

ENCUENTROS

**Democracias de posguerra en Centroamérica:
reflexiones sobre Guatemala, El Salvador y Nicaragua***Ricardo Sáenz de Tejada¹*

El 19 de julio de 1979 la atención mundial se centró en un pequeño país centroamericano en el que un amplio frente de fuerzas sociales y populares, encabezado por el Frente Sandinista de Liberación Nacional –FSLN– que contaba con el apoyo de sectores empresariales e incluso de fuerzas políticas de centro derecha, derrocó a la dinastía de los Somoza que se había logrado mantener en el poder desde principios del siglo XX. La Revolución Nicaragüense –que posteriormente fue transformada en la *Revolución Sandinista*– abrió el conjunto de complejos procesos políticos, económicos y sociales que, conocidos como la *crisis centroamericana*, hicieron de la región no simplemente un nuevo teatro de operaciones militares de la Guerra Fría, sino que ponían de manifiesto las grandes y graves desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas acumuladas durante décadas en la región.

En Guatemala, donde el conflicto armado se inició en 1962 y tuvo sus orígenes en la intervención estadounidense de 1954, la situación –a finales de la década de 1970– estaba definida por una profunda crisis política en la que, por un lado las élites económicas estaban en un abierto conflicto con el poder militar y las élites políticas; y, por el otro, importantes

1 Candidato al doctorado, FLACSO-México.

sectores populares, urbanos y rurales estaban políticamente movilizados con reivindicaciones tanto de carácter económico-sociales como de apertura del sistema político. De manera paralela, por lo menos cuatro organizaciones guerrilleras realizaban operaciones militares de cierta envergadura contra el ejército y otras entidades del Estado.

En El Salvador, aunque la matriz del conflicto es parecida a la de Guatemala –exclusión económica, social y política– hasta finales de la década de 1970, el conflicto social no se había convertido en un enfrentamiento armado, y el golpe militar del 15 de octubre de 1979 abrió las posibilidades de un proceso de transformación pacífico. Sin embargo, las cosas tendieron a que el programa reformista fuera rechazado por los grupos empresariales que contaban con el apoyo de las fuerzas armadas y la situación social se polarizara dando lugar también a que las organizaciones guerrilleras decidieran impulsar una ofensiva militar en enero de 1981.

La principal expresión de la crisis centroamericana fue la generalización de los conflictos armados, la represión gubernamental sin precedentes –que se caracterizó por las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos,² así como el asesinato de decenas de miles de civiles–, y la abierta injerencia estadounidense en los asuntos internos de la región.³ La utilización por parte de la “contra”⁴ de suelo hondureño para atacar Nicaragua, y la presunta colaboración del gobierno sandinista con la guerrilla salvadoreña, llevó a que la guerra estuviera a punto de internacionalizarse. Sin embargo, distintas iniciativas originadas tanto desde fuera de la región – el grupo de Contadora –y desde dentro– las reuniones de Esquipulas I y II y el plan de paz derivado estas –no solo evitaron que la guerra se diera entre países, sino que establecieron un programa para la solución política de los conflictos armados internos en cada uno de los países. El conflicto nicaragüense llegó a una solución a través de las negociaciones establecidas con las fuerzas opositoras y la realización de las elecciones de 1990, en las que la Unión Nacional Opositora –UNO– encabezada por doña Violeta Barrios de Chamorro derrotó al Frente Sandinista de Liberación

2 Los informes de las Comisiones de la Verdad de estos países, “De la locura a la esperanza” de El Salvador, y “Guatemala Memoria del Silencio” dan cuenta de las graves violaciones a los derechos humanos que fueron realizadas en el marco de estos conflictos.

3 Entre otros ejemplos puede mencionarse el abierto apoyo del gobierno estadounidense a la contra nicaragüense, el apoyo sostenido al ejército salvadoreño que alcanzó la cifra de un millón de dólares diarios, el establecimiento de bases militares en Honduras, y el apoyo a los gobiernos militares guatemaltecos responsables de cometer genocidio contra el pueblo maya.

4 Con este nombre fueron conocidos en Nicaragua los distintos grupos armados que se opusieron al gobierno Sandinista durante los años ochenta. “Contra” hace referencia a contrarrevolucionario.

Nacional –FSLN– iniciando un proceso de reconstrucción de la economía y reconciliación de la sociedad. En el Salvador, después de la ofensiva de noviembre de 1989 lanzada por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional –FML–, la situación militar llegó a una suerte de empate en la que ni las Fuerzas Armadas podían derrotar a la guerrilla, ni estas estaban en condiciones de asaltar el poder. Las negociaciones entre gobierno e insurgencia concluyeron con el acuerdo de Chapultepec, en enero de 1991. En Guatemala el proceso de negociaciones se prolongó porque se estableció una doble agenda de negociación: la sustantiva, que buscaba abordar y sentar las bases de solución de los problemas que habían originado el conflicto armado –situación agraria, identidad y derechos de los pueblos indígenas, fortalecimiento del poder civil y papel del ejército en una sociedad democrática– y la operativa, que se centraba en la desmovilización e inserción en la legalidad de las fuerzas insurgentes. Finalmente, el acuerdo de paz firme y duradera se suscribió en Guatemala el 29 de diciembre de 1996.

Con la firma de este acuerdo concluyó no solo el conflicto armado más prolongado de la región, sino que se cerraba el ciclo de la crisis centroamericana y se anunciaba una época de paz, progreso y democracia para la zona. Sin embargo, la paz en estos tres países no incluyó la solución a los problemas de pobreza y exclusión que generaron los conflictos, y la percepción de la democracia no es por completo favorable.⁵

En este ensayo, se problematiza en torno a algunas de las características de las democracias de posguerra en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, partiendo de la premisa de que las causas y los efectos de la guerra siguen estando presentes en los procesos políticos, y que la agenda socioeconómica pendiente sigue siendo determinante para hacer viable la democracia en estos países. Analíticamente, se particularizará en dos temas que están interrelacionados: las peculiaridades de la transición centroamericana, que se hizo en el marco de guerras civiles y, por lo tanto, limitó la participación social en el establecimiento de las reglas del juego, y, la calidad de la democracia. Se postula, a manera de hipótesis, que estas transiciones inconclusas han dado lugar a democracias incompletas que, aunque en el mediano plazo no presentan peligros de reversión hacia regímenes autoritarios, tampoco contribuyen al desarrollo integral de estas sociedades.

5 De acuerdo con los datos de Latinobarómetro, el apoyo a la democracia en Nicaragua, El Salvador y Guatemala alcanza el 39, 35 y 42% de los ciudadanos respectivamente. La mayoría de los encuestados en estos países se mostró ambivalente respecto a esta (PNÚD, 2004a:214).

Desde una perspectiva teórica, se considera de manera general la teoría de las transiciones y de manera particular se discuten los postulados expuestos en el informe del PNUD “...la Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, y especialmente, uno de los anexos de dicho informe, elaborado por Guillermo O’Donnell titulado “El debate conceptual sobre la democracia”.

1. Centroamérica: una transición a la democracia sui generis

Como lo señala Close (1999:4), para el caso de Nicaragua –aunque puede ser aplicable para el resto de países objeto de estudio– resulta sorprendente el escaso interés que los “transitólogos” han puesto en la región, en la que se dieron procesos sumamente complejos y heterogéneos en los que interactuaron factores exógenos y endógenos. En los tres casos que se analizan no existe un acuerdo definitivo en torno a la fecha estimada del inicio de la transición ni si la misma ha concluido y en su caso, cuándo.⁶

Al respecto, y tal como lo señalan O’Donnell y Schmitter (1998:15), en su conocido estudio sobre transiciones desde un régimen autoritario, las transiciones son procesos que “... llevan de determinados regímenes autoritarios a ‘alguna otra cosa’ incierta. Esa ‘otra cosa’ puede ser la instauración de una democracia política o la restauración de una nueva forma, posiblemente más severa de régimen autoritario. También puede haber simplemente un desenlace confuso, con la rotación en el poder de gobiernos sucesivos que no logran dar una solución perdurable o predecible al problema de la institucionalización del poder político. Estos procesos de transición pueden dar lugar, finalmente, a amplias y violentas confrontaciones, y desembocar, a la postre, en regímenes revolucionarios promotores de cambios que trascienden en mucho el ámbito político”.

Para abordar las transiciones en los países objeto de estudio, se considerará el régimen autoritario del que provienen, los procesos de cambio, y los resultados de este.

6 Torres Rivas (1998) discute ampliamente las particularidades de la transición centroamericana.

1.1 El viejo régimen

La caracterización del viejo régimen –el orden político autoritario previo a la transición– resulta un ejercicio complejo, ya que muchos de sus rasgos son el resultado de procesos de larga duración, algunos de los cuales incluso tienen un origen colonial.⁷ Sin embargo, por razones de espacio y argumentación, el análisis se centrará en la esfera política. Como se señaló antes, el caso nicaragüense es particularmente relevante para el análisis de las transiciones. En un período de poco más de diez años se asistió a una doble transición: en primer lugar, el paso de la dictadura semidinástica de los Somoza al intento del FSLN de construir una democracia popular que, a pesar de todo, respetó cierto margen de pluralidad política que permitió que en 1990 la Unión Nacional Opositora ganara las elecciones e iniciara una segunda transición con el desmontaje del Estado Sandinista para la construcción de una democracia con características occidentales (Close, 1999: 11-13; González, 1998: 45-46).

Desde esta perspectiva, un primer problema por resolver consiste en señalar cuál es el viejo régimen: ¿la dictadura de Somoza o el gobierno Sandinista? Para algunos autores resulta evidente que la transición se llevó a cabo desde la dictadura de los Somoza, mientras que otros analistas consideran que el gobierno sandinista tenía un carácter autoritario y que, por lo tanto, el punto de referencia corresponde a la salida del FSLN del Gobierno. Desde el punto de vista del autor de este ensayo, la transición nicaragüense puede verse como un solo proceso que abarca desde la expulsión del gobierno de Anastasio Somoza, hasta la entrega del Gobierno de los sandinistas a la UNO, considerando que en ese período se construyó un nuevo orden político que ha permitido, a pesar de las constantes crisis de gobernabilidad, el mantenimiento de los procesos electorales y una alternancia relativa en el poder. El viejo régimen estaría entonces constituido por el sistema político que la dinastía de los Somoza configuró desde la década de 1930 a partir de la concentración del poder político, militar y económico. Aunque de manera formal se realizaban eleccio-

7 Algunos componentes de la “matriz estructural” de los conflictos centroamericanos tienen origen colonial. En Guatemala y El Salvador, la estructura agraria, definida por la dialéctica latí-minifundio, proviene de las haciendas coloniales y la pulverización de las tierras comunales indígenas. El conflicto étnico en Guatemala es parcialmente la expresión del orden societal colonial, al igual que la diferenciación sociocultural de la costa atlántica Nicaragüense.

nes y existía la separación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el fraude y la subordinación a las decisiones del dictador de turno fueron la constante (Rojas, 1994:111-116).⁸

La guerra civil salvadoreña –que es el marco en el que se realiza la transición de este país– puede considerarse el resultado del fracaso de diversos procesos de reforma. En 1948, 1960 y 1979 se llevaron a cabo golpes de Estado que depusieron gobiernos encabezados por militares y que a partir de juntas cívico militares intentaron iniciar procesos de apertura y reforma política que permitieran superar la exclusión de amplios sectores de la población. De acuerdo con González (2002:40) “...desde 1931 hasta octubre de 1979 con breves interludios que llevaron al poder, por la vía de golpes de Estado, a una serie de juntas cívico militares o juntas de gobierno, los militares gobernaron el país, en estrecha alianza con los grupos oligárquicos, pero con la suficiente autonomía para intentar al menos impulsar políticas y sociales no del todo acordes con los intereses inmediatos de los grupos de poder. Los grupos dominantes, por su parte, se desvincularon de la actividad específicamente política y centraron su quehacer en el ámbito económico. Sin embargo, irrumpieron con virulencia en la vida política del país cuando desde el Estado emanaron iniciativas contrarias, al menos en el corto plazo, a sus intereses”.⁹

Si la historia del siglo XX salvadoreña se caracterizó por oportunidades de reforma perdidas cuya acumulación se expresó en la incapacidad de las élites económicas y militares de hacer concesiones sociales y políticas, el origen de la tragedia guatemalteca se encuentra en la intervención estadounidense de julio de 1954 que puso fin a una década de gobiernos democráticos y cerró el sistema político, expulsando de la contienda electoral a las fuerzas de izquierda. A partir de 1960 los sectores excluidos de la política legal recurrieron a la lucha armada como vía para lograr cambios políticos y sociales. Las condiciones de pobreza y exclusión de la población campesina, mayoritariamente indígena, permitieron que para finales de la década de 1970 la insurgencia contara con un amplio apoyo popular. A partir del golpe de Estado de 1963, el ejército se responsabilizó plenamente del control del Estado y, aunque entre 1966 y 1970 se permi-

8 Los patriarcas de esta dinastía y que ejercieron el poder de manera directa e indirecta durante medio siglo fueron sucesivamente Anastasio Somoza García (el viejo), Luis Somoza Debayle, y Anastasio Somoza Debayle.

9 Una interpretación parcialmente distinta, en la que la oligarquía desempeña un papel central y determinante en los procesos políticos se encuentra en Armstrong y Rubin (1989:20-38).

tió un gobierno civil, se estableció hasta 1982 el llamado generalato, acuerdo entre las élites económicas y políticas con el alto mando militar para que un miembro del ejército, el ministro de Defensa, asumiera la presidencia de la República.

1.2 Los procesos de cambio político

En Nicaragua, el movimiento opositor a la dictadura de Somoza abarcó desde la extrema izquierda encabezada por el FSLN hasta sectores políticos de centro derecha y empresariales moderados que en un inicio formaron parte de la Junta de Reconstrucción Nacional –JRN–. La historia de la Revolución Nicaragüense cumplió de manera inversa el ciclo de las revoluciones, en lugar de pasar de una fase moderada a una radical, pasó del radicalismo, a la moderación y a la institucionalización. Así, el primer paso de los sandinistas dentro de la Junta de Reconstrucción Nacional fue constituirse en el grupo hegemónico dentro de esta, desplazando a aquellos que no se subordinaran a ellos. Una vez en el control de la junta y del gobierno, el sandinismo se lanzó a la realización de su Revolución: la constitución del Ejército Popular Sandinista, la campaña nacional de alfabetización, la reforma agraria y la construcción de una economía mixta (Vanden y Prevost, 1993:49-83; Close,1999:13-27). La oposición a estas medidas no se hizo esperar, y el gobierno revolucionario debió enfrentar tanto la oposición interna como el cambio en el gobierno estadounidense que, tras el gobierno demócrata de Carter, modificó radicalmente su política internacional con el inicio de la era Reagan, lo que se expresó en un abierto apoyo a la “contra”. Frente a esta situación, y en el afán de legitimar al gobierno sandinista, se decidió institucionalizar los logros revolucionarios, convocando a unas elecciones aceptablemente libres en 1984 que ganó legalmente el FSLN y procediendo a crear una institucionalidad democrática que contribuyera a detener la agresión. A pesar de la situación de guerra, se mantuvo la institucionalidad y las elecciones de 1990 fueron ganadas por la Unión Nacional Opositora que a su vez inició una nueva transición tendiente a dismantelar el Estado Sandinista. A partir de entonces, se han realizado dos nuevos procesos electorales presidenciales en los que el FSLN ha sido derrotado.

Los gobiernos militares salvadoreños impulsaron y abortaron sucesivos procesos de reforma en los que permitieron ciertos niveles de organización y movilización popular. Los fraudes electorales de 1972 y 1977, así como la crisis económica, contribuyeron a una creciente movilización

social que se tradujo en un aumento de la violencia social y política. Durante la década de 1970, además del partido comunista se constituyeron cuatro organizaciones político-militares, que a su vez generaron organizaciones o frentes de masas. En 1978 el Gobierno se vio imposibilitado de contener las huelgas, manifestaciones y tomas de iglesias, así como el creciente accionar militar de los grupos insurgentes. Un nuevo golpe militar se impuso en octubre del año siguiente, aunque a diferencia de ocasiones anteriores, los militares y civiles que asumieron la conducción del gobierno intentaron realizar un programa de reformas que contuviera la creciente violencia. El programa de reformas no se llevó a cabo en materia económica y social, aunque sí en materia política, en tanto que por lo menos se logró articular una institucionalidad electoral. Sin embargo, la violencia política no pudo ser contenida, y tanto las elecciones para Asamblea Constituyente de 1982, y presidenciales de 1984 y 1988 se realizaron en el marco de una guerra civil. Los militares y la oligarquía agraria fueron efectivamente desplazados del poder por un nuevo sector económico que hizo de la Alianza Republicana Nacionalista ARENA la encarnación de su proyecto político que ha permanecido quince años en el poder. Aunque en El Salvador se celebraron elecciones creíbles desde 1982, hasta 1994 estas se hicieron sobre la base de la exclusión de la izquierda del sistema político¹⁰ (Gordon, 1989:292-305; Armstrong y Rubin, 1989:104-119; Lungo, 1991:155-211).

Al igual que en el caso salvadoreño, en Guatemala la represión condujo a la radicalización de las organizaciones populares, así como el crecimiento cuantitativo de las organizaciones insurgentes que para principios de la década de 1980 confluyen para provocar una profunda crisis política que, aunque se resolvió por la vía del golpe militar, lleva consigo la decisión del ejército de *entregar el poder a los civiles*, convocando en 1984 a elecciones para Asamblea Nacional Constituyente y en mayo de ese año a elecciones presidenciales en las que resultó electo el candidato demócratacristiano. En 1984, 1990, 1994 y 1995 se realizaron procesos electorales en los que el voto de los electores fueron respetados, aunque no pudieron participar todas las opciones políticas y no todos los ciudadanos pudieron ejercer libremente sus derechos, en tanto el país continuó en guerra hasta diciembre de 1996.

10 No es sino hasta la firma de los acuerdos de paz que se logró que "... por primera vez los actores aceptaron tolerarse mutuamente y acordaron convivir bajo reglas comunes y aceptables para todos" (Cardenal y Sanahuja, 1998: 73).

1.3 Los resultados de la transición: un balance regional

La principal peculiaridad de las transiciones centroamericanas fue que estas se desarrollaron en el marco de guerras civiles, lo que en definitiva limitó los alcances de la democratización, tanto por la exclusión de expresiones políticas relevantes –en los casos salvadoreño y guatemalteco los partidos de izquierda no podían en la práctica participar en la contienda política–, como por el hecho de que en una situación de guerra se conculcan algunos de los derechos políticos, sociales y económicos de una parte o de la totalidad de la población. No fue sino hasta la finalización de los conflictos centroamericanos –1990 Nicaragua, 1992 El Salvador y 1996 Guatemala– cuando puede empezar a hablarse de la posibilidad de construir verdaderas democracias políticas, tarea que aún no ha sido concluida.¹¹

Existen diversos criterios para analizar la conclusión o no de un proceso de transición a la democracia. Linz y Stepan (1996:3) por ejemplo, señalan que una transición se completa cuando “...se ha alcanzado suficiente apoyo acerca de los procedimientos políticos para producir un gobierno electo, cuando un gobierno accede al poder como resultado directo del voto libre y popular, cuando el gobierno *de facto* detenta la autoridad para generar nuevas políticas, y cuando el Ejecutivo, Legislativo y Judicial generados por la nueva democracia no tienen que compartir poder con otros cuerpos *de jure*.” A estos criterios, Santiso (2001:329) agrega un criterio que resulta fundamental para evaluar las transiciones centroamericanas, y es el de la alternancia; para este autor, las transiciones no pueden darse por concluidas sin que se haya dado por lo menos dos cambios de partidos al frente del gobierno. En sentido estricto, ninguno de los tres países cumplen a cabalidad con los criterios señalados, sin embargo, el cumplimiento parcial o condicionado analíticamente de algunos de ellos hace que pueda pensarse en transiciones inconclusas que, como se verá a continuación implican democracias incompletas.

Adicional a lo anterior –y no menos relevante– las transiciones centroamericanas no han logrado superar las causas y las consecuencias de la guerra. En cuanto a las causas de los conflictos, la “matriz estructural” que dio origen a estos y que se expresa en la pobreza y la exclusión de sectores importantes de la población siguen vigentes. Por otro lado, la polarización

11 De hecho, algunos autores, como Macías, consideran que para el caso salvadoreño es a partir de la firma de los acuerdos de paz que se inició una triple transición: “... de la guerra a la paz, del militarismo a la desmilitarización y del autoritarismo a la democracia” (Cardenal y Sanahuja, 1998:82).

política e ideológica que se originó y se reforzó con el conflicto están igualmente presentes: en Nicaragua en división entre sandinistas y antisandinistas –las distintas coaliciones que han derrotado electoralmente al FSLN lo que tienen en común es su oposición a este partido–, en El Salvador en la división casi por mitades del electorado entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN –partido político integrado por las antiguas organizaciones guerrilleras– y ARENA, lo que ha conducido a la desaparición del centro político en las últimas elecciones y, en Guatemala, la vigencia del conflicto ideológico que ha impedido el desarrollo de una izquierda moderna.

2. Las democracias de posguerra

Para analizar los rasgos y características de las democracias de posguerra en Centroamérica, se partirá del marco de discusión propuesto por O'Donnell para evaluar las democracias latinoamericanas. Esta propuesta analítica de amplio alcance parte de considerar la democracia como "... una forma de organización de la sociedad, en cuyo centro se sitúa la necesidad de expandir la ciudadanía como condición fundamental para la gobernabilidad de los países y la paz y la seguridad de las regiones y el continente" (O'Donnell, 2004:9). Esto implica el análisis de la democracia considerando el régimen político, la naturaleza democrática del Estado, y las posibilidades de los individuos para desenvolverse como ciudadanos plenos.

El régimen democrático es definido como aquel en que "... el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción del poder judicial, fuerzas armadas y eventualmente los bancos centrales) se determina mediante elecciones limpias. Por elecciones limpias me refiero a aquellas que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas". Esto implica por lo menos que "... los partidos que compiten deben tener posibilidad razonable de que sus posiciones sean conocidas por todos los votantes potenciales". Y que "... la elección debe ser también libre, en el sentido de que los ciudadanos no sean coaccionados cuando realizan sus decisiones de voto y en el acto de votar" (O'Donnell, 2004:22). Un factor determinante para las elecciones democráticas es que estas se realicen en el marco de libertades políticas, que implican las de expresión, asociación y acceso a información de carácter pluralista.

Respecto a la ciudadanía, O'Donnell retoma parcialmente las propuestas de Marshall en el sentido de señalar que, aunque la ciudadanía política en términos formales y legales iguala a los miembros de una comunidad política, esta resulta insuficiente si los individuos no cuentan con sa-

tisfactores económicos y sociales mínimos que les permitan constituirse efectivamente en un ciudadano integral: "...debería de haber al menos un conjunto básico de derechos civiles y sociales, así como también de capacidades, relacionados a la efectiva realización de la ciudadanía política" (O'Donnell, 2004:35).

Asociado a lo anterior se retoma la discusión respecto a Estado y democracia: el Estado es una condición necesaria para su existencia, y, "las instituciones estatales tienen la obligación legal y moral de tratar a todos con la equidad, consideración y respeto debidas a un agente" (O'Donnell, 2004:35). La evaluación de las democracias de posguerra en Centroamérica parte entonces de evaluar algunas de estas características y rasgos.

2.1 El régimen democrático

Respecto al régimen democrático, la evaluación del aspecto procedimental de las democracias de estos países es parcialmente positiva. En los tres países objeto de estudio existen tribunales electorales independientes, imparciales y adecuadamente financiados; existe libertad y relativa facilidad para la creación de partidos políticos; los ciudadanos tienen la libertad para afiliarse a estos y pueden postularse para cargos de elección popular; el voto es secreto y los votos son contados limpiamente; en las últimas dos décadas los candidatos electos han sido proclamados como tales y han asumido sus cargos.¹²

Sin embargo, la preferencia por un régimen democrático sobre uno autoritario ha tendido a disminuir; los porcentajes de participación en elecciones tienden a fluctuar;¹³ la información política a la que tienen acceso los ciudadanos es limitada; las mujeres participan en política menos que los hombres; existen problemas de representación; no existen condiciones de equidad respecto al financiamiento de los partidos políticos;¹⁴ no en todos los partidos existen elecciones primarias para la elección de candidatos y existen deficiencias respecto a las facilidades para ejercer el derecho al voto.

12 La información para evaluar estos y los siguientes aspectos se obtuvo del Estado de la Región (PNUD, 2003) y del compendio estadístico de *La Democracia en América Latina* (PNUD, 2004a).

13 En Nicaragua, el promedio de participación desde 1990 ha sido del 81,7%, con un máximo del 86,3% en las elecciones de 1990; en El Salvador, el promedio ha sido de 43,9%, alcanzando un mínimo de 38,1% en las elecciones de 2000. En Guatemala el promedio de participación ha sido de 46,1% (PNUD, 2004a:39).

14 En El Salvador y Guatemala no existen limitaciones para las donaciones privadas y anónimas a los partidos políticos, lo que ha contribuido a que se dispare el costo de las campañas electorales; en Nicaragua, aunque por ley existen límites, el control de estos es débil.

Otro aspecto en el que los regímenes políticos centroamericanos presentan limitaciones es en lo referente al voto de ciudadanos residentes en el extranjero. En los tres casos estudiados, más del 10% de la población del país reside por razones económicas en el extranjero –principalmente en los Estados Unidos de América– y en ninguno de los países se contempla el voto en el exterior.

2.2 El Estado en perspectiva democrática

De acuerdo con las sugerencias empíricas para evaluar al Estado propuestas por O'Donnell (2004:41), son cinco las áreas que pueden ser analizadas: territorialidad, sistema legal, Poder Judicial e instituciones auxiliares; burocracias estatales en general; y, capacidades, eficacia y credibilidad del Estado. Respecto al primer punto, como lo ha señalado Krasner (2001), el ejercicio pleno de la soberanía del Estado nunca ha sido una realidad, lejos de ello la pertenencia a la institucionalidad internacional establece un conjunto de limitaciones a esta, de las que Centroamérica no es una excepción. Sin embargo, existe un aspecto del control territorial por parte los Estados centroamericanos que ha adquirido proporciones alarmantes, y es lo referente a distintas formas de crimen organizado que no solo desafían, sino corrompen a los Estados. En El Salvador la fuerza que tienen en ciertas zonas urbanas las *maras* (pandillas juveniles) hace este un tema de seguridad nacional e internacional a partir de la transnacionalización de la “Mara Salvatrucha”. En Nicaragua, la violencia generalizada socava la legitimidad del régimen,¹⁵ mientras que en Guatemala el narcotráfico se constituye en poder real en zonas del norte, sur y occidente del país.

La evaluación de *los sistemas* de justicia resulta complicada en tanto que no se tienen aún suficientes datos sobre el desarrollo de estos. En términos generales, se considera que este presenta rezagos respecto a la institucionalidad democrática: faltan acciones para garantizar la independencia de los poderes judiciales, tanto en términos financieros como políticos; la cobertura geográfica de los servicios de justicia resulta aún insuficiente; los procesos judiciales son lentos y en muchos casos se traducen en una superpoblación carcelaria; y los mecanismos de control de la corrupción gubernamental son limitados. Sin embargo, en esta materia la democracia ha logrado importantes avances: la creación de los controles constitucionales y la consolidación de la defensa de los derechos humanos.

15 De acuerdo con González (1998:47) “...en Nicaragua, a lo largo del último año, ha habido un promedio de tres asesinatos u homicidios diarios, junto a un sinnúmero de otros delitos, de modo que la preocupación por la seguridad se sitúa entre las demandas urgentes de la ciudadanía”.

El estudio de las burocracias en Centroamérica es limitado, por lo que no se cuenta con información que con cierta precisión pueda dar cuenta de este tema. Con la información disponible puede inferirse un proceso diferenciado: por un lado, la profesionalización de la burocracia técnica intermedia que ha logrado cierta estabilidad y continuidad en las políticas públicas; sin embargo, en los niveles superiores y bajos, el acceso a los cargos públicos sigue siendo condicionado políticamente, lo que genera prácticas de clientelismo y erratismo en la conducción del Estado.

Finalmente, en lo referente a las capacidades y credibilidad del Estado, los indicadores disponibles muestran un cuadro heterogéneo. En materia fiscal, el porcentaje de ingresos del Estado con relación al PIB es particularmente bajo en Guatemala y el Salvador 12 y 11,3% respectivamente, mientras que en Nicaragua alcanza el 22,5%; el gasto público total mantiene una proporcionalidad parecida 15,7 y 15,5% para el Salvador y Guatemala y 39,8% para Nicaragua.¹⁶ En ese sentido, las posibilidades de gastos en política social quedan limitados a esta base tributaria, por lo que en parte se explican los bajos niveles de desarrollo en la región.

2.3 El desarrollo de la ciudadanía

Para O'Donnell, las posibilidades de desarrollo y consolidación de la democracia están relacionadas con el agente ciudadano, que puede comportarse plenamente como tal cuando –siguiendo el modelo marshalliano– tiene satisfechas un conjunto de necesidades básicas que le permiten actuar como parte activa en la sociedad política. En esta parte de la evaluación, las democracias centroamericanas dejan mucho que desear, en tanto que la pobreza, el analfabetismo y la exclusión siguen siendo una constante en la región.

Al respecto, un primer aspecto por considerar es el desenvolvimiento de la pobreza que, aunque ha empezado a disminuir, no la hace al ritmo necesario para superar en el mediano plazo este tema. Así, en Nicaragua la pobreza se redujo durante la década de los noventa del 50,3 al 45,8%; en el Salvador, del 65% al 45% y en Guatemala del 62,8 al 56%. Pese a esa reducción, el número absoluto de pobres ha aumentado y la pobreza se ha arraigado entre determinados grupos de población, así como en ciertas zonas geográficas¹⁷ (PNUD, 2003).

¹⁶ Los datos disponibles corresponden al año 2001 (PNUD, 2003:407).

¹⁷ La otra gran tarea pendiente para Centroamérica es superar la desigualdad: "...en todos los países del área, el 10% de la población con ingreso per cápita más elevado se

En educación, pueden constatarse esfuerzos importantes y sostenidos por parte de los gobiernos para extender la cobertura y la calidad de la educación que, sin embargo, siguen siendo insuficientes: en el 2000, 21,7% de los 20,4 millones de centroamericanos entre los 15 y los 64 años no tenía ningún grado educativo y un 25,1% solo contaba con primaria completa, y el analfabetismo alcanza al 26,7 % de los mayores de 15 años (PNUD, 2003:31).

En términos de empleo, la tendencia ha sido hacia la informalización de las actividades económicas, por lo que resultan engañosas las cifras sobre desempleo, y porcentajes importantes de la población se incorporan al mercado laboral, sin tener acceso a cobertura de seguridad social.¹⁸

Un último aspecto por evaluar corresponde a los medios de comunicación y el acceso a la información, en el que los saldos pueden considerarse igualmente insatisfactorios.

3. Conclusiones: los límites y alcances de la democracia

Los conflictos armados en Centroamérica costaron la vida de cientos de miles de hombres y de mujeres, pérdidas económicas multimillonarias, así como la confrontación radical de estas sociedades. Sin embargo, uno de los resultados de estos conflictos fue el de la instauración de sistemas democráticos que, aunque arrastren todavía un conjunto importante de deficiencias son preferibles a cualquier tipo de régimen autoritario. Desde esta perspectiva, se comparte el criterio normativo expresado por O'Donnell y Schmitter respecto a que, a pesar de las limitaciones para resolver problemas económicos y sociales, la democracia es preferible a cualquier otro tipo de régimen y se tiene la certeza de que desde la política es posible avanzar en los problemas pendientes de la región.

Esto no limita la constatación de las hipótesis que orientan este trabajo, el que las peculiares transiciones, que no han concluido en un sentido estricto, han dado lugar a democracias deficientes que pueden ser perfectibles siempre y cuando a la par de la reforma política se impulsen procesos de cambio económico y social.

apropia de entre un 29.4% y un 40.5% del ingreso nacional, mientras que el 40% de la población con menor ingreso per cápita se apropia de entre un 10.4% y un 15.3% del ingreso nacional. En los últimos años la desigualdad ha aumentado en algunos países, y en otros se ha mantenido en los altos niveles preexistentes" (PNUD, 2003:30).

18 De acuerdo con datos del PNUD (2003:30) de cada 100 nuevos empleos que se generaron en la última década del siglo XX en Centroamérica, treinta y uno fueron del sector informal, doce del agropecuario y cincuenta y siete del informal.

El futuro de la democracia centroamericana y particularmente de los países estudiados está asociado a la posibilidad que tengan las sociedades políticas de crear condiciones sociales y económicas que permitan el desarrollo pleno de la ciudadanía y contribuyan al desarrollo de todas las potencialidades de estas sociedades. La pobreza y la exclusión no solo limitan las condiciones de realización de la democracia procedimental, sino que abren las puertas a la canalización violenta de los conflictos políticos y a la informatización de las demandas y las prácticas políticas. Lo anterior, que resulta ser una verdad de Perogrullo, tiene su concreción en el análisis concreto de las posibilidades de extender la ciudadanía social y política en estos países.

En Nicaragua, la crisis política se ha constituido en una constante que ha impedido sentar las bases para un modelo de desarrollo nacional que permita reconstruir la economía y de esa manera darle un sustento propio al Estado que, saqueado por todos los gobiernos democráticos, no logra responder a las expectativas de la población. En El Salvador, desde finales de la década de los ochentas, las élites económicas –particularmente el sector financiero– optaron por un modelo de desarrollo económico basado en los servicios y en la exportación de personas¹⁹; hoy la economía salvadoreña se sostiene gracias al flujo de remesas familiares. Este modo de inserción en la economía mundial ha producido cambios que abarcan todas las esferas de la vida social: desde la cultural hasta la política. Sin embargo, este modelo tiene un límite, que, al momento de hacer crisis, puede conducir a nuevas situaciones de confrontación considerando la polarización política existente actualmente. En Guatemala, la modernización inconclusa permitió que se mantuvieran las inercias productivas y, ante la crisis terminal de la producción cafetalera, aunque se apuesta a la agroindustria y al turismo, se depende de la agricultura, las remesas, el turismo y los capitales ilícitos. No se vislumbra en el corto plazo un salto al desarrollo.

A pesar de este balance negativo, la consolidación de la democracia en un sentido amplio –que requiere un sustento económico y social– puede lograrse avanzando en el camino de la integración centroamericana, buscando no solo la ampliación del mercado interno –como se hizo en la década de los sesentas– sino desarrollando complementariedades que permitan no solo una inserción exitosa en la economía mundial, sino, también, la reducción de las desigualdades acumuladas. Esto requiere –y es tema para otro ensayo– de grandes acuerdos nacionales y regionales que sean asumidos por actores políticos y sociales que puedan implementarlos.

19 Un análisis detallado de este modelo se encuentra en Segovia (2002).

Bibliografía

- Armstrong, R. y Rubin, J.S (1989): *El Salvador. El rostro de la revolución*, (El Salvador, UCA).
- Cardenal, A.S. y Sanahuja, J. M. (1998): La difícil conquista de la paz y la democracia en El Salvador, en: J. Botella y J. M. Sanahuja (eds.): *Centroamérica después de la crisis*, (España, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad de Barcelona).
- Close, D. (1999): *Nicaragua: the Chamorro Years*, (U.S.A, Lynne Rienner Publishers).
- González, L.A. (2002): Estado, sociedad y economía en El Salvador (1880-1999), en: R. Cardenal y L.A. González (comp.): *El Salvador: la transición y sus problemas*, (El Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas").
- González, S. (1998): La democracia en Nicaragua; un balance pesimista, en: J. Botella y Josep M. Sanahuja (eds.): *Centroamérica después de la crisis*, (España, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad de Barcelona).
- Gordon, S. (1989): *Crisis política y guerra en El Salvador*, (México, Siglo Veintiuno).
- Krasner, S. D. (2001): *Soberanía, hipocresía organizada*, (España, Editorial Paidós).
- Linz, J. J. y Stepan, A. (1996): *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, (U.S.A, The John Hopkins University Press).

- Lungo Uclés, M. (1991): *El Salvador en los años 80: contrainsurgencia y revolución*, (Cuba, Ediciones Casa de las Américas).
- O'Donnell, G. (2004): "El debate conceptual sobre la democracia.", en D. Caputo (cord.): *Anexo La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, (Perú, PNUD/Editorial Alfaguara).
- O'Donnell, G. y Schmitter, P.C. (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, (Argentina, Paidós).
- PNUD (2003): *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, (San José, Proyecto Estado de la Región)
- (2004a): *Compendio Estadístico. La Democracia en América*, (Perú, Alfaguara).
- Rojas Bolaños, M. (1994): La política, en: H. Pérez Brignoli (ed.): *Historia General de Centroamérica Tomo II. De la posguerra a la crisis*, (San José, FLACSO).
- Santiso, C. (2001): "Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina", *Instituciones y Desarrollo*, N.º. 8 y N.º 9.
- Segovia, A. (2002): *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*, (Guatemala, F y G Editores).
- Torres-Rivas, E. (coord.) (1994): *Historia General de Centroamérica Tomo VI. Historia Inmediata*, (San José, FLACSO).
- (1998): *Del autoritarismo a la paz*, (Guatemala, FLACSO)
- Vanden, H. E. y Prevost, G. (1993): *Democracy and Socialism in Sandinista Nicaragua*, (U.S.A, Lynne Rienner Publishers).

