fuerza que evite los riesgos de la penetración soviética o el costo de los viejos y desacreditados aliados. Esa tercera fuerza estaba representada en Nicaragua por algunas de las organizaciones que formaron UDEL (frente amplio, dirigido por los conservadores) y por un grupo de “notables”, empresarios y líderes de los partidos tradicionales. La ofensiva del sandinismo desbarató toda posibilidad de apoyarse en este sector para resolver la crisis, hizo fracasar, literalmente, los intentos de articular una democracia “viable” (sic) en una zona donde no es confiable el proceso electoral ni la solución reformista.

La Administración Reagan se inclina por volver al *statu quo ante*, es decir, tener una zona segura menos para las inversiones¹² que para los intereses estratégicos de los Estados Unidos. En la óptica oscura de la geopolítica no hay aliados confiables, pero en todo caso lo viejo por conocido es mejor. Con ellos, los políticos corruptos y los militares ensangrentados, es posible restaurar el orden interno incluso al precio de continuar o incrementar — donde eso aún sea posible— la violación de los derechos humanos. La visión que esto implica es simplista: de nuevo, un mundo bipolar en el que la Unión Soviética, a través de Cuba, y ahora por intermedio de Nicaragua, intenta nuevos avances expansivos.

Frente a esta política y los hechos que produce, se mueven hoy en día en el plano internacional fuerzas de otro signo que en Centroamérica particularmente no creen ya en la posibilidad de encontrar esa *tercera fuerza*. Particularmente importante es la influencia de la Internacional Socialista (IS), y con ella, de los gobiernos socialistas y socialdemócratas del mundo, particularmente de Europa occidental. A la IS la mueve la comprensión de un mundo menos simplificado y la preocupación profunda por los desafíos que a la paz y a la distensión puede plantear una política como la del grupo conservador-republicano, que ha pasado a dirigir la cosa pública en Estados Unidos. La Internacional Socialista y algunos gobiernos de América Latina son partidarios de otro tipo de democracia viable para una subregión donde ésta nunca se conoció: la democracia que es capaz de ser conquistada después de derrotar a las fuerzas político-sociales que la han hecho imposible. De ahí el sorprendente apoyo, en nombre del derecho a la libre determinación, a las fuerzas populares de Centroamérica. Esa libre determinación a escoger el

¹² Es evidente que Centroamérica sólo tiene un valor geopolítico. Las inversiones norteamericanas se calculan en 980 millones de dólares, lo que significa en 1978 el 0,6 por ciento de la inversión directa total de Estados Unidos; el comercio de este país con la región es del orden de 1,8 millones de dólares, que alcanza a ser casi el 1% del comercio exterior. Salvo el petróleo y eventualmente el níquel de Guatemala, no hay riquezas minerales vitales para la economía norteamericana.

régimen que los pueblos quieren y pueden darse no los lleva a satanizar el movimiento guerrillero, sino a estimular las fuerzas democráticas que actúan en el interior del movimiento popular.

Es ésta una presentación muy simplista de cómo los actores externos se mueven con relación a un conflicto nacional pero que no resulta ajeno. Se ha producido sin duda una internacionalización del interés por el destino de la democracia. Y Centroamérica es, coyunturalmente, el sitio donde ese destino se juega. Para Estados Unidos es importante porque la credibilidad perdida puede empezar a recuperarse en el interior de su propio traspatio. Para algunos gobiernos latinoamericanos y otras fuerzas internacionales es importante porque aquí puede triunfar o fracasar una concepción distinta de la política de las grandes potencias y porque defendiendo la libre determinación y la democracia afuera, la aseguran un poco más, adentro.

Ambas tendencias se mueven en apoyo de fuerzas internas y a partir de la existencia de las mismas. La dimensión internacional ha demostrado ser importante en la crisis de la sociedad centroamericana, pero son las fuerzas sociales en pugna las que, sin duda, tienen la última palabra.

Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica¹

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 ciudadanía política activa, 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 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 (de- mandas, organización, conflictos) su identidad se vuelve política.

¹ 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.

La ciudadanía es una identidad política a la que hay que dotar de contenidos políticos.² 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 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.³ 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),⁴ y en el medio, un desarrollo

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

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.

La transición como teoría

O'Donnell y Schmitter, en el IV tomo de su investigación sobre las transiciones,⁵ 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 instauración⁶ 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 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

⁵ 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.

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

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.⁷

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 vigorosa, 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”.⁸

⁷ 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.

⁸ G. O'Donnell, Ph. Schmitter, L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno*

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 [...]⁹

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 para todos los que quieran participar. A partir de aquí, la democracia empieza a consolidarse,¹⁰ 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.

autoritario, IV tomo, *op. cit.*, p. 20.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ 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.

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 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.¹¹ 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 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.

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

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 *semicompetitivas*, 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 Armadas perdieron el control monopólico del poder del Estado que durante 50 años detentaron.¹² 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

¹² “[...] 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.

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 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,¹³ lo cual hace difícil la

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

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 1979.¹⁴

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,¹⁵ 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 habla en nombre de la unidad nacional. La honda tradición nicaragüense de dictaduras y desorden, 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.¹⁶ Son esos los ingredientes de la perspectiva democrática.

¹⁴ 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.

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

¹⁶ 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

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.¹⁷ 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.¹⁸ 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.

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

cualquier apertura democrática. Pero ésta es la opinión del autor de este ensayo, que debe ponerse a prueba.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

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 Sapoa, en marzo de 1987. Ya Esquipulas II había trazado el escenario, en agosto de 1987, donde se producirían sucesivas concesiones del sandinismo.¹⁹ 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 entretelones 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

¹⁹ 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.

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 voluntades 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.²⁰

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,²¹ o claramente sugeridas, como en Guatemala, o han sido inevitables como recurso defensivo de cara al frente internacional, como en Nicaragua.²² En los tres casos, las fuerzas guerrilleras interpretaron la primera convocatoria electoral como un efecto de su presión

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

²¹ Esta información aparece en numerosos documentos. Por tener a la mano un trabajo de reciente aparición, cuyos autores son inobjetablemente 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 Democracy in Central America*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1995, p. 274.

²² 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 [...]".

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 anomalía 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 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 aquella, 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.²³ Es necesario ajustar el razonamiento a los períodos y establecer las diferencias de la complejidad de la historia reciente, que adelante realizamos.

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 las 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

²³ *Ibid.*, pp. 264 y ss.

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.²⁴

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 concurren 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 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 contrainsurgencia 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.

²⁴ 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.

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.²⁵ 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.²⁶

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

²⁵ Alain Rouquié, *Guerras y paz en América Central*, op. cit., pp. 332-333.

²⁶ 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.

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*:

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.²⁷ 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.

²⁷ 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, Hobsbawm, Skocpol, etc., hacen la crónica de las desventuras y éxitos de la construcción democrática o totalitaria.

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. 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 pasmee, en el sentido literal de que se congele.²⁸ 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

²⁸ La expresión es castiza. *Pasmarse* 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.

democráticas. 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 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.²⁹ 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 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.

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

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.³⁰ 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.

³⁰ 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.³¹ 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 las 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.

³¹ Ricard Gomá, "Cambio político y políticas públicas en Nicaragua", *op. cit.*, p. 61.

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, 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.³²

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 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 ferozmente 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,

³² 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.

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.³³ 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 prerrequisitos 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".³⁴ 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 prerrequisitos 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

³³ 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.

³⁴ 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.

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 “prerrequisitos” 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 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 Selligson 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.³⁵ 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 atrapadas 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.

³⁵ M. Selligson 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 prerequisites 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,³⁶ 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.³⁷ 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 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.³⁸

Las transiciones centroamericanas a la democracia están sometidas a una dura prueba, cuyos resultados todavía no alcanzan a verse. En este aspecto,

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

³⁷ 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.

³⁸ 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.

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?³⁹

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 está 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

³⁹ 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.

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 elite 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. Todavía 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.⁴⁰ Ésta es una cultura política que descansa en la satisfacción política, que responde a cierto bienestar social y económico; las creencias públicas dominantes *influencian* el tipo de régimen político que se experimenta.⁴¹ 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.

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

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

⁴¹ Ronald Inglehart, “The Renaissance of Political Culture”, en *American Political Science Review*, vol. 82, No. 4, diciembre de 1988, pp. 1.203-1.204

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 desamores⁴² 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 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

⁴² 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.

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*,⁴³ 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

⁴³ 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.

manifestarse (invaden) en los espacios de lo público.⁴⁴ 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.⁴⁵

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 manifestaciones del espíritu, la cultura que enriquece la vida del grupo, etc., todo ello surge de la sociedad civil.⁴⁶ 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.⁴⁷ Recuérdese que los gobiernos autoritarios no permitieron, no resisten, una opinión pública favorable ni adversa, porque lo público está reservado a su dominio particular.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ N. Lechner, "La problemática invocación de la sociedad civil", *op. cit.*, p. 12.

⁴⁶ 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.

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

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 provecho 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.⁴⁸ 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.

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

- 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.

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.⁴⁹

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

⁴⁹ 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 militaren América Latina*, Ciudad de Guatemala, FLACSO¹⁹⁹⁴, p. 184.

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, 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.

Algunas ideas acerca del Estado centroamericano¹

Del Estado en el cielo y en la tierra

El Estado es el nudo de relaciones de poder a partir de las cuales se deriva un orden democrático, un régimen despótico autoritario o un gobierno que no alcanza a tener poder para ordenar el poder asimétrico en la sociedad. Lo anterior se traduce en que la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad, que tiene por objeto ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la intrusión de individuos que impidan ese objetivo y lograr perdurabilidad de las organizaciones democráticas. Fundamentalmente, el Estado que nos interesa es una relación social de dominación o, para más precisión, es un aspecto de las relaciones sociales de dominación que, en su movimiento desde la sociedad civil, tiene el derecho a una cuota de poder legítimo.

En términos jurídicos y sociales, un Estado es la forma y organización de la sociedad, en donde se lucha por la distribución del poder y por el establecimiento de normas de convivencia humana; además, constituye la unidad jurídica de los individuos que concurren a formar el pueblo que vive al abrigo de un territorio y bajo el imperio de una ley con el fin de alcanzar el bien común. En esta óptica, también hay que recordar que la política fiscal es parte de la reconstrucción del Estado y, junto a este, del fortalecimiento de la democracia.

El Estado supone una organización estatal en la cual los órganos del sistema ejercen poderes, aprovechan facultades y se valen de competencias para fomentar más a la sociedad. Para alcanzar ese mismo orden y sacarle provecho, todos se encuentran sometidos a los límites y construcciones que les imponen normas jurídicas objetivas, producto de la voluntad legislativa cuya legitimidad se encuentra en el pueblo. En ese sentido, la ciudadanía tiene que entender que es necesario pagar impuestos, desde lo público y lo privado, con el fin de promover la equidad y el bienestar común dentro de un ambiente de transparencia; en particular, con los recursos públicos, pues estos tienden a convertirse en privados a través del tráfico comercial. Por supuesto, la misión de ordenar a la sociedad tiene un alto valor estructural, pues el Estado ordena porque tiene poder; orden que no es solamente

¹ Este documento fue preparado por Edelberto Torres-Rivas el 26 de marzo de 2018, a solicitud del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icef), y es el último documento escrito por el autor.

autoritario, ya que el Estado no solo es autoridad, sino también es cultura, libertad.²

El establecimiento de las normas de convivencia humana, es decir, la batalla por crear y establecer principios de valor universal, tiene un notable ejemplo en el esfuerzo histórico por crear un Estado de derecho. Después de un intenso debate en el siglo XVIII, se produjo una notable coincidencia en torno al concepto de Estado de derecho moderno como la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca. En principio, el concepto de Estado de derecho se plantea en una Europa de comienzos del siglo XIX, en un mundo lleno de poderes absolutistas (Estados absolutistas) enfrentados en lucha contra el ideario liberal.

El Estado absolutista está caracterizado por la ausencia de libertades y por la conservación de la dominación que se reproduce como poder sin control, teniendo como límite la irresponsabilidad a través de la vida o la muerte de los titulares de los órganos de poder. De ahí que la garantía jurídica del Estado de derecho corresponda al constitucionalismo moderno, el cual contiene dos elementos básicos: la supremacía de la Constitución y la separación de funciones en el ejercicio del poder. Así, no resulta difícil advertir las semejanzas de hecho entre el poder absolutista y el poder que en Centroamérica ha ejercido el Estado que hemos llamado liberal. Por ejemplo, con pausas distintas, la provincia de Panamá siguió las peleas libero/conservadoras de Colombia hasta 1903, año en el que alcanzó la independencia como país, con una ubicación geográfica que se ha constituido como un presagio estructural (positivo o no), pues desde el día en que fue descubierto el estrecho paso (1545) hasta el 11 de octubre de 1968, este ha sido de alto valor económico para la República panameña. Así, el sueño del canal se volvió una realidad gracias a la milagrosa tecnología del imperialismo.

Durante esta época, todo fue utilizado por algunos juristas con la intención de captar la realidad no tal como es, sino como se quería que fuera; y fue así como los engaños en el mundo jurídico y político tendieron a confundir el Estado constitucional. Un paréntesis es necesario: el Estado o Estado de derecho solo estuvo completo cuando se aceptó la separación de poderes, lo cual equivale a la separación de funciones que anteriormente estuvieron confundidas. Luego, hubo un tiempo en la historia cuando ya aparecen bien enunciados los principios estatales cuya fuerza normativa es la razón de ser de la vida en sociedad: orden, progreso, democracia. Otra manera de afirmar

² Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo (1986). *Sociedad y Estado en la filosofía moderna: El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*, trad. de José Florencio Fernández Santillán, México: Fondo de Cultura Económica.

la normalidad es a través del aumento notorio y evidente en la función reguladora y hasta interventora del Estado, lo que, en una visión de conjunto, permite afirmar que la gobernabilidad de la sociedad es aceptable, que el Estado aparece ordenando adecuadamente.

En relación a los ingresos públicos, es necesario que en medio del desorden aparezcan acuerdos políticos que los planifiquen y se difundan como bienes sociales puesto que, ante la existencia de un Estado débil, la autoridad se confunde o se debilita por poderes privados. Las relaciones Estado-mercado tendieron a debilitarse buscando las bondades de un Estado mínimo; en ese sentido, Bresser-Pereira (1998) señala que, para que ese Estado sea fuerte o capaz, precisará, por un lado, contar con legitimidad ante la sociedad civil o la nación y, por el otro, sus finanzas deberán ser saludables y su administración efectiva y eficiente³

Las estructuras jurídicas antiguas pueden ayudar con su permanencia a dar seguridad o a cambiar fácilmente. Las opciones que los actores tienen son, en sus extremos, su desaparición o su modernización, lo cual nos recuerda la adaptación del pensamiento y la conducta a las nuevas exigencias entre lo que se postula y lo que se ejercita; es decir, la diferenciación entre ley vigente o ley positiva. De esa manera, dichas estructuras pueden intervenir con éxito en el desarrollo para el bienestar de las mayorías mediante la regulación y la garantía en la aplicación de los derechos. Así, el Estado prescribe y proclama su condición republicana, democrática, progresista, laica.

En Centroamérica, como en otros países, al abordar el tema de la autolimitación del Estado es preciso mantener y respetar el principio o la idea de que quienes lo manejan se encuentran obligados a cumplir con el derecho que ellos crean. Esto significa que en la cultura democrática se presume que todos los habitantes de la nación conocen la ley y su ignorancia es culpable. De esa cuenta, el Estado es un conjunto estructurado de valores y normas, la fuerza de cuya presencia orienta el destino de la nación. En primera instancia, todas las acciones que cruzan la vida nacional están referidas a los tres principios básicos que tejen las formas del Estado: orden, desarrollo y democracia.

Los seis países que forman el istmo tienen una conformación estructural similar, aunque, en el caso de Panamá, primero la geografía y, después, la economía, generaron condiciones para la construcción de un canal interoceánico que convirtió al país en lo que llaman una «región transitista», diferente. En general, estos países surgieron de una matriz colonial que se descompuso con las independencias y empezaron su vida en un ambiente

³ Bresser Pereira (1998). «La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control», *Desarrollo Económico*, Vol. 38, núm. 150 (julio-septiembre, 1998), pp. 517-550.

de rayos y centellas, dentro de un universo político fracturado por las riñas de generales liberal/conservadores. En Centroamérica, el rumbo es equívoco, pues las culturas indígenas en países pequeños y con pocas defensas crearon conflictos menores y sin significado.

Varios historiadores plantean dudas sobre si estos trozos de nación han alcanzado ya la integridad o unidad nacional debido a que todos están caracterizados por la existencia del denominado «problema indígena». El rechazo a dicha unidad proviene de ambos flancos: los ladinos, considerados como clase media (como ciudadanos que gozaron de algunas ventajas), rechazaron varias medidas liberales sobre la tierra, mientras que los indígenas rechazaron el Estado conservador a través de dos insurrecciones regionales (la de Los Altos y la de La Montaña), entre 1837 y 1852.

A partir de ahí se empiezan a realizar esfuerzos por alcanzar el Estado nacional en medio de un debate sobre las categorías étnicas: criollos, ladinos e indígenas mutaron en blancos, mestizos e indígenas, respectivamente. El período de gobierno de Justo Rufino Barrios representa, en todas las dimensiones raizales, cambios de alma y de rostro, y hay que señalarlo como un punto decisivo para toda la región pues la victoria liberal hundió sus intenciones donde había algo por reformar. Como símbolo, dicha victoria representa el nuevo Poder: es el Estado poscolonial mestizo que reparte y monopoliza la tierra; es la síntesis del nuevo momento y, con la expansión de las plantaciones cafetaleras, el Estado aumenta su tamaño y su autoridad, y se sistematiza con organizaciones intermedias y de bases donde participan delegados indígenas. El cuidado por mantener el sistema de impuestos, las políticas fiscales y los esfuerzos de pago crecen, por lo que las dimensiones de las políticas fiscales se renuevan para alcanzar a ese Estado: el Estado independiente.

En la definición del Estado moderno se discutió la teoría de Montesquieu sobre «la separación de poderes», lo cual constituye un paso grande en la democratización del poder. Al respecto, el interés fundamental para Montesquieu es la separación de poderes según las funciones de estos, no según la división basada en las partes constitutivas de la sociedad. El establecimiento de tres categorías identificables no fue fácil de realizar en el período de su constitución. Ciertamente, ¿puede un caudillo como Justo Rufino Barrios estar de acuerdo con Montesquieu siendo el primero tosco en la apreciación de las funciones que le dan presencia estatal y que son apreciables y distinguibles en un largo plazo? Lo decisivo en la coalescencia del proceso era la formación inmediata del Poder Ejecutivo, un punto de poder que se articula como referente porque representa la comunidad. Es ahí donde está el caudillo, el general vencedor, el jefe nombrado, quien culmina como el «Señor Presidente».

Lo que se buscaba como un modelo estatal era la implantación de un orden legítimo y fuerte; es decir, que disfruta del respeto a las leyes, instituciones y otros instrumentos, y se asegura la separación de funciones. Bien vistas las cosas, eso que hemos definido como legítimo por la adhesión del ciudadano resulta más democrático si la adhesión a las leyes es más fuerte; sin embargo, lo que en verdad ocurre es un proceso de probidad y/o confianza a las personas en la forma de caudillos, jefes, caciques.

El caudillismo es la forma primitiva de la dictadura moderna no derivada del colonialismo español. España gobernaba a los latinoamericanos con sus propias armas y estrategias. Júzguese que, desde 1808, con la expulsión de los Borbones y toda su parafernalia, se creó un vacío de poder, justamente para las guerras de independencia y las guerras interoligárquicas. Esa fue la cantera de jefes, caudillos, líderes oligarcas: casi siempre, políticos liberales. El político distinguido, el estadista, vendrían después. En un plano histórico, teniendo Guatemala a la vista, el orden político se alcanzó desde sus primeros gérmenes por el miedo o la amenaza de los militares. La nación se formó con miedo, fuerza e, incluso, sin dignidad.

Las diferencias entre caudillos fueron muchas; por de pronto, el guatemalteco Justo Rufino Barrios, que reunió de mala manera enormes virtudes y defectos. Barrios fundó instituciones propias de un Estado capitalista liberal, fue caudillo militar vencedor, como «jefe» de la nación guatemalteca pidió al Congreso el derecho a gobernar sin ley o Constitución (durante ocho años). Ordenó sembrar colorantes (especialmente la cochinilla), aunque fue el café su pasión, por lo que, de manera arbitraria, repartió tierra y dinero que no eran suyos, no obstante, creó también las instituciones jurídicas, económicas y políticas que permitieron que el país tuviese una textura de poder estatal al servicio de la economía liberal; adicionalmente, montó un Estado militarizado, con una tradición laica, republicana, con los derechos civiles que establece la Constitución de 1873 y la de 1847 (cuando ocurre la separación de las naciones del istmo).⁴

Justo Rufino Barrios se propuso refundar la Federación Centroamericana. En 1885, tenía la venia del gobierno liberal de Honduras, pero una dura repulsa del gobierno conservador/liberal de El Salvador.⁵ Por su parte, Nicaragua tenía pretensiones liberales. Con ello, el general Barrios invadió a El Salvador con un enorme ejército decidido a reunir a la región aunque fuera a la fuerza. Nada lo hubiese detenido. Al frente de un buen ejército, invadió El Salvador el 29 de julio de 1885; sin embargo, un balazo casual el

⁴ Martínez Peláez, Severo (1998). *La Patria del Criollo, ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, México: Fondo de Cultura Económica.

⁵ Villacorta C., J. Antonio (1960). *Historia de la República de Guatemala, 1821-1921*, Guatemala: Tipografía Nacional.

30 de julio del mismo año le quitó la vida. Aun así, quedan su recuerdo y su herencia hasta el día de hoy.

Una vez transcurrido el tiempo de la maduración, empieza la cosecha: es el momento de fundar la nación por la cual soldados y juristas, criollos y mestizos han estado peleando y debatiendo. Por tanto, el Estado existiría, no por el 15 de septiembre de 1821, sino por el 25 de septiembre de 1873.

Al respecto, muchos factores son importantes, entre los que destacan las relaciones hombre-tierra: así, el impacto del trabajo forzado en la tierra explica cómo se produce la segregación del indígena, y que el conflictivo acceso a la tierra produjo, primero, la formación de la dualidad estructural latifundio-tierra comunal y, conforme el proceso de privatización avanzó, la dualidad estructural latifundio-minifundio. Además, la Constitución nacional de 1873 estableció que todos los habitantes de la República, naturales del país o naturalizados en él, casados, mayores de 18 años, son ciudadanos de la nación guatemalteca. Es así como se generan numerosos cambios adicionales.

Estos cambios se proyectan en diversos objetos en materia fiscal puesto que, a la altura de 1873, el país aplicaba políticas fiscales muy variadas (y variables). El Estado, en su gira hacia arriba, va atravesando niveles de densidad estatal que corresponden al desarrollo de instituciones que sofistican la división del trabajo y de las actividades funcionarias.

La Constitución fue necesaria después de la intensa anarquía distributiva que en pocos años repartió tierra, fundó la hacienda cafetalera, disciplinó la mano de obra, aplicó y renovó la política fiscal. Es este un frustrado intento de fundar la nación inclusiva, con todos los habitantes con los mismos derechos; no obstante, muy pocos aprendieron a leer y escribir y, un siglo después, el número de analfabetos era igual: ningún niño indígena acudía a la escuela pues los terratenientes, como grupo, se opusieron siempre. Entonces, el destino convierte a los indígenas en peones mal pagados.

El interés por un destino unitario, por alcanzar a coagular un Estado federal, una República progresista, no pudo satisfacerse. No hubo conciencia histórica, conciencia superior a los proyectos menores de países chicos. Sobre el marco económico débil e inconsistente de los lazos comerciales se propusieron poner el marco político; no fue solo por culpa de la guerra civil, sino por el espíritu separatista de los conservadores y de la Iglesia; tampoco ayudó la política exterior de Inglaterra, que boicoteó los proyectos de unidad, los programas económicos de la Sociedad Económica de Amigos del País y todas las iniciativas de valor liberal.

Adicionalmente, la guerra fratricida marcó los límites del progreso y del atraso que la región debía alcanzar; el período que señaló a continuación corresponde a la primera etapa oligárquica y comprende la fundación de instituciones y organizaciones propias del Estado moderno, liberal, tales como los ferrocarriles, caminos, infraestructura para el comercio exterior, instituciones educativas, y otras propias del mercado monetario y crediticio. Parte del debate era con los ecos fundadores que localmente representaban a la Revolución Americana y, por otro lado, los liberales, de pensamiento progresista, a tono con los ideales de la Revolución Francesa.

Este tipo de guerra de baja intensidad provoca discusión sobre el asunto de límites, competencias, y nuevos conocimientos; adicionalmente, tiene el efecto de crear pensamiento sobre el Estado (es decir, ideas, argumentos y proyectos sobre él). El mundo académico enriquece el pensamiento sobre un espacio – un hogar, si su contextura es libre. Aquí, lo que se sugiere es que la discusión se centre en el Estado que se tiene y en el que se piensa y que podría ser mejor. Existen varias formas de tener Estado: el que todos tenemos como un proyecto, el ideal de un poder que cumple funciones de bien común, el que cumple funciones de protección y el Estado ausente.

En la implantación del Estado poscolonial estuvo presente la noción del Estado republicano, con una armazón más ligera y libre; en él siempre estuvo presente la herencia de copiar instituciones a través de las cuales hubo dos líneas de trabajo o diseños que separaban diversos estilos de vida; es decir, cómo los cambios estacionales, fisiológicos y culturales fueron manejados por indígenas o por criollos. Antes de tener algún centro concentrado de poder y autoridad, recordemos que los ibéricos viajaban con las instituciones hispanas y peleaban por hacerlas igual o parecidas en estas colonias. También traían en el cuerpo la noción del monopolio del poder, ejercido con el «don» de mando que desarrolla y distingue la crueldad del señor de la crueldad del mozo.

En Centroamérica pelearon liberales y conservadores, cisca que se extendió con igual celo a los indígenas: era el poder del criollo. En esa época, nos dedicamos a pelear pues éramos unos extraños entre sí y con otros; y la defensa, la envidia, la venganza eran parte nuestra, pues eran la única respuesta que el ambiente político permitía. Había conglomerados débiles (como Honduras y/o Nicaragua) y otros fuertes (como Guatemala o El Salvador). Arrancó un torrente de debates sobre la naturaleza humana del indígena, sus derechos y condiciones de trabajo, su relación con criollos/mestizos, la igualdad para determinar cómo sería su ciudadanía.⁶

⁶ Martínez Peláez, Severo (1998). *La Patria del Criollo, ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*, México: Fondo de Cultura Económica.

La contradicción estaba presente: dos razas desiguales con fuerte déficit para los indígenas, para quienes cabe preguntarse si son ciudadanos y guatemaltecos a la vez. Una época subrayó la igualdad de oportunidades; sin embargo, tiempo después, las reclamaciones estuvieron siempre basadas en la conciencia de los indígenas de tener una cultura diferente a la oficial, una propia a la que había que preservar.

Caudillos y la nación

En el seno interno de la guerra civil —o propiamente como uno de sus aspectos—, el conflicto era entre españoles e indígenas de ambos lados: la misma pelea por los mismos problemas en función del poder y la riqueza que podía obtenerse. Se produjeron tres especies del mismo género liberal, las cuales aparecen con mayores o menores iniciativas estatales. ¿Puede la oligarquía pactar con el ejército, tiene visión del Estado-nación de largo plazo, puede aliarse con los campesinos? El primer caso, Costa Rica, es el de un liberalismo suave con militarismo débil; el segundo caso, Honduras, es el de pocos liberales y un ejército grande; el tercero, Guatemala, corresponde a un grupo de liberales casi fanáticos y ejército grande; Nicaragua, el cuarto caso, es el de un país con un partido liberal fuerte y un ejército pequeño; mientras que el quinto caso, correspondiente a El Salvador, hace alusión a un país militarizado, pero con pocos liberales.

Costa Rica fue el primer país que produjo café comercial y que lo exportó (1851); su oligarquía era civil, con un partido político pequeño y una Iglesia sin rango. Participó en las «guerritas» del período post/inicial (1826-1840); por invitación de la elite nicaragüense encabezó, a la mitad del siglo XIX, (1863) la llamada Guerra Nacional, emprendida contra los filibusteros norteamericanos que se habían apoderado de Nicaragua. William Walker y unos veinte hombres bien armados fueron invitados por el Partido Liberal como ayuda militar en el conflicto contra la oligarquía conservadora, la soberanía que el partido representaba.

Walker se movió como un loco, con delirios de grandeza. Con su esquizofrenia a la cabeza, se hizo nombrar presidente, cambió el himno nacional y la bandera hasta que, hartos de sus desmanes, los presidentes jefes de tres de los países centroamericanos convocaron a la Guerra Nacional. Así, fue derrotado por segunda vez, capturado en Honduras y fusilado. Guatemala participó con un ejército bien armado; una de tantas batallas, la del 11 de abril de 1856, fue ganada por Costa Rica gracias a la hazaña del soldado Juan Santa María, quien incendió el cuartel enemigo.⁷

⁷ Wheelock, Jaime (1975). «Imperialismo y dictadura: crisis de una formación social».

La creación de hecho del ejército nacional como efecto de participar en la guerra fue una ganancia inesperada. La guerra contra los filibusteros produjo la unidad de los costarricenses; este fue el primer país centroamericano en firmar el llamado Acuerdo Oligárquico: la alianza entre la primera generación de los plantadores de café y el ejército para construir el Estado nacional. En muchos países, las peleas entre facciones partidarias de similar ferocidad se gestaron durante el período de las denominadas «guerras oligárquicas», en el cual se libraron guerras interminables; ello explica que casi en todas partes de la América colonial fueron los militares los fundadores de la nación, los «padres de la patria».

La experiencia de Nicaragua es trágica, parecida a la de Honduras en el sentido de que en ambos países hubo norteamericanos en el medio del conflicto político. Años de una guerra intestina entre liberales y conservadores, portadores de una rivalidad ideológica honda que correspondía a una competencia entre ganaderos, cafetaleros, mineros y comerciantes. La figura del oligarca calzaba en el individualismo: todos contra todos, una lucha por el poder en estado puro en el que encajan todos porque el Estado se está formando. Desesperados y con prisa, los liberales nicaragüenses trajeron al país a William Walker y a un batallón de tropa filibustera.⁸

Conforme su espíritu mercenario, Walker se apoderó del Gobierno y avanzó hasta el punto de postularse como candidato presidencial. Eligió el inglés como lengua oficial, cambió los nombres geográficos, la bandera, e impulsó muchas medidas que hicieron parecer que en el país no se luchaba por ser un Estado nacional, sino una colonia conservadora.

Los liberales nicaragüenses, fuertemente ideologizados, mancharon su ideario al llamar a los extranjeros para atender asuntos sensibles del proyecto estatal en temas de carácter militar y político. Gracias a la rectificación de ambos partidos nacionales, pero sobre todo gracias a la cooperación intercentroamericana, los invasores fueron expulsados vía Honduras. La oligarquía, más dividida que avergonzada, firmó un pacto de paz y estabilidad política que tuvo efectos positivos de mediano plazo y que trajo la paz y una desconocida estabilidad.

Cinco presidentes conservadores al hilo gobernaron al país por más de cuarenta años, período en el cual funcionó el pacto oligárquico o pacto nacional mencionado con anterioridad. Ciertamente, antes de medio siglo, el compromiso estaba en problemas, pues este pacto no evitó olvidos y que

Anuario de Estudios Centroamericanos, Vol. 5, México: Siglo XXI.

⁸ López, Julio *et al.* (1979). *La caída del somocismo y la lucha sandinista en Nicaragua*, Managua: Educa; Chamorro, Pedro Joaquín (1979). *Los Somoza. Una estirpe sangrienta*, Buenos Aires: El Cid.

volviera la refriega fatal: en 1911, una nueva generación volvió al fratricidio y los norteamericanos también. Es este un lamentable dato de la historia, pues las instituciones nacionales (la moneda, el sistema fiscal, la hacienda pública, los servicios públicos, etc.) fueron creadas por los invasores entre 1911 y 1930, y dejaron al general Somoza como jefe. Todo esto nos deja preguntas y respuestas, pues lo ocurrido en este breve tiempo se traduce en algo insólito: Somoza, militar y jefe de la Guardia Nacional, representa de hecho, en el Pacto Oligárquico, la dimensión militar, y el mismo Somoza/político/presidente del Partido Liberal representa la dimensión política.

El predicado general es que los fundamentos del Estado nacional se posibilitan cuando quienes tienen la iniciativa política tienen también la economía. Los actores que mantienen el poder, el socio mayor, son los militares (el ejército), quienes se ponen de acuerdo con el socio menor (las fuerzas políticas) y se constituyen en un poder inicial y crean una base económica (el café). Es la oligarquía poniéndose de acuerdo para crear el Estado.

En rigor, la familia Somoza representó por sí misma ambas fuerzas políticas que simbólicamente un apellido reunía (desde septiembre de 1912, con Anastasio Somoza García, hasta 1990, con Anastasio Somoza Debayle). La guerra civil en Nicaragua se tomó muchos años; durante ella, Sandino apareció peleando contra los marinos del *US Army*, y contra los conservadores, aliados de Somoza, pero pronto cae traicionado por este. Con ello, se van los norteamericanos y la familia Somoza se queda con el poder hasta el mes de julio de 1990, cuando triunfa la Revolución. A contrapelo de lo que dicta la historia, el Estado nacional en Nicaragua es fundado con apoyo norteamericano por las instituciones que crearon, por ejemplo, todo lo relativo al sistema tributario y fiscal.

El recorrido de las luchas libero-conservadoras para convertir el proyecto de Estado nacional en una realidad política requiere una cantidad de poder susceptible de imponer el orden en la nación que surge y que la Constitución establece. Para tener el Estado mínimo se requiere, entre otras cosas, una legislación tributaria justa, un sistema fiscal sin agujeros, así como normas para la correcta ejecución del gasto público. A través de estos requerimientos es posible resolver conflictos y, tomándose el tiempo cívico necesario, puede establecerse un sistema de justicia y seguridad que proteja a todos los ciudadanos: blancos, mestizos e indígenas, y un orden de producción y servicios que pueda convertirse en un mercado útil para la burguesía.

De forma análoga, estas y otras tareas fueron realizadas por la oligarquía hondureña con visible desinterés hasta los primeros años del siglo XX. Aquí, la trágica fractura (liberales y nacionales) no fue honda, pero sí lo suficientemente perversa para que nacionales y liberales compitieran por

la tierra y por los sobornos enormes que las compañías fruteras airaban cada año. Solo hacia fines del siglo XIX las empresas de banano, dueñas de ferrocarriles y barcos, y que poseían el control del mercado exterior, pudieron empezar a sembrar lo que sería el futuro de la nación (entre las empresas productoras se encuentran la United Fruit Company [UFCO], la Cuyamel Fruit Co., y la Standard Co.).

El primer gran proyecto de los teóricos liberales, con el que también soñaron los centroamericanos, fue la constitución de un Estado federal, liberal y progresista. Concurrían algunas condiciones sociales favorables, especialmente la vida colonial en común y una larga experiencia política, aunque enfrentando un enemigo común: la pobreza estatal. Durante ese período, las dificultades para captar recursos financieros llevaron al poder federal a contraer enormes deudas con el capital extranjero, con los más crueles acreedores del mundo inglés. Las deudas disminuyeron el tamaño del Estado debido a que con préstamos no hay inversiones y el poder del Estado se debilitó: el financiamiento obtenido solo sirvió para cubrir los salarios de la burocracia. Se buscó por varios puntos fuentes de impuestos públicos a cambio de servicios públicos, las cuales se obtuvieron a través de impuestos directos.

En líneas anteriores hemos esbozado algunas ideas precisas sobre el destino de Centroamérica (Nicaragua, Honduras y Costa Rica) y sus esfuerzos por establecer el Estado nacional. A partir de ahí, la segunda parte del siglo XIX fue ocupada en buena medida para fundar el Estado liberal. Como se señaló, allí donde se logró alcanzar el pacto oligárquico, la estructuración del Estado fue más fácil y, en caso contrario, casi imposible.

No es posible encontrar una realidad que se reporte divisible, que pueda verse satisfactoriamente partida en trozos que son necesariamente arbitrarios e insuficientes. Nos referimos al campo de la política, aunque solo sea para distinguir factores estructurales de las versiones ideológicas que tanto interés tienen. En ese sentido, Kelsen formuló la expresión que Estado de derecho significa una organización estatal en la cual los órganos ejercen poderes, facultades, potestades y competencias que se encuentran organizados por la ley, separados y en diversas relaciones de trabajo. El filósofo alemán ha señalado como raíz de la promulgación de la República, en 1824, que gran parte de la política del Estado en materia fiscal reemplazó el diezmo por la denominada contribución territorial.

Estas competencias están sometidas a los límites que les imponen normas jurídicas objetivas producto de la declaración constitucional. La separación de poderes ayuda a formar Estado, pues la contribución de las normas consiste en la obligatoriedad que rige tanto para los ciudadanos y habitantes como

para quienes accidentalmente se encuentran en las posiciones de órganos del Estado.⁹

La historia real se mueve más rápido que la inteligencia; de esa manera, las interpretaciones que se pueden proponer a veces todavía esperan. En la parte territorial que ocupó la provincia de Guatemala, que fue la cabecera de la Capitanía General del Reino, se encontraba una elite económica que exportaba colorantes: mora y cochinilla, productos que se encontraban ya en decadencia y que, posteriormente, fueron sustituidos por el café. La existencia de una elite poderosa en lo económico y con sólidos lazos políticos facilitó que el Partido Liberal, a temprana hora, pusiera en práctica un experimento de reforma agraria. La dirección del programa de desarrollo liberal estuvo a cargo del doctor Lorenzo Montúfar (1830/34, eminente intelectual, en ese momento, jefe de Estado de Guatemala).¹⁰

Los teóricos liberales no meditaron los efectos desestructurantes que producía (produciría) en la subsistencia campesina el hecho de moverse según las leyes del mercado capitalista. El ritmo anual del crecimiento no alcanzó a tener varias cosechas sucesivas; la utopía del desarrollo siempre exige tiempo, el maíz no creció como se esperaba y llegaron los conservadores.¹¹ El proyecto de una burguesía agraria dominante pasaba por formar un Estado centralizado y un poderoso aparato militar autoritario, el cual se sostuvo y creció como parte del Estado para ordenar al país. Entre 1840 y 1871 se produjo un predominio conservador, incluyendo los años del régimen imperial de Rafael Carrera.

La oligarquía conservadora venció varias veces a los liberales porque contaron, desde 1835, con la intervención del caudillo Rafael Carrera, pequeño propietario, de gran habilidad militar, católico, mestizo. Carrera fue jefe de comandos campesinos de la región del sureste del país (Santa Rosa), cuyos habitantes son mestizos, campesinos medianos; en el momento de sus éxitos militares, fue electo Presidente Vitalicio de Guatemala por la Asamblea Nacional (conservadora).

Hacia 1840, la guerra entre liberales y conservadores pareció inevitable, apareciendo los liberales en un frente unificado enfrentando a la tropa del presidente Carrera (conservador). La batalla se esperaba para otra fecha; sin

⁹ Valiente, Mario Salazar (1981). «El Salvador: crisis, dictadura, lucha (1920-1980)», en González Casanova, Pablo (1986). *América Latina: historia de medio siglo*, México: Siglo XXI.

¹⁰ El plan permitía entregar parcelas de tierra en forma individual a los indígenas, dejando libre la venta del producto; estos recibían en préstamo una cantidad semestral, por lo que se tenían que mover en el mercado monetario, de modo que quedaron sin ingresos de esa índole.

¹¹ Este es el resumen del mito de poder construir el Estado con diferentes alianzas, de conformidad con Martínez Peláez (1998).

embargo, se produjo el 12 de agosto de 1840 en el poblado de La Arada. Las tropas conservadoras atacaron con dureza y vencieron, abriendo un largo período reaccionario; la cultura religiosa conservadora se volvió dominante y, desde la arquitectura hasta la educación, cambió algunas partes del Estado.

La violencia privada siempre es contra el Estado

Se registró un hecho que afectó a toda la región: los vientos del descontento que produce el hambre, la desesperanza que produce la larga espera de las desigualdades, las carencias políticas, los excesos de corrupción. Dicho descontento social se va produciendo en el interior del estado de naturaleza y en el mundo de la política, siendo el primero el que afecta directamente a los grupos medios; la oposición de clase media llega a ser rebelde y contagiosa, mientras que los derechos sociopolíticos están más asociados con la clase obrera y hasta con los campesinos.

No obstante, todo acto de violencia privada es, de hecho, contra el Estado. Cualquiera que fuesen sus intenciones o sus motivos, hay un efecto que está implícito: es una amenaza al orden, a la sociedad. En Centroamérica ha habido crisis violentas de distintas características, amenazas, épocas de temores y miedo. Hobbes se cuidaba mucho de observar que, de la misma manera que el mal tiempo no es simplemente la lluvia sino la coincidencia con la lluvia, el estado de guerra no es únicamente la guerra efectiva, sino su posibilidad. Y muchas veces, dicha posibilidad surge del derecho a aplicar la violencia legítima para no afectar al Estado, de cuya debilidad forma parte. El Estado democrático hay que reconocerlo, de la misma manera que la tendencia a la concentración del poder es una tradición reconocible en sociedades con largas autocracias.

Centroamérica es el espacio humano donde, por un lado, se pelea por los derechos humanos y, por el otro, se puede incriminar su utilización. En la extensión en que las fuerzas de izquierda se defendían apelando a los derechos humanos, sus simpatizantes empezaron a ser identificados como comunistas. El anticomunista veía en algún luchador de la justicia social un subversivo, pues lo confundían todo; sin embargo, las insurrecciones de la década están llenas de heroísmo y valor: centenares de amigos muertos. De hecho, la región centroamericana es tierra con una historia torcida, con oportunidades quebradas y muchas pérdidas. Se resume el destino de la región como un sino quebrado que aún se busca.

Los primeros cinco meses de 1979 fueron los últimos cinco meses de combate en Nicaragua; fue un largo momento sangriento donde nicaragüenses adscritos a «ideologías» confusas y opuestas se ametrallaron ferozmente, con

la figura de Sandino subiendo y la de Somoza cayendo en el medio. No se olvidará que fue en los salones del Palacio Nacional donde Somoza negoció y abandonó el país. La presión de los Estados Unidos fue disminuyendo, lo cual le restó apoyo, dejando a la OEA y a la ONU la responsabilidad final, y a marzo de 1988 como la fecha de la firma fatal.

El récord fueron tres semanas de negociaciones, las cuales estaban llenas de miedo. Los sandinistas rechazaron todas las propuestas. Recuérdese que aquí se pelearon, al final, dos guerras: la contienda por la democracia y contra la dictadura de Somoza, lo cual llevó más de una década de luchas y que, como ya se señaló, terminó con la rendición de la dictadura, después de varias semanas de negociaciones. Sin embargo, los primeros acuerdos de paz en Nicaragua fueron los Acuerdos de Sapoá, firmados por Adolfo Calero (en ese entonces jefe de la oposición mercenaria) y por el comandante Humberto Ortega (por el Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN), el 23 julio de 1990. Esta negociación era la paz con los contrarrevolucionarios enviados por los Estados Unidos de América desde Honduras.¹²

En ese momento, el Estado somocista se desploma, la revolución triunfa. Se dice que el número de hombres muertos de ambos frentes llegó a ochenta mil y se registró una enorme desorganización de la sociedad. Hubo aquí un crecimiento institucional y el ordenamiento de un país que aún no termina bien.¹³ Fue parte del Acuerdo de Paz, en respuesta a los graves temas financieros con el apoyo del Banco Mundial.

Por otro lado, el conflicto armado entre la guerrilla (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN) y el Estado de El Salvador lo perdió este último (su ejército). Desde el inicio de la guerra, el número de muertos y desertores del ejército empezó a crecer de manera favorable al FMLN. Este es un caso único que ha dejado experiencias silenciosas por diversas puntas: la más importante es una *contradictio in adjecto*: el ejército perdió pero ganó, pues, aunque no estaba preparado para pelear contra la población, sí lo estaba para negociar ayuda de los Estados Unidos; otra conclusión es que en estos parajes no hay soberanía. El estudio del Estado es un punto del programa de política interior de las universidades «americanas». La tercera punta tiene que ver con la política de buena voluntad: cuando en el país hay hambre y, al mismo tiempo, el «Gran Vecino» tiene armamentos.

Con la guerra (aunque es mejor decir, con la negociación), el país mantuvo

¹² No advirtió la derecha que la «guerra» era más que detener a los mercenarios.

¹³ Abundante información respecto a cómo la paz es difícil de construir y cómo la paz es siempre mejor puede encontrarse en Gorostiaga, Xavier (1982). «Los dilemas que enfrenta la Revolución Sandinista a tres años del triunfo popular», *Envío*, Instituto Histórico Centroamericano, 13: 19, Managua.

un Estado en expansión. Numerosas instituciones se establecieron en El Salvador; por ejemplo, la creación de la Policía Nacional Civil (independiente del ejército); la creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública para formar agentes de seguridad y miembros de la Policía Nacional Civil (PNC); las reformas a la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura; la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), entre otras.

La región era una unidad de muerte entre hermanos a quienes el Estado solo difícilmente pudo pacificar. La insurrección salvadoreña tampoco tuvo un nacimiento visible; no se puede señalar cuándo y cómo empezó. Se dice que la violencia no tiene un cero histórico; comienza y, como la pobreza, lo hace en un silencio letal. El Salvador ha sido tierra de golpizas: en el siglo XX tuvo cuarenta y cinco años seguidos de gobiernos militares, de modo que es mejor calificar a su Estado como una dictadura constitucional. Hasta hace poco, junto a la cooperación entre las elites, el ejército estaba en el centro de la conciencia colectiva de la nación en armas: prestigio, honradez, disciplina.

En sociedades como las del Caribe y Sudamérica, los militares eran la institución de mayor prestigio en el país; sin embargo, después de las experiencias autoritarias han quedado deslegitimados como servicio de poder y violencia.¹⁴

Fue una guerrilla en la que murió más gente que la que estaba en combate, y aún más, como en el caso de los indígenas de Guatemala, que no supieron por qué iban a morir. Desde su inicio, el FMLN se lanzó a la lucha por construir una sociedad socialista y siempre mantuvo al socialismo como las relaciones propias para El Salvador. Es sabido que, en la vida de las organizaciones populares en lucha, son frecuentes los «cambios» de nombre para precisar sus ideologías.

El sandinismo en Nicaragua, por el contrario, estuvo fraccionado: unos, la mayoría, tenían obsesión por la destrucción del somocismo; otros, por «cambiar» el tipo de sociedad. En Guatemala, algunos guerrilleros imitaron a los cubanos y hablaron también del socialismo como meta. Por ello, se peleó por una nueva sociedad sin que nunca se pudiera ganar precisión sobre lo que es un Estado «nuevo». ¿Acaso es algo igual a una sociedad «moderna»? ¿Acaso algo igual a un Estado «desarrollado»? Los tres son casos de revoluciones conocidas como nacional-populares.¹⁵ El conflicto de

¹⁴ Información general al respecto puede encontrarse en Blutstein, Howard I. (1971). «Honduras: A Country Study», *Area Handbook Series*, American University, Washington, D.C.: Foreign Area Studies.

¹⁵ Una clasificación en uso sitúa a unas revoluciones como socialistas y a otras como nacional-populares.

El Salvador costó unos cincuenta mil muertos, desaparecidos, heridos, más huérfanos y otras víctimas. Todo era rebeldía, rechazos, muerte; todo empezó con sombras: eran los tiempos del miedo en un horizonte borroso; el malestar del común anunciaba todos los días acciones criminales o de protesta.

La belicosidad de la ciudadanía no tenía límites, salvo los que la represión señalaba. En la década de los setenta se sembraron todas las semillas de la rebelión. Se calcula que el FMLN contaba inicialmente con unos tres mil militantes organizados en cinco grupos.¹⁶ Ellos fueron los que se lanzaron a la toma de cuarteles, haciendas y otros establecimientos, llegando a ser casi los diez mil. El 10 de enero de 1981, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, con sus cinco grupos armados, anunció la ofensiva final (sic) en todo el país.

Se sabe que el FMLN fue, de los tres frentes guerrilleros, el que tuvo mejor estructura militar y, al mismo tiempo, mantuvo en movimiento a las organizaciones urbanas de masas. Mientras mantuvo el pulso con el ejército, estableció vínculos político sociales con poblaciones enteras que le permitieron tener presencia militar en todo el país; estas circunstancias posibilitaron un virtual empate que facilitó la paz en enero de 1992. Este final fue el comienzo de una vida con administración pública renovada. El caso de instituciones nuevas resultado de la guerra permite nuevas disciplinas sociales que solo tienen sentido en un ámbito de libertad: libertad de organización que, para ejercerla, solo hay que cuidarse de conocer el reglamento.

Un Estado fuerte es aquel que hace respetar su autoridad sin utilizar la fuerza en cualquier lugar, a cualquier hora y frente a cualquiera; también porque goza de independencia fiscal y porque cumple satisfactoriamente sus funciones de control básicas. Un Estado fuerte es un poder concentrado legítimo en el sentido de la ciencia política, la adhesión que el ciudadano experimenta por el líder, el caudillo o su jefe carismático; la cohesión entre militantes a partir del buen funcionamiento del partido o movimiento.

En una comunidad sin partidos políticos es difícil afianzar la democracia puesto que, en consecuencia, no hay dirigentes. Por consiguiente, Guatemala tiene un Estado débil en cada uno de los tres lados del triángulo: ilegalidad/ilegitimidad/dependencia. Durante el período del conflicto armado, contaba con el ejército mejor armado de América Central. En 1979, las tres fuerzas guerrilleras sumaban, visto con simpatía, alrededor de unos mil hombres (de los cuales quinientos estaban armados). Frente a este mismo tiempo, el ejército tenía armamento que incluía aviones y cuarenta mil soldados. Bajo

¹⁶ Torres-Rivas, Edelberto (2007). *La piel de Centroamérica, una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*, Guatemala: Flacso.

dicha estructura existe espacio suficiente para los equívocos: el Estado, fuerte o débil, puede ser transitorio; puede ser débil y autoritario, pero no democrático; o ser fuerte y, a la vez, parte de una guerra civil.

Es necesario asumir que estos países contaban con Estados débiles y experimentaban guerras civiles, pero el fin de la Guerra Fría estaba debilitando a las fuerzas conservadoras. Lo civil apunta a la calidad de la última de las guerras mencionadas: la civilidad es una reyerta entre hermanos, una rivalidad. La primera y más directa precisión es lo que sucedió en Centroamérica, la «guerra» fue civil porque ocurrió entre hermanos: campesinos a veces de la misma etnia. En Guatemala, el Estado creó una patrulla paramilitar campesina que se dedicó a vigilar y denunciar las actividades extrahogareñas, denominadas Patrullas de Autodefensa Civil, con lo cual el Estado creció. No obstante, lo que se quiere examinar es qué tipo determinado de conflicto violento se clasifica como «guerra civil».¹⁷ De las definiciones al uso, se ha escogido la que propone K. J. Gantzel, utilizada en el libro *Sociedades en guerra civil* (Waldmann y Reinares, 1999), la cual señala que las guerras tienen cuatro características:

1. Son conflictos violentos de masas.
2. Implican a dos o más fuerzas contendientes, de las cuales al menos una (sea un ejército regular u otra clase de tropa) tiene que estar al servicio del Gobierno.
3. En ambos bandos tiene que haber una mínima organización centralizada por el lado de los combatientes, aunque esto no signifique más que una batalla organizada o ataques calculados.
4. Las operaciones armadas se llevan a cabo planificadamente, por lo que no consisten solo en encontronazos ocasionales, más o menos ocasionales o espontáneos, sino que siguen una estrategia global.

Esta es una delimitación conceptual de guerra civil. La importancia de la organización y el número resaltan de inmediato: treinta hombres llenos de valor no forman la contraparte de un ejército; algunos expertos señalan cien, como mínimo; de otra manera, un encuentro entre guerreros parecería una cacería. Además, es necesario que haya un clima de guerra para ambas partes. Se discute si es cierto que se ejerce la violencia más fácilmente sobre los que no son extraños puesto que, en terreno conocido, la movilidad es mayor.

¹⁷ Una explicación didáctica sobre las guerras civiles se encuentra en Almeida, Paul (2011). *Olas de movilización popular: movimientos sociales en El Salvador 1925-2010*, San Salvador: UCA Editores.

Los rasgos del conflicto civil tienden a ser ponderados arbitrariamente: no es necesario que sean dos o más ejércitos; sin embargo, uno debe ser un ejército nacional y ambos deben tener un número de soldados suficientes para sostener combates. Se han formulado promedios de enemigos muertos (quinientos al año), combates técnicamente militares, una mayoría de la misma nacionalidad de ambas partes y, finalmente, una permanencia temporal mínima. El historiador Waldmann explica que el empate nuclear que surgió entre la URRS y los EE. UU. (1951-1985) les impidió pelear ampliamente, y por eso se hostigaban incentivando *rebeliones desestabilizadoras* en regiones dentro del ámbito de influencia rival. En ese sentido, la categoría rebeliones dice más que *desestabilizaciones*.¹⁸

Las condiciones realmente existentes para reconstituir el Estado en Centroamérica, donde haya o no haya habido conflicto, han sido favorables. Está abierta la posibilidad de aceptar la concepción republicana de la libertad, tomando en cuenta que los Gobiernos de Nicaragua y El Salvador habrían perdido la «guerrita» de no producirse la ayuda exterior (proveniente de los Estados Unidos, de Israel, de Argentina, de España). Así, la fórmula de un nuevo Estado incluye dosis prestadas de soberanía. Adicionalmente, los Estados en guerra crecen en algunas dimensiones; esencialmente, debido a la anormalidad que moviliza la violencia. Los Estados después del conflicto tendieron a expandirse, sobre todo, si la victoria les sonreía.

En sus manifestaciones más cruentas, la guerra civil ocurrió en Guatemala, donde pelearon (o lo intentaron) jóvenes, estudiantes y profesores, jóvenes obreros y en busca de trabajo, campesinos, artistas y los desocupados. El ejército lo hizo frente a la protesta civil pacífica, primero, pero desde los sesenta la estrategia fue machacar a las decenas de jóvenes indígenas enemigos que concurrían mal armados.

El carácter racista del guatemalteco, en general, y particularmente el de las elites foboétnicas militares, dio a la experiencia guatemalteca el rasgo de una matanza próxima al genocidio. Dicho conflicto no fue guerra porque no hubo dos ejércitos, aunque uno, el ejército nacional, actuó como un organismo militar con una capacidad de tierra arrasada. El Estado guatemalteco fue casi siempre una estructura militar fuerte, pero con instituciones civiles débiles o inexistentes. A partir de 1966, el ejército se modernizó con pretensiones que le han hecho actuar y sentirse todopoderoso. Además, no solo los guerrilleros creyeron las verdades de la Teoría del Foco (un grupo bien armado puede vencer a un ejército si sabe utilizar las debilidades de este), sino que el

¹⁸Waldmann, P. y F. Reinares (1999). *Sociedades en guerra civil: conflictos violentos en Europa y América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

escenario de la guerra reflejó los mecanismos y resultados de lo que ocurría en la sociedad. Y los rasgos de la guerra son los rasgos de la paz.

Con el triunfo de la Revolución Cubana, nadie se quedó inmóvil: grupos juveniles se informaron de lo que había sucedido en Cuba y corrieron a organizarse. La atracción del modelo era muy grande: «trece hombres armados invaden al país tienen éxito en la montaña y aparecen grupos de apoyo urbano, dieciocho meses después entran triunfantes en La Habana. Tres años después la Revolución se autoproclama socialista». La rebelión cubana nos da en plena cara, fue como un estallido de la historia que empezamos a imitar. En América Latina, la juventud reaccionó de inmediato. De pronto, también surgieron guerrillas socialistas en la región. A falta de armas, valor y decisión, de la emoción, pasaron al contagio de la organización.

En Guatemala hubo dos momentos en que, bajo el mando de las fuerzas guerrilleras, una se presentó más como la personalización de la esperanza; solo fue un intento, un amago de jóvenes que tenían carencias para pelear. El segundo momento fue una guerrilla de gente bien armada, dispuesta a matar, pelear y ganar, más organizada; este momento abarcó desde 1975 hasta 1985, en una pelea convertida en una guerrilla a la defensiva, viviendo más de cinco años en la montaña entrenándose, lanzando mensajes de propaganda por Guatemala y por el socialismo. No hubo batallas, pero sí escaramuzas nocturnas, actos sorpresivos, nada que pareciera atacar a un ejército.¹⁹ Las izquierdas entendieron que el Estado más violento no es resultado, necesariamente, de mayores niveles de movilización popular; casi nunca ocurre así, pero pueden suceder niveles intermedios, como sucedió en Guatemala.

Hacia marzo de 1978, la segunda guerrilla lanzó su «primera» ofensiva en el momento en que el ejército también lo hacía. La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) —organización unitaria de los cuatro movimientos— perdió la iniciativa, se dispersó por todo el noreste del país y otros lugares en una «guerra» de propaganda armada, sabotaje, ataques sorpresivos, iniciativas y otras sorpresas. En esta etapa, el ejército tuvo como blanco a los campesinos indígenas, a los que masacró con innecesaria crueldad y sin que estos pelearan. ¿Hay una maldad necesaria? Por lo visto, para dejarla como lección: la muerte llegó como un castigo sin culpa, salvo el delito de ser étnicamente diferente.

La lucha civil se mantuvo por los años siguientes. Desorientados en la selva, mestizos, ladinos e indígenas sobrellevaron un conflicto perdido pero que valió porque mantuvo al ejército activo hasta 1982-1983, fecha y decisión

¹⁹ Waldmann, P. y F. Reinares (1999, *óp. cit.*).

cuya interpretación todavía es incompleta.²⁰ La política fiscal se reconoció como la herramienta clave para que el Estado cumpliera con sus obligaciones constitucionales, en particular, con el desarrollo social. De ahí que las políticas presupuestaria y fiscal fueran objeto de cambios para mejorar la capacidad de recaudación, gestión y ejecución de los ingresos y egresos.

Democracia y guerra: ¿cómo se negocia el conflicto/la crisis y con qué instrumentos? El supuesto general que queremos proponer para entender por qué surgen posibilidades u obstáculos de cambio político en algunas repúblicas de Centroamérica se encuentra en la búsqueda de cómo ha sido la historia inmediata, qué raíces e impedimentos están relacionados con el conflicto armado, la guerra, la violencia y la crisis política y con el momento internacional. Este último fue muy importante, a pesar de que hoy día ha perdido influencia.

Las condiciones favorables para el surgimiento de la democracia están asociadas con la situación de conflicto y guerra, en la medida en que se erosiona el poder oligárquico y sus aliados, influido por la situación externa donde los Estados Unidos juegan un papel decisivo. La crisis salvadoreña se mueve de forma clásica: se presenta una ruptura violenta de la alianza de los militares con los cafetaleros; se crean divisiones del frente político con los demócrata cristianos ganando una nueva fractura militar y, finalmente, el fortalecimiento del frente guerrillero. La violencia y la política han estado articuladas en su expresión histórica. En ese sentido, las elecciones siguen al combate; con la violencia se erosiona el poder autoritario tradicional, cuya manifestación conspicua es el fraccionamiento de la cúpula militar contrainsurgente y la descomposición de la alianza con los empresarios. Advértase que no siempre ocurren fracturas totales.

Es decir, cuando entra en crisis el Estado por razones políticas, sociales y económicas es por la debilidad de los actores políticos en conflicto. *Los rasgos de eso que llamamos erosión constituyen los primeros momentos de la debilidad política que señala la transición* en los tres países: las causas que provocaron el conflicto armado, según fue señalado anteriormente, fueron particulares para cada país y generales a la región centroamericana: miseria, hambre, desigualdades. El estratégico problema de la democracia política, planteado como la conclusión del final de un texto cuyos antecedentes se han dado, deja lejanos los cauces y borrosa la coyuntura.

Al reconocer su derrota en las elecciones de febrero de 1990, el Frente Sandinista confirmó su voluntad democrática. De estos datos, el más

²⁰ Almeida, Paul (2011). *Olas de movilización popular: movimientos sociales en El Salvador, 1925-2010*, San Salvador: UCA Editores.

importante corresponde a la elección de 1984, por cuanto fue la primera vez que un régimen (que se proclama) socialista realiza elecciones liberales; además, estas ocurren en el momento más agudo de la guerra mercenaria. Por eso llamamos a este período el primer momento de la emergencia democrática. El segundo momento empieza con el gobierno de la señora Chamorro, en 1990; continúa con dos gobiernos conservadores (que no pudieron gobernar) y, luego, con la toma del poder por el comandante Daniel Ortega, quien ya lleva tres reelecciones.

El conflicto del pueblo nicaragüense contra el tercer Somoza constituyó una lucha por la democracia, y su expulsión se cumplió después de un fratricidio que eleva a alrededor de ochenta mil el número de nicaragüenses que satisficieron las raciones de patriotismo, odio, democracia.

La primera grieta en la profunda estructura autoritaria (medio siglo continuo de gobiernos militares) ocurre en El Salvador, con el golpe de los coroneles, el 19 de julio de 1979, y la constitución de la Primera Junta, donde, por vez primera, aparecen tres civiles. Sin duda, este hecho tiene algo más de simbólico: revela las diferencias que ya marcaban la ruptura con la burguesía. Lo que sigue después puede ser descrito como una degradación indetenible del andamiaje dictatorial: la Tercera Junta de Gobierno, un proceso histórico que debe ser analizado en dos momentos radicalmente distintos, a partir de las diferencias que establecen la guerra civil y el inicio de los odios.

En El Salvador, la guerra civil empieza como un largo túnel oscuro sangriento: por ejemplo, huelgas, asesinatos sindicales, manifestaciones ininterrumpidas a lo largo de los años setenta y, formalmente, con la constitución de la Tercera Junta (en marzo de 1980), se acentúa su virulencia durante el gobierno demócrata cristiano. Esta aparente paradoja tiene que ser explicada: los primeros pasos de la construcción democrática se anticipan a la guerra; la consolidación de aquella coincide con el recrudescimiento de esta. Se plantea así la paradoja histórica de que la guerrilla ya no enfrenta una dictadura militar ilegítima, sino un gobierno civil electo democráticamente; sin embargo, la guerra se extiende.

Precisando el camino: conflicto, democracia, paz

En Guatemala, los regímenes militares ilegales permanecieron desde 1955 y solo aparecen electos después del general Enrique Peralta Azurdía, período que culmina con el gobierno de Fernando Romeo Lucas García, el cual se caracterizó por ser salvajemente represivo. Esta cadena militar *de facto* termina con Efraín Ríos Montt y el general Óscar Humberto Mejía Víctores (1982/85). En 1985, se anuncia el fin de los regímenes del ejército y se

convoca a Asamblea Nacional Constituyente, máxima institución del Estado moderno. ¿Cómo entender que la democracia contrainsurgente convoque a una Constituyente, además de la creación de leyes electorales y de partidos políticos, de la Corte de Constitucionalidad y otras? Es el inicio de un período democrático de gran importancia. Este momento coincide justamente con el tiempo de características genocidas de la lucha antiguerrilla en Guatemala. Polibio²¹ proclama en su momento de paz para el gobierno mixto que «ninguna de las partes excede su competencia ni sobrepasa las medidas».

Así, llega la democracia, pero no la paz. En Guatemala, la característica del conflicto armado fue que mantuvo el clima contrainsurgente pero la lucha misma fue cada vez menos importante. La vida administrativa de la democracia no tuvo energía. Para ello, se debe valorar la paradoja de que, con la democratización del Estado, el conflicto guerrillero pierde legalidad. Una fuerza guerrillera que pelea contra un gobierno civil y legítimo vuelve compatibles los valores de la guerra y de la democracia.

Es importante mencionar brevemente también los hechos que permitieron alcanzar el fin de la guerra o del conflicto porque las condiciones que crea la paz aumentan potencialmente las posibilidades de la vida democrática. Y, a su vez, la paz solo pudo plantearse realísticamente frente a gobiernos democráticos o de una etapa nueva de la transición. Los acontecimientos que definen la coyuntura de la paz fueron distintos y parecidos, como todo cuanto ocurrió en el período bajo análisis en los tres países. En este aspecto hay que mencionar la Iniciativa de Contadora de 1983 (México, Colombia, Venezuela y Panamá), con interés por evitar la generalización del conflicto y por recomendar la paz, la democracia y la reconciliación a Centroamérica; y, a partir de 1987, Esquipulas II, una iniciativa de los presidentes de la región que recogieron el espíritu de Contadora.

En El Salvador, las ofertas de paz acompañaron siempre el desarrollo de la guerra, pero las negociaciones solo empezaron durante el gobierno de Cristiani, en 1987. Los militares nunca aceptaron negociar la paz, pues ya habían ganado la guerra. Fue un camino difícil, ya que en la estrategia norteamericana las elecciones eran utilizadas como una alternativa para no negociar la paz; se hizo evidente hacia comienzos de los noventa que nadie podría ganarla, y la Guerra Fría estaba virtualmente terminada. Había técnicamente un empate inestable: se podía ganar en la dimensión de la política o en el campo militar;²² sin embargo, el asesinato de los jesuitas marcó con dolor la diferencia.

²¹ Filósofo romano, politólogo.

²² Rouffoquier, Alain (1944). *Guerra y paz en América Central*, México: Fondo de Cultura Económica.

El 16 de enero de 1992, en Chapultepec, el FMLN y el presidente Cristiani firman la paz en un documento de gran originalidad. La negociación entre dos fuerzas militares equivalentes tiene un valor de varias dimensiones. Se diseña ahí un nuevo sistema político, se recomiendan reformas a la ley electoral y de partidos políticos, la reducción del ejército, la creación de la Policía Nacional Civil, la incorporación del FMLN como partido, la Comisión de la Verdad y las medidas relativas a las fuerzas de la desmovilización.

Las elecciones de 1994 completaron el pluralismo y la competitividad de un juego electoral, solo posible con el advenimiento de la paz.²³ Las elecciones han sido una buena salida para el fogeo que el conflicto dejó y que la competencia por la lucha democrática recoge. En 1984, las primeras elecciones las ganó ampliamente la derecha, el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), que luego empezó a perder en favor del FMLN, en 1994. Las dos contiendas subsiguientes las ganó el FMLN, mientras que la última fue una prueba para una democracia polarizada.

En Guatemala, el proceso de negociación fue más largo, difícil y, talvez, el que alcanzó aspectos más sustantivos y ajenos al conflicto. Se discutió a lo largo de los tres primeros gobiernos civiles, lo cual demostró que la democracia era la prueba que la crisis necesitaba para alcanzar la normalidad, al firmarse el *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*, el 29 de diciembre de 1996. Un momento importante fue el debate y la firma del *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos* (en marzo de 1994), que estableció la instalación de un proceso de verificación por parte de las Naciones Unidas (a través de la Misión Internacional de las Naciones Unidas para Guatemala, Minugua) y el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* (en marzo de 1995), que establece por vez primera el reconocimiento del carácter multiétnico del país.

El proceso de paz en El Salvador fue más difícil porque ahí se negoció con dos partes combatiendo militarmente; eso mismo explica que el alto al fuego tomara su tiempo. Sin embargo, el regateo llegó a su fin. Diseñado con menos detalle, se señaló un proyecto de desarrollo nacional democrático más general y, por ello, impreciso en su ejecución. Por ejemplo, en lo que se refiere a la investigación de los actos criminales, se estableció la reducción de solo un 33 por ciento del ejército, así como un vago acuerdo socioeconómico donde no se habló nunca de la reforma agraria.²⁴ Un detalle de varias consecuencias que ayudó a la paz fue el empate militar entre el FMLN y el Gobierno.

En general, *los procesos de paz constituyen aspectos decisivos en la armadura del desarrollo democrático* y ponen a prueba, en el nuevo ambiente nacional e internacional, la voluntad de los actores por construir el Estado moderno.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

El párrafo anterior recoge la inmensa tarea de armar el Estado republicano democrático, utilizando las herramientas válidas en ambos aspectos: la paz y la democracia. En la experiencia centroamericana, la democracia fue anterior a la paz, a contrapelo de la variada experiencia internacional, en donde las convocatorias electorales fueron objeto de negociación y constituyeron el gran objetivo, el primer paso una vez alcanzado el cese al fuego; de ese modo, dichas convocatorias acompañan la libertad cuando se habla de democracia.

Son varios los factores concurrentes en la explicación de cómo se alcanzó la paz. El primero y decisivo fue el cambio en la política exterior norteamericana frente a las llamadas «guerras del subdesarrollo», que fueron formas de enfrentamiento indirecto, lejano, con la Unión Soviética. Aun antes de la caída del muro de Berlín (en diciembre de 1989), con Gorbachov las relaciones internacionales habían cambiado profundamente en referencia a cuestionamientos y amenazas. Los Estados Unidos cesaron su apoyo a los ejércitos nacionales para apoyarse, ahora, dinero de por medio, en partidos políticos y fuerzas cívicas.

La democracia se *implanta* a través de procesos electorales cada vez más orgánicos. Han transcurrido treinta años de democracia electoral, siete u ocho elecciones flojas, además de lo que puede calificarse como un fracaso: la administración ajustada de proyectos y programas públicos, de lo que constituye la *capacidad administrativa democrática republicana*; es decir, la falta de técnicos, expertos y experiencia histórica acumulada. Hay factores exógenos y endógenos asociados, por lo que no es conveniente preguntarse cuál de ellos es más importante, pues están fuertemente entrelazados.

Finalmente, los diálogos iniciales en Guatemala y El Salvador demostraron que ellos solo eran factibles entre fuerzas civiles, de tal suerte que los gobiernos electos estuvieron más autorizados a conversar y llegar a acuerdos en los que pudiera surgir la concepción republicana de la libertad. El republicanismo moderno puede estructurar el Estado democrático para garantizar los derechos humanos y el derecho a la libertad. Así, factores internos e internacionales tienen el propósito común de terminar con la guerra y el conflicto armado.

Por su parte, Honduras y Costa Rica no experimentaron la guerra civil sino de forma indirecta. El conflicto regional les afectó de doble manera, dicho muy sumariamente. Por un lado, porque en la estrategia contrainsurgente, los Estados Unidos de América decidieron que jugaran un papel activo, especialmente de cara a la ofensiva antisandinista. Por el norte, a través de Honduras, llegó todo el apoyo militar contrarrevolucionario; por el sur, vía Costa Rica, el apoyo sandinista y el papel de retaguardia.

La experiencia democrática hondureña es pequeña y sorda. En los últimos ocho años ha habido dos golpes de Estado, oscureciendo el período de paz que existe en la región. Los dos movimientos antidemocráticos fueron provocados por fuerzas civiles ambiciosas en una sociedad con el 66 por ciento de gente con hambre. Una mala estructuración republicana ha permitido que en América Latina el último período de crisis se debiera a roces o intromisiones del poder Ejecutivo en el Legislativo.²⁵

Cabe indicar que se entiende por *República* a la organización del Estado basada en la división, independencia y control mutuo de los poderes y la vigencia del Estado de derecho, independientemente del carácter o denominación que adopte el Estado nacional. La forma republicana no solo implica un sistema de control entre los poderes del Estado; es decir, el control horizontal, aunque también hay mecanismos verticales de rendición de cuentas: por vez primera hay democracia electoral. Lo importante es crear un Estado republicano democrático, a pesar de la actuación todavía poderosa de las fuerzas liberal/ coloniales.

En ese sentido, la política fiscal debe permitir la recaudación de los recursos necesarios con el objeto de que el Estado cumpla con sus tareas. En esta época, se propuso organizar al sistema tributario como justo, equitativo y gradualmente progresivo, como universal y obligatorio, y estimular el ahorro y la inversión. La política fiscal es uno de los determinantes básicos de la naturaleza de los Estados y, en buena parte, de las relaciones de poder que condicionan la naturaleza del Estado.²⁶ ¿Qué relaciones hay entre elecciones y democracia? Son varias e importantes: una enseña a perder y ganar en condiciones difíciles (o no); otra, su referencia mutua de manera causal.

El camino electoral hacia la democracia no depende del número de juegos realizados, sino de la calidad de los jugadores que se van formando. Las elecciones son autocorrectivas: si hay voluntad de superación, las ideas republicanas fortalecen el Estado democrático, pues se busca construir un Estado democrático con base en ideas republicanas. Por lo tanto, la extensa estructura legal, con la Constitución a la cabeza, forma la base de la democracia, mientras que las ideas republicanas forman el cuerpo del Estado.

²⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (2010). *Nuestra democracia*, México: Fondo de Cultura Económica, PNUD, OEA.

²⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2018: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Santiago de Chile: Cepal; *elPeriódico*, Guatemala, 7 de marzo de 2018.

Guatemala, capital Guatemala, república presidencialista democrática, país pluriétnico con 21 idiomas, más el español como lengua oficial. Superficie: 108,889 km², población 15,700,000 habitantes. Moneda: el quetzal (1 dólar = 7.64 quetzales). El país tiene base agrícola y ha dejado de ser cafetalero. Es el primer exportador de cardamomo y el quinto de azúcar. El turismo es el segundo generador de divisas y el primero son las remesas familiares, que alcanzan los 8,000 millones de dólares anuales. Como sucede en toda la región, el país se ve gravemente afectado por los huracanes, sequías y tormentas que causan graves daños a la economía.

El Salvador, capital San Salvador, es el país con mayor densidad en la región. Extensión territorial de 21,041 km², población de 7,329,015 habitantes. Moneda: dólar estadounidense. El país sufrió los efectos de una guerra civil que dio paso a una democracia en la que hasta el momento se han alternado vencedores y vencidos. El sistema económico ha experimentado profundos cambios como efecto de la guerra y de la conversión de la economía al dólar. Está más orientado a la manufactura y servicios que a la agricultura. En los últimos años han migrado a los Estados Unidos más de 3 millones de salvadoreños que no huyen por la política, sino por la economía. También los fenómenos naturales afectan al país.

Honduras, capital Tegucigalpa. República unitaria declarada libre, soberana e independiente. Extensión territorial de 112,492 km², población de 8,721,014 habitantes. Idioma oficial el español y diversas lenguas que hablan las diferentes etnias. La moneda es el lempira (1 dólar = 21.44 lempiras). El principal producto de exportación es el café, manufacturas y servicios. De la región, es el país más lastimado por los fenómenos naturales.

Nicaragua, capital Managua, es una sociedad republicana, soberana e independiente. Es el país más grande de Centroamérica, con una superficie de 130,373 km² y una población de 6,279,712 habitantes. La moneda es el córdoba (1 dólar = 26.32 córdobas). El español es el idioma oficial y existen las lenguas que hablan diferentes etnias del Caribe. Nicaragua es un país volcánico y tropical y en el interior alberga dos grandes lagos, el Xolotlán y el Cocibolca o Gran Lago de Nicaragua, que alguna vez se pensó que podría servir para construir un canal. Su producción es agrícola y se reparte en café, frutos de mar y ganadería; y, por otro lado, especialmente la extracción minera. Su subsuelo es inestable y ha producido los peores terremotos de Centroamérica.

Costa Rica, capital San José, sociedad sin analfabetos y sin soldados; el ejército fue abolido en 1944 por el gobierno de José Figueres. Extensión territorial de 51,100 km² y 4,301,712 habitantes. Es una sociedad democrática como pocas en América Latina; su producción económica ha variado recientemente; dejó de ser un país primordialmente cafetalero y ha diversificado su producción frutera

(piña), también exporta flores, vegetales. En los últimos años han aparecido exportaciones de equipos electrónicos, servicios y turismo.

Panamá, capital Ciudad de Panamá, es un país independiente y soberano. Idioma oficial el español, superficie 75,420 km², población de 4,073,212 habitantes. La moneda, el balboa, tiene paridad con el dólar. Panamá es el escenario geográfico del Canal de Panamá, que comunica los océanos Atlántico y Pacífico. Es una obra extraordinaria de la tecnología moderna. Fue inaugurado en 1914 y administrado por los EE. UU. hasta el año 1999, cuando el control total pasó a manos del Gobierno panameño. A partir de 2016 se inauguraron las nuevas esclusas que permiten el tránsito de buques de gran calado y el 5 por ciento del comercio mundial.



ISBN: 978-9929-674-80-6



Con apoyo de:

