

00484



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

9
20j

DEMOCRACIA Y NEGOCIACION.
UN ACERCAMIENTO A LA DECADA DE LOS OCHENTA
EN CENTROAMERICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A :

RODRIGO DE JESUS PAEZ MONTALBAN

Mexico, D.F., noviembre de 1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS

COMPLETA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

DEMOCRACIA Y NEGOCIACION.
UN ACERCAMIENTO A LA DECADA DE LOS OCHENTA
EN CENTROAMERICA

TESIS DE DOCTORADO EN SOCIOLOGIA
PRESENTADA POR RODRIGO DE JESUS PAEZ MONTALBAN

Mexico, D.F., noviembre de 1996

INDICE

I. INTRODUCCION

- La "crisis centroamericana"
- Las negociaciones regionales
- Descripción del presente trabajo
- Algunos hilos conductores de este estudio
- Características del presente estudio

II.- CAPITULO I. DEMOCRACIA Y DEMOCRACIAS

1. Ateamas: El mito democrático.

- 1.1 Una mirada a los orígenes
 - Ciudad y ciudadanos
 - El germen de la participación directa
- 1.2 La democracia engendra sus críticos
 - Pericles, la democracia como modelo
 - Platón, el escepticismo democrático
 - Aristóteles, el interés general
- 1.3 "La democracia de los antiguos"

2. El advenimiento del estado moderno

- 2.1 Un largo silencio sobre lo político
 - La república romana
 - Consideraciones teológicas. Las paradojas del poder cristiano y la nivelación fundamental
 - Feudalismo y Reforma.
 - Prolegómenos hacia la delimitación del poder
- 2.2 Nuevos entramados para la política
 - La "pura" política
 - El poder del gran controlador
 - El control de los controladores
 - Gobierno mixto y división de poderes
- 2.3 Nuevos ámbitos para la democracia

3. Cobijarse frente al estado

- 3.1 Hacia el sufragio de los iguales
 - El horizonte liberal
 - Felicidad para el mayor número
 - Sufragio democrático para casi todos

- 3.2 Ciudadanía como realización democrática
 - Democracia con rostro humano
 - Mayorías y minorías, entre el temor y la defensa
- 4. Las vicisitudes de la desigualdad
 - 4.1 Democracia republicana
 - Delegación, no representación
 - Consentimiento individual y *volonté générale*
 - Democracia en una sociedad pre-industrial
 - 4.2 Buscando las raíces de la desigualdad
 - Clases sociales y democracia
 - Redefiniendo al estado
 - Lindando la utopía
 - Después de Marx
- 5. La democracia realmente existente
 - 5.1 Un liberalismo desesperanzado
 - La conceptualización de las élites
 - Estado, parlamento y burocracia
 - La competencia de los expertos
 - Democracia y mercado
 - 5.2 Democracia: las nuevas ediciones
 - Democracia, producto de mercado
 - Poliarquía, democracia con muchos centros
 - La utopía pluralista
- 6. Democracia, un debate abierto
 - 6.1 La polisemia democrática
 - 6.2 Modelos de democracia
 - 6.3 El ejercicio democrático
 - 6.4 Límites de la democracia
 - 6.5 Democracia democratización

III.- CAPITULO II. CENTROAMERICA: LOS PAISES DE LA CRISIS

1. Introducción al ámbito centroamericano

- 1.1 De historia, geopolítica y crisis
- 1.2 Democracia en Centroamérica. Algunos supuestos
 - Constituciones estatales y proyectos nacionales
 - El destino geopolítico
 - De crisis, pactos y transiciones

2. El camino hacia los estados nacionales

- 2.1 De la unidad a la lenta construcción de entidades nacionales
- 2.2 Un liberalismo mestizo
- 2.3 Liberalismos centroamericanos: variaciones sobre los mismos temas
- 2.4 Finales de siglo XIX: de la unidad perdida a la inclusión en una nueva visión geopolítica

3. El incubamiento de las futuras crisis

- 3.1 La vocación agroexportadora
- 3.2 Dictaduras y crisis de entreguerras
- 3.3 El inestable marco político. Los sistemas políticos centroamericanos previos a "la crisis"
- 3.4 Los sesenta. La magia de la integración

4. Geopolítica regional

- 4.1 El precio del tutelaje
 - La conceptualización de lo geopolítico
 - Entre potencias y superpotencias
 - Intervención y promoción de la democracia.
- 4.2 Gendarmes regionales y nacionales
 - Ejércitos y naciones
 - Los vigilantes del poder. Las administraciones norteamericanas durante "la crisis"
 - El rompimiento del equilibrio

5. La "crisis centroamericana"

- 5.1 La crisis estructural
- 5.2 La irrupción de los nuevos actores
- 5.3 El punto crítico: La vía de las armas

6. La crisis: ¿hacia una salida democrática?

- 6.1 Democracia y cultura política.
- 6.2 Un ejercicio democrático, pactado y tutelado.
- 6.3 Un nuevo imaginario político. De la revolución como manifestación de crisis general a la universal demanda democrática.

IV.- CAPITULO III. DEMOCRACIA Y NEGOCIACION**1. Negociación desde los bordes del área**

- 1.1 El proceso de Contadora**
 - Antecedentes de Contadora
 - Los "invitados de piedra"
 - El Grupo de Apoyo a Contadora
 - Las acciones de Contadora
 - El Acta de Contadora
- 1.2 Las vicisitudes de Contadora**
 - Los límites de Contadora
 - Las acciones paralelas: El Grupo Tegucigalpa, Las Conversaciones de Manzanillo
 - Concepciones y objetivos de Contadora
 - Contadora y democracia

2. Negociación al interior del área

- 2.1 Esquipulas: continuidad y ruptura**
 - Esquipulas I.
 - El plan Arias
 - Esquipulas II.
 - Las cumbres presidenciales
- 2.2 Esquipulas: los resultados**
 - Concepciones y objetivos
 - Esquipulas y democracia

3. Esquemas de negociación. Continuidad y ruptura

- 3.1 Análisis comparativo**
 - Asuntos de seguridad
 - Asuntos políticos
- 3.2 La negociación posible**
 - Los actores en los entretelones.
 - Los hechos geopolíticos decisivos

4. La problemática de la transición a la democracia

- 4.1 Conceptualización de la transición**
 - Transición como punto de llegada. La institucionalidad democrática
 - Transición como punto de partida. La democratización nunca acabada

4.2 Transiciones centroamericanas en los ochenta

- Honduras
- Guatemala
- El Salvador
- Nicaragua

5. Recapitulación

- 5.1 Crisis y negociación
- 5.2 Contadora y Esquipulas, de autonomía, democracia y paz
- 5.3 Transiciones centroamericanas: la paz como consenso básico, la política como juego electoral partidario.

V.- CONCLUSIONES GENERALES

1. Efectos de la nueva polisemia democrática
2. Las nuevas condiciones (pos)modernas. El reto de la globalización y de lo corporativo
3. Lo establecido y lo nunca acabado: una tensión permanente
4. Democracia como ejercicio de autonomía
5. La crisis centroamericana, su percepción y sus efectos
6. La negociación: Contadora, Esquipulas
7. De la percepción de crisis general...
8. ...a la universal demanda democrática
9. Centroamérica: los problemas del nuevo rompecabezas democrático

VI.- BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La "crisis centroamericana"

La década de los ochenta en Centroamérica se caracterizó como período de profundos cambios en lo económico, pero, sobre todo, en lo político y lo social. A la "aceleración" de los tiempos en un período histórico tan breve se la denominó "crisis centroamericana", expresión que subrayaba el carácter a la vez conflictivo y novedoso de los acontecimientos que se sucedieron de manera vertiginosa. Descifrar el significado de dichos cambios constituye una tarea compleja, debido al creciente número de factores -internos y externos a la región- que incidieron en su desarrollo y desenlace, complejidad mayor si se considera que la crisis se manifestó de manera muy diferente en cada uno de los países en ella implicados.

Este conjunto problemático se reflejó también en la variedad de interpretaciones sobre la naturaleza de la crisis que se produjeron a lo largo de la década. Algunas de ellas ancladas en los viejos problemas estructurales -las seculares desigualdades sociales, la concentración de la riqueza, la consecuente marginación de numerosos grupos sociales, los reiterados fracasos que los cambios en los esquemas capitalistas a nivel global provocaban en esas economías periféricas- o en sus correlatos políticos, en particular la reiterada ausencia de regímenes emanados y vinculados a expresiones populares y a procesos democráticos. Otras, referidas a situaciones novedosas, totalmente inéditas, como detonadoras de los conflictos nacionales y regionales.

Entre estas situaciones, cabe destacar la relativa a la emergencia de nuevos actores en la escena política regional -con el consiguiente desplazamiento de sectores importantes de las respectivas clases políticas- por medio de métodos muy diferentes a los juegos políticos tradicionales. El triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, en 1979, y el auge del movimiento revolucionario en Guatemala, pero sobre todo en El Salvador, evidenciaron las posibilidades reales de la vía armada como forma de expresión política y de acceso al poder, consideradas entonces como el primer eslabón de probables procesos similares dentro del conjunto de países del istmo.

En este sentido, la crisis era vista como una manifestación del agotamiento de las vías tradicionales en el ejercicio de la dominación -particularmente en las formas de gobierno- y en la manera de enfrentar y solucionar problemáticas económicas y sociales cada vez más complejas. En efecto, durante esta década, el abanico de actores en la vida política de los cinco países y sus formas de actuación sufrió importantes variaciones y una ampliación considerable de participantes, originando una fuerte eferescencia y múltiples cambios en la realidad y las expectativas de las poblaciones afectadas.

Como consecuencia de lo anterior, en el conjunto de las instituciones estatales y en los sectores políticos tradicionalmente dominantes se produjeron cambios significativos, manifestando algunos de aquéllos una fuerte incapacidad para responder a los requerimientos de las nuevas situaciones, lo que ocasionó su relevo de la escena política. En otros casos, se efectuó una notable adaptación de esos sectores a las circunstancias emergentes, influyendo de manera especial en el ritmo y la dirección de los cambios producidos.

Aunado a todo lo anterior, en estrecha relación de interdependencia, el esquema geopolítico vigente en la zona -dentro del marco de la guerra fría- sufrió cambios notables. El área centroamericana -bajo la influencia de los Estados Unidos de América desde finales del siglo XIX- adquirió una inusitada valoración geopolítica, siendo percibida como campo de lucha y de negociación entre las dos superpotencias y sus aliados en el terreno doméstico e internacional. Los factores internos y externos de la crisis se combinaron de manera decisiva, dando a los acontecimientos y a su interpretación una connotación ideológica preponderante, y a los intentos de solución, un marco de complejidad adicional.

Dentro de estos intentos e interpretaciones, la referencia a lo "democrático" fue cobrando una particular relevancia. La década de los ochenta registró el fin de regímenes militares en varios países de América Latina. Diferentes formas de presión y movilización populares y de cambios en las instituciones castrones -a lo que se sumó una nueva corriente de "promoción de la democracia"- produjeron la retirada de los militares a sus cuarteles, situación que provocó amplios debates académicos y políticos centrados principalmente en los supuestos y condicionantes de la "transición a la democracia". Además, algunos de los nuevos regímenes civiles emergentes unieron sus esfuerzos a los ya existentes, como activos protagonistas en los intentos por conseguir la paz en Centroamérica.

De manera paulatina, en las negociaciones en torno a la obtención de arreglos pacíficos, el tema "democracia" fue adquiriendo particular importancia, al punto de que -en ciertas interpretaciones- la ausencia de una verdadera democracia se llegó a considerar como factor principal de la crisis y, consiguientemente, el establecimiento de regímenes democráticos, como base de cualquier solución duradera al conflicto.

Hacia finales de la década, los sucesos en Europa Central -en particular las políticas de la *Perestroika* y la *Glasnost* en la Unión Soviética, que acompañaron el fin de los regímenes del "socialismo real" y su relevo por otros más afines a las concepciones y reglas de la democracia occidental- constituyeron también una referencia obligada en las negociaciones y en los debates. Para entonces, sin embargo, se habían producido cambios decisivos en la evolución, la comprensión y el manejo del conflicto centroamericano.

Las negociaciones regionales.

Hubo múltiples negociaciones en la década de los ochenta en Centroamérica, de diferente naturaleza y alcance. Entre las de tipo regional, dos tuvieron particular importancia: los procesos de Contadora y de Esquipulas. El primero, conducido por los gobiernos de cuatro países latinoamericanos aledaños al área, con importantes intereses geopolíticos en la misma; el segundo, por los propios gobiernos centroamericanos, con sus diversos grados de autonomía y de vinculación a intereses internos, regionales y extraregionales. En ambos casos se llegó a una concepción de conflicto negociado, como alternativa a soluciones de tipo predominantemente militar, y como salida racional a situaciones potencialmente explosivas, cuyos efectos podrían extenderse a los entornos regionales. A las diferentes interpretaciones del conflicto se correspondieron diferentes propuestas sobre lo que podía o debía ser negociado.

Contadora y Esquipulas tuvieron sus tiempos, sus actores y sus propuestas específicas, sus límites y sus resultados. Como fruto de ellos, o en tanto procesos paralelos o coincidentes, avanzaron otros esfuerzos de negociación -en particular los sostenidos por los gobiernos con problemas internos de oposición armada y los responsables de dichas fuerzas.

En los procesos de negociación se fue incorporando el discurso y la referencia a prácticas democráticas, lo que llegó a tener una particular importancia dentro de los mismos, no obstante que las acepciones que llegó a tener el tema estuvieron lejos de expresar un concepto unívoco o vinculación a modelos y experiencias similares en la materia.

Descripción del presente trabajo.

El presente estudio constituye un intento de desciframiento de la trama de lo democrático a lo largo de una década, en su particular referencia a los dos procesos de negociación mencionados, como parte de una reflexión que se inicia con los antecedentes histórico-estructurales de la región centroamericana.

Para conseguir tales propósitos se ha dividido el trabajo en tres partes. Inicialmente una visión conceptual sobre el tema democracia, las principales teorizaciones que se han elaborado a través del tiempo y algunas de sus realizaciones concretas en tanto forma de gobierno. Una visión que pretende ser esquemática y panorámica, por lo complejo del tema y su inevitable relación con otros aspectos de la ciencia y de la praxis políticas.

La reflexión se inicia con Atenas, como anclaje mítico, forjador de los temas recurrentes nacidos con la democracia "de los antiguos", y culmina con los presupuestos y realizaciones de la democracia liberal, en las diversas formas en que

ha sido concebida y plasmada en esquemas de gobierno, a medida que lo liberal y lo democrático se fueron fusionando. Diferentes versiones clásicas de democracia, y sus derivaciones, dentro del largo proceso en que se hizo posible su funcionamiento, sus contradicciones y sus principales oponentes -posturas radicales e igualitarias- con quienes mantuvo un debate secular.

Con el paulatino predominio de la "razón instrumental", y el consiguiente desencanto por las idealizaciones democráticas, comenzaron a predominar las consideraciones descriptivas y empíricas de la democracia, haciendo énfasis en la importancia de los procedimientos, competencias y métodos con que las élites obtienen y buscan conservar el poder, ejerciendo distintos tipos de liderazgo. Luego el desarrollo de concepciones de un juego democrático pluralista, como forma de diluir el ejercicio del poder entre muchos grupos, en un intento por redimensionar la praxis en ese campo.

El recorrido de ese capítulo se cierra con el recuento de algunos de los problemas y de las posibilidades de la democracia existente, las expresiones de inconformidad e insatisfacción que provocan sus modelos y realizaciones y el extenso campo de propuestas y tareas aún pendientes, que tensan el eje ideal-realidad y conducen a nuevas evaluaciones de las formas de gobierno consideradas democráticas.

La segunda parte del trabajo se inicia con una presentación esquemática de ciertos rasgos de la historia reciente de los estados nacionales centroamericanos. Tras una breve referencia a sus orígenes y al largo período de definición de sus rasgos nacionales, se consideran algunas de sus características institucionales actuales, provenientes, en parte, de un particular y mestizo período liberal.

También se hace referencia al cumplimiento de su "vocación" como naciones agroexportadoras y a la importancia de ciertos procesos históricos recientes que han dado un marcate especial a los regímenes políticos que perduraron hasta la crisis. La década de los cuarenta en Guatemala; la consolidación de los regímenes militares salvadoreños a partir de 1932; la "revolución del 48" en Costa Rica; la formación de la dinastía de los Somoza y su derrocamiento, en Nicaragua; la singular coexistencia de militares y civiles en los regímenes hondureños y su transformación durante la crisis.

Dentro de este marco, se revisa la influencia de los factores geopolíticos en la historia centroamericana, en particular durante el presente siglo, y la naturaleza o importancia de las instituciones militares desde entonces, con el señalamiento de algunas de las principales consecuencias, especialmente las que tendrán un peso decisivo en la forma y los tiempos de las negociaciones que aquí se analizan.

La reflexión sobre el tema democracia desde la periferia y el subdesarrollo, remite también a consideraciones sobre las herencias y las transiciones. Herencias democráticas, en tanto transposición de ideas y formas políticas hacia las nuevas

regiones que -como las centroamericanas- van a adoptar, a partir del siglo XIX, Constituciones de corte liberal. En estos nuevos espacios geográficos, sujetos a estructuras de poder y a tradiciones de gobierno ancladas en esquemas propios, se han generado realizaciones democráticas criollas con un germen de ambigüedad y de ficción que aparece reiteradamente en las sucesivas "crisis" que los han afectado. Lo que sin embargo, ha ido de la mano con la periódica realización de eventos electorales, con una muy precisa funcionalidad, sobre todo en algunos de los países analizados.

Dentro de esta perspectiva, los problemas de la "transición a la democracia" en estos ámbitos, se vuelven más complejos, en tanto añaden al tema de la "transición a" un nuevo problema de "transición desde", según la ubicación del punto de referencia con respecto al cual se evalúen las realizaciones o los proyectos de gobierno que diferentes actores calificarán como "democráticos". Estas consideraciones acompañan al estudio de las "transiciones" centroamericanas que se produjeron a partir de 1980.

Luego de este recorrido se procurará un acercamiento a la conceptualización de la crisis de los ochenta, la crisis estructural, algunas de las crisis coyunturales -en particular las que acompañaron a la emergencia de nuevos actores en la arena social y política- y a su inesperado desenlace al final de la década.

La tercera parte del trabajo se centra en el estudio de los esquemas de negociación de Contadora y Esquipulas. El primero conducido desde los bordes regionales, tratando de buscar las causas y los remedios a la crisis dentro de un marco latinoamericano que evitara un indeseable desbordamiento de sus efectos, con el consiguiente juego de actores extraregionales. Dentro de esta concepción, los gobiernos de los cinco países centroamericanos debían jugar sus plenas autonomías en una búsqueda de soluciones que conjugara seguridad y respeto a un pluralismo de sistemas de gobierno, como elemento para una nueva conformación política del área centroamericana.

El segundo -Esquipulas- desligado progresivamente de los mediadores de Contadora, en un intento por impulsar un proceso al interior de los bordes regionales, propugnando el juego político en los países "con graves divisiones internas", la realización de procesos electorales "pluralistas" -vigilados internacionalmente- dentro de un esquema de seguridad muy similar al propuesto por Contadora.

En el análisis de los dos procesos van a ir apareciendo, como factores determinantes, los actores en los entretelones. Superpotencias, potencias medias regionales y extraregionales, organismos internacionales, asociaciones internacionales de partidos políticos, fuerzas armadas, "movimientos insurreccionales y fuerzas irregulares", iglesias, grupos y organizaciones de la "sociedad civil" y otros influyentes interlocutores cuya presencia se fue revelando como decisiva alrededor y más allá de las mesas de negociación.

Algunos hilos conductores de este estudio.

Como ya se expresó, este trabajo analiza las consideraciones sobre conceptualizaciones y prácticas democráticas realizadas a lo largo de la década en Centroamérica, en particular dentro de las negociaciones mencionadas. También busca establecer su relación con las "transiciones" producidas en la mayoría de los países del istmo en ese período, sobre todo los numerosos procesos electorales que se realizaron en el área -en general dentro del calendario previsto por las respectivas Constituciones nacionales- procesos aparentemente "ajenos" a la dinámica y características de los conflictos vividos.

Habida cuenta de la separación secular que en muchos de los países centromericanos han tenido el estado y la sociedad, las Constituciones liberales y sus respectivos correlatos de ejercicio político, así como lo democrático y los supuestos de homogeneidad e identidad culturales, las presentes reflexiones se orientan a considerar si las negociaciones que aquí se analizan se fueron volcando hacia lo democrático, haciendo de este asunto el centro de la disolución de conflictos, como una forma de arrogio frente a la amenaza que representaba para los sistemas políticos vigentes el surgimiento de nuevos actores y de nuevas propuestas de régimen político.

En este sentido, preguntarse si las condiciones para la actuación democrática y la construcción de consenso dependieron más de aspectos procedimentales -reglas del juego- que del hecho de compartir valores -consenso básico- y participación política -integración dentro de diversas formas efectivas de gobierno.

En efecto, dada la escasa relación que durante tanto tiempo mantuvieron la percepción de la crisis y el planteamiento de necesidades y reformas democráticas -la gran independencia hacia lo democrático con que se percibieron, y eventualmente se modificaron aspectos estructurales y geopolíticos de la misma- a qué factores se debe la conjunción de dos procesos hasta entonces paralelos: la definición de lo negociable y el desarrollo de lo democrático-electoral, procesos con una marcada autonomía y una conjunción que se reveló, a la larga, capital.

En este sentido, la importancia secundaria que tuvo lo democrático al inicio de la negociación global regional, su ubicación como uno de los ejes de la misma y su apertura y revaloración a finales de la década, ¿podrá interpretarse como si la negociación de lo electoral, más allá de los aspectos que pudieran serle propios, se efectuara como parte de un propósito que apuntara en primer lugar a la neutralización de cualquier otra forma de transformación de la estructura estatal o de los condicionamientos socio-económicos que no fuera la del juego electoral?

O es que tal vez las consideraciones sobre democracia, en particular los aspectos de tipo procedimental y su potencialidad como materia de negociación, fueron desplazando a la preocupación sobre los asuntos de seguridad -los detonadores reales

de lo que se percibió como "crisis centroamericana"- a medida que éstos iban encontrando contención por otros medios y por la influencia de los acontecimientos extraregionales que marcaron el fin de la década.

¿No habrá sido el debate -donde lo hubo- o el énfasis en lo democrático al que se alude, algo así como un catalizador en el manejo de los conflictos centroamericanos y las negociaciones respectivas? El surgimiento de esta temática en estas últimas, ¿no habrá funcionado como algo que hizo reconsiderar y reevaluar lo que, doméstica y geopolíticamente, iba a ser transformado por otros medios y con otros fines?

CARACTERISTICAS DEL PRESENTE ESTUDIO.

1. Democracia y negociación. Un acercamiento a la Centroamérica de los ochenta.

El presente estudio se centra en el desciframiento de la trama de lo democrático en Centroamérica durante la década de los ochenta, particularmente en referencia a dos procesos regionales de negociación.

Para tal efecto, se ha tratado de compendiar previamente el largo recorrido de la idea democrática y sus vicisitudes, el largo camino de conceptualizaciones y prácticas plasmadas en los modelos democráticos.

También se ha recurrido al análisis de ciertos períodos históricos y a ciertas características estructurales centroamericanas cuya combinación ayuda a comprender los hechos que desembocaron en la "crisis" que irrumpió a finales de los setenta en el istmo.

Es este, por tanto, un estudio en donde confluye la visualización de las sociedades centroamericanas y sus estructuras sociales enlazada con la evocación de los procesos de construcción y evolución de los estados, siempre en esta particular referencia a los momentos en que numerosos actores sociales -en intentos las más de las veces frustrados- trataron de hacer concordar las estructuras de los regímenes políticos con las exigencias de representación y de participación inherentes al desarrollo de sucesivas concepciones sociales y democráticas.

Este análisis busca la conjunción de enfoques sociológicos centrados en el estudio de los procesos sociales -y los diferentes y sucesivos "sujetos" que los produjeron y construyeron- con las estructuras que rigen y manejan la vida de las sociedades -en particular las formas de gobierno que van configurando la naturaleza y evolución de los estados y sus instituciones-.

A esto se suman las concepciones de ciencia política, enfocada al estudio de las modalidades de los diversos regímenes políticos -en particular en este caso los que han mostrado tanto la presencia como la ausencia de características democráticas- las cuales marcan la manera en que se ha realizado el ejercicio de la dominación, determinado por el juego de los actores, dentro de coordenadas de inclusión-exclusión.

El desciframiento de lo democrático, en este período intenso y acelerado de historia, sólo puede hacerse dentro de este conjunto de enfoques que ayudan a entender la difícil conformación de lo social -la agudización de los conflictos en esta década de crisis- confrontada a los esfuerzos de manejo y control -por parte de los diferentes actores y proyectos- de un escenario al que se intentó encontrar una vía de salida negociada, la democracia.

2. Negociación en Centroamérica. Un objeto de estudio multirreferencial.

En este estudio se conjugan diversos enfoques sociológicos con consideraciones sobre temas vinculantes de ciencia política en un intento de tratar de dar cuenta de la complejidad de los fenómenos englobados en la expresión "crisis centroamericana".

Por un lado, el estudio de los viejos procesos de construcción de sociedades y estados nacionales y de la variedad de actores sociales que en ello participaron, como referencia histórica de las luchas y proyectos que en su conflictividad se fueron acumulando hasta hacer erupción en los ochenta. Entonces se conjugaron intentos de cambios estructurales con la negociación de nuevas formas de convivencia y de gobernabilidad, a las que -al final de la década- el calificativo democrático buscó uniformar.

Lo que suele caracterizar a los estudios latinoamericanos es esta forma de intentar combinar enfoques sociológicos y de ciencia política -con los inevitables anclajes y referencias a los procesos históricos y económicos subyacentes- en la construcción de objetos de estudio multirreferenciales que llevan a una mejor comprensión de la complejidad de los procesos sociales que se analizan.

En este caso, los dos procesos regionales de negociación -Contadora y Esquipulas- pueden verse como un crisol que refleja percepciones y concepciones de una agudización sin precedentes de las contradicciones en cada una de las sociedades centroamericanas y en su conjunto, que partiendo de la suposición de la inevitabilidad de cambios estructurales y de una nueva conformación de actores y clases sociales -la crisis general en sus dos caras de posibilidad y amenaza- llevó a la aceptación de salidas políticas negociadas que implicaron una cierta reforma y uniformación de los regímenes políticos existentes.

Contadora, en efecto, giró alrededor de la idea de una negociación entre gobiernos autónomos que podrían llegar a definir su seguridad dentro de un "balance razonable de fuerzas" que no constituyera peligro para ninguno de sus vecinos. En esa labor se empeñaron los gobiernos vecinos al área, auxiliados luego por los gobiernos del Grupo de Apoyo.

En lo político previó un tipo de convivencia regional, basado en la aceptación de "diversas formas de organización política". Esta última acepción estaba referida al régimen revolucionario nicaragüense y la eventualidad de que en otros países del istmo triunfaran movimientos de características similares, pero también al régimen militar guatemalteco (1983) y al régimen democrático costarricense.

La adicional referencia a la efervescencia social vivida en esos años en algunos de los países quedó plasmada en la propuesta de democracia "pluralista", concepto que luego fue retomado por Esquipulas.

Si bien Contadora no se salió del marco de una negociación entre gobiernos, -dejando la consideración de problemáticas económicas y sociales a los órganos que se fueron creando, algunos de ellos ligados a organismos internacionales- sus esfuerzos trataron de dar cuenta de los viejos problemas históricos y estructurales que llevaron a la "crisis" y de las características y propuestas de los nuevos actores que definirían el nuevo espacio social y político en Centroamérica.

Esquipulas también será una negociación entre gobiernos, esta vez los cinco centroamericanos. Los asuntos de seguridad quedaron sometidos prácticamente al mismo tratamiento previsto por Contadora. Pero los asuntos políticos sufrieron un tratamiento diferente, en el sentido de sugerir profundos cambios "en los países con graves divisiones internas" -propuestas de amnistía, cese al fuego, cambios a las leyes de prensa, plena libertad a la oposición, etc.- que permitieran la expresión democrática y, sobre todo, la participación en procesos electorales vigilados internacionalmente, con plenas garantías para todos los participantes.

Se recurría de esa manera a las propuestas de un "umbral mínimo" democrático, ligado al ejercicio de libertades -en especial las de expresión y asociación- y a procesos electorales con sufragio libre y universal, dentro de un sistema que garantizara división de poderes, funcionamiento del principio de mayoría y ordenamiento de reglas del juego aceptadas por todos los participantes.

Dentro de ese umbral ya no tan mínimo, dada la característica del funcionamiento esporádico de regímenes democráticos en Centroamérica, ya no era la crisis general, ni tampoco el énfasis en la irrupción de nuevos actores y nuevas propuestas de cambios sociales lo que se enfatizaba sino la aceptación de las mismas reglas del juego político, a las que incluso deberían someterse las oposiciones armadas. Estas, una vez desarmadas y convertidas en fuerzas políticas legales, completarían una

conformación más uniforme en la participación política de los actores sociales en el istmo.

Pero alrededor de las deliberaciones y resoluciones de Contadora y Esquipulas aparecen en este estudio la referencia a los actores en los entretelones, externos e internos a la región, sujetos y movimientos sociales, tanto en el campo como en las ciudades, iglesias y grupos de creyentes, jóvenes y movimientos estudiantiles, hombres y mujeres, éstas últimas vinculadas especialmente a los gremios y movimientos magisteriales, grupos étnicos, especialmente vinculados a reivindicaciones agrarias, partidos e internacionales de partidos políticos, ejércitos, "movimientos insurreccionales y fuerzas irregulares", gobiernos y organismos no gubernamentales, etc.

Toda esta complejidad de actores y movimientos sociales, cuyas raíces se encontraban en la eferescencia de los años setenta, aparece resumida en este estudio, tanto como núcleo de las percepciones de "crisis estructural" como ligada a la percepción de crisis en tanto emergencia de nuevos actores, como base y telón de fondo de las crisis nacionales y regional.

Dentro de las limitaciones de este estudio, el análisis de la negociación aparece como un puente que intenta relacionar la complejidad de los cambios, sobre el fondo de viejísimos problemas histórico-estructurales, incrustados en la conformación de los diferentes regímenes políticos con la ubicación de los viejos y nuevos actores y proyectos, y la transformación y modificaciones de las paralelas de exclusión-inclusión al fin de la década.

3. Sociedades y estructuras sociales, procesos y sujetos sociales, propuestas de cambios sociales y políticos.

Los estudios sobre la formación de las sociedades centroamericanas insisten en las líneas que llevaron a la formación de estados nacionales, luego del fracaso de las tentativas unionistas posteriores a la independencia -anexión a México, estados federados- dentro de una dialéctica unidad-separación que no ha dejado nunca del todo al devenir centroamericano.

La historia anterior, las luchas de independencia, la Federación, la división en estados nacionales, el mestizo período liberal -plasmado en constituciones e incipientes instituciones de ese signo, traducido en formalidades republicanas y en consideraciones electorales para el acceso y traspaso de los poderes- constituyeron hitos de comunidad histórica entre los cinco países.

Igual "destino" común configuró la particular vinculación al mercado internacional, dentro de una división del trabajo que implicó la estructuración de economías

exportadoras, lo cual fusionó la historia y las estructuras estatales centroamericanas al cultivo y exportación del café y del banano, principalmente, y a la consiguiente transformación de las relaciones sociales.

En tercer lugar, la común ubicación geográfica, y la concordante connotación geopolítica centrada en la importancia concedida al "sitio" y a la "situación" - consideradas como una cabal "definición" de Centroamérica- han significado, además de característica estructural en tanto valor de paso, la inusual importancia que adquirió el istmo durante la década de marras.

Este es el marco que se conmocionó durante la década de los ochenta, presagiando rupturas que anunciaban cambios estructurales, agotamiento de los esquemas económicos y de sus consecuencias sociales, modificaciones sustanciales dentro de las coordenadas geopolíticas -sin que entonces se avizoraran posibles cambios, y mucho menos la disolución del esquema bipolar de confrontación estratégica vigente desde los finales de la Segunda Guerra mundial-.

Este es también el marco en donde se suscitaron cambios profundos en la naturaleza y funciones de los regímenes políticos prevaletentes, con el inusitado y variado juego de nuevos actores -en particular los nuevos "sujetos" revolucionarios- y sus nuevas propuestas de actuación política.

Dentro de todo este conglomerado de problemáticas y planteamientos sociales y políticos, la referencia a lo democrático servirá de marco para sucesivas puntualizaciones y arreglos que ayudaron a transformar la percepción de una crisis general en la concreción de salidas políticas, que respondieron más que a la solución de conflictivas sociales, a la contención de los estallidos políticos.

Más que al terreno en donde "crece" la democracia, a los antecedentes históricos, los niveles de concentración de la riqueza, las desigualdades en el desarrollo socio-económico, la segmentación cultural o las concepciones democráticas de los actores, factores todos que sobresalen en las consideraciones democráticas pluralistas y que se consideran básicos para el desarrollo de la misma, la imperiosidad de establecer un régimen con umbrales mínimos para recibir tal denominación.

Este estudio tratará de dar cuenta de este proceso.

4. La prevalencia de lo político. Dominación y cambio en los regímenes políticos y en las peripecias de participación.

La dimensión política de los fenómenos centroamericanos estudiados resulta de esta conjunción de características estructurales y de la forma en que el ejercicio de la dominación fue contestado y transformado durante esos años.

Los actuales regímenes políticos se remontan a un importante e inconcluso período liberal, que desde finales del siglo XIX se cobijó en constituciones de ese corte que cubrieron con tales formalidades un ejercicio que decididamente, y muchas veces eficazmente, se produjo por la fuerza.

El surgimiento de caudillos e instituciones militares, en efecto, y la permanencia de regímenes de ese orden es casi una característica estructural en la historia centroamericana. En sus diferentes variaciones según los países, en su traducción en períodos de corte dictatorial, esta notación llevó hasta la década que aquí se estudia como causa principal del estallamiento de la crisis -la revolución sandinista- y el aceleramiento de los problemas conceptualizados como "crisis" centroamericana.

En este punto se conjugaron dos dimensiones de interpretación, la visualización de la crisis estructural -el cambio de estructuras que anunciaban los procesos revolucionarios que caracterizaron la década- y las sucesivas crisis coyunturales, ligadas a la aparición de los nuevos actores y a los cambios que propiciaron las diferentes "transiciones" políticas aquí analizadas.

Las transformaciones sociales que sufrieron los cinco países ya desde finales de los sesenta y principios de los setenta no han sido todavía suficientemente estudiadas. Posiblemente la dimensión política y los efectos bélicos y en asuntos vitales de seguridad -nacionales e internacionales- dejó muchas veces en un segundo plano las profundas transformaciones que las sociedades centroamericanas estaban teniendo como resultado de la producción de "crisis" en los ámbitos culturales, sociales y económicos.

El enfoque que este estudio hace de los procesos negociadores -Contadora, Esquipulas- no ha pretendido dejar de lado el análisis de los riquísimos y variados procesos sociales, que caracterizaron la erupción de estos diez años y la aceleración de los tiempos políticos. Esta aceleración dejó a veces en un segundo lugar el análisis de las raíces y de los cambios en la segmentación de las sociedades centroamericanas.

Pero para el proceso más radical de los aquí reseñados, ligado al triunfo de la revolución sandinista y la permanencia de un régimen revolucionario durante más de diez años en el gobierno de ese país, la evolución del conflicto armado en El Salvador, los movimientos guerrilleros en Guatemala, la guerra y el desarrollo de una carrera militar sin precedentes en toda la región, los planteamientos sobre democracia se

vieron referidos a cuestiones de igualdad no sólo formal, a transformaciones radicales en el terreno social y económico.

Como se verá al referir los modelos clásicos rousseauianos y marxistas de democracia, éstos subrayaron aspectos de delegación y participación directa en el poder, por un lado, negando al estado un status de árbitro neutral en las disputas interclasistas. El debate sobre las transformaciones sociales a efectuar en la región entera llevó a consideraciones sobre las características y límites de la democracia a establecer, así como la naturaleza e importancia de las demandas sociales y culturales de los numerosos actores, viejos y nuevos, reflejadas en las numerosas movilizaciones sociales -sindicales, campesinas, estudiantiles, etc.- que caracterizaron la década de los ochenta, y los años que la precedieron.

Esto puso, además, a las instituciones militares en el centro de la mira de los cambios efectuados o a efectuar durante la década. Un ejército vencido por un frente guerrillero, otro ejército cuya lucha en contra de los insurgentes llegó a situaciones de empate, cambios profundos en todas las instituciones armadas luego de que por primera vez en la historia centroamericana fallaran los ejércitos como garantes del "orden" establecido, y cayeran las alianzas tradicionales con las clases políticas que apoyaban. Por primera vez, también, fracasaban las políticas de "promoción" democrática que generalmente llegaban desde el exterior.

Todo esto se reflejó en las conceptualizaciones y realizaciones sobre las "transiciones", que tuvieron como sello principal la contención y transformación de los institutos armados, aún en los casos en que esas transiciones se consideraron como "otorgadas".

Esta supuesta prevalencia de los fenómenos e interpretaciones políticas correspondió también a un cierto agotamiento de los actores como consecuencia de las secuelas de diez años de guerra y de desgaste en todos los terrenos. La característica de los cambios geopolíticos del fin de la década no hizo sino acelerar los acuerdos negociados y dejar a la mayoría de los actores ante la tarea de transformar sus supuestos y posiciones de acción en la espera de nuevas definiciones políticas.

La solución democrática apareció en su acepción de calificativo de régimen político, más que de calificativo de tipo de sociedad, más en su relación a forma de gobierno que a su interpretación como forma de vida, ligada especialmente a los "actos" electorales que definieron el quién gobierna, más que el cómo se gobierna, en suma, no condicionadas a un largo y sostenido proceso de democratización.

5. Democracia, en la encrucijada de gobierno y sociedad.

Esta tesis gira alrededor de la polisemia del concepto democracia. En ese sentido se inicia con un recorrido histórico y conceptual alrededor de la génesis y estructuración de esta forma de gobierno. Tal esfuerzo es imposible sin la relación con otros temas importantes de las ciencias sociales y políticas, en particular con la temática de la evolución y transformación del estado moderno y sin la referencia a la dialéctica legalidad-participación que ha movido a los actores sociales en los diferentes tiempos a luchar por los términos en que se ha ejercido la dominación entre los hombres.

En efecto, democracia remite a consideraciones sobre formas de gobierno, ciudadanía y derechos ciudadanos, aspectos legales y abanicos de participación. Ideales de igualdad, justicia y libertad concebidos en tanto gobierno del pueblo y para el pueblo se han traducido en propuestas de concreción muy variada.

Dentro de tal propósito, el concepto democracia aparece como concepto limítrofe, o como concepto de conjunción de diferentes vertientes de consideración social y política.

Para el caso que ocupa a este estudio -la democracia dentro de los procesos negociadores de los ochenta en Centroamérica- estas dicotomías reaparecen, en su riqueza y en su dificultad de integración.

La historia del concepto democracia, además, remite a una herencia, ligada al largo proceso de "fusión" de lo liberal y lo democrático durante los siglos en que se fue definiendo el gobierno constitucional, con la aparición y sucesiva división de los poderes, proceso en que las características de igualdad se fueron formalizando en las sucesivas definiciones del quién vota.

El funcionamiento de un régimen democrático y su relación con la comunidad política presupusieron la existencia y desempeño de una ciudadanía, de una sociedad civil con intereses por encima de su participación política misma, aunados a libertades públicas y a una representatividad dentro de un ejercicio de poder limitado constitucionalmente.

Esta evolución, que acompañó a la constitución y definición del estado moderno, y que tuvo una traducción muy clara en la formación y constitución de los regímenes democráticos europeos y particularmente de los Estados Unidos, produjo en Centroamérica, ya desde finales del siglo XIX, constituciones y gobiernos en donde lo democrático estuvo ligado a situaciones de ambigüedad, en tanto ficción de cumplimiento de modelos que recubrieron formas de dominación autóctonas y singulares.

De los conceptos de democracia el que ha prevalecido es, sin duda, el que aparece en las visiones del elitismo competitivo. Esto responde, y de esto se deduce la

predominancia que ha tenido la consideración del régimen político y de las élites, tanto en las consideraciones sobre democracia como en los análisis de los procesos políticos y sociales latinoamericanos.

La insistencia en ligar democracia a liderazgos políticos calificados y competitivos, a la formación de élites y su vinculación al accionar dentro de partidos políticos, es decir a constituir gobiernos de "expertos" chocó fuertemente durante todo el período estudiado con la búsqueda de definición de "otra democracia", más ligada a las masas y sus movimientos sociales y políticos, a la delegación del poder que éstos pudieran hacer en los nuevos espacios revolucionarios, y a la fuerte y ubíqua participación de los nuevos "sujetos" en la construcción de una democracia económica y social.

Dentro de los arreglos políticos de las negociaciones -en particular las dos que aquí se analizan, y sobre todo a inicios de la década- todo esto intentó ser resumido dentro del concepto de "democracia pluralista" que veía en la representación de muchas minorías en el gobierno una forma de salida de los graves conflictos presentes y por venir.

En efecto, en el análisis de los procesos centroamericanos también ha aparecido esta predominancia. Sin embargo, para el presente caso, la definición de la trama democrática en los procesos negociadores de la década estudiada, se ha buscado integrar de alguna manera tanto las raíces estructurales que precedieron y condicionaron la percepción como la definición de la crisis centroamericana, como el juego de actores y movimientos que modificaron tales percepciones y dieron salidas negociadas a los conflictos que se produjeron.

En este sentido se analizan las "transiciones" efectuadas en cuatro de los países estudiados. Estos procesos, en tanto definición y precisiones del quién gobierna, estuvieron enfocados a la realización de procesos electorales creíbles, en donde estuvieran ausentes los fraudes que parecían consustanciales a tales realizaciones en la región. Su celebración, por tanto, marcaba cierta ruptura con el pasado, sobre todo por el acatamiento que los estamentos militares hicieron de los resultados de dichos procesos y del predominio del poder civil que intentaba realizarse.

Sin embargo, tales "transiciones", aún conservando este alto grado de autonomía, estuvieron "ajenas" a los conflictos vividos sólo en apariencia. La conflictiva social, la emergencia de nuevos actores, esta vez en tanto participantes activos en dichos procesos, marcaron, en algunos de los países analizados, profundos cambios en la estructura y composición de las respectivas clases políticas y de sus proyectos de sociedad y de economía.

Otros procesos, sociales y culturales, no estuvieron tan influidos dentro de las transiciones reseñadas. En particular la cuestión étnica, tan importante dentro de Guatemala y Nicaragua principalmente, y que pareció no influir en las demandas y

propuestas electorales, y las que atañen a las posiciones de género, que tampoco tuvieron en cuanto tales una influencia decisiva dentro de los procesos, si bien formaron parte importantísima dentro de los movimientos insurreccionales y reivindicatorios que se desarrollaron al inicio de la década, sobre todo en El Salvador.

6. Negociación en Centroamérica. El nuevo imaginario político centroamericano. De la percepción de crisis general a la universal demanda democrática.

Así pues, este estudio pretende dar cuenta del enlazamiento de diversas problemáticas. Por un lado, al análisis de dos procesos negociadores, reflejo de las percepciones de la crisis centroamericana. Por otro, el recuento de los principales procesos sociales y políticos que se realizaron durante la década, y sus repercusiones.

En el primer caso, las negociaciones que intentaron dar cuenta de la crisis general, estructural, efecto de procesos considerados como irreversibles, y el posterior giro hacia soluciones políticas, uniformadoras de la forma de hacer política y de contener el cambio social.

En el segundo, las profundas modificaciones en el tejido social que hicieron irrumpir tantos y tan nuevos actores y que se tradujeron en la proliferación de movimientos, grupos e individuos, en una movilización de la sociedad particularmente inédita en Centroamérica.

Además, como resultado del cruce de ambos conjuntos, los efectos políticos que se reflejaron en las singulares "transiciones" que acompañaron a cuatro de los cinco países aquí analizados.

El reflejo que la idea democrática tuvo en todos esos campos, antes de su fijación en la estructuración política que se produjo, manifestó de manera muy particular, tanto la polisemia del concepto, como su utilidad en tanto materia de negociación y su imprescindibilidad e insuficiencia como factor de cambio y aglutinamiento en los diferentes actores que irrumpieron, permanecieron y desaparecieron de la escena social y política durante esos diez años.

En efecto, en Centroamérica ha habido una separación secular entre los estados y las respectivas sociedades, evolucionando aquéllos apuntalados en las instituciones militares y sus caudillos, aún en los períodos en que funcionaron gobiernos encabezados por civiles. Las Constituciones de corte liberal que determinaron las formas para el ejercicio y el traspaso de los poderes funcionaron también como cobertura de la realidad anteriormente mencionada.

Esos correlatos de ejercicio político sufrieron, sin embargo, sucesivas y periódicas contestaciones y quiebres, en los diferentes momentos en que fuerzas populares y

movimientos sociales los enfrentaron. Durante la década estudiada, los hechos llegaron a situaciones de ruptura, convirtiéndose a las mismas luchas sociales y sectoriales en enfrentamientos directos con el estado.

La percepción de la crisis centroamericana, en tanto crisis general, estuvo entonces ligada a la eventual conmovición de esta separación de estado y sociedad, a la irrupción de movimientos sociales como enfrentamiento a los garantes del statu quo, a los momentos insurreccionales en tanto rupturas de un "orden secular" que colapsó en Nicaragua, con réplicas en El Salvador y en menor medida, en Guatemala.

En sus inicios tal percepción, curiosamente, no estuvo referida a la carencia de estructuras o funcionamiento democrático, en tanto causas de las situaciones temidas o deseadas, o de elemento central en la solución de tales situaciones. La "democracia" existente previa a la "crisis" era una democracia desligada de los supuestos de homogeneidad e identidad culturales que han supuesto las diferentes teorías y propuestas de los diferentes modelos democráticos, supuestos existentes en una mayor proporción en los países en que regímenes liberales o liberal-democráticos han funcionado secularmente.

Por entre lo social y lo político, a lo largo de la década se fue interponiendo la negociación de lo electoral, como metonimia de la caracterización democrática de las posibles soluciones a la crisis centroamericana.

La actuación y el consenso que se establecieron se centró entonces más en aspectos procedimentales, en las reglas del juego, que en la definición y apego a valores comunes, o comúnmente construidos, a espacios crecientes de participación social y política.

La democracia apareció con su faceta de "mediación" entre el orden político basado en la igualdad y la participación formales y las estructuras socio-económicas más bien regidas por la lógica burocrática, como supuesto valor de equilibrio. Eso fácilmente se inclinó a consideraciones de democracia en términos de régimen, en lo estrictamente político.

En tanto ideal, actitud de vida, valor que debe permear las actividades civiles - consideraciones inherentes a las propuestas de los actores y movimientos tan activos en la vida de las sociedades centroamericanas de los setenta y los ochenta- la demanda de consideración democrática fue insuficientemente atendida.

De esa manera, lo electoral neutralizó toda otra propuesta de transformación estatal o de los condicionantes socio-económicos subyacentes que no fuera la del juego de los comicios. La participación popular en las actividades políticas terminó centrándose y concentrándose en la actividad dentro de partidos políticos, viejos y nuevos, incluso los que a la postre albergaron a las oposiciones en armas.

Al final de la década, los cambios geopolíticos implicados en la desaparición de la Unión Soviética, que rompían con toda posibilidad real de influencia de esa potencia y sus aliados en los considerados "patios traseros" centroamericanos, quitaron todo fundamento a las preocupaciones por los aspectos de seguridad debidos a amenazas externas. Los peligros internos quedaban supeditados y contenidos por la aceptación de todos los actores de las reglas de un mismo juego político, apaciguados ya los momentos de efervescencia social.

Como se verá en la conceptualización sobre democracia, la historia de este concepto une tanto a modelos de sociedad como a concepciones de gobierno. No fungió de manera diferente en la percepción y el desarrollo de los conflictos y soluciones a la "crisis centroamericana", no obstante que el sustrato democrático que estuvo en el centro de las negociaciones aquí reseñadas dejó en un plano secundario la atención a las transformaciones sociales que aparecían como punto de ruptura a formas de sociedad y de gobierno largamente existentes.

CAPITULO I. DEMOCRACIA Y DEMOCRACIAS.

Democracia es un concepto especialmente polisémico. Sus diferentes significados son inseparables de las condiciones históricas en que se configuraron ciertos modelos de sociedad o se realizaron ciertas concepciones de gobierno. Referirse a los diferentes significados de democracia, por tanto, es recorrer una extensa parte de la historia de las ideas políticas -antiguas y modernas- con especial detenimiento en ciertas experiencias y realizaciones prácticas, en particular, las formas del ejercicio de la dominación entre los hombres, y las reacciones y efectos que suscitaron.

El presente capítulo constituye un intento de compilación de las principales concepciones sobre democracia, sus supuestos e implicaciones, dentro del marco histórico en donde vieron la luz. Cada una de ellas, con relación a quienes, de alguna forma, teorizaron sus características, o en el fragor de la lucha política, intentaron llevarlas a cabo.

El presente estudio inicia su reflexión con Atenas, como experiencia primera de democracia. La imagen de los ciudadanos libres e iguales que participan directamente en un gobierno de asamblea forma parte de las referencias democráticas de todos los tiempos, sobre todo de las más "radicales".

Tomó más de dos milenios para que se empezara a imponer -luego de largos períodos de absolutismo- la idea de gobierno en tanto representación de la soberanía ciudadana, dentro de un régimen frenado y regido por una Constitución, como defensa de los intereses individuales frente al estado. Esta concepción -que creció conjuntamente con el desarrollo de la tradición liberal- alcanzó su cumbre en lo que se ha considerado como gobierno liberal democrático, garante de los derechos individuales de una ciudadanía comprometida, que ve en la acción política una forma importante de desarrollo personal.

Sin embargo este largo camino no pudo ser recorrido de manera lineal, y mucho menos sin profundas contradicciones internas y contestaciones de toda índole. En particular de parte de concepciones sobre democracia que enfatizan presupuestos de igualdad -no sólo formal o predominantemente política- sino también social y económica. Concepciones que vuelven sobre los postulados de participación directa y sobre la idea de delegación, más que de representación del poder.

Las diferencias en la concepción del estado, así como el cuestionamiento de su función de árbitro neutral, como también planteamientos del carácter clasista tanto de la sociedad como del mismo estado, introdujeron nuevos interrogantes y problemáticas en los postulados prevalecientes sobre democracia.

Con el desarrollo de las grandes sociedades industriales modernas, las concepciones sobre democracia se orientaron al papel del liderazgo político cualificado y competitivo, como forma de confrontación entre élites y entre partidos. La concepción de democracia como método frente a un electorado numeroso, y a veces apático, llevó a una propuesta de gobierno de pocos, e incluso de expertos.

A su vez, esta postura se modificó con la versión pluralista, preocupada por descubrir en el juego de muchas minorías -los grupos de interés- los laberintos de acceso al poder y la expresión de una cultura política basada en el consenso y en el intercambio, como características de un estado y una sociedad democráticos.

Esta primera parte intenta recapitular este recorrido, al final del cual cabrá interrogarse sobre los actuales problemas de las concepciones y del funcionamiento de los sistemas democráticos, su pretendida validez universal, las dificultades y posibilidades de su funcionamiento -particularmente en regiones como las que analiza este estudio- y la inevitable referencia a modelos cuya plena realización, presumiblemente, sólo es posible en el ideal.

1. Atenas: El mito democrático.

"¿Prefiguración de la modernidad? La ciudad griega es más bien el crisol en donde se han forjado prácticas y conceptos que han cruzado los tiempos: así, cualesquiera que hayan sido sus límites, la democracia antigua... juzga a las democracias modernas".¹

1.1 Una mirada a los orígenes.

Iniciar las reflexiones sobre democracia con Atenas tiene varios propósitos. Entre ellos, recoger ciertos temas fundamentales que acompañarán desde entonces las reflexiones sobre la materia. Un primer concepto de ciudadanía, nuevas formas de organización política, acompañadas de una praxis de participación intensiva en los asuntos de la polis y una crítica amplia y profunda sobre todo ese ejercicio caracterizaron a este primer "modelo" clásico de democracia. En tanto referencia a los orígenes, todo este conjunto formará parte, en adelante, del mito democrático.

- Ciudad y ciudadanos.

Prototipo y ejemplo del conjunto de ciudades establecidas en la costa griega alrededor del siglo V a.C., en Atenas se anudan -como en toda referencia a los orígenes- los primeros y más duraderos mitos, presentes desde entonces en las discusiones y

¹ Châtelet, François, 1981, p.147

alegatos sobre las formas y las posibilidades democráticas. También -y ya desde entonces- las más fuertes objeciones y críticas a los supuestos y promesas ligados a esta forma de gobierno.

El marco para la democracia ateniense era la pequeña ciudad-estado, o más bien, ciudad-república, cuyo gobierno giraba en torno a la asamblea, a la que, por principio, podían y debían asistir todos los ciudadanos varones.²

Aunque es relativamente poco lo que se sabe en concreto sobre la vida y costumbres de aquellos tiempos, se cuenta con elementos suficientes para la comprensión del tipo de organización política, de la forma de ciudadanía predominante, de las condiciones económicas y sociales básicas prevalecientes en las ciudades de la región. Entre estos indicios, los que marcaron algunos de sus rasgos fundamentales -formas de civilización urbana, ligadas a una economía de pequeños y medianos agricultores autónomos, acompañadas por una importante casta militar-.³

La democracia ateniense, además, nació conjuntamente con el desarrollo del sistema de esclavitud, proporción notable de la población de la ciudad-república, característica que permitía a los hombres libres el poder dedicar una buena proporción de su tiempo a las actividades de la polis. La relación entre el modo de producción esclavista y las realizaciones culturales del mundo grecorromano, destacadas por historiadores y analistas de esas épocas, hacían de la esclavitud el fundamento y la extensión de esas sociedades.⁴ Atesmas era una democracia de varones adultos y libres; solamente ellos asistían a la *ecclesia*, gobernaban y tomaban decisiones.⁵ El principio de ciudadanía

² "De ninguna forma un 'Estado' la polis era una ciudad-comunidad, una *koinonía*. Tucídides lo dijo en tres palabras: *Andres gar polis* (son los hombres los que son la polis). Es muy revelador que *politiká* significara a la vez ciudadanía y la estructura (forma) de la polis...comunidad unificada por un *ethos* convergente religioso, moral y político" Sartori, G., 1989, pp.344-347. El concepto de Estado en su sentido moderno, en efecto, no es anterior al siglo XV.

³ Habría habido unas 1500 ciudades griegas a mediados del siglo VI, hasta la llegada de los "tiranos". "La condición previa de la posterior 'democracia' griega o de la extendida 'oligarquía' fue una infantería de ciudadanos que se armaran a sí mismos...Las primeras instituciones 'democráticas' de la Grecia clásica aparecieron en Quíos a mediados del siglo VI...Clistenes...reorganizó a los ciudadanos en 'demos' locales y territoriales e instituyó la elección por sorteo para un ampliado Consejo de los Quinientos, que dirigiría a la ciudad en combinación con la asamblea popular...Las tres cuartas partes de los ciudadanos libres poseían alguna propiedad rural...Por encima...[una] élite formaba un núcleo de unas 300 familias ricas...Esta estructura social, con su reconocida estratificación, pero también con su falta de abismos radicales dentro del cuerpo de los ciudadanos, sentó las bases de la democracia política de Atenas" Anderson, Perry, 1979, pp.23 a 33.

⁴ Se calcula que "en la Atenas de Pericles era aproximadamente de 3 a 2 la proporción de esclavos con respecto a ciudadanos libres...800 a 100.000 hombres en el siglo V, cuando el número de ciudadanos ascendía quizá a unos 45.000 (Andrews, A., 1907). Para Aristóteles "el Estado perfecto no admitirá nunca al trabajador manual entre los ciudadanos, porque la mayor parte de ellos son hoy esclavos o extranjeros" (Político, III,iii,2) "El modo de producción esclavista fue la invención decisiva del mundo grecorromano y lo que proporcionó la base última tanto de sus realizaciones como de su eclipse." Anderson, 1979, op. cit. p.13-20

⁵ "Un mínimo de 40 sesiones anuales, a las que posiblemente asistían más de 5.000 ciudadanos, ya que se necesitaba un quorum de 6.000...el sistema judicial que flanqueaba al núcleo legislativo de la polis estaba compuesto por jurados, seleccionados por sorteo...que recibían una paga...como en el caso de los consejeros", Anderson, op.cit. p.33

se constituyó desde el principio, como privilegio reservado para muy pocos, debiendo ser ejercido dentro de condiciones muy precisas, con respecto a un no tan primitivo "derecho consuetudinario".

- El germen de la participación directa.

Según todos los indicios, en Atenas surgió un primer tipo de ciudadano, el que participaba de forma directa en los asuntos "públicos" de la ciudad. Eso era posible debido al nivel de igualdad que se garantizaba a todos los hombres libres para poder ocuparse en los asuntos que podían afectarlos, en una época en que la distinción público-privado no había sido aún establecida.⁶

Así pues, la democracia que se inicia en Atenas está basada en el conjunto de ciudadanos iguales y libres, regidos por una concepción legal de la justicia. En ese conjunto de ciudadanos reside el poder soberano, con atribuciones legislativas y judiciales sobre el resto de la población, dentro del ejercicio de sus derechos y obligaciones, de acuerdo a la posición social correspondiente. La igualdad ante la ley previene de la tiranía y de los problemas de una excesiva libertad.

Característica esencial de la forma de gobierno ateniense es la participación directa de los ciudadanos en todo lo concerniente a la vida de la ciudad. Eso se derivaba del principio de isonomía -igualdad ante la ley- instituido en los tiempos de Dracon y Solón, al que se añadió el principio de isegoría, con que a partir del siglo V se hacía ejercicio del uso de la palabra.⁷ La dedicación al desempeño político, dentro de una subordinación de lo "privado" a los asuntos generales, hacía de estos primeros ciudadanos hombres de "virtud cívica", dentro de un marco de vivencia ciudadana tan intenso, que la ciudadanía se negaba a los residentes en el exterior, en tanto se consideraba inseparable de su ejercicio dentro del espacio geográfico de la participación. Por esos motivos Pericles comprobaba que los atenienses consideraban al que no participaba en la cosa pública como hombre "inútil y no pacífico".⁸

No sin razón todas las concepciones "radicales" de democracia mirarán hacia Atenas como el ejemplo primero y fundador de una forma de gobierno en la que la intervención directa de los ciudadanos en el proceso concreto de la toma de decisiones se convierte en característica esencial del ejercicio de la "soberanía", no obstante la

⁶ La de los antiguos no era una libertad frente a la sociedad y al "Estado", como en la concepción de individuo. Más bien una libertad como "concepto político en el sentido griego, es decir, derivado de la polis y localizado en la polis, y no en el sentido en el que hablamos hoy de la libertad política como una libertad anti-polis (una liberación de las restricciones políticas)...La diferencia básica entre las concepciones antigua y moderna de la libertad se encuentra precisamente en que nosotros (se refiere Sartori a la concepción liberal) creemos que el hombre es más que un ciudadano del Estado...libertad que no puede confiarse, como dijo Constant, a la "sujeción del individuo al poder de la totalidad" (Sartori, 1989, p.352)

⁷ Châtellet, F., op.cit. p.130

⁸ Tucídides, 1952, p. 257

restricción con que la ciudadanía era otorgada al conjunto de los pobladores de la ciudad.

La polis clásica va a convertirse en paradigma de sociedad construida alrededor de los ideales de unidad, igualdad, responsabilidad compartida y participación. Sin duda el tamaño de la ciudad, la ubicación de los ciudadanos en un contexto geográfico muy limitado, así como el número de habitantes con derecho a participación hacían posible esta forma de juego político. La proximidad de los ciudadanos era parte integrante de su organización como corresponsables prácticamente de todos los asuntos que los concernían en su vida diaria y en las políticas hacia el exterior de la ciudad.

1.2 La democracia engendra sus críticos.

Conviene destacar que desde la antigüedad se han contabilizado tres formas clásicas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia, según gobiernen uno, pocos o muchos. Exposición descriptiva a la que va a corresponder otra prescriptiva, que opone a esas formas "buenas", las correspondientes "malas", a saber tiranía, oligarquía y oclocracia. "Buenas", si conseguían el consenso y respetaban la legalidad; "malas", si procuraban la violencia, dentro de la ilegalidad.⁹ Este esquema, que recoge el antiguo pensamiento clásico sobre formas de gobierno va a sufrir modificaciones, tanto por la forma de entender la democracia -tema al que ahora se refiere esta presentación- como a las diversas valoraciones con que algunos antiguos filósofos llegaron a calificar sus realizaciones.¹⁰

- Pericles, la democracia como modelo.

Una excepción notable con respecto al predominio de valoraciones aristocráticas de las formas de gobierno de los pensadores de la antigüedad lo constituyó la descripción del gobierno ateniense atribuida a Pericles, en su famosa oración fúnebre. La nombra democracia y la concibe como modelo para las otras ciudades. Es éste uno de los primeros elogios del gobierno de "muchos", característica que se liga con un ideal de justicia niveladora y meritocrática, considerada fundamental para el desempeño de cargos públicos. El mérito se suma a la condición básica de igualdad -presupuesta por la democracia- dentro de una concepción que reflejaba la época de auge de la civilización ateniense, debida a los triunfos y conquistas militares y al extraordinario intercambio comercial y cultural con los pueblos vecinos.¹¹

⁹ Bobbio, Norberto, 1987, p.32

¹⁰ Es preciso notar que "Athenas nunca produjo una teoría política democrática: prácticamente todos los filósofos e historiadores áticos de alguna importancia, tuvieron convicciones oligárquicas". Anderson, P, 1979, p.34

¹¹ "Nuestra constitución política no sigue las leyes de las otras ciudades, sino que da leyes y ejemplo a los demás. Nuestro gobierno se llama democracia, porque la administración sirve los intereses de la masa y no de una minoría... todos somos iguales en lo que

- Platón, el escepticismo democrático.

Para Platón, sin embargo, no hay forma buena de gobierno, excepción hecha de la república ideal, con rasgos de monarquía aristocrática, dirigida por una minoría, los gobernantes-filósofos.¹² Influido por la época de decadencia que le tocó vivir, consideraba corruptas a todas las constituciones existentes, todas ellas con diferentes defectos, ya sea la timocracia -entre la aristocracia y la oligarquía, como en Esparta- la oligarquía, la democracia y la tiranía.

Se muestra muy receloso con respecto a la democracia, definida como "el gobierno del número". Aunque le reconocía algunos méritos, se manifestaba escéptico con respecto al ejercicio de los muchos en el gobierno, a causa de los peligros de desenfreno que tal situación podía acarrear.¹³ La democracia era considerada como la peor de todas las formas buenas, aunque la mejor de todas las malas de gobierno, ocupando el centro dentro de una jerarquía decreciente que iba de la monarquía a la tiranía. El defecto mayor de esta constitución era el ansia inmoderada de libertad, cuyas consecuencias consideraba nefastas también para la autoridad en la familia y en la escuela.¹⁴

Su idea de gobierno estaba articulada alrededor de un objetivo primordial -el logro de la justicia- es decir, la realización por cada uno de la tarea que puede realizar según sus posibilidades. Por eso el pueblo no debe gobernar. Lo debe hacer "el patrón del navío", el único que tiene experiencia para eso. La tripulación sólo se mueve impulsivamente, de acuerdo a emociones y prejuicios, adulando a sus líderes, quienes, a su vez, deben buscar a toda costa conservar su favor, con el consiguiente

se refiere a nuestras diferencias particulares. Pero en lo relativo a la participación en la vida pública, cada cual obtiene la consideración de acuerdo con sus méritos y es más importante el valor personal que la clase a la que pertenece...Al tiempo que no existe el recelo en nuestras relaciones particulares, nos domina el temor de infringir las leyes...sobre todo obedecemos a los magistrados y a las leyes que defienden a los oprimidos y, aunque no estén dictadas, a todas aquellas que atraen sobre quien las viola un desprecio universal...todos nos preocupamos de igual modo de los asuntos privados y públicos...que se refieren al bien común o privado y gentes de diferentes oficios se preocupan también de las cosas públicas... juzgamos inútil y negligente al que no se cuida de la república". *Tuotides*, 1903, pp.114-121.

¹² "Esto es lo que considerábamos... cuando, aunque con miedo, dijimos antes, obligados por la verdad, que no habrá jamás ninguna ciudad ni gobierno perfectos, ni tampoco ningún hombre que lo sea, hasta que, por alguna necesidad impuesta por el destino, estos pocos filósofos, a los que ahora no llaman malos, pero sí inútiles, tengan que ocuparse, quieran que no, en las cosas de la ciudad y ésta tenga que someterse a ellos o bien hasta que, por obra de alguna inspiración divina, se apodere de los hijos de los que ahora reinan y gobiernan... un verdadero amor de la verdadera filosofía". Platón, 1972, p.218.

¹³ "Nace, pues, la democracia, creo yo, cuando, habiendo vencido los pobres, natan a algunos de sus contrarios, a otros los destierran y a los demás les hacen igualmente partícipes del gobierno y de los cargos, que, por lo regular, suelen cubrirse en este sistema mediante sorteo". *Ibidem*, p.289.

¹⁴ "¿No serán, ante todo, hombres libres, y no se llena la ciudad de libertad y de franqueza, y no habrá licencia para hacer lo que a cada uno se le antoje?...Y donde hay licencia, es evidente que allí podrá cada cual organizar su particular genero de vida...del modo que más le agrade...Y tal vez... habrá en efecto, muchos que, al igual de las mujeres y niños que se extasían ante el abigarrado, juzgen también que no hay régimen más bello...Será, según se ve, un régimen placentero, anárquico y vario, que concederá indistintamente una especie de igualdad tanto a los que son iguales como a los que no lo son". *Ibidem*, pp.290-291.

desempeño complaciente y demagógico del gobierno.¹⁵ Libertad e igualdad políticas -comprueba- no siempre concuerdan con el mantenimiento de la estabilidad, basada en el orden y el acatamiento de la autoridad. El pueblo, "grande y robusto animal", para mencionar otra de sus metáforas, debe de ser amaestrado, pues no discierne correctamente lo bueno de lo malo, lo justo de lo injusto.

Con este tipo de aseveraciones abre Platón el debate en el que siglos después, y de repetidas maneras, diferentes pensadores se referirán a los inconvenientes de la entrada de los muchos en el gobierno, a las aptitudes específicas para el ejercicio del mismo, a las relaciones y dependencias entre gobernantes y gobernados, a las virtudes de la estabilidad, a la anarquía y el desorden que suelen acompañar a una excesiva participación.¹⁶

- Aristóteles, el interés general

Aunque se pueda argumentar que muy a su pesar, Aristóteles proporciona una definición clásica de la democracia y de sus instituciones. La refiere a la libertad, en tanto en ese régimen cada uno puede vivir como le agrada, y a la alternancia de los iguales en el mando y en la obediencia. También al número, puesto que es en la mayoría, dentro de la cual también son más numerosos los pobres, en donde reside la "soberanía".¹⁷ Ya en tiempos de Aristóteles, la democracia tenía sus formas y, más allá de libertad e igualdad, integraba otros elementos como el pago de pequeñas rentas y diversas formas de ejercicio de magistraturas. Aparcían también las dificultades de ser regidos únicamente por la ley, y el riesgo de que ésta fuera desvirtuada por los demagogos que, al adular al pueblo, lo vuelven propenso al despotismo.¹⁸

¹⁵ "Hay un patrón más corpulento y fuerte que todos los demás de la nave, pero un poco sordo, otro tanto corto de vista y con conocimientos náuticos parejos de su vista y de su oído; los marineros están en reyerta unos con otros por llevar el timón, creyendo cada uno de ellos que debe regirlo, sin haber aprendido jamás el arte del timonel...antes bien, aseguran que no es cosa de estudio y, lo que es más, se muestran dispuestos a hacer pedatos al que diga que lo es... rodean al patrón instándole y empeñándose por todos los medios en que los entregue el timón; y, si no lo persuaden...dejan impedido al honrado patrón con mandrágora...y se ponen a mandar...apoderándose de lo que en ella hay". *Ibidem*, p.205.

¹⁶ "¿Con qué carácter nace la tiranía? Porque, por lo demás, parece evidente que nace de la transformación de la democracia". *Ibidem*, p. 296.

¹⁷ "El principio del gobierno democrático es la libertad ... porque ésta, según se dice es el fin constante de toda democracia. El primer carácter de la libertad es la alternativa en el mando y en la obediencia. En la democracia el derecho político es la igualdad, no con relación al mérito, sino según el número...la multitud debe ser necesariamente soberana y...las decisiones de la mayoría deben ser la ley definitiva, la justicia absoluta; porque se parte del principio de que todos los ciudadanos deben de ser iguales...Los pobres son soberanos, con exclusión de los ricos, porque son los más, y el dictamen de la mayoría es ley...su segunda carácter es la facultad que tiene cada uno de vivir como le agrada, porque, como suele decirse, esto es lo propio de la libertad, como lo es de la esclavitud el no tener libre albedrío". Aristóteles, 1941, p. 223.

¹⁸ "La igualdad es la que caracteriza la primera especie de democracia...significa que los pobres no tendrán derechos más extensos que los ricos, y que ni unos ni otros serán exclusivamente soberanos...Por tanto, si la libertad y la igualdad son...las dos bases fundamentales de la democracia, cuanto más completa sea esta igualdad en los derechos políticos, tanto más se mantendrá la democracia en toda su pureza; porque siendo el pueblo en este caso el más numeroso y dependiendo la ley del dictamen de la

Aristóteles ofrece una detallada descripción del ejercicio democrático y de cómo el gran número de ciudadanos -los de nacimiento humilde y los que ejercen un oficio, sobre todo- se rotan en los cargos, a veces por sorteo, siendo retribuidos por ello. Solamente los cargos que exigen experiencia -en particular los militares- pueden ejercerse indefinidamente. En los demás, sólo se pueden desempeñar por una vez, con lo que el ejercicio democrático lleva a una participación intensiva y extensiva.¹⁹

Dentro de la contribución que el pensamiento de Estagirita, hace a las concepciones del gobierno -como antiguo prolegómeno del "Estado"- se puede señalar a los *politeía*, "estructura que da orden a la ciudad, estableciendo el funcionamiento de todos los cargos y sobre todo de la autoridad soberana". En ese contexto, elige como criterio para el "buen" gobierno, que éste atienda al interés general, no el de uno, o el de pocos, o el de la mayoría.²⁰

Esta forma "buena" de gobierno incluye a la *politia*, "mezcla entre la oligarquía y la democracia... gobierno que tiende más bien a la democracia". La crítica que hace Aristóteles a la democracia se centra en que ésta no tiene en cuenta el bien de todos, sino el de la mayoría. En otra obra denomina timocracia a la *politia*, como forma "buena", ya que la democracia, en vez de buscar el interés general, busca el de los pobres.

Esta mezcla de dos formas malas que dan como resultado una buena tiene como consecuencia que el gobierno bueno de muchos se vea ya desde la antigüedad como un "espacio vacío" o una "idea abstracta" que nunca ha existido.²¹ "Hay democracia si los libres y los pobres, siendo en mayor número, son señores del poder: hay

mayoría, esta constitución es necesariamente una democracia...Después de ella viene otra, en la que las funciones públicas se obtienen con arreglo a una renta, que de ordinario es muy moderada...En una tercera especie de democracia, todos los ciudadanos cuyo derecho no se pone en duda obtienen las magistraturas, pero la ley reina soberanamente. En otra, basta para ser magistrado ser ciudadano con cualquier título...Una quinta especie tiene las mismas condiciones, pero traspasa la soberanía a la multitud, que reemplaza a la ley; porque entonces la decisión popular, no la ley, lo resuelve todo...*Ibidem*, pp.190-194

¹⁹ "Todos los ciudadanos deben de ser electores y elegibles. Todos deben mandar a cada uno y cada uno a todos, alternativamente. Todos los cargos deben proveerse por suerte...No debe exigirse ninguna condición de riqueza... Nadie debe ejercer dos veces el mismo cargo...exceptuando, sin embargo, las funciones militares. Los empleos deben de ser de corta duración...Todos los ciudadanos deben ser jueces en...casi todos los asuntos...como las cuentas del Estado y los negocios puramente políticos; y también en los convenios particulares. La asamblea general debe de ser soberana en todas las materias...que todos los empleos sean retribuidos" *Ibidem*, pp.223-224.

²⁰ En un Estado el ciudadano y el hombre virtuoso no son más que uno...este título pertenece sólo al hombre político, que es o puede ser dueño de ocuparse, personal o colectivamente, de los intereses comunes...cuando la mayoría gobierna en bien del interés general, el gobierno recibe como denominación especial la genérica de todos los gobiernos, y se le llama república". *Ibidem*, pp. 99 y 102 .

²¹ "Mas para que el resultado de estas combinaciones sea una mezcla perfecta de oligarquía y de democracia, es preciso que al Estado, producto de la misma, se le pueda llamar indiferentemente oligárquico o democrático, porque esto es evidentemente lo que se entiende por una mezcla perfecta. Ahora bien, el término medio tiene esta cualidad, porque en él se encuentran los dos extremos". *Ibidem*, p. 201

oligarquía si lo son los ricos y los más nobles que constituyen la minoría". Lo mejor será el término medio, en esta versión original del *in medio virtus*.²²

1.3 "La democracia de los antiguos".

La imagen del ciudadano igual ante la ley, que participa en la asamblea ha sido una poderosa idea -fuerza para todos los tiempos. El poder de la palabra, como portadora de los mejores argumentos, aparece desde entonces como forma paradigmática de ejercicio del gobierno y de resolución de conflictos.

A pesar de eso, la estructura política de la ciudad-república ateniense -la conformación de sus estratos sociales en referencia a la concepción, extensión y ejercicio de la ciudadanía- no fue capaz de replicación histórica.

Sin embargo, y no sólo por las referencias rousseauianas y marxianas a algunos aspectos de la estructura piramidal y la concepción de delegación de la soberanía en Atenas, el remitirse a esta primera plasmación de gobierno ha sido parte del debate sobre la participación como parte esencial del ejercicio democrático.

Siglos más tarde, la tradición liberal se referirá a la democracia ateniense como el lugar de prevalencia de la libertad de los antiguos, libertad "natural", positiva, reflejada en la participación activa que podría ampliarse indefinidamente y, en el mejor de los casos, producir las condiciones para el ejercicio de la libertad negativa, pero implicando el riesgo de sacrificar libertad individual por libertad política. Y es que los momentos históricos, las percepciones del poder y de sus límites, así como las concepciones de ciudadanía y de "individualidad" no podían ser más diferentes.²³

La breve descripción del "modelo" ateniense contiene ya muchos de los elementos que estarán presentes en las discusiones futuras sobre realizaciones e ideales democráticos. Sin duda se trataba de un gobierno de muchos pero en condiciones que no corresponderá en lo sucesivo a las circunstancias de futuras sociedades. Aún así, el ejercicio de gobierno participativo extendido a tantos campos de la vida ciudadana acarreó infinidad de problemas a sus realizadores, como lo consignan los relatos de la época y las críticas de pensadores connotados de entonces.

Las condiciones de Atenas, en una época exitosa de expansión guerrera, con su gran número de esclavos y metecos y con la subsecuente posibilidad de que los ciudadanos

²² Bobbio, Norberto, 1987, pp.33 a 41

²³ "El ejercicio colectivo, pero directo, de muchos privilegios de soberanía, reflexión sobre el bien común, la guerra y la paz, la votación acerca de las leyes, la dictaminación de juicios, la revisión de cuentas, etc., compatible con la sujeción del individuo al poder de la comunidad...el individuo, soberano en los asuntos públicos, era un esclavo en cualquier relación privada". Constant, B., Libertad antigua y moderna, en Gray, 1992, p.46

puieran dedicar buena parte de su tiempo a los asuntos de la polis, vincularon la concepción de democracia a un ejercicio de participación intensiva. En sus dos caras de horror y fascinación, tal concepción y tal ejercicio revivirán -milenios más tarde- en las discusiones y propuestas de la democracia de los modernos.

2.- El advenimiento del estado moderno.

Desde los inicios de la polis, la democracia ha sido una entre las formas de gobierno. Con el paso de los siglos, éstas se van a ir conformando dentro de una compleja entidad general, que en los albores de la modernidad se va a denominar estado. En éste, como estructura de poder, se fue concentrando el ejercicio de la coerción y de la fuerza.

Para los efectos de constituir un estado democrático, fueron decisivos y necesarios los pasos que llevaron a dosificar tal ejercicio, y a someterlo a controles. A ese largo camino contribuyeron las influencias del cristianismo, las concepciones de soberanía y de autonomía secular, el establecimiento de formas de control del poder y -como corolario- el principio de división de poderes. Dentro de tales marcos la democracia moderna vio sus primeras realizaciones en la democracia constitucional madisoniana.

2.1 Un largo silencio sobre lo político

En el desarrollo de las ideas políticas -y en particular de las referidas a democracia- entre el ciudadano de la polis griega y el ciudadano del estado moderno ha mediado un enorme intervalo, y no sólo temporal; la otra orilla se fue perfilando en el Renacimiento. Sin embargo, es preciso detenerse previamente en la República Romana, en tanto intensa experiencia política constituida desde mediados del siglo III hasta cerca de medio siglo antes de Cristo, así como referirse a las influencias cristianas con relación a la concepción del poder.

- La república romana.

La necesidad de gobernar para extensos territorios y diversas culturas llevó a los romanos a establecer formas institucionales y maneras de contener los conflictos políticos. Si bien dentro de un sistema oligárquico, dichas instituciones fueron asimilando de un nuevo modo a las fuerzas políticas.²⁴ Una nueva institucionalidad, en

²⁴ "Los romanos mostraron la función que podían cumplir las instituciones en cuanto a moldear y orientar la sociedad...patricios, plebeyos, clientes, libertos, equites...estructurados por su parte en diversas graduaciones de clases y centurias, cada una con sus propios derechos y obligaciones. Estos ordenamientos sociales, a su vez, se entretrejan con el sistema de asambleas, elecciones y organización militar" Wolin, Sheldon, 1993, p.93

particular la referida a las asambleas, los tribunales y el senado se convirtió en espacio para la discusión y resolución de los conflictos, aunque tal vez no en la forma tan armoniosa en que Polibio y Cicerón lo pregonaban. A las seis formas de gobierno que postulaba la corriente clásica, aquí añadió una séptima, que veía reflejada en la constitución romana, una especie de mezcla de las tres formas buenas de gobierno -entre ellas la democracia, que nace cuando " las turbas se indignan por las injusticias de sus jefes"-.

De esta manera, Polibio fue el primero en teorizar el gobierno mixto. Si las constituciones son inestables, dado el ciclo que se establece entre las diferentes formas de gobierno, lo importante es trascender su simplicidad, llegando a un arreglo entre las tres formas buenas. Lo que llama la atención de Polibio en Roma es el conjunto de frenos entre el rey, el senado y el pueblo; el equilibrio entre senado, cónsules y *comitia*.²⁵

Debido al peso de las instituciones, el conflicto político dejaba de verse como desorden o índice de enfermedad.²⁶ A la manipulación del pueblo por medio de pan y circo, y a la utilización de sus creencias, se añadía, como "una de las bellas artes", la cautivación de los rivales por medio de una mejor oratoria y la conformación de alianzas. Si bien es cierto que todo esto se daba en medio de corrupción y demagogia, y que los grupos rivales -siempre dirigidos por oligarcas- no permitieron que se les escapara el poder del conjunto, el escape para la acción política adquirió dimensiones nuevas.

La búsqueda del interés de los demás, sin necesidad de invocar el carácter desinteresado que había supuesto Aristóteles, hacía que el cuidado del "estado" se volcara a las necesidades de los ciudadanos como forma particular de ejercicio de sus funciones.²⁷ El halo hetero del conocimiento especulativo en la idea platónica del filósofo rey, cedía su lugar a una concepción del gobierno basada no ya en palabras fundadoras sino en la concertación de intereses de grupo.²⁸

²⁵ Polibio se refiere al gobierno mixto como a "una constitución no simple ni homogénea, sino (la) que juntó en una las peculiaridades y las virtudes de las constituciones mejores...[ya que] ninguna tendría un sobrepeso ni prevalecería demasiado". Cfr. Bobbio, N., 1987, pp. 47 y 50

²⁶ "Intuían que las instituciones funcionan como una especie de denominador común de la acción, que exigía que el actor político respetara las convenciones establecidas y las invariables expectativas. Estas...tenían como efecto nivelar la grandeza personal; mejor dicho, identificarla con el sistema político mismo...la acción política pasa a ser de carácter indirecto: entre la palabra y el hecho se interpone el medio distorsionante de las instituciones". Wolin, Sheldon 1993, p.94

²⁷ "El primer cuidado" de quienes administraban la nación era ocuparse de que "cada uno tenga lo que le pertenece, y que las ciudadanos privados no sufran invasión de sus derechos de propiedad por actos estatales". Wolin, S., citando a Cicerón en su *De Officiis*, II, xxi, op.cit.p.97.

²⁸ "Al reunirse los principios fundamentales del pensamiento de Polibio -el vuelco hacia una forma pragmática de conocimiento, el desprecio por las teorías de estados ideales, el uso de un método histórico y sobre todo, la creencia de que se podía predecir el futuro a partir de una lectura correcta del pasado- el resultado fue imprimir una nueva dirección a la teoría política". Wolin, S., *ibidem*, p.95

- Consideraciones teológicas. Las paradojas del poder cristiano y la nivelación fundamental

Considerar la influencia del cristianismo en los desarrollos políticos de los primeros siglos resulta complejo. Luego de su lucha con el Imperio Romano, los primeros cristianos comenzaron a reconocer el valor del mismo como mantenedor de la paz y del orden social, defensor de la civilización y administrador de justicia. La ciudad terrena adquirió así su lugar, no obstante su subordinación a la ciudad celestial. A medida que la iglesia dejó de ser ese conjunto de comunidades vinculadas flexiblemente y se convirtió en orden institucionalizado, la administración de las propiedades y el ordenamiento de jerarquías -con la precisión de los nombramientos y sus funciones- se convirtió en una de sus preocupaciones primordiales.

El principio religioso de igualdad -la nivelación fundamental de todos los hombres ante Dios- fue de gran utilidad para efectos de unificación y de solidificación de un imperio tantas veces amenazado de disgregación y de ruptura. Eso influyó notablemente en la aceptación del cristianismo como religión oficial, a partir del siglo III. Podían exigirse iguales derechos morales y políticos para todos, no obstante que muchas veces, tanto en sus acciones como en sus instituciones, el poder cristiano no fuera fiel a dichos postulados.

En efecto, pronto el cristianismo -que había pasado de secta perseguida a religión oficial- correría el riesgo de convertirse en "religión civil", de acuerdo a los viejos modelos, con la figura del emperador como un "divino instrumento del logos" y el sistema político como un instrumento para la difusión de la verdad cristiana.

No obstante que el origen de este poder se hiciera en términos de sucesión apostólica, el gobierno eclesial fue tomando la terminología política existente con lo que se empezaron a enfrentarse problemas en el ejercicio del mismo. La disyuntiva entre el uso del amor o del poder -en la visión agustiniana, y su relación con la unidad, como cualidad esencial de la sociedad cristiana- se fue resolviendo en una justificación de la fuerza -la conversión del pecador- si se trataba de establecer la comunidad política de creyentes. Tal paradoja no encontró una salida práctica sino hasta el siglo XVII.²⁹ La visión agustiniana con respecto a la "ciudad de Dios", predominante por lo menos hasta el pensamiento de Tomás de Aquino, hizo que el énfasis puesto en las "cosas de este mundo" quedara en un segundo plano, con lo que se debían subordinar las cosas y poderes seculares a los mandatos divinos.³⁰ Las relaciones iglesia-estado, o

²⁹ "Lo que el cristianismo logró fue igualar el orden político con el poder y luego, sin un designio premeditado, transferir a su propia sociedad muchos de los tributos antes vinculados con el orden político, incluido el elemento de poder" Wulin, S., *op.cit.* p.117

³⁰ "Dos ciudades han sido formadas por dos amores: la terrena, por el amor a sí mismo, aún hasta menospreciar a Dios; la celestial, por el amor a Dios, aun hasta desprezarse a sí mismo. La primera, en una palabra, puso su gloria en sí misma; la segunda en el Señor...En aquella, los príncipes y las naciones que somete son gobernados por el amor de gobernar; en ésta, los príncipes y

iglesia-sociedad debían tener el mismo marco de referencia que las relaciones del bien y del mal, de la carne y el espíritu, buscando la forma de integrar un orden ascendente de fines, en donde lo político, el poder y la autoridad, fueran regidos por el amor y tener como consecuencia la paz.

El orden pagano era valioso en tanto contribuía a garantizar la paz. En este desarrollo lo social se consideraba superior a lo político, en tanto la armonía es superior y debe preferirse al conflicto. El orden político, por su lado, en cuanto más se acerca a la vida cristiana, menos político se vuelve. Lo social -la comunidad- más natural y alejada de aspectos de coerción, era más valiosa que los marcos en que se debía conformar.

Sin embargo, el gobierno de la ciudad de los hombres adquirió frecuentemente visos teocráticos, y la iglesia quedó como el supremo poder, al que debía someterse el poder temporal, a veces dentro de una concepción anti-estado.

Siglos más tarde, en el rescate que hace Tomás de Aquino del pensamiento aristotélico, con el afán de distinguir las jurisdicciones temporal y espiritual, atribuye a la monarquía -como mejor forma de gobierno- un alcance que, sin embargo, debe ser limitado. Esta limitación, no sólo en tanto el monarca debe obedecer la ley natural sino también la ley religiosa -interpretada por la legítima autoridad de la iglesia. A este límite se añade el que justificaría la sublevación, como derecho de los súbditos, en caso de que el monarca violara repetidamente la ley natural. El poder absoluto sufre, en esa concepción, limitaciones fundamentales que justifican la resistencia al soberano, e incluso, su eliminación.

- Feudalismo y Reforma. Los límites del poder

Para tratar de ubicar el inicio de la evolución moderna de la democracia política, se pueden señalar dos corrientes principales, una ligada a ciertas instituciones feudales, que funcionaban como asambleas de aristócratas, clérigos o "comunes", que cumplían funciones de representación de grupos sociales carentes de ellas, y de manera particular, los presupuestos y alcances de la Reforma protestante.³¹

súbditos se sirven unos a otros en el amor: los últimos obedeciendo, mientras que los primeros piensan por todos" S. Agustín, *De civitate Dei*, XIV, 28. (trad. Dods), tomado de Wolin, S., 1993, p. 133

31 "Es imposible, por tanto, ser dogmático con respecto a los inicios precisos de la política y del pensamiento democrático modernos. Pero la complejidad de la evolución de la democracia es clara a partir del hecho de que al menos dos corrientes principales fluyen juntas en ese desarrollo. Por un lado está el igualitarismo inherente en la Reforma protestante, así como la teoría y práctica de la resistencia a gobernantes establecidos e incluso la democracia radical que surgió a partir de la Reforma. Por otro lado está la herencia ideológica e institucional del feudalismo: las asambleas de los estados privilegiados, usualmente la aristocracia, el clero y los comunes que se desarrollaron en las sociedades feudales y que tenían el propósito de representar a grupos sociales más amplios". Arblaster, 1991, p. 45

Dentro de este conjunto de hechos la importancia de ésta merece destacarse, ya que en el surgimiento y desarrollo de la disputa contra el papa, se plantearon también las cuestiones del fin y medios de la obediencia política. Por un lado, al irse desvaneciendo el marco de la unanimidad religiosa de la cristiandad, las divisiones religiosas hicieron que se reclamara un soberano que pudiera ponerse por encima de ellas, con el fin de realizar un gobierno efectivo; por otro lado, las nuevas ideas sobre el libre albedrío y la interpretación individual de las Escrituras, iban moldeando una concepción de individuo con capacidad de autonomía en la actividad secular y hasta en cuestiones de naturaleza religiosa.

De esta manera se fue preparando el terreno para el surgimiento de entidades y de nociones que apuntaban a la existencia de un poder impersonal, dominante en un territorio determinado y soberano dentro del mismo, al que pronto se le va a denominar "estado".³²

- Prolegómenos hacia la delimitación del poder

En efecto, perdidas las consideraciones de participación, que habían aparecido con los griegos, y las limitaciones entre poderes, existentes en la república romana, no surgió ninguna teoría de algo que se pudiera conceptualizar como democracia ni mucho menos formas de gobierno en donde, como en algunos conventos cristianos, se ejerciera el voto para elegir a las autoridades. No será sino hasta la decadencia del feudalismo, cuando los temas de la autoridad y de sus límites, de las leyes y los derechos, se volverán centrales para el pensamiento político, haciendo que el concepto de estado se dibuje con más precisión y fuerza, permitiendo a su vez la apertura del debate moderno sobre formas de gobierno y de participación "popular".³³

Habrá que esperar la llegada del Renacimiento -luego de la caída de las monarquías absolutistas- para que comience a esbozarse el concepto moderno de ciudadanía, una vez que el predominio en las formas de sumisión hacia la autoridad fue cediendo el paso a actitudes de mayor incidencia dentro de un orden político impersonal. Esto puede explicar la ausencia de contribuciones notables a la conceptualización sobre

³² Se estaba lejos, todavía, de esa noción de "orden impersonal y privilegiado, legal o constitucional, con capacidad para administrar y controlar un territorio dado", que el pensamiento político moderno occidental asocia a la idea de "Estado". Cfr. Held, David, 1991, p.55

³³ Se puede afirmar que en "la Edad Media...no se encuentra ninguna teoría de la democracia, ni ninguna exigencia de derecho democrático de voto: los levantamientos populares que estallaban de vez en cuando no tienen nada que ver con el voto democrático, porque en aquella época el poder no solía residir en órganos electivos. Donde imperaba el feudalismo, el poder dependía de la posición social, fuese heredada o adquirida por la fuerza de las armas...cuando se...montaban rebeliones contra el orden social de la baja Edad Media...lo que se exigía era una nivelación de las posiciones sociales, y a veces una nivelación de la propiedad, y no una estructura política democrática" C.B. Macpherson, 1991, p.23

formas de gobierno o sobre participación en el mismo, en un período tan extenso, hecho atribuido al predominio de una concepción "negativa" del estado.³⁴

Sin embargo, en este período se cuenta con una interesante reflexión sobre la tiranía, como uno de los temas más tratados en los umbrales del pensamiento moderno, con la distinción clásica entre los tiranos *ex parte exercitii* y los tiranos *ex defectu tituli*. En ambos casos se trata de quienes conquistan el poder *de facto* y lo mantiene según sus propias reglas, en el primero, además, dentro de un ejercicio abusivo del mismo. Estas consideraciones son previas al planteamiento maquiavélico del poder y también de lo que se va a considerar como soberanía, como base inalienable del poder legítimo, reflexiones que aún deberán esperar un tiempo para manifestarse.

De manera más general y descriptiva, se pueden considerar los hechos históricos del Medioevo, las interminables luchas entre príncipes, las revueltas campesinas, dentro del marco de la extensión del comercio y de los mercados, además de las intensas pugnas religiosas, como reiterados intentos de resolver los conflictos que provocaba la falta de distinción entre los alcances y límites del poder.

2.2 Nuevos entramados para la política.

- La "pura" política

De todas maneras, antes de referirse a los cambios en el nuevo orden europeo que llegarán con la tradición liberal, se impone detenerse en las ideas ligadas a la figura de Nicolás Maquiavelo. La recuperación de la antigüedad clásica que se efectúa en el Renacimiento, tiene entre sus efectos el retorno de la imagen del ciudadano libre y participativo del ágora griega. Las ciudades-estado autónomas del Renacimiento comienzan a mirarse y "actualizarse" en los viejos y olvidados modelos, en los de la polis griega y también, en los de la república romana. La confrontación de los reclamos de los ciudadanos con los poderes de los príncipes empieza a constituir uno de los principales núcleos de atención para la época, y para la excepcional intuición de Maquiavelo.

El objeto de observación y de la actividad de este personaje eran los "estados" - "dominaciones que ejercieron y ejercen imperio sobre los hombres"- según comienza el texto de El Príncipe.³⁵ Estados regidos por uno o por varios; principados, en el

³⁴ "En el curso de la filosofía política medieval no hay etapas verdaderamente fundamentales para el desarrollo de la teoría de las formas de gobierno" debido a la "concepción negativa del Estado...la que considera que la tarea esencial del Estado es poner remedio a la naturaleza malvada del hombre, y en la cual el Estado es visto sobre todo como una dura necesidad y es considerado preponderantemente en su aspecto represivo -cuyo símbolo es la espada-; concepción que comparten algunas tradiciones cristianas, y que empieza a decaer con el influjo del iusnaturalismo. Bobbio, 1987, pp.57-59

³⁵ Maquiavelo, El Príncipe, Madrid, Alianza, 1982

primer caso, y repúblicas, en el otro; aristocráticas o democráticas éstas últimas. Observaba que en algunos de los principados hereditarios, se ejercía el gobierno sin intermediarios, en una especie de monarquía despótica. En otros, se hacía con la intermediación de la nobleza. De esta manera, la tripartición clásica de Aristóteles y Polibio, devenía una bipartición, en tanto era una sola voluntad o una voluntad colectiva -aristo o democrática- la que gobernaba. La estabilidad de los estados, por tanto, dependía de que no fueran regímenes intermedios, como en las viejas propuestas de gobierno mixto, en las que la inestabilidad se atribuía al paso de una forma de gobierno a otra.³⁶

Maquiavelo no recurrió a principios "naturales" como fundamento de organización política.³⁷ Por el contrario, ubicó la vida de la polis en un campo autónomo, en tanto acción para conseguir, usar y contener el poder, preocupado por la forma de "establecer cómo pueden gobernarse y conservarse tales principados". El énfasis puesto en esta preocupación principal, desplazando a las consideraciones clásicas sobre las formas de gobierno y su eticidad, abre uno de los primeros y más fructíferos debates sobre la esencia de la política.

Las variadas interpretaciones posteriores a Maquiavelo, en las que el maquiavelismo se ha multiplicado en contradictorias versiones -algunas de ellas posiblemente muy alejadas de lo que pensaba el Florentino- coinciden generalmente en la convicción de que había llegado la hora del nacimiento del estado moderno centralizado, para cuya formación, "estableció los verdaderamente necesarios principios fundamentales", a decir de Hegel.

Conviene destacar el particular interés manifestado por Maquiavelo en el gobierno de los principados nuevos, aquéllos que se han conquistado por virtud, o por fortuna, o por maldad -violencia- o por el consenso de los ciudadanos. Todas éstas, formas legítimas de conquista, si han sido exitosas, y si logran permanecer. Esa permanencia es producto del juego de la virtud-fortuna, que revelan la capacidad del Príncipe para dominar los sucesos, por los medios que sea, con tal de que sean efectivos, en un campo marcado por méritos y acontecimientos y en el que, sin embargo, lo obtenido por virtud es más duradero.

Pero todos estos príncipes -tiranos en alguno de los dos sentidos anteriormente mencionados- son "buenos", si han vencido y conservado el Estado, ya que de esa manera "los medios siempre serán honorables y loados por todos". Así, queda reformulada para este autor la dicotomía clásica entre las formas buenas y malas de

³⁶ Lo relativo al "gobierno mixto" se detallará más adelante, al relacionar las ideas de Polibio con las de Montesquieu y su concepción de la división de poderes.

³⁷ "Ni siquiera menciona el derecho natural...no hay trazas de teología platónica o aristotélica, ninguna referencia a cualquier orden ideal, a cualquier doctrina del lugar del hombre en la naturaleza en la gran cadena del ser, con lo que los pensadores del Renacimiento estaban profundamente preocupados". Berlin, 1983, p.96

gobierno. La política adquiere una nueva carta de ciudadanía, haciendo de lado la ética tradicional y conformando una nueva, regida por la "razón de estado".³⁸

En efecto, el juego de poderes de individuos y facciones se enmarca dentro de unos límites muy claros -su subordinación a los intereses del estado. Los estados mismos, para subsistir, deben practicar una política expansiva, usar la fuerza para contener a los enemigos. Su "razón" debe prevalecer sobre los ciudadanos con el fin de que se establezca plenamente el dominio, se libre de la corrupción y se mantenga la estabilidad del conjunto.

Maquiavelo no duda en preferir una tiranía necesaria si es el precio a pagar para conservar el poder y mantener la estabilidad. Gobernar, más allá de intereses individuales y de prescripciones de moralidad. Frente a los ciudadanos, hombres preocupados y activos en los asuntos públicos, y no sólo los ricos y los nobles, sino todos los hombres "virtuosos", la figura del Príncipe, disponedor y organizador de la fuerza, déspota ingenioso que hace prevalecer su visión de las cosas y del orden que debe prevalecer, utilizando, para tal propósito la defensa del culto religioso.³⁹

El pensamiento de Maquiavelo constituye un hito imprescindible para una concepción moderna de la política, entendida como ejercicio de la administración de la polis dentro del marco de juegos y formas marcados por una racionalidad propia y secular.

Conviene hacer un paréntesis dentro de estas consideraciones, para referirse al tema de la "soberanía", introducido por Bodino, tan vinculado a futuras concepciones políticas. Entendida como "poder absoluto y perpetuo de un estado", sus características serán, valga la redundancia, lo perpetuo y lo absoluto, no en tanto ese poder sea ilimitado, sino en cuanto el soberano no puede estar sujeto a sus propias leyes -se entiende las positivas. Para este autor, además de las leyes fundamentales del estado, existen las referentes a las relaciones privadas, a las cuales todos están sujetos, cualquiera que sea la formas de estado -monarquía, aristocracia y democracia.

El poder soberano, dentro de esta concepción, es el poder de hacer las leyes. Así, un estado democrático sería aquel en el que el pueblo legisla -de manera exclusiva, ya que la soberanía es indivisible. No es, sin embargo, que Bodino esté proponiendo otra forma de "gobierno mixto" sino que introduce la distinción entre formas de estado y formas de gobierno, entre titularidad y ejercicio del poder. Dentro de ese marco "el régimen puede ser monárquico, pero con gobierno democrático" (Bobbio, 1987, pp. 81, 86) Esta distinción va a ser tomada en cuenta más tarde en la concepción rousseauiana de "república", que conjunta soberanía popular intransferible, con ejercicio del ejecutivo, que puede estar a cargo de uno, varios o muchos.

³⁸ "Daga dentro del cuerpo político del Occidente ...herida que sólo Hegel podría saber cómo curar" Berlin, Isaiah, *op.cit.* p 92

³⁹ "Un instrumento social indispensable, un cemento muy útil". Berlin, 1983, p.97

- El poder del gran controlador.

Hobbes coincide con Bodino en concebir la soberanía como algo absoluto e indivisible. El poder soberano no conoce leyes.⁴⁰ Tales reflexiones tienen como marco la disputa entre la corona y el parlamento en Inglaterra, y la subsiguiente guerra civil. El origen de tales luchas, así como sus trágicos resultados se encuentran -piensa Hobbes- en el natural egoísmo humano, dada la inevitable escasez de muchas cosas buenas.⁴¹ Sin embargo, considera que podrían evitarse, si ese egoísmo se cambiara por una convicción humanista universal -en el sentido, por ejemplo de seguir la sentencia de no hacer a los demás lo que no se haría a uno mismo- lo que haría posible los renunciamientos necesarios para la paz y la seguridad, lo que podría superar el "*bellum omnium contra omnes*"

Para conseguir tal fin consideró necesaria la obediencia a un poder absoluto. Una vez que se establecen relaciones de poder entre el soberano y sus súbditos, el campo de lo privado -el estado de naturaleza- se funde en las relaciones con el poder público absoluto. Dado también que la propiedad privada existe anteriormente al estado, es éste quien, con su fuerza indivisible, la garantiza.

La clásica división de las formas de gobierno y sus opuestos ya no tienen sentido. Según Hobbes, son únicamente denominaciones u opiniones de los adversarios del gobierno. Dentro de esa concepción, "tirano es un rey que no cuenta con nuestra aprobación; el rey es un tirano que tiene nuestra aprobación". Y ¿cómo se obtiene ese poder? Hobbes considera la guerra como un duelo. El que gana tiene la razón. El perdedor se somete y justifica el poder -tiranía *ex contractu* -.

Como en el transcurso del estado de naturaleza al estado civil: para evitar el estado de guerra de todos contra todos, se delega en una autoridad la capacidad de obligar a todos por igual a cumplir lo pactado. "El estado surge de un pacto". Así como el vencido, para conservar la vida, renuncia a su libertad y se somete al vencedor -el *pactum subjectionis*- a cambio de obtener su protección, los hombres renuncian a la fuerza privada, se someten a la protección del estado civil para garantizar su vida. La ficción de Hobbes es un primer intento de establecer un gobierno representativo. A su manera, enfatiza la capacidad de que los individuos "libres e iguales", puedan establecer, por consenso, un pacto que regule y legitime el tipo de gobierno que han decidido darse.⁴²

⁴⁰ Si las "leyes positivas son para los súbditos mandatos que deben ser obedecidos absolutamente, las leyes naturales son para el soberano solamente reglas de prudencia" (Bobbio, 1987, p.96)

⁴¹ Si algo une a Maquiavelo con Hobbes, es el convencimiento de que "el argumento a motivo de la preservación de uno mismo automáticamente se impone ante todos los demás". Berlin, 1969, p.136

⁴² Thomas Hobbes "individualista intransigente" es, sin duda, uno de los precursores del liberalismo inglés. Por lo menos, negativamente. Su "artificio de asociación civil" proyecto o utopía, es fuente para una concepción del estado, terreno en donde entrará sus raíces la tradición liberal. En su concepción de una "libertad igual para todos los hombres en su estado natural", así como en su "firme rechazo del derecho a la autoridad política por razones puramente

- El control de los controladores.

En una de las primeras versiones sobre el derecho de los individuos, Locke formulará la famosa objeción a la postura de Hobbes, de confiar el supremo poder a un soberano indivisible. Sería como confiarse a los leones para no ser dañados por los zorros.⁴³ De esa manera es Locke el iniciador de la postura liberal en un punto capital para esta tradición, el de la relación estado-individuo, como también para las sucesivas versiones de "sociedad civil".⁴⁴ Como continuador de la corriente de pensamiento que atribuye al contrato la significación de que, en definitiva, el poder pertenece al pueblo, Locke considera que es esto lo que le da el derecho a la resistencia.

Si la revolución inglesa ha impuesto límites constitucionales a la corona, queda claro lo que a ésta corresponde como función principal: la defensa de la libertad y la propiedad de los ciudadanos, limitadas únicamente por la ley natural -la ley divina en tanto comprendida por la razón -.⁴⁵

La soberanía reside en el pueblo -en esto coincide con Hobbes- pero, en tanto es transferida al legislativo, siempre con la finalidad de garantizar la vida, propiedad y libertad de los gobernados. Para Locke, el derecho a la propiedad es anterior tanto al estado como a la sociedad, ya que sin ella no es posible la independencia personal. Los ciudadanos pueden, sin embargo, cambiar a sus delegados o prescindir de ellos y aún, si fuera necesario, del propio gobierno.

hereditarias", se encuentra la cercanía de Hobbes con el liberalismo, aunque no incluyó la perspectiva meliorista de esta tradición. Únicamente "precursores (junto con Spinoza) del liberalismo, porque no compartieron la fe liberal (o la ilusión) de que la libertad y la razón pueden llegar a convertirse en la regla entre los hombres". Gray, 1992, pp. 25 y ss.

⁴³ "Es como si los hombres, al abandonar el estado de naturaleza y entrar en la sociedad hubieran convenido que todos, salvo uno, se hallarían bajo la sanción de las leyes; pero que el exceptuado retendría aún la libertad entera del estado de naturaleza, aumentada con el poder y convertida en disoluta por la impunidad. Ello equivaldría a pensar que los hombres son tan necios que cuidan de evitar el daño que puedan causarse motetas o zorras, pero los contenta, es más dan por conseguida seguridad, al ser devorados por leones." Locke, 1941, p. 58.

⁴⁴ "Siempre que cualquier número de hombres de tal suerte en sociedad se junten y abandone cada cual su poder ejecutivo de la ley de naturaleza, y lo dimita en manos del poder público, entonces existirá una sociedad civil o política...por ello autorizará a la sociedad o, lo que es lo mismo, al poder legislativo de ella, a someterle a la ley que el bien público de la sociedad demande...y ello saca a los hombres del estado de naturaleza y les hace acceder al de república." Locke, 1941, p.55 "Para Locke "el gobierno civil, en oposición a la tiranía o al despotismo, debe estar fundamentado en un contrato y en su consentimiento" (Arblaster 1991, p.58).

⁴⁵ "Estableció adecuadamente la naturaleza la medida de la propiedad, por la extensión del trabajo del hombre y la conveniencia de su vida. Ningún hombre podía con su trabajo sojuzgarlo o apropiárselo todo, no podía su goce consumir más que una partecilla...y así entiendo que es facilísimo concebir, sin dificultad alguna, cómo el trabajo empezó dando título de propiedad sobre las cosas comunes de la naturaleza... El fin, pues, mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad; para cuyo objeto faltan en el estado de naturaleza diversos requisitos". Locke, 1941, pp.21-79

En un atisbo de la moderna división de poderes, Locke propone límites al poder absoluto, convencido de que no es conveniente que los que ejecuten las leyes sean los mismos encargados de elaborarlas. De ahí su defensa de la monarquía constitucional: distinción de las funciones del estado: ejecutiva y legislativa; el pueblo representado en el parlamento, y éste delegando el poder en el monarca; monarquía constitucional con una asamblea parlamentaria, encargada de la elaboración de las leyes. El consentimiento de los ciudadanos inicia ese pacto de gobierno, modificable sólo en caso de evidente tiranía, situación que legitimaría la rebelión.⁴⁶

De esta manera Locke señala los fundamentos del constitucionalismo inglés, tal como se estableció y desarrolló luego en el siglo XIX, en tanto el estado salvaguarda las libertades del ciudadano para que éste consiga sus objetivos privados, los cuales conoce mejor que nadie. Los elementos centrales de la tradición liberal quedan de esta manera ligados a postulados políticos en una síntesis de extraordinaria fuerza, de acuerdo a las realizaciones posteriores que van a vulnerar el absolutismo y dar lugar a regímenes democrático-parlamentarios en Inglaterra y más allá de sus fronteras.⁴⁷

El pensamiento de Locke, sin embargo, no llegó a considerar la necesidad de elecciones periódicas, ni tampoco a proponer el sufragio universal. La extensión del concepto de "pueblo" sin distinciones de clase, sexo o credo no constituyó un núcleo de su atención. El ejercicio del gobierno se debía ejercer con el consentimiento de "todos" los considerados ciudadanos con derechos.⁴⁸

⁴⁶ "Entendiéndose que él reúne en sí todos los poderes, el legislativo y el ejecutivo, en su persona sola, no es posible hallar juez, ni está abierta la apelación a otro ninguno que pueda justa, imparcialmente y con autoridad decidir." Locke, 1942, p.56.

⁴⁷ "Entiendo, pues, que el poder político consiste en el derecho de hacer leyes, con penas de muerte, y por ende todas las penas menores, para la regulación y preservación de la propiedad; y de emplear la fuerza del común en la ejecución de tales leyes, y en la defensa de la nación contra el agravio extranjero; y todo ello sólo por el bien público". Locke, 1941, p.2 Por su segundo Tratado de Gobierno, "los elementos centrales de la visión liberal cristalizaron... por primera vez, en una tradición intelectual coherente expresada en un poderoso movimiento político... (la) proposición de un gobierno parlamentario, regido por la ley, en oposición al absolutismo monárquico, aunado al énfasis en la libertad de asociación y la propiedad privada" Gray, op.cit. p.31.

⁴⁸ Sin embargo, la noción lockeana de "gobierno por consenso no es democracia, (puesto que) el pueblo puede admitir cualquier forma de régimen civil o constitucional que desee" Arblaster, 1991, p.56.

- Gobierno mixto y división de poderes.

Ya Aristóteles había acordado a la "clase media" un papel especial, como mediadora de conflictos. Lo que caracteriza a la *politia* es su capacidad de permanecer, como la virtud, en el medio. Esto fue visto por Polibio, desde el siglo II a.C. como la mejor fuente de estabilidad política.

A finales del siglo XVII, el Barón de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, se convenció de la necesidad de un gobierno constitucional, como elemento central para garantizar los derechos de los individuos. Su preocupación central fue buscar las leyes que determinarían la formación y el desarrollo de las sociedades, en tanto "relaciones necesarias derivadas de la naturaleza de las cosas". Montesquieu admiraba a la antigua Grecia, sobre todo por su concepto de ciudadanía activa, pero no consideraba que fuera una experiencia repetible en los tiempos modernos.

En su época se habían establecido estados extensos, cuya complejidad se había incrementado gracias al florecimiento de la economía de mercado. Siendo difícil "que el mundo inteligente se halle tan bien gobernado como el mundo físico", pensó que eran necesarias leyes positivas para normar las relaciones entre los estados, o entre gobernantes y gobernados, o entre los mismos ciudadanos. Dada la "despersonalización" del poder en los grandes estados, su centralismo, burocracia, las desigualdades y la variedad de intereses a conseguir por los ciudadanos, los pueblos debían regirse por representantes.

A las formas de gobierno monárquicas y republicanas, Montesquieu añade la despótica, definida en los mismos términos en que tradicionalmente había sido descrita la tiranía, (Bobbio, 1987, p.127) *ex parte exercitii*, gobierno de uno solo "sin leyes ni frenos", cuyo "resorte" es el temor. La vieja armonía que Polibio invocaba entre aristocracia, monarquía y pueblo -Montesquieu la hacía girar alrededor de la aristocracia, como mediadora entre los otros dos componentes- lo que vendría en un gobierno "virtuoso", no tanto por la calidad de los responsables cuanto por el conjunto de frenos y equilibrios a que deberían sujetarse el monarca y el parlamento.

El primero, abocado sobre todo a la acción; el segundo, a la deliberación. El parlamento también dividido en dos cámaras: la de los aristócratas y la de los elegidos del pueblo, ejerciendo ambas un mutuo control. El poder judicial, definitivamente, quedaría separado del ejecutivo. Derecho natural o contrato social cedían su lugar al gobierno constitucional; la organización misma de los poderes, más que la rebelión, era el arma efectiva contra los abusos del poder.

La referencia al sistema constitucional inglés -que para Montesquieu era una perspectiva modélica- lo llevará a plantear un sistema de representación que equilibre división de poderes. Para que "el poder pudiera controlar al poder" era necesario que se delimitaran claramente el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Frente al despotismo,

que para este autor es la verdadera forma "mala" de gobierno, la moderación, para la cual es "preciso combinar las fuerzas, ordenarlas, templarlas, ponerlas en acción... (ya que) la libertad política se encuentra en los gobiernos moderados".

Sin embargo es preciso señalar que frente a la posibilidad de remover a los representantes o cambiar las formas de gobierno si así interesara a los ciudadanos -previsión aceptada por Locke- Montesquieu prefiere la inamovilidad de los representantes y del esquema de gobierno, poniéndose de lado de la ley y, en definitiva, del monarca, como único con poder de disolver la asamblea.

La influencia de las ideas del Barón en el perfeccionamiento del constitucionalismo liberal fue muy grande. Las primeras constituciones escritas que vieron la luz, la norteamericana -1776- y la francesa -1791- fueron fruto de esta inspiración.⁴⁹

2.3 Nuevos ámbitos para la democracia

Uno de los padres del constitucionalismo norteamericano fue James Madison, cuyo pensamiento se recoge claramente en los escritos aparecidos en 1788 en *The Federalist*. Considerado como uno de los abogados de la democracia, Madison es, curiosamente, un fuerte crítico de las posturas clásicas de la democracia republicana. Su principal preocupación se centraba, más bien, en el problema generado por la desigual distribución de la propiedad y la lucha de intereses entre propietarios y no propietarios, situación que en su opinión era inmodificable, dada la tendencia "natural" de los seres humanos para reproducir los patrones de desigualdad.

Como Hobbes, Madison encuentra egoísmos y apetitos en la base de las motivaciones políticas. Las pasiones e intereses permean las decisiones en el funcionamiento de las democracias "puras" -como llama a la democracia directa de tipo ateniense. Madison tuvo siempre como marco de sus reflexiones políticas el enorme y poderoso estado norteamericano; cifraba en las posibilidades del cambio electoral la forma de protegerse de la tiranía y de prevenir la violencia de la lucha entre facciones. De ahí su preocupación -dada la inevitabilidad del surgimiento de éstas- de contenerlas, regularlas, de hacer compatibles sus intereses.

Como Constant, y otros liberales clásicos, la visión de Madison es que "la libertad individual y la democracia popular mantienen una relación contingente, pero no necesaria" (Gray, 1992, p.46) Con estos supuestos, consideraba la posibilidad de que, por la vía electoral, los ciudadanos pudieran cambiar a sus representantes. Fiel a las ideas de Montesquieu, creía en la división de poderes, pero añadiendo el uso regular de las urnas electorales, dentro de una estructura política de tipo federal.

⁴⁹ "Prototipo del constitucionalismo liberal en el sentido clásico y estricto de la expresión...El liberalismo lockeano fue trasplantado al nuevo mundo y produjo allí la primera democracia moderna" (Sarteri, 1989, pp.450 y 466)

Consideraba que para prevenir la posibilidad de que se imponga la "tiranía de la mayoría", era preciso constituir un cuerpo electoral muy amplio, de acuerdo a principios de representatividad, acordes a "una república extensa". La diversidad social presente en el aumento de facciones produce la fragmentación suficiente para evitar la acumulación del poder, si bien dentro de esa ciudadanía ejercida a través de tantos grupos, grandes y pequeños, se excluía generalmente a los no propietarios y a las mujeres.

Las ideas de Madison ejercerán poderosa influencia en los planteamientos de democracia "pluralista", surgidos en el mismo espacio geográfico a mediados del presente siglo.

De esta manera se puede considerar "cerrado" un complejo recorrido hacia la concepción moderna del marco de ejercicio del poder. La dialéctica entre lo fáctico y lo legítimo, entre la eficacia del poder y la prevención de ser aplastado, la lucha por establecer un equilibrio entre lo público y el espacio creciente de lo privado dieron frutos concretos, expresados en la posibilidad de afianzar sistemas con división de poderes y juegos de facciones. Dentro de la teoría de las formas de gobierno, el avance es sustancial. Para los liberales más recalcitrantes -como se verá luego- todavía es bastante ilusorio, ya que lo que se ha ido constituyendo es un ente nunca suficientemente limitado. Para los demócratas más radicales, un marco que no atiende las desigualdades fundamentales y que, peor aún, puede acentuarlas y perpetuarlas.

Para la concepción democrática que se impondrá a partir del siglo XIX, es la matriz necesaria, frente a la cual puedan comprenderse y rebatirse sus realizaciones, el marco para el predominio de la libertad de los modernos.⁵⁰ Se había establecido el gobierno representativo -o por lo menos funcionaba en Inglaterra- periódicamente se elegía y se revocaba al ejecutivo y a las asambleas legislativas, a las que se supeditaba el ejército y la administración. Quedaba la difícil tarea de delimitar a cuántos ciudadanos correspondía el derecho al voto.

3.- Cobijarse frente al estado.

Así pues, en el recorrido que llega a los siglos XVII y XVIII quedaron planteados temas centrales tanto para la teoría política como para la evolución futura de las

⁵⁰ La libertad como "derecho de cada hombre de atenderse únicamente a la ley,...de no ser arrestado, juzgado, sentenciado a muerte o molestado...por el capricho de uno o más individuos,...de expresar sus propias opiniones, de dedicarse a sus propios asuntos, de ir y venir, de asociarse con otros...de influir en la administración del Estado, ya sea designando a todos o a algunos de sus funcionarios...prestando asesoría o planteando sus demandas y peticiones, las cuales las autoridades están obligadas en mayor o menor grado a tomar en cuenta...entre los modernos...el individuo, independiente en su vida privada, es, aún en los estados más libres, un soberano sólo en apariencia. Su soberanía está restringida, y casi suspendida, y si una y otra vez la ejerce, lo hace sólo para renunciar a ella" (Constant, *Libertad Antigua y Moderna*, en Gray, 1992, p.45)

concepciones democráticas: los fundamentos del estado moderno -las propuestas para fortalecerlo y las advertencias sobre ese peligro- conspicuamente desarrollados en los argumentos de Maquiavelo, Hobbes y Locke. Sobre esas bases se expandió la tradición liberal, centrada en los requerimientos de libertad política individual y su traducción en formas legales de igualdad que posibilitaran a los considerados ciudadanos ser defendidos en sus intereses, tanto de los demás ciudadanos como, sobre todo, del mismo estado.

Los ciudadanos eran ya más numerosos y las mujeres habían ido reclamando y consiguiendo el reconocimiento a sus derechos ciudadanos, dentro de una constitución que les garantizaba la igualdad política en el ejercicio de sus libertades. Funcionaban los poderes del estado, diferenciados y -siempre en el modelo- celosos de sus competencias y de sus equilibrios. Esto había supuesto un desarrollo de la sociedad civil, con un alto grado de autonomía. Había supuesto también un ciudadano informado, que participaba en la política no sólo para defender sus intereses sino también para lograr un desarrollo personal armónico. Su actividad no debía limitarse al voto sino a otras actividades políticas y a desempeños de tipo judicial.

Todo lo anterior había sucedido a la construcción del estado-nación, como extensa red de relaciones que formaban poderes impersonales, cuyo ejercicio y división había quedado establecido legalmente. Tal complejidad funcionaba sobre una economía de mercado competitiva, cuyas leyes el estado garantizaba, presionado por los ciudadanos poseedores que trataban de reducir al mínimo su intervención en los mecanismos económicos que se suponían y se querían autónomos. De esta manera la vida privada podría mantenerse al margen de indebidas ingerencias, particularmente en períodos revolucionarios o de intensas luchas sociales. La producción de bienes y mercancías, ligada a la constitución del mercado libre, comenzaba a establecer fronteras más extensas que las del mismo estado.

Estado moderno y democracia liberal van a ir conformando una especial unidad. En efecto, la igualdad de derechos de los individuos ante la ley, como requisito de una plena ciudadanía, y los postulados de un pleno desarrollo personal, como disfrute de libertades básicas, debía conjuntarse -en lo político- con el derecho a un voto también igual. La libre expresión, asociación, y creencia, así como la persecución de objetivos en la vida privada se pretendían ejercidos dentro del marco de libertad e igualdad establecido por la ley. Todos estos elementos, sin ser todavía la democracia liberal, la preanunciaban y preparaban.

Esto hizo surgir cuestiones nuevas, y forjó el primer contexto moderno de democracia liberal, cuyas realizaciones cristalizarán en Europa y allende el Atlántico.⁵¹

⁵¹ "Las franquicias democráticas no se implantaron hasta que no se hallaban firmemente establecidas la sociedad liberal y el Estado liberal. La democracia llegó como colofón". Antes de que el derecho al sufragio, en tanto forma para establecer o quitar gobiernos se extendiera, "las instituciones y la ideología del individualismo liberal estaban ya firmemente establecidas". Macpherson, C.B.,

Dos concepciones marcaron entonces su desarrollo: una que enfatizaba el papel de la democracia como brazo protector frente al estado, en la defensa de los intereses individuales. Los derechos ciudadanos -conceptualizados como tales- fueron progresivamente consignados en la Constitución, en particular el derecho a la libre expresión, asociación y creencias, así como la persecución de metas en la vida privada, dentro de un marco de libertad e igualdad. Esto había supuesto la representación de los ciudadanos en el parlamento y la celebración de elecciones para la designación de los representantes.

De esta concepción brotó una segunda, que insistía en la importancia del ejercicio de una ciudadanía fuertemente informada en los asuntos públicos, haciendo del citado ejercicio -no sólo de la defensa de los propios intereses- una de las formas privilegiadas de desarrollo personal. Esta nueva concepción marcará la cumbre de la visión clásica del liberalismo democrático, siendo su correlato institucional el funcionamiento del gobierno representativo.

La participación ciudadana quedaba estipulada por el progresivo establecimiento del sufragio universal -o por lo menos el de todos los varones adultos- para que de esta manera los grupos que competían por el poder, y los ciudadanos que ejercían su voto (secreto), dirimieran sus conflictos dentro del Parlamento -progresivamente diferenciado de la burocracia y de sus instancias especializadas -.

3.1 Hacia el sufragio de los iguales

- El horizonte liberal.

Referirse a la naturaleza del liberalismo y a su evolución a través de estos últimos cuatro siglos es una tarea compleja. Para eso es preciso ubicar sus características dentro de la perspectiva de los hechos históricos que marcaron las "crisis de la modernidad", en particular la caída del régimen feudal en Europa -siglos XVI y XVII- las revoluciones francesa y norteamericana, las vicisitudes de las corrientes socialistas y democráticas en la segunda mitad del siglo XIX.

Aunque han aparecido elementos liberales en algunos de los autores hasta ahora analizados, su pleno funcionamiento no puede ser ubicado sino a partir del siglo XVII. En todas las variantes de esta tradición se encuentra una concepción moderna de hombre y de sociedad caracterizada por ser individualista, en cuanto preconiza la primacía moral de la persona; igualitaria, confiriendo el mismo status moral a todos los individuos; universalista y meliorista.⁵²

1968, p.13 y 1991, p.35

⁵² "Como corriente política y tradición intelectual, como un movimiento identificable en pensamiento y práctica, el liberalismo no es anterior al siglo XVII... (es una) tradición única, no dos o más tradiciones ni un síndrome difuso de ideas". Gray, 1992, pp.11-13

Sin entrar en el debate sobre las características y valores de la libertad -en particular su condicionamiento en función de factores sociales y políticos- y de si tales límites sólo pueden ser establecidos en beneficio de la libertad misma, conviene precisar a qué se refiere la libertad del liberalismo. Es fundamentalmente la libertad negativa, la libertad "natural", entendida como un valor irrenunciable, prioritario y absoluto. (Jáuregui, 1994, p.38) La libertad "de los modernos", en tanto "disfrute apacible de la independencia privada".⁵³

La relación del liberalismo con la democracia se configuró desde el principio como una relación difícil. Habiéndola precedida, efectuó con ella algo que pareció ser -en un primer momento- un matrimonio de conveniencia. La alianza entre liberalismo y democracia fue producto de una larga lucha, en torno a una clara diferenciación entre los campos político y social. El primero centrado en la preocupación por las formas -en particular las del estado- y lo procedimental en el establecimiento de las mismas. Lo social, referido más bien a la preocupación por los contenidos. En la "fusión" que se dio históricamente, el elemento fusionante fue la libertad del liberalismo, "elemento intrínseco" de la democracia liberal.⁵⁴

Una libertad política generadora de igualdad democrática. En concreto, cuando se dice que el liberalismo es anterior a las expresiones de democracia liberal, se quiere significar que sus instituciones e ideología precedieron a la expansión del sufragio, como forma de imponer o derrocar gobiernos, lo que constituye el fenómeno distintivo de la primera forma de democracia liberal, la que ha sido denominada "protectora". (Macpherson, 1991; Held, 1987)

- "Felicidad para el mayor número".

Por medio de este principio, Jeremy Bentham pretendió efectuar una reforma de la ley inglesa. Su teoría -el utilitarismo- partía de nociones que identificaban el bien y el mal con el placer y el dolor. En ella, como fin último para individuos y colectividades, Bentham propuso maximizar el placer -la felicidad- y minimizar el dolor, objetivos

⁵³ Constant, B., 1989, p.268

⁵⁴ Si a la "democracia le preocupa la cohesión social y la igualdad distributiva...el liberalismo valora la eminencia y la espontaneidad...gira en torno al individuo". El liberalismo es ante todo la técnica de limitar el poder del Estado...la democracia, la inserción del poder popular en el Estado...lo que la democracia añade al liberalismo es al mismo tiempo una consecuencia del liberalismo, puesto que la libertad es "elemento intrínseco" de la democracia liberal, no de la democracia en sí, en tanto es libertad para el ciudadano de la opresión del Estado...libertad política...requisito *sine qua non* de todas las libertades igualdades positivas". La democracia liberal se entiende como "la igualdad a través de la libertad", y no al revés, lo que podría ser lógicamente plausible, más no empíricamente, ya que la "libertad del liberalismo y la igualdad de la democracia se relacionan entre sí procedimentalmente en ese orden...(pues) desde la igualdad no somos libres de regresar a la libertad". En resumen, " el Estado democrático...es el Estado constitucional liberal...la democracia política se funde con el liberalismo y ha sido, en buena parte, sustituida por él" (Sartori, 1989, pp.450-478)

concretos que supuso socialmente alcanzables. Alejado de concepciones filosóficas sobre derechos naturales y contratos sociales, más cercano a las visiones científicas de su tiempo acerca de las motivaciones hedonistas de la conducta humana. Jeremy Bentham y su colaborador y socio John Mill, buscaron una vía para hacer gobernable la sociedad, que superara la natural propensión de los hombres y de los grupos a someter a sus gustos a todos los demás. Para eso postularon la necesidad de reconocer derechos "legales".⁵⁹

Bentham supeditaba la libertad a la consecución de la felicidad, convirtiéndola de fin en medio, lo que constituía una herejía para el pensamiento liberal clásico y los supuestos del constitucionalismo inglés. La meta era construir "una especie de república democrática y filantrópica en cuyo seno la eficacia y la felicidad de todos (fuera) el producto de instituciones cuya tarea (fuera) medir y prever la conducta de cada cual".⁵⁹ La necesidad de obtener la máxima felicidad experimentada por todos y cada uno de los individuos, una vez restado el dolor, se constituyó en propuesta de principio básico de igualdad inicial en dicha sociedad.

Bentham no veía la necesidad de que hubiera leyes que alentaran al hombre a producir. La búsqueda de la abundancia se daba por descontada, es natural, ya que los deseos de los hombres son infinitos. Por supuesto que para eso era preciso "una porción de riqueza", correspondiente a cada "porción de felicidad", y la posibilidad de obtener poder sobre los demás, ya que "la relación entre la riqueza y el poder es estrechísima". Sin esto, creía Bentham, era mejor "decir adiós a la política y a la moral".

Mill pensaba de manera semejante, poniendo como base del gobierno -puesto que lo era de las leyes que rigen a la naturaleza humana- la búsqueda de poder sobre los demás. ¿Qué leyes podrían impedirlo, logrando la mejor armonía entre deberes y derechos, o mejor aún, logrando la mayor felicidad para la mayoría? Serían -y en esto coincide con Bentham- leyes que aseguren la subsistencia del trabajador, dándole seguridad sobre los frutos de su trabajo. Si bien entendía que el máximo de felicidad implicaba que todos pudieran tener igual riqueza, frente a la realidad existente, las leyes debían garantizar la propiedad individual, pues si no, nadie trabajaría.

En la época en que estos autores escribían, ya se había desarrollado una clase no poseedora que tenía que vender su fuerza de trabajo para subsistir. Se empezaba a perfilar una nueva "mayoría", con intereses crecientes en la participación política, a pesar de su paulatina marginación de los beneficios de las nuevas formas de producción y de distribución de los bienes. Entre la igualdad y la seguridad la ley no elige, "la igualdad ha de quedar en segundo lugar", pues "con respecto a la masa de

⁵⁹ Ya que "si un derecho es sólo un derecho natural, los tribunales no tienen que imponerlo y, por tanto, no es un derecho en absoluto. El término "derechos naturales" sólo quiere decir una cosa, y es que quienes los reivindican querrían que se convirtieran en derechos legales, que, por tanto, se podrí'an hacer valer". Belaval, Yvon, 1990, pp.339-343

⁵⁴ Châtelet, F., Duhamel, D. y Pizier Kouchner, E., 1987, p.106

la sociedad ya existente...debe mantenerse su distribución tal como está efectivamente establecida".⁵⁷

- Sufragio democrático para casi todos.

Para lograr esos objetivos, era necesario un sistema político que eligiera gobiernos -o más bien legisladores- que a la vez que protegiera a los ciudadanos de los abusos de aquéllos, mantuviera a la sociedad de libre mercado. De esta manera, la teoría del utilitarismo relacionaba las nuevas exigencias sociales con el establecimiento del sufragio democrático, en una concepción, sin embargo, muy restrictiva de éste. Era importante definir quiénes tenían derecho al voto, lo que a finales del siglo XVIII quedó prácticamente reservado a los propietarios de casas, pagadores de impuestos, con exclusión de los pobres, iletrados, dependientes y mujeres.

Más tarde, en 1817, Bentham propuso un sufragio "prácticamente" universal, pero todavía excluyente -menores, iletrados, mujeres- y en 1820, el sufragio de los varones. Mill, por su lado, presentó en ese mismo año una argumentación basada en el egoísmo, al que consideraba como elemento rector de la naturaleza humana, que no obstante, llevaría a la propuesta del sufragio universal, en tanto la falta de voto implicaría falta de poder político, y por tanto, carencia del ciudadano frente al poder del estado.

De tal propuesta excluía, sin embargo, a las mujeres, a los hombres menores de cuarenta años y a los más pobres de los mayores a esa edad, ya que todos ellos estaban "representados" en los intereses de los demás votantes. Quedaban excluidas diez doceavas partes de la ciudadanía adulta.

Pero con esto, Mill afectaba a la pequeña clase terrateniente adueñada del poder, que cedía a estas propuestas por el peligro de revuelta que podría derivarse de no hacerlo. Era preciso que el negocio del gobierno, el de los ricos, fuera obtenido por las buenas -porque de todas maneras lo obtendrán. "El único medio bueno de obtenerlo es por sufragio libre del pueblo".⁵⁸ Con estas ideas -y también la presión de una clase obrera más numerosa y más exigente- se fueron precisando otras exigencias ligadas al sufragio, como la periodicidad de las elecciones, el voto secreto y el goce de algunas libertades, en particular, la de prensa. No parecía necesario tener que ir más lejos, habida cuenta de que "los trabajadores seguirán siempre la orientación del 'sector más avanzado de la comunidad', es decir, la clase media industrial".⁵⁹

⁵⁷ Principles of the Civil Code, Parte I, Cap. II, Ogden p. 120 y 119. En ese contexto, lo que interesaba a Bentham, dice Macpherson, no era sino "explicar la sociedad capitalista de mercado". Citas tomadas de Macpherson, 1991, pp. 43-46

⁵⁸ "On the ballot", Westminster Review, julio de 1830; tomado de Macpherson, C.B., *op. cit.*, p. 55

⁵⁹ Sabine, 1987, p. 511. "La democracia evolucionó desde su sentido original de gobierno en favor de los intereses de una clase, al de gobierno en interés de todo el pueblo, más allá de toda idea de clase" Macpherson, 1988, p. 14

En este primer modelo de democracia liberal -la democracia "protectora"- lo político queda restringido al mundo del gobierno y de sus instituciones (Held, 1991). La esfera de lo privado y de la organización económica salen del ámbito de su incumbencia. En ella el estado aparece como árbitro dentro de una sociedad civil de libre intercambio, lo cual permite a los individuos -sobre todo a los propietarios- perseguir sus intereses prácticamente sin interferencias.⁶⁰ De acuerdo con este esquema, los gobernantes deben rendir cuentas periódicamente ante el electorado de las tareas que éste les ha encomendado. El gobierno democrático preserva a los ciudadanos de la opresión de los administradores o del mando despótico de personajes o grupos en el poder.⁶¹

El encuentro de liberalismo y democracia -y su realización en períodos históricos que impusieron sistemas económicos que han perdurado hasta la fecha- dejaba abiertas cuestiones relativas a los presupuestos éticos de igualdad y a los requerimientos de diferentes y mayores posibilidades de participación en las formas de gobierno. Dentro del marco de un gobierno representativo, el asunto político central había resultado, por supuesto, determinar los límites del derecho al voto.⁶²

3.2 Ciudadanía como realización democrática

Sin embargo, las relaciones entre democracia y liberalismo alcanzaron su máxima expresión con J.S.Mill. La exaltación del individualismo -en un sentido de autorealización- así como la insistencia en la necesidad de imponer frenos al estado, mediante la redefinición de sus funciones, y por último, las consideraciones sobre la relación de las minorías con las mayorías adquieren con este autor, una versión democrática particular, la más lograda dentro de esta tradición.⁶³

⁶⁰ Macpherson ve en la aceptación de una sociedad dividida en clases el hito que marca la división entre las formas de democracia "preliberal" y la liberal que aparece en el siglo XIX. Este autor ubica en el funcionamiento de una sociedad capitalista de mercado el marco para un modelo de hombre -"maximizador de utilidades", en el sentido que le atribuye Bentham. De esa manera considera la democracia protectora como el "modelo fundador de la democracia para una sociedad moderna industrial". *Ibidem*, p.36

⁶¹ La democracia así concebida es el "requisito lógico para el gobierno de una sociedad liberada del poder y la tradición absolutista, en la que los individuos tienen deseos ilimitados, forman un cuerpo de consumidores de masas y se dedican a maximizar su satisfacción privada" (Held, 1991, p.90).

⁶² Si la democracia es "una calidad que impregna toda la vida y todo el funcionamiento de una comunidad... o si se prefiere... un tipo de sociedad, todo un conjunto de relaciones recíprocas entre la gente que constituye la nación o la unidad de que se trate", en sus ciento cincuenta años de existencia y conceptualización, ha unido a ese principio ético su realización como democracia en una sociedad capitalista de mercado, y en ese sentido, "en todo análisis realista, los dos sentidos se funden". Esto "no es en sí mismo motivo para que forzadamente se haya de limitar para siempre a esas sociedades el principio ético clave del liberalismo: la libertad del hombre y de la mujer para realizar sus capacidades humanas". Macpherson, 1991 p.10.

⁶³ "Pregunta una sociedad en la que se diran las máximas oportunidades a los individuos, y en donde podrían formarse sin interrupción nuevas élites" Chatelet, F. *et al*, 1987 p.106 "Antes de que la democracia hiciera su aparición en el mundo occidental llegaron la sociedad y la política de la libre opción... la sociedad mercantil con su política correspondiente... el principio de la libre opción... plena libertad para elegir su religión, su forma de vida, sus cónyuges, su trabajo". Macpherson, 1968, p.15

Las condiciones en que la revolución industrial estaban dejando a las masas -así como la amenaza que la conciencia de esta situación en la clase obrera comenzaba a significar para la clase propietaria- fueron condicionantes para que el modelo de democracia "protectora" cediera su lugar a otra concepción democrática -diferente en grado, pero no en esencia- a la resultante de las versiones de Bentham y de Mill.

- Una democracia "con rostro humano".

El efecto causado por el informe de la Comisión Real -1841- sobre las condiciones de trabajo en las minas de carbón había causado gran conmoción en la sociedad inglesa, provocando que se empezaran a difundir ideas "colectivistas".⁶⁴ Tal situación no podía dejar indiferente a un humanista tan destacado como J.S.Mill, quien unía a su preocupación por las consecuencias políticas de la inquietante "cuestión social", un genuino interés por el desarrollo moral de las personas -en su versión, una superación de las estrechas concepciones del utilitarismo sobre el hombre y la sociedad- tan caras a las concepciones de su padre y de Bentham.⁶⁵

Dejando por sentada la tesis de que el hombre debía ser protegido en sus intereses, frente a los otros hombres y sobre todo frente al estado, Mill insistía, además, en buscar lo que la democracia "podía aportar al desarrollo del ser humano" (Macpherson, 1991, p.62), en particular el "avance de la comunidad...en cuanto a intelecto, virtud y actividad práctica y eficacia". Si el "fin del hombre es el desarrollo más alto y armonioso de sus facultades hasta alcanzar un todo completo y coherente", la democracia podía ser medio necesario, aunque no suficiente, para obtener tales metas.⁶⁶

Las desigualdades existentes en la sociedad eran, a su juicio, accidentales y superables, ya que el hecho de que "el producto del trabajo se distribuya, como vemos ahora, casi en relación inversa al trabajo realizado", lo parecía un "accidente histórico". La democracia permitiría que el hombre se interesara en los actos de gobierno,

⁶⁴ Como "defensa espontánea contra la destructividad social de la revolución industrial...El liberalismo, como movimiento político no podía permitirse el abandono del humanitarismo porque éste había sido siempre un poderoso motivo entre los liberales, aunque recibió escaso reconocimiento abierto de los radicales filosóficos" Sabine, G.H.,1987 p.510

⁶⁵ Era preciso hacer distinciones, ya que "los placeres pueden graduarse como superiores o inferiores por su calidad moral...[mejor ser un Sócrates insatisfecho que un tonto satisfecho]...la libertad, la integridad, el respeto a la persona (son) bienes intrínsecos aparte de su contribución a la felicidad" *Utilitem*, p.514

⁶⁶ "Recordemos que las instituciones políticas...son el resultado de la labor del hombre y deben su origen y toda su existencia a la voluntad humana...(El mejor gobierno) se basa en dos principios tan veraces y aplicables universalmente, como lo puede ser una proposición general que se establezca con respecto a los asuntos humanos. El primero consiste en que la única seguridad de que los derechos e intereses de toda persona no van a pasarse por alto se obtiene sólo cuando la persona interesada es apta, y habitualmente está dispuesta a defenderlos. El segundo estriba en que la prosperidad general alcanza una mayor altura y se difunde con más amplitud, en proporción con el grado y la variedad de las energías personales y que se apresten para fomentarla". J.S. Mill, 1991, pp.12-69.

permitiéndole provocar su caída por medio del poder de su voto -en elecciones frecuentes y variadas- cuando sus acciones no lograran convencerlo. Los ciudadanos irían descubriendo progresivamente sus metas, sin que se les impusieran desde afuera utopías o modelos. "Los pobres ya se han liberado de sus andaderas y ya no se los puede gobernar ni tratar como si fueran niños".

Era preciso, pues, lograr una democracia representativa que conjugara responsabilidad de gobierno con profesionalidad burocrática. Demócrata convencido, a la vez que liberal, Mill veía en la vía democrática no sólo el camino hacia una forma ejemplar de gobierno, sino sobre todo, de realización personal y moral del individuo, la forma de asegurar al ciudadano el ejercicio prácticamente irrestricto de su libertad.⁶⁷ Un gobierno que asegurase la defensa de cada individuo, es decir, que pudiera impedir que fuera perjudicado en sus legítimos intereses, pero que -fuera de ese marco- garantizara el más completo *laissez-faire*, sobre todo en materia de economía y de mercado.⁶⁸

Por medio de la influencia de Mill -más que por la de otros pensadores de su tiempo- las reivindicaciones liberales se fueron abriendo camino: libertad de pensamiento y de discusión; libertad de organización personal de la vida y de asociación; en resumen, libre expresión y realización individual. Tales prerrogativas debían pertenecer también a los disidentes.⁶⁹ Tal fue la lucha que Mill emprendió frente a un estado en expansión, acostumbrado más bien a invadir que a respetar el espacio de los ciudadanos.

En este sentido, con Mill llega a su apogeo una corriente de pensamiento político opuesta a los remanentes del poder despótico de su tiempo y a las tendencias en pro de un estado sobredimensionado. La imposibilidad de ser eficiente en el ejercicio del poder absoluto era razón suficiente para pregonar las bondades del gobierno representativo. La participación y compromiso de los ciudadanos en lo que les concierne -social y públicamente- sólo podía aportar beneficios a cada uno y a la colectividad. Libertad y *laissez-faire* son los grandes muros que pueden contener al estado y favorecer el progreso individual y moral de los ciudadanos.

⁶⁷ Tres condiciones del gobierno representativo "1)...a que el pueblo debe estar dispuesto a aceptarlo, 2) a que debe estar dispuesto y capacitado para hacer lo que sea necesario con el fin de conservarlo; y 3) a que debe estar dispuesto y capacitado para cumplir sus obligaciones y desempeñar las funciones que el mismo le imponga" J.S.Mill, 1991, p. 88.

⁶⁸ "No es difícil demostrar que la mejor forma de gobierno es aquella en que la soberanía, o suprema fuerza de control en último recurso, se deposita en el conglomerado total de la comunidad, y en la que cada ciudadano tienen no sólo voz en el ejercicio de esa soberanía fundamental, sino que, además, en ocasiones es llamado para tomar parte activa en el gobierno, por medio del desempeño personal de alguna función pública, local e general". J.S. Mill, 1991, p. 68.

⁶⁹ "Una sociedad liberal es aquella que al mismo tiempo reconoce (los derechos de los disidentes) y modela sus instituciones de tal manera que se realice(n)" (Sabine, 1987, p.515)

- Mayoría y minorías, entre el temor y la defensa

Influido por Alexis de Tocqueville -quien en su estudio sobre la democracia en América había prevenido contra los peligros que podrían derivarse de la extensión del derecho al voto y de otros beneficios sociales a amplios conjuntos de ciudadanos- Mill se cuestionó sobre las implicaciones que una eventual "tiranía de la mayoría" podría tener para el gobierno representativo, particularmente para la libertad y la independencia de ciertas minorías.⁷⁰ Tocqueville había recomendado la creación de mecanismos que descentralizaran el estado, como organizaciones que pudieran mediar entre éste y los individuos, por medio de una cultura "pluralista".

Para Mill era una democracia representativa vigorosa, en la que la elección periódica de representantes -observados y controlados por parte de los ciudadanos- y el establecimiento de la competencia electoral llevaran al parlamento -foro para la expresión de los mejores argumentos- a los ciudadanos más preparados. Esto, a su vez, contrarrestaría las desventajas de una creciente burocratización.⁷¹

Dentro de los límites inherentes a toda forma de gobierno, esta propuesta de gobierno representativo -aunada al ejercicio de las libertades de expresión y asociación- aparecía como insuperable para el pensamiento liberal de su época. Daba nuevos aires a las concepciones liberales vigentes, haciéndoles apreciar como superable el rígido esquema gobernantes-gobernados.⁷²

Mill era favorable al sufragio universal, a pesar de desconfiar sobremanera del juicio de las masas y aún del de no pocos elegidos. Por eso recomendaba un sistema de voto ponderado, con mayor poder para los más preparados, un sistema de votación plural que evitara una "legislación de clase", con ventajas para la clase trabajadora, para la de comerciantes en pequeño o la empleadora, rentista o asimilada a los ricos "por su educación" (Macpherson, 1991, p.71).⁷³

⁷⁰ "La tendencia natural del gobierno representativo de la civilización moderna, se inclina hacia la mediocridad colectiva; esta tendencia aumenta con todas las reducciones y extensiones del derecho político, y tiene como efecto depositar el poder principal en manos de las clases que están muy por debajo del nivel más elevado de instrucción de la comunidad. La única parte donde se puede buscar un suplemento o un correctivo para los instintos de la mayoría democrática, es en la minoría instruida; pero en la manera común en que se constituye la democracia, esta minoría carece de representación". J.S.Mill, 1991, p.169-174.

⁷¹ "En su Representative Government proclamó como un gran descubrimiento ese *ignis fatuus* del liberalismo doctrinario, la representación proporcional". Sabine, 1987, p.516

⁷² "Lo que reconoció Mill y lo que nunca habían visto los viejos liberales era que detrás de un gobierno liberal tiene que haber una sociedad liberal. La sociedad o la comunidad se convierte en un tercer factor y un factor preponderante en la relación entre el individuo y el gobierno y para lograr la libertad individual, el individualismo de la primera teoría liberal era inadecuado". Sabine, 1987, p.515

⁷³ "Por tanto, uno de los peligros más grandes de la democracia, como de todas las otras formas de gobierno, estriba en el interés siniestro de los que poseen el poder; consiste en el peligro de la legislación de clases y en la existencia de un gobierno que persiga (aunque lo lleva o no a cabo) el beneficio inmediato de la clase dominante, a costa del perjuicio perdurable de la colectividad. Uno de los problemas más importantes que se deben de tomar en consideración para determinar la mejor constitución de un gobierno representativo, consiste en la manera de proporcionar una protección eficaz contra este daño". J.S.Mill, 1991.

Algunos deberían, en consecuencia, tener varios votos, otros, ser excluidos -los que no pagaban impuestos, los que habían quebrado, los dependientes, los iletrados-. Era el precio a pagar para que la ignorancia política no impidiera gobernar realmente.⁷⁴

Con Mill se llega, entonces, a una propuesta política en que el principio de libertad individual va de la mano con el desarrollo de la economía de libre mercado, bases a su vez del autodesarrollo de los individuos de acuerdo a sus méritos. El resultado es la propuesta de lograr "la seguridad de las personas y de la propiedad y la justicia equitativa para todos los individuos".⁷⁵ De esta manera, esta doctrina permanecerá como núcleo central en las sucesivas versiones en que el esquema de gobierno representativo irá plasmando las propuestas democráticas, prácticamente sin alternativa hasta finales de la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión.⁷⁶

4.- Las vicisitudes de la desigualdad.

El problema de la igualdad entre los hombres ha sido campo fértil para las más variadas concepciones y discusiones. La relación entre democracia e igualdad, por consiguiente, añade al debate secular sobre aquella un ingrediente de singular riqueza que lo hace todavía más complejo. En su famosa oración fúnebre, Pericles exaltaba la "justicia igual para todos" -isonomía- que existía en la polis, no obstante que para el servicio público se debiera preferir a los ciudadanos distinguidos, no por cuestión de privilegios sino de sus méritos.

No se debía propugnar una igualdad absoluta. Esta preocupación quedó claramente definida -un siglo más tarde- en el debate iniciado por Aristóteles con respecto a la tiranía aritmética que, según su opinión, había reemplazado a los ideales igualitarios en Atenas. La democracia del número, comenzaba a percibirse como una amenaza para el buen gobierno de los iguales.

p.150.

⁷⁴ "Agregaré que considero como parte absolutamente necesaria del esquema de la pluralidad, la circunstancia de que el individuo más pobre de la comunidad tenga las puertas abiertas para reclamar sus privilegios si puede comprobar que, a pesar de todos los obstáculos y dificultades, tiene derecho a ellos en lo que se refiere a la inteligencia... El voto plural, aunque se practica en las elecciones del clero, y en las de los vigilantes de las Leyes de Pobres, es tan poco usual en las elecciones del Parlamento, que no es probable que se adopte pronto o de buen grado; pero como ciertamente llegará el tiempo en que la única alternativa será elegir entre el voto plural y un sufragio universal igual para todos, quienquiera que no desee el último será mejor que se vaya reconciliando ya con el primero". J.S. Mill, 1991, p.207.

⁷⁵ Sabine añade en alusión a Mill y a sus propuestas que, a pesar de todo "nunca se planteó realmente los problemas de la libertad individual peculiarmente característicos de una sociedad industrial ni los problemas de la libertad que presionan duramente a los asalariados en esa sociedad". Sabine, 1987, p.516.

⁷⁶ "En la democracia liberal pueden conjugarse, según Macpherson, muchas cosas. La "democracia de una sociedad capitalista de mercado... (pero también) una sociedad en la cual todos sus miembros tengan igual libertad para realizar sus capacidades... el supuesto básico inconsciente (de) el mercado hace al hombre". (y) el principio ético clave del liberalismo: la libertad del hombre y de la mujer para realizar sus capacidades humanas". Aunque "hasta ahora ha prevalecido la visión del mercado". Cfr. Macpherson, 1991, pp.9-10

Siglos más tarde -en plena era liberal- la nivelación producida por la simple agregación numérica, fue objeto de duras crítica por parte de Tocqueville, Madison y Mill, quienes de diferentes maneras prevenían en contra de la "tiranía de la mayoría". Muchos de estos autores coincidieron con respecto a esta cuestión, en la propuesta de remitir la igualdad al nivel de un ideal igualitario. Para esta tradición las igualdades pueden crecer únicamente sobre el suelo de la igualdad formal representada en la democracia.⁷⁷

Es interesante señalar que los *levellers* ingleses y los pensadores de la revolución francesa no llevaron sus ideales igualitarios a la propuesta de abolición de la propiedad privada. Además, sólo después de Robespierre, del fin del período napoleónico y de la Restauración se concretó, por lo menos como demanda, la del sufragio universal. La igualdad social -de status- y la igualdad de oportunidades -"ilusión del liberalismo" - fue objeto de una lucha en que el liberalismo fue cediendo más bien a su pesar.⁷⁸ Las demandas socialistas vendrían más tarde a reclamar, además, la igualdad económica, con base en una nivelación fundamental, de acuerdo al lema de "a cada uno según su necesidad". (Lenín, 1974, p. 118)

Al igual que el principio de libertad, el de igualdad plantea problemas de difícil resolución. No tanto el de igualdad jurídico-política, que en principio pone a todos los ciudadanos en pie de igualdad ante la ley. Las iguales oportunidades en el acceso y en el ejercicio del poder -el dilema entre élités y ciudadanos- y el de una igualdad fundamental frente al disfrute de los bienes básicos, remiten de nuevo, al eje dialéctico entre ideal y realidad, en el que la realidad suele quedar deficitaria.⁷⁹

Dentro de esta tesitura, cabe ahora detenerse en dos concepciones "radicales" de democracia -Rousseau y Marx- que enfatizan cuestiones de igualdad, como supuestos o como requisitos fundamentales que complementen las formas de igualdad política ligadas a las concepciones de su tiempo. Dos concepciones que aquí se presentan unidas -dada la radicalidad de sus planteamientos con respecto al tema- no obstante que su origen y el conjunto de sus postulados básicos constituyan mundos bien diferentes.⁸⁰

⁷⁷ "La igualdad y la democracia coinciden sólo en el sentido de que el ideal igualitario puede ser elevado al status de símbolo por excelencia de la idea democrática...que la demanda de igualdad alcanza su mayor fuerza y expansión en el seno de un sistema democrático". Sartori, 1989, p.416

⁷⁸ En el sentido de que "mejor es contar cabezas que romperlas" Sartori, 1989, p.418

⁷⁹ Cfr. Jáuregui, 1994, p.40 y ss.

⁸⁰ "Únicamente una concepción de la libertad que sitúe la igualdad en su centro [como trataba de hacer la concepción de la libertad de Rousseau] y que se prescupo por encima de todo, de la libertad igual para todos [algo que la concepción de Rousseau en el fondo no llegaba a hacer] puede devolver a las personas la fuerza necesaria para 'hacer su propia historia'[Manifiesto comunista]". Held, 1992, p.152.

4.1 Democracia republicana

En las propuestas rousseauianas de sociedad el modelo democrático alcanza significados radicales. En este mundo pre-industrial, formado por comunidades reducidas de ciudadanos propietarios -iguales no sólo políticamente- dichos ciudadanos deberían participar directamente en el legislativo, tratando de resolver los asuntos por unanimidad, mediante un ejecutivo por sorteo, más bien con funciones administrativas, y un legislativo de delegados.

- Delegación, no representación

En efecto, la propuesta rousseauiana para Ginebra se centra en el ejercicio del poder por parte de los ciudadanos reunidos en asamblea -poder legislativo- de manera directa, y sin conferir su soberanía a representantes. Los asistentes a dicho foro son concebidos como delegados que pueden ser cambiados o removidos por la decisión soberana del "pueblo".

La concepción básica que subyace en esta concepción es la de la igualdad e independencia de los ciudadanos, que sin sujeción a un amo, eligen o sortean directamente el poder ejecutivo. La asamblea es la que gobierna, con el consenso unánime o -si es inevitable- aplicando la regla de mayoría. Esta concepción conserva algunos rasgos de la ciudad ateniense, pues como ella ha surgido en comunidades pequeñas, caracterizadas por la homogeneidad ciudadana propia a los grupos de pequeños propietarios privados e independientes. La radicalidad de esta concepción viene dada sobre todo por la participación directa que los ciudadanos tendrían en el ejercicio de gobierno.

Aunque en algunas críticas al modelo rousseauiano se subraya su carácter académico, su vinculación a ciertas ideas de la Ilustración, en realidad, las raíces de esta concepción se mezclan con las ideas y cambios producidos alrededor del período revolucionario.⁹¹

- Consentimiento individual, y *volonté générale*.

En efecto, no es sencillo ubicar a Jean-Jacques Rousseau con relación a las tendencias de la tradición liberal de su época, menos aún si se tiene en cuenta "su

⁹¹ La visión rousseauiana es considerada una "hipótesis intelectual construida sobre reminiscencias de biblioteca...la ciudad monolítica que había fascinado a (sus) lectores europeos" Sartori, 1989, p.451 En ese sentido, el "héroe del primitivismo de Rousseau no era el noble salvaje, era el irritado y asombrado burgués, opuesto a una sociedad que le despreciaba mirándole de arriba abajo, consciente de su propia pureza de corazón y de la grandeza de sus méritos" Sabine, G.H., 1987, p.424

gusto retórico por la paradoja".⁸² Tampoco, delimitar sus planteamientos con respecto a la forma democrática de gobierno. Rousseau busca los orígenes de la desigualdad humana, no tanto la "natural o física" sino la "moral o política", en toda la serie de "accidentes" que han llevado a "eternizar lo que es", con gran beneficio para los tiranos. Reagrupamiento de familias, comunidades patriarcales, división del trabajo, distribución de la propiedad no han surgido de la necesidad, sino que han constituido la causa de la desigualdad.⁸³

La inseguridad que produce esta situación ha llevado a los hombres a organizarse por medio de un contrato, como en la concepción hobbesiana. "En lugar de volver a nuestras fuerzas contra nosotros mismos, reunámoslas en un poder supremo que nos gobierne". Esta garantía para la seguridad es, no obstante, la fuente de la desigualdad para el futuro.

El "pacto social" que propone entonces Rousseau es con el fin de recuperar la libertad perdida en la primitiva convención. Es preciso "encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a los demás, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo". "En ese instante, en lugar de la persona particular de cada contratante, este acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo, compuesto por tantos miembros como votos tiene la asamblea, que recibe por ese acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad". (Rousseau, J.J., 1969)

A este respecto, una de las preocupaciones centrales de Rousseau fue la de precisar y privilegiar la concepción del "consentimiento" individual como aspecto esencial para justificar cualquier forma de gobierno. Un consentimiento inicial que implicara unanimidad, una libertad como aceptación de la ley, un ejercicio de la soberanía que se conciba como "inalienable, indivisible, infalible y absoluto". Si era necesario un contrato como marco para que los ciudadanos mantuvieran el ejercicio de la libertad, dicho contrato debía responder a una concepción de autogobierno que mantuviera intacta en el pueblo la soberanía.

Es clásica la crítica que hace Rousseau a los demócratas liberales y a su devoción por la urna electoral, indicando que la "soberanía no puede ser representada", ni "enajenada" ya que los representantes "no son más que sus delegados", y por esa razón el pueblo inglés sólo es libre "durante la elección de los miembros al Parlamento".⁸⁴ Delegación en vez de representación, lo que evoca la concepción

⁸² *Ibidem*, p.431

⁸³ "El primero que, cercando un terreno, dijo que aquello era suyo y encontró gentes bastante simples como para creerle, ni el verdadero fundador de la sociedad civil" Rousseau, J.J., 1967

⁸⁴ "Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes, sino solo sus comisarios... Toda ley que no haya ratificado el pueblo en persona es nula... El pueblo inglés cree que es libre, pero se equivoca notablemente; sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento; una vez elegidos, sigue siendo esclavo, no es nada" -Rousseau, J.J., 1969

clásica griega, a la que Rousseau recurre, no sin criticar la falta de división entre ejecutivo y legislativo en Atenas -a la que atribuye la inestabilidad y degeneración de esa democracia.

Para él, la idea de autogobierno implica trocar el papel entre gobernantes y gobernados.⁸⁵ Para eso se requería de una guía suprema, que no podía ser otra que esa *volonté générale*, representada en el consenso, o al menos en el voto de la mayoría, siempre y cuando se contara con una ciudadanía activa y participativa.⁸⁶ Voluntad general no es siempre la voluntad de la mayoría, las "deliberaciones del pueblo" no siempre coinciden con el interés general que une al pueblo. "La voluntad general es siempre acertada pero el juicio que la guía no siempre es correcto". (Rousseau, J.J. 1969) La única limitación que puede tener la libertad proviene del acuerdo público. En el fondo, no es restricción de la libertad, ya que ésta no es sinónimo de independencia. Es difícil, sin embargo, establecer la relación entre esta exaltación de "individualismo-colectivista" y la democracia.⁸⁷

- Democracia en una sociedad pre-Industrial.

Rousseau racionalizó e idealizó un ideal ciudadano, ubicándolo dentro de un esquema "provinciano".⁸⁸ Las dimensiones en que las reflexiones rousseauianas se abrieron campo fueron comunidades rurales en donde los ciudadanos disfrutaban de pequeñas propiedades -"derecho social enteramente indispensable"- que permitían la independencia económica, sin grandes diferencias que pudieran enturbiar el establecimiento de la voluntad general.

Esta aportación al concepto de ciudadanía va más allá de las concepciones liberales predominantes en su tiempo.⁸⁹ A medias entre el individualismo lockeano y el

⁸⁵ "Son las gentes comunes las que componen la especie humana; lo que no es el pueblo apenas merece ser tomado en cuenta. El hombre es el mismo en todos los rangos de la escala social y siendo ello así los rangos más numerosos merecen mayor respeto" (Sabine, 1987, p.425)

⁸⁶ "El cuerpo político es también un ser moral que posee una voluntad; y esta voluntad general, que tiende siempre a la conservación y bienestar del todo y de cada una de las partes y es la fuente de las leyes, constituye para todos los miembros del estado, en las relaciones que mantienen entre sí y con el estado, la norma de lo que es justo e injusto" Vaughan, *Studies in the History of Political Philosophy*, Manchester, 1925, en Sabine, 1987, p.430

⁸⁷ Como expresa Sabine, "las virtudes de lealtad y patriotismo que admiraba principalmente, y la gloria de encontrar la felicidad en el bienestar del grupo no tienen por necesidad que hacer referencia especial a la democracia. Es difícil decir si Rousseau pertenece más exactamente al republicanism jacobino o a una reacción conservadora". *Op.cit.* p.426

⁸⁸ Esto tuvo gran incidencia en que su " filosofía política no llegase nunca a tener una articulación íntima con la política contemporánea. Al formular una teoría no contemplaba nunca al estado en escala nacional y al escribir sobre problemas concretos, sus opiniones tenían poco que ver con sus teorías...no era en ningún sentido nacionalista, aunque su filosofía contribuyó al nacionalismo" (Sabine, *op.cit.* p.427)

⁸⁹ Para Rousseau "hay que hacer ciudadanos a los seres humanos antes de que se les pueda hacer hombres...los gobiernos tienen que dar libertad bajo la ley...y eliminar las grandes desigualdades en la distribución de la riqueza...crear un sistema de educación pública mediante el cual los niños "se acostumbren a considerar su individualidad únicamente en su relación con el cuerpo del

colectivismo inherente a las teorías utilitaristas, Rousseau interpreta la visión hobbesiana de la guerra de todos contra todos más bien a las "personas públicas", "a las seras morales denominados soberanos", ya que "los hombres no luchan en cuanto individuos aislados ,sino en cuanto ciudadanos o súbditos". (Sabine, 1987, p.426)

Si bien en Ginebra la ciudadanía excluía a las mujeres y a los no poseedores de al menos una pequeña propiedad, la influencia de las ideas de autogobierno propuestas en el contrato social produjeron poderosa influencia en las concepciones democráticas radicales. Algunos autores han cuestionado, sin embargo, si el peso de lo público, en este caso la "soberanía del pueblo" no se ha vuelto asfixiante con respecto a la vida privada de los ciudadanos en esta nueva concepción republicana.⁹⁰

Es difícil establecer una relación entre la voluntad general que postula Rousseau y el gobierno. Este es únicamente un órgano sin formas de representatividad. Esta forma de democracia directa, al exaltar a la comunidad, proporciona sin embargo un fuerte impulso a sus portavoces, a los grupos minoritarios que crean interpretar mejor esa voluntad. Sin embargo, en las discusiones sobre la Revolución permanente, las ideas rousseauianas resultaban muy atractivas, sobre todo por el énfasis puesto en la soberanía popular y por su negación de los derechos adquiridos. En la práctica, sin embargo, prevalecieron otras circunstancias.⁹¹

4.2 Buscando las raíces de la desigualdad

El núcleo de la concepción socialista sobre democracia radica en las exigencias de plena igualdad política y económica, como base para una sociedad sin explotación, en la que se logren oportunidades similares para todos. Dicha concepción abrió un importante debate con los postulados liberales y liberal democráticos, con profundas implicaciones para ambas corrientes.

En efecto, diferentes posturas socialistas se presentaron como alternativa al postulado liberal de separación entre estado y sociedad. La concepción de un mundo sin explotación, con plena igualdad no sólo política, demandaba una progresiva integración entre ambos; esto, en tanto el estado fuera necesario. Dentro de tal marco se plantearon concepciones de democracia basadas en requerimientos de igualdad y

estado" Sabine, 1987, p.431-

⁹⁰ Châtelet se pregunta si puede extraerse del Contrato Social algún modelo positivo que pueda constituirse en una legitimidad política. Concluye que "la lección de Rousseau es más sutilmente irónica, enseñando el derecho define mejor el hecho, pero revelando las razones para rebelarse, no legítima más que la rebelión de la Razón" (76)

⁹¹ "En la concepción de la voluntad general no habla en realidad nada que tuviese que ser compartido conscientemente por todo el pueblo o expresado sólo en una asamblea popular. ...la pequeña comunidad...federada mediante unos vínculos laxos con otras comunidades semejantes...no tenía ninguna importancia en Europa y sólo podía tener una importancia pasajera en América...el resultado neto fue una adaptación muy poco crítica del ideal de ciudadanía que había existido en la ciudad-estado al estado nacional moderno que constituye una forma casi por completo distinta de unidad social y política" Sabine, *op.cit.* p.436

de cambio radical de la sociedad. Aunque la tradición socialista incluye numerosas voces, en este trabajo la reflexión se centrará en las ideas de Marx y de algunos de sus seguidores y críticos.

- Clases sociales y democracia.

Las reflexiones sobre el modo de producción capitalista constituyen el marco en el que Marx se interroga, no sólo sobre el tipo de economía -el sistema de propiedad privada de los medios de producción- sino también sobre el surgimiento histórico de las clases sociales. Las relaciones sociales de producción en el capitalismo generan excedentes -plusvalía- y son por tanto fuente de explotación por parte de los dueños de esos medios. La aparición de las clases sociales es un fenómeno histórico ligado a las leyes de acumulación del capital. Ambos postulados constituyen pilares fundamentales del pensamiento marxiano. La forma en que se realiza dicha acumulación sustenta sus juicios sobre el capitalismo, en tanto sistema inhumano, injusto, irracional, desordenado y -paradójicamente- propiciador de cambios revolucionarios.⁹²

La división en clases genera la lucha de clases, que a veces desemboca en abierta violencia. Sin embargo, no siempre, ya que en las fábricas y por la acción de los sindicatos, los trabajadores han podido plantear sus reivindicaciones y demandas, haciendo uso de los derechos adquiridos dentro de los aparatos de la democracia representativa para hacer más eficiente y organizada su lucha. También han podido crear partidos o asociaciones de corte socialista, presionando por el cambio social y económico de la sociedad.

Eso, en tanto llegue el momento de que las fuerzas productivas modifiquen las relaciones de producción, provocando una profunda transformación del estado y sus instituciones. Una vez derrotada la burguesía por la clase obrera, se formaría un gobierno con mandatos revocables, más bien en forma de consejos, organizados piramidalmente. Eso permitiría la nivelación de los funcionarios, en un mundo sin privilegios. En ese marco, las fuerzas de producción podrían avocarse a llenar las necesidades básicas de toda la población, permitiendo un pleno desarrollo de la actividad humana, no sólo reducida al mundo de la necesidad laboral.⁹³

⁹² La expansión de las fuerzas productivas y los logros extraordinarios del capitalismo -el sistema económico más socializado- además de reproducir ciclos de crecimiento y estancamiento, generan efectos perniciosos para las mayorías, creando las condiciones para la eventual caída de todo el sistema. La sujeción de los salarios a los altibajos de las leyes de la oferta y la demanda, y el hecho de que los trabajadores tengan que vender su fuerza de trabajo a quienes se apropian de los excedentes del mismo, posibilitaría su toma de conciencia revolucionaria dentro de un movimiento obrero cuya unidad y solidaridad Marx vislumbraba a nivel mundial.

⁹³ Cuando desaparezcan las clases sociales, desaparecerá también el fundamento del poder político (y del Estado). Conseguir esa "abolición" y "fin de la política" es la lucha "por la reabsorción del Estado por la sociedad" Marx, Moscú, 1970

En el futuro comunista, desaparecida la escasez, la propiedad privada y la división social del trabajo, sin distinción de clases ni necesidad de mercado y de dinero, el gobierno tendría formas autoreguladas, con elección y rotación de los cargos, dentro de un funcionamiento colectivo regido por el consenso.

- Repensando al estado

Los planteamientos sobre la naturaleza del estado en la sociedad capitalista condicionan los argumentos marxianos sobre las concepciones y el funcionamiento de la democracia.⁹⁴

Al garantizar la propiedad privada de los medios de producción, aquél y todos sus aparatos favorecen a los propietarios, dentro de un juego que asegura que las condiciones de explotación puedan reproducirse.

En consecuencia, el pensamiento de Marx se abre en abierta contraposición con los principios de la tradición liberal, en particular con respecto a la política. Como se vio, aquélla presupone un estado como garantía de seguridad para la propiedad y la vida civil de los ciudadanos. El propósito de Marx fue descentrar ese planteamiento, considerando que los seres humanos son tales en cuanto seres sociales, al actuar dentro del conjunto de sus colectividades y de sus instituciones -en particular el estado- cuya naturaleza y particularidades considera contradictorias a las supuestas por el liberalismo.⁹⁵

En efecto, Marx mira con enorme escepticismo el planteamiento y las realizaciones de la democracia liberal. Piensa que de nada sirve haber logrado el sufragio universal y el ejercicio de otras libertades si se mantienen las desigualdades fundamentales. La vigencia de los principios de libertad e igualdad adquiere un carácter ilusorio si la organización económica de la sociedad aparece como ajena a la política. La defensa de la propiedad privada de los medios de producción por parte del estado es, según Marx, una toma de partido que imposibilita el establecimiento de una sociedad de ciudadanos iguales y libres.

Marx se opone a la concepción del estado como mediador de conflictos entre los particulares, como en las concepciones bonapartistas. Esa concepción -de raíces hegelianas- en donde el estado aparece como garante de la seguridad de personas y propiedades, suprimiendo todo exceso, previniendo de la tiranía y conjuntando dialécticamente razón y libertad, es duramente objetada por Marx. El ejemplo del

⁹⁴ Más que una teoría de las formas de gobierno, Marx se ocupa en construir una teoría general del Estado. (Bobbio, 1987, p. 168)

⁹⁵ "El poder político, en sentido estricto, es sencillamente el poder organizado de una clase para oprimir a las demás...en lugar de la antigua sociedad burguesa, tendremos una asociación en la que el libre desarrollo de cada uno es la condición para el libre desarrollo de todos". El Manifiesto Comunista. Marx, K. y Engels, F., Moscú, 1973

régimen establecido por Luis Napoleón Bonaparte en Francia y su pretensión de autonomía confirmarían esta versión.

Puede estar el estado enfrentado a la burguesía, en los momentos de lucha entre sus fracciones, pero no a su forma de dominación económica, a su poder material, que es la fuente de sustento de sus aparatos. Haciendo de mediador entre ellas, mostrándose autónomo frente a ellas, ejerce las funciones de dictador, forzando a que la burguesía renuncie al poder político -nunca al económico, como señala Engels -.⁹⁶

Poder político y estructuración de la propiedad están, según Marx, directamente vinculados, por lo que el mercado nunca podrá ser considerado "libre". Una distinción entre privado y público, que atribuyera a lo primero lo económico y a lo segundo lo político, estaría simplemente justificando la dominación existente y estableciendo al estado como garante de esa sociedad de propietarios.⁹⁷

- Lindando la utopía

De este tipo de consideraciones proviene la crítica marxiana a las formas de representación propias de la democracia liberal. La ventaja que los sectores económicamente dominantes tienen sobre los representantes en los asuntos de conducción del estado, y las desigualdades que fomentan, hacen que dichas formas no garanticen más que una igualdad formal.⁹⁸ Marx creía que el funcionamiento de la democracia liberal tendría una breve duración -en tanto las contradicciones del modo de producción capitalista ya no pudieran superarse -.

No era posible conciliar los beneficios de la plusvalía con el aumento de las demandas igualitarias propias del régimen democrático. Los conflictos y crisis que de ahí se derivaran podrían encontrar una solución temporal en la delimitación del juego político

⁹⁶ La acumulación del poder en el ejecutivo, en detrimento de la sociedad civil y aún de la clase burguesa, no impidió que Bonaparte respetara "el poder material" de la burguesía, los intereses económicos de los que dependía. En ese sentido dicha clase podía gobernar, aun sin hacerlo directamente. "República burguesa (equivale) a despotismo ilimitado de una clase sobre otras". Marx, 1982

⁹⁷ En sus primeros escritos Marx perfilaba otra visión del estado menos determinada por los condicionamientos de su base económica como una "variedad de formas (que lo hace)... constituir una fuente de poder que, a corto plazo, no tiene por qué estar directamente unida a los intereses o bajo el inequívoco control de la clase dominante...; sus formas institucionales y su dinámica operacional no pueden inferirse directamente de la configuración de las fuerzas de clase, son relativamente "autónomas". Es el estado independiente de algunos sectores de la clase burguesa" Dr. Millard, 1985 y Held, 1991, pp. 147 y ss.

⁹⁸ "Además del sufragio universal, la profundización del proceso de democratización por parte de las doctrinas socialistas se produce de dos modos: a través de la crítica de la democracia solamente representativa y la consiguiente continuación de algunos temas de la democracia directa, y a través de la demanda de que la participación popular, y por lo tanto el control del poder desde lo bajo, se extienda de los órganos de decisión política a los de decisión económica, de algunos centros del aparato estatal a la empresa, de la sociedad política a la sociedad civil, donde se ha estado hablando de democracia económica, industrial y... del pasaje del autogobierno a la autogestión" Bobbio, 1981a, p.501

de las clases dominantes, con el predominio de lo corporativo -la creación "del estado liberal, pero no democrático".⁹⁹

La democracia en Marx, por tanto, se refiere a algo que considera más esencial, a un largo proceso de democratización tanto del estado como de la sociedad.¹⁰⁰ Es una concepción más cercana a los planteamientos de democracia directa, que privilegia la participación de la sociedad en todos los aparatos del estado y los órganos de decisión política y económica.¹⁰¹ Imposible de realizar en una sociedad dividida en clases, pero posible cuando el "poder político, en sentido estricto...el poder organizado de una clase para oprimir a las demás" desaparezca y el estado se "reabsorba" en la sociedad. Para el futuro -prevefa- cuando se den las condiciones para realizar dicho proyecto, habrá un tiempo intermedio de "dictadura" en que los no propietarios controlarán al estado, un estado "mínimo", tal como fue prefigurado en la Comuna de París de 1871, estructura de democracia directa piramidal, como en el modelo ateniense.¹⁰²

- Después de Marx

Dentro de la diversidad de posturas que reclaman la herencia marxiana -en el punto relativo a las concepciones sobre democracia- las posiciones tienden generalmente a polarizarse en torno al modo de relacionar democracia con transformación o fin del estado. Las dificultades de interpretación del concepto marxiano de democracia se acentúan al comprobar que Marx fue muy parco al sugerir las formas en que debía gobernarse la sociedad poscapitalista, el manejo concreto de los recursos y las bases

⁹⁹ "La democracia censitaria" se caracteriza pues, en primer lugar, por su vocación excluyente, la cual a su vez adquirió un status legal en los diferentes regimenes electorales que consagraban la privación del derecho a sufragio a distintas categorías de las clases subalternas; y, en segundo término, por su naturaleza formal y abstracta, rasgos éstos con los que se procuraba frenar la dinámica expansiva de la participación popular". Borón, 1993, p.131

¹⁰⁰ "El proyecto democrático y socialista de Marx integra y combina a Locke con Rousseau; lo trasciende, que no significa suprimirlos o relegarlos, al unificar la libertad y el consenso con la reconstrucción igualitaria de la nueva sociedad... Sólo con una fórmula política totalizante se podrá persuadir a una ciudadanía incrédula pero esperanzada de que la democracia no sólo es un régimen político legítimo sino también idóneo para producir las reformas sociales que necesitan las grandes mayorías". *Ibid.*, p.126

¹⁰¹ Imposible de realizar con un estado burocrático. "La burocracia...fin último del Estado...círculo del que no puede escapar nadie" es considerada como una rémora. Cfr. Marx, Crítica a la filosofía del derecho en Hegel

¹⁰² "Formado por conceales municipales, elegidos por sufragio universal...responsables y revocables en mandatos cortos...cuerpo obrero, no parlamentario, ejecutivo y legislativo al mismo tiempo, (donde) todo el servicio público debía hacerse con salarios de trabajadores...no sólo la administración municipal sino el conjunto de las iniciativas hasta entonces ejercidas por el estado pasaron a manos de la Comuna. El conjunto de las instituciones estatales se abrió de forma gratuita al pueblo, libres al mismo tiempo de las interferencias de la iglesia y del estado...se hizo accesible a todos la educación, se liberó a la ciencia misma de las trabas que el prejuicio de clase y las fuerzas gubernamentales imponían" Es el "autogobierno de los productores", la pirámide de comités que dependen de la voluntad de sus electores, quienes pueden removerlos en cualquier momento, lo que supera las deficiencias del parlamentarismo y asegura el cumplimiento de la "voluntad general". Marx, La guerra civil en Francia, 1970

de una planificación eficiente y democrática, el papel y actuación de las minorías y de los disidentes y el eventual ejercicio de la coerción para asegurar el orden social.¹⁰³

El debate sobre la relación socialismo-democracia es de vieja data. El socialismo encontró una primera encarnación -en tanto sistema económico y social- luego de la revolución rusa de 1917, revolución popular en la que el espontaneísmo inicial, la presión de la contrarrevolución y las debilidades de los participantes, fueron dando lugar al progresivo dominio de la situación por parte de los bolcheviques.

En tales circunstancias, el apoyo a un partido único que diera "todo el poder a los soviets" aparecía como forma "transitoria" del ejercicio de dictadura del proletariado mientras se lograba la construcción de la patria socialista. De hecho, en la Rusia revolucionaria se produjo un aumento creciente de los poderes del estado y del centralismo de la administración.¹⁰⁴

Años antes, Rosa Luxemburgo había discrepado con Lenin sobre las concepciones de la libertad en la construcción del socialismo. Según ella, la libertad debería ser no sólo el fin, sino el medio de las acciones partidistas. Los objetivos revolucionarios deberían abarcar también la democratización del régimen político y enfrentarse al autoritarismo -no sólo en el ámbito del estado- sino también en el de la sociedad civil.¹⁰⁵

De hecho, el problema quedó sin resolverse en las "democracias populares" que se establecieron después de la Segunda Guerra Mundial. Dentro de discusiones y rupturas, el debate sobre la democracia de inspiración marxiana tuvo diferentes interpretaciones.¹⁰⁶

¹⁰³ "Sin un reino institucional para el discurso público...[ni] una adecuada teoría política del socialismo y del comunismo...ni de sus estructuras institucionales" la postura de Marx sería la del "fin de la política". (Held, 1991) Polan habla de la "inocencia esencial del modelo" en esa construcción del estado "en el mejor de los mundos posibles" (que) "exige una situación en que no haya conflictos políticos, problemas económicos y motivaciones inadecuadas, egoístas, negativos o simplemente humanas. Exige, en resumen...la ausencia de la política". Polan, 1984, pp.129-130, en Held, 1991 pp.170-171

¹⁰⁴ El leninismo atribula al partido la condición de vanguardia, cuyas concepciones ideológicas eran históricamente verdaderas. La política, como "actividad humana natural, práctica y comprometedora" quedaba relegada a tal creencia. "La gran innovación leninista, apenas presente en Marx, era el concepto y la realidad del partido más bien que la del movimiento socialista. El partido...encarnación de la clase obrera, aún de una clase obrera internacional". Crick, 1992, p. 94 .

¹⁰⁵ "Aquellas libertades, derechos y garantías individuales siguen siendo condiciones necesarias para una democracia de masas y para un proyecto socialista. ...la revolucionaria polaca advierte las implicaciones autoritarias de largo plazo de ciertas decisiones tomadas en los meses iniciales de la revolución rusa. Casi veinte años antes, en su célebre contribución al *Bernstein Debate*, Luxemburgo había planteado...una aguda defensa de la democracia como componente imprescindible del proyecto socialista...sostenía que la democracia socialista exigía la más rotunda ratificación y extensión de esas libertades, formales sólo en apariencia, mediante la democratización "sustantiva" de la fábrica, la escuela, la familia, en fin, del conjunto de la sociedad, soldando finalmente el hiato, insuperable en el marco del estado capitalista, entre la democratización del régimen político y el autoritarismo de la sociedad civil". Borón, 1993, p.124

¹⁰⁶ Han existido dos versiones del marxismo "paralelas y sucesivas, conjuntas pero no conjugadas de dos partidos históricos, el Partido socialdemócrata alemán...y el Partido Bolchevique, que después se convirtió en el PCUS". Wallerstein (1990) distingue las tesis del "marxismo de los partidos" comprometidas y rechazadas por el derrumbe de los estados del "socialismo real" de otras

Una de éstas se centró en considerar el "fin de la era del estado" como el "desmantelamiento de la política como una esfera institucionalmente diferenciada de la sociedad para la perpetuación de la clase dirigente".¹⁰⁷ Al superarse tal tipo de sociedad, el poder y la actividad políticos no tendrían más papel que jugar, y "el estado se reabsorbería en la sociedad". Esto así, puesto que las relaciones de clase estarían determinando tanto las características del ejercicio del poder como el núcleo de los conflictos sociales. En este caso, quedaba poco espacio para el juego democrático tradicional, heredado y confeccionado por la concepción liberal. Los intérpretes "ortodoxos" de Marx, han postulado que el acceso al poder puede ser únicamente con el fin de conquistar y destruir el estado.

Ya incluya o no elementos anarquistas, esta postura proponía una lucha por la "plena democracia", equivalente a la lucha contra el capital y contra el estado, con movilización de las masas y sin que pudiera existir un compromiso con el poder burocrático y autoritario. Para tal fin se propondría un liderazgo disciplinado, actuando dentro de un partido también revolucionario.

Esta visión estaría más de acuerdo con la postura "libertaria", opuesta a toda forma de división del trabajo, que ve en el estado y sus formas burocráticas una fuente de ejercicio autoritario de poder, al que hay que enfrentar por medio de una lucha de comunas y consejos, democráticamente organizada, más como movimiento de masas que como partido. (Mattick, 1969)

Otro tipo de interpretaciones -al contrario- estiman que, en el proceso de transición al socialismo, en sociedades en donde funcione un sistema democrático liberal, se pueden utilizar los elementos de ese sistema -votaciones, competencia entre partidos- para acceder al poder y utilizar los recursos del estado para la transformación socialista de la sociedad. Esta transición tendrá muchas formas, como diferentes son las sociedades y países en donde se efectúa. El funcionamiento de las instituciones del estado tiene suficiente autonomía y distancia de los sectores dominantes, por lo que es amplio el campo de acción para su transformación.

Estos proponentes -dentro de una visión más "pluralista"- señalan además que la lucha democrática no debe hacerse sólo en términos de clase, sino también de género, de raza, de ocupación, etc., dentro de un marco de participación que permita la diversidad en la toma de decisiones que afecten a la colectividad. Esta postura acentúa la

tesis e ideas de Marx, separando "lo que ha muerto" y lo que "aún no ha muerto" en el marxismo. Las concepciones del Partido Social Democrático alemán ponían el acento en "la evolución más de clase, sino también de género, de raza, de ocupación, etc., dentro de un marco de participación que permita la diversidad en la toma de decisiones que afecten a la colectividad. Esta postura acentúa la

¹⁰⁷ Esta posición, basada en una "lógica del capital", ...da por supuesta una relación causal simple entre la dominación de clase y las vicisitudes de la vida política" Held, 1992, p.149

importancia de los aspectos de participación que debe tener todo ejercicio democrático, más aún si se considera que en un mundo de escasez la asignación de recursos producirá siempre prolongados debates y discrepancias. El nivel de participación determinará a menudo que se pueda revocar a los delegados que incumplan las tareas asignadas.

Las posiciones se fueron ubicando alrededor de la autonomía que puedan tener las clases al interior del estado. Miliband, previniendo sobre el riesgo de dar una exagerada importancia a la clase dominante -otorgándole una representación exagerada en la toma de decisiones políticas- y a su control de los aparatos del mismo.

Piensa que se deben considerar además los antecedentes sociales, profesionales e ideológicos que contribuyen a mantener cohesionada dicha clase, o que pueden ser factores de su disgregación. El estado -eventual y periódicamente, sobre todo cuando su existencia está en peligro- trata de tomar distancia de algunos sectores, o aún de la clase dominante en su conjunto. Se opone, sin embargo, a la visión pluralista, que preconiza relaciones interdependientes pero con buenos niveles de autonomía entre clases y estado.¹⁰⁸

Poulantzas, a su vez, enfatizando los aspectos subjetivos de los miembros de la clase en su vinculación con el estado, y poniendo el acento en las características estructurales del mismo, en su defensa del esquema global del modo de producción por encima de las inevitables pugnas interburguesas. El estado organiza a las clases dominantes y sus fracciones, impide que las clases dominadas puedan organizarse de manera que pongan en peligro el esquema general y eventualmente subordina las clases ligadas a modos de producción marginales para que no sean disfuncionales al conjunto.

El estado ejerce la función de "condensador" de esas fuerzas sólo si es suficientemente autónomo del abanico de sus intereses y de sus presiones. El estado mismo proviene de esa lucha y reproduce dicha división, presentando paradójicamente como unidad nacional lo que la burocracia y los líderes electos representan. No refleja únicamente la infraestructura socioeconómica, sino que a su vez la reconstruye.¹⁰⁹

Offe, finalmente, considerando que el estado -ligado a las contradicciones capitalistas- no recibe directamente el poder de esos basamentos. La acumulación privada y la

¹⁰⁸ Miliband, R. 1985

¹⁰⁹ Poulantzas reivindica a Rosa Luxemburgo. En su criterio, calificar de burguesas a las características de la democracia representativa es quitar elementos esenciales a toda vida política en las instituciones. La progresiva eliminación leninista de los centros del poder de los soviets no fue sino un miedo y una incorporación a las características democráticas de los movimientos de masas. Estas, a su vez, tampoco pueden sustituir al estado, pues en su actuar dejan un vacío que sólo fomenta la burocracia. Para que pueda haber "pluralismo socialista", parlamentos, burocracias y partidos deben de ser permeados y completados por el accionar de movimientos de otros grupos de la sociedad, con nuevas formas de lucha y de participación. Cfr. Poulantzas, 1977 y 1980.

función del estado como árbitro neutral en las pugnas interclases constituyen una red que lo atrapa y lo vuelve "egoísta" institucionalmente, dado su interés por la sobrevivencia del modo de producción capitalista. Los ingresos que provienen de empresas no gubernamentales generan un interés, una "preocupación genérica" por producir las condiciones que dan vida al sistema.

Todo esto se recubre de un apoyo electoral masivo -forma externa con que el estado se reviste de legitimidad-. Los aspectos institucionales involucrados en las formas de acceder al poder y las limitaciones que los procesos de acumulación plantean continuamente forman el marco de una contradicción entre control de la economía -por un lado- y el mantenimiento de la creencia de que es el mercado quien fija los aspectos óptimos en la distribución de recursos.¹¹⁰

Toda esta argumentación ha tenido una poderosa incidencia en el debate sobre la dependencia, en tanto muestra la dependencia de los estados democráticos modernos de los recursos privados y de las corporaciones. Algunos pluralistas aceptarían las conclusiones de *Offe*, si bien no pondrían el énfasis en consideraciones de clase. *Offe* concede un lugar preponderante a la lucha social dentro del estado, aunque no pondera suficientemente la importante acción ejercida por los representantes y burócratas, así como los acuerdos de tipo constitucional que frecuentemente caracterizan a algunos regímenes democráticos.

Dentro de lo que se ha llamado "Nueva izquierda", el tema de la participación ha adquirido especial relevancia. No es que no la tuviera en las concepciones anteriores, pero la decadencia de los modelos democráticos -tanto en Occidente como en donde han funcionado "democracias populares"- ha puesto como centro la preocupación por la actividad real de las personas en sus sociedades. Un eje de preocupación se irá constituyendo alrededor de la relación entre "sociedad civil" y estado.

Pateman piensa que el estado está forzosamente atrapado en el mantenimiento y la reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana, en un dilema que parece no tener salida. Un estado separado, juez imparcial de las partes, es cada vez menos creíble en las complejas sociedades contemporáneas. En su intrincada relación, crea a cada paso problemas sobre la extensión y profundidad de su intervención en las cuestiones privadas y en la naturaleza del control que pretende ejercer.¹¹¹

Los mecanismos de la democracia electiva, por tanto, son sólo una parte del amplio engranaje de lo que puede ser considerado democrático. La correlación que se ha producido en muchas democracias occidentales -apatía e ineficiencia con respecto a

¹¹⁰ *Offe* define al "estado capitalista democrático liberal": a) por su exclusión de la acumulación, b) por su necesaria función de acumulación, c) por su dependencia de la acumulación y d) por su función de ocultar y negar a,b) y c)". *Offe*, 1975, tomado de *Held*, 1992, p.255

¹¹¹ Pateman, C. 1985

los estratos sociales bajos, a las mujeres, a las minorías raciales, etc.- es un indicio de que la democracia no llega muchas veces a lo que constituye la vida concreta de importantes núcleos de ciudadanos.

Si la democracia sólo tiene que ver con el gobierno y lo electoral los ciudadanos no participarán, pero esta no participación se debe a que de antemano ya han sido excluidos de todo lo concerniente a la regulación de la vida civil dentro del estado. Es lógico que lo que atañe directamente al ciudadano lo va a interesar más y mejor que lo que sólo lo concierne indirectamente -a veces lo que tiene un ámbito nacional de realización- pero lo cierto es que superar la apatía y la exclusión -o autoexclusión- sólo se logrará con una mayor participación democrática.¹¹²

Macpherson entiende por "democracia participativa" una participación más directa y continua de los ciudadanos en todo lo que tiene que ver con la sociedad, sobre todo en la toma de decisiones. Partidos y organizaciones -dentro de su propuesta- deben de tender a una actuación combinada, aquéllos moviéndose en torno a principios de democracia directa, y las organizaciones actuando por autogobierno. Esta propuesta de "democracia como participación", aún si funciona dentro del esquema de democracia liberal, podría contribuir a modificar "el irresoluble problema de la democracia participativa a escala masiva".

Partiendo de que poca participación y desigualdad social están inextricablemente unidas, concibe una sociedad en donde exista un control democrático de la utilización que se hace del capital acumulado. Consciente de que en las sociedades modernas sería muy difícil cambiar las estructuras actuales de gobierno, propone que los aparatos de funcionamiento democrático operen "por participación piramidal" - diferentes actores y partidos funcionando mediante una estructura parlamentaria o de congreso que aporte un grado considerable de participación.¹¹³

5. La democracia realmente existente.

Desde finales del siglo XIX, a medida que se afianzaban los procesos de industrialización en Europa Occidental y Norteamérica, los estados nacionales, conglomerados de grandes poblaciones, funcionaban gobernados con la ayuda de enormes burocracias y complejos sistemas administrativos, ligados a la expansión del mercado internacional. La imagen mítica del ciudadano de la polis -actualizada en la del ciudadano burgués representado en el parlamento, o participando él mismo en las

¹¹² La "democracia participativa fomenta el desarrollo humano, intensifica un sentido de eficacia política, reduce el sentido de enajenación respecto a los poderes centrales, nutre una preocupación por los problemas colectivos y contribuye a la formación de una ciudadanía activa y sabia, capaz de tomar un interés más perspicaz por las cuestiones de gobierno". Pateman, 1970, en Held, 1992, p.311.

¹¹³ Cfr. Macpherson, C.B., 1991, pp.113-138

funciones del gobierno- había ido cediendo su lugar a otra plasmación de ciudadanía un tanto diluída dentro de esos nuevos marcos.

Esto fue desdibujando las creencias en la democracia como ejercicio de participación ciudadana individual en el manejo de la cosa pública. Dentro de este nuevo "*modus procedendi* comprobable" (Schumpeter, 1984) los ciudadanos votan por líderes propuestos por partidos, los cuales tratan de convencer o de vender sus propuestas políticas, para ser beneficiados con la confianza que les asegure su permanencia en el gobierno. Una extensa tecnología se fue implementando progresivamente para intervenir en la elaboración o modificación de la opinión pública.

También se fue haciendo claro que los detentadores del poder circulaban dentro de una "clase política", lo que se caracterizaba como gobierno elitista. La nueva visión regresaba a la dicotomía clásica -aristocracia u oligarquía- como definición de forma de gobierno. (Bobbio, 1981b, p.503)

La política -y consiguientemente la concepción sobre democracia- se fue centrando en el liderazgo, en las acciones de gobierno, y en el control de este último vía partidos políticos, en una competencia que fue muy pronto homologada a la del mercado. La tradición democrática liberal tuvo un punto de flexión en este giro hacia la competencia, que desplazaba frecuentemente al debate parlamentario, haciendo que la política se fuera convirtiendo en asunto de expertos.

Como método para la conquista reglamentada del poder, la democracia -caracterizada como de liderazgo plebiscitario- enfatizaba las formas en que los líderes, en el mejor caso calificados por sus méritos, se enfrascaban en una lucha por la conquista de los votos, siendo cada elección un plebiscito para decidir la continuación o el acceso de otra élite al gobierno. La consideración de las dimensiones del cuerpo democrático pasó del conjunto de ciudadanos hacia un grupo de ellos, estableciéndose así el reino del político, de las clientelas y de los grupos de presión.

El mercado -que antecedió al establecimiento del estado moderno, y en torno al cual se desarrollaron formas de gobierno democráticas- hizo de modelo también para ofertas de liderazgo y demandas clientelares. Tanto si este giro hacia una democracia de mercado se consideraba inevitable, como si se advertía en ello un quiebre de los viejos modelos de democracia, esta nueva concepción reveló las posibilidades y los límites del modelo democrático emergente.

En la segunda posguerra, sobre todo en los países centrales, se pudo apreciar una mayor intervención estatal en la regulación de múltiples funciones económicas y sociales, coincidente con una mayor desactivación del conflicto de clases. Se ha señalado que el fenómeno -correspondiente a una diversa fase del capitalismo, con respecto a la establecida en el siglo anterior- incidió también en el modelo parlamentario y en las formas de representación política.

Otra concepción democrática -que cuestionaba el enfoque excesivamente tecnocrático de la anterior- planteó una nueva forma de participación política y de concepción del poder. Dentro de la línea de análisis de la democracia como proceso empírico -la democracia existente realmente- la nueva corriente insistirá en la existencia de muchos intereses presentes en las complejas sociedades modernas, y en su capacidad de autocontrol.

No son ya solamente los líderes quienes intervienen en los asuntos públicos, sino múltiples grupos, neutralizando así el establecimiento de un poder excesivo. El gobierno así establecido es un gobierno de minorías -un gobierno pluralista- con lo que la preocupación liberal por el poder sobredimensionado quedaría a salvo, reactualizando el planteamiento madisoniano de siglos anteriores.

A continuación se explicarán estos enfoques, sus antecedentes conceptuales, algunas de sus características y las críticas que han recibido.

5.1 Un liberalismo desesperanzado.

Para entender la génesis de estas concepciones democráticas es preciso detenerse en los planteamientos de la teoría de las élites. También destacar la decisiva contribución de Max Weber al respecto, y de su seguidor en estos desarrollos, Joseph Schumpeter.

- La conceptualización de las élites

El desencanto con que a finales del siglo XIX y a comienzos del presente se veía el incumplimiento de las promesas liberales del progreso indefinido, así como la presencia y amenaza que el movimiento obrero y los movimientos de masas representaban para los grupos dominantes, ponía en duda las ventajas de la democracia, lo que influyó en una nueva connotación y en diferentes valoraciones que acompañaron a la conceptualización de las élites.

Al reconocer que en toda sociedad es un restringido grupo el que detenta el poder político, el que "cumple todas las funciones políticas, monopoliza el poder y goza de las ventajas que lo acompañan", Mosca abre una nueva perspectiva que -además de reconceptualizar la temática del poder- genera implicaciones para el ejercicio y la concepción de las democracias. Es la "clase política" -más que clase dirigente- la que controla políticamente a todo el conjunto social.

Cercana a supuestos neopositivistas -por el énfasis puesto en la observación empírica de los hechos- esta posición ve en todo régimen político la detentación del poder por parte de un pequeño número de personas, cuyo mando se transmite hereditariamente, o bien por la mezcla con grupos inferiores, pero siempre como gobierno de élites.

Consiste en una minoría que está en la cumbre de la pirámide -criterio altimétrico- a veces también por sus méritos -criterio meritocrático. Mosca explica ese hecho en tanto esa clase está organizada, formando un grupo solidario y homogéneo frente a la clase más numerosa. Progresivamente el término élite fue desdibujando su significado meritocrático hacia su dimensión altimétrica, la relación con la estructura de poder. (Mosca, 1923)

Ese restringido grupo, es para Pareto la élite, término con el que consagra la noción de "clase superior (la que) generalmente detenta el poder político y el económico", la aristocracia.¹¹⁴

Michels da a estas concepciones un cariz más valorativo, en tanto considera que esta organización se rige dentro de un patrón oligárquico -la "ley de hierro de la oligarquía"- que a su juicio explica la importancia que tienen los partidos en las democracias modernas y la dificultad de su funcionamiento democrático. Michels extiende sus conclusiones a toda democracia, haciendo coincidir organización con tendencia a la oligarquía. Liderazgo y dominación -consecuentemente- son para él incompatibles con un funcionamiento democrático.¹¹⁵

Cabe mencionar que estos tres autores estaban muy influidos, tanto por sus observaciones de la sociedad de su tiempo, como por el debate en torno al parlamentarismo. En el caso de Michels, también por los avatares de las organizaciones de trabajadores, en particular las de corte socialista.

Se fue conformando una corriente que piensa que lo que democratiza un régimen no es la neutralización de la lucha de clases o sus efectos, sino el que las élites -que inevitablemente lo dominan- sean abiertas y puedan expandirse; que la desigualdad depende más de la forma en que en ellas esté distribuido el poder político, que en los factores de propiedad. Para Mosca, esta es la ventaja del régimen parlamentario, en tanto "la clase política es más abierta y menos restringida, además de que está

¹¹⁴ "La diferencia básica entre Mosca y Pareto consiste en que la clase política de Mosca es un concepto político referido al problema de la organización y del ejercicio del poder político; las élites de Pareto son un concepto de la dinámica social (con un alcance mucho mayor) centrado en las cualidades necesarias para formar parte de esa clase (la teoría de los residuos) y en las causas de su origen y decadencia (la teoría de la circulación de las élites)... Estas clases (los hombres clasificados según su grado de influjo y de poder político y social, o 'las denominadas clases superiores') constituyen una élite, una "aristocracia"... Mientras el equilibrio social es estable, la mayoría de sus miembros componentes parecen estar evidentemente dotados con ciertas cualidades, buenas o malas, que aseguran el poder." Sartori, 1993, pp.184-185.

¹¹⁵ Es "la madre del predominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegantes. Decir organización es lo mismo que decir oligarquía... Donde quiera que la organización es más fuerte, allí observamos un menor grado de la democracia aplicada... (de donde se deduce que) todo sistema de liderazgo-dominación es incompatible con los postulados más esenciales de la democracia" Michels, Turin, 1912

controlada desde la base" (Bobbio, 1981a, p.594) Pero no es suficiente, debido a las características de dicho instrumento en sociedades más complejas y numerosas.¹¹⁶

Si en los planteamientos de la democracia "protectora" se buscaba defender a los ciudadanos de los excesos del estado, en los del "elitismo competitivo" se tratará de protegerlo de los excesos del político. La preocupación principal será la de poder seleccionar adecuadamente a los que toman y ejecutan las decisiones que conciernen a todos, dado lo impredecible de sus efectos políticos en la complejidad de las sociedades modernas.

La fragmentación política que se produjo en las sociedades industrializadas, con los consiguientes excesos en el liderazgo de las mismas y la pasividad de los electorados, -aunada a la expansión de la burocracia- centraron el debate en torno a la relación de la democracia con la selección de élites cualificadas. Para quienes compartieron un cierto desencanto por las formas y conceptos de las democracias tradicionales de corte liberal, la vía del método se fue convirtiendo en preocupación principal dentro de esta visión de elitismo competitivo.

En consecuencia, se propuso el funcionamiento conjunto de un marco constitucional permanente, que permitiera tanto al parlamento -partidos políticos en fuerte competencia- como al ejecutivo -gobierno fuerte, respaldado en los expertos y una burocracia eficiente- una adecuada toma de decisiones para el buen funcionamiento del sistema político.

La larga historia del desarrollo de las formas de gobierno y de sus combinaciones llega a su fin, en el sentido de que, al ser una minoría la que gobierna, el modo oligárquico es el que parece imponerse.¹¹⁷

- Estado, parlamento y burocracia.

Escribiendo en una época de decadencia del liberalismo, Max Weber pensaba que los criterios de libertad de elección y aún los referentes a la propia individualidad se encontraban amenazados por organismos e instituciones cada vez mayores en número y en cobertura. La complejidad de la sociedad capitalista -impregnada por la trama de una creciente racionalidad tecnocrática proveniente del *ethos* instrumental- "todo puede ser dominado mediante el cálculo" -había ido reemplazando al antiguo sistema de creencias, socabando postulados y valores de la sociedad liberal. El desencanto que

¹¹⁶ En los conflictos sociales, la esencia de los fenómenos a detectar es el señalamiento de "los que ocupan las posiciones de dominio y de subordinación en una determinada asociación". Ralf Dahrendorf, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*.

¹¹⁷ "Con esta teoría se concluye la larga y afortunada historia de las tres formas de gobierno...No existe otra forma de gobierno que la oligárquica (dependiendo) de los diversos modos con que una clase política se forma, se reproduce, se renueva, organiza y ejerce el poder" (Bobbio, 1981a, p.502)

de tal racionalización se derivaba estaba teniendo profundas repercusiones sociales, al privar de fundamentación muchas de las formas de organización de la vida y del poder.¹¹⁸

Weber despojó de toda fundamentación metafísica los postulados del liberalismo, ubicando los aspectos políticos dentro de un marco de racionalidad que funciona de acuerdo a un juego específico de valores, los cuales generan acuerdos para mantener el sistema representativo parlamentario. Considera que el ejercicio de la dominación funciona eficazmente sólo si reposa en la creencia en su legitimidad.¹¹⁹

Todo lo anterior responde a un concepto de estado que engloba elementos tradicionales dentro de una nueva síntesis. Ya se ha señalado la estrecha relación que las discusiones sobre democracia han tenido con el concepto de estado. Weber no es la excepción. El estado que visualiza reposa en una administración a cargo de funcionarios profesionales, y en un derecho correspondiente a un concepto de ciudadanía, precedente al capitalismo, que sólo ha sido realizado en Occidente, al que este sistema ha conferido connotaciones específicas.

Weber profundiza la importante distinción que hacía Bodino entre formas de estado y formas de gobierno, marcando la necesidad de no confundir lo referente al control de los aparatos de estado -propio de los políticos- con los asuntos de la administración, que son propios de la burocracia especializada. Parlamento y burocracia tienen formas diferentes de funcionamiento, ambas imprescindibles en el accionar de toda democracia moderna.

El estado-nación -dentro de cuya territorialidad se ejerce el uso legítimo y exclusivo de la coerción física- está regido por gobernantes cuya legitimidad les es proporcionada por la creencia de los ciudadanos en las leyes que justifican esa violencia y en el control que se ejerce en su defensa. El conjunto de leyes -además del respectivo proceso legislativo que las genera- reemplaza, en tanto imperio de la ley, a las justificaciones basadas en hábitos o en carismas de los funcionarios, como en los tiempos previos a la modernidad.¹²⁰

¹¹⁸ El Político y el científico, Madrid, Alianza, 1967

¹¹⁹ "De acuerdo con la experiencia ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores. Antes bien, todas procuran despertar y fomentar la creencia en su "legitimidad". Según sea la clase de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente tanto el tipo de la obediencia, como el del cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación. Y también sus efectos. Por eso, parece adecuado distinguir las clases de dominación según sus pretensiones de legitimidad".

Weber, 1974, p.170

¹²⁰ "La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su medio específico...el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima". Weber, El Político y el científico, 1967

Para Weber, la noción clásica del parlamento -tal como aparecía en los supuestos desarrollistas de J.S.Mill- había sido vulnerada, tanto por el juego de los partidos políticos, como por la extensión del sufragio. El parlamento, lugar de accesibilidad y de presentación de programas de gobierno, de influencia sobre la opinión pública y centro de negociaciones efectivas, se había convertido en arena de luchas partidistas. Tal situación había desvirtuado la función principal de los parlamentarios, la de persuadir a sus colegas con el "mejor" argumento.

A pesar de los excesos y de los condicionantes de la burocracia, su asociación con el sistema parlamentario y de partidos constituye una excelente barrera para impedir la pretensión de un ejercicio ilimitado del poder. En efecto, Weber sigue la línea hegeliana en lo que respecta al papel de la burocracia dentro del estado -en tanto la institución más importante del mismo, puesto que conjuga especialización y jerarquía, dentro de un conjunto de exigencias para un desempeño imparcial y eficiente del mismo. En esto recoge la preocupación de su tiempo sobre el problema de la extensión burocrática, a la que sin embargo concibe como "jauta de acero", imposible de trascender.¹²¹

No obstante lo anterior, considera que la burocracia es controlable, que es ingenuo y hasta peligroso suponer que se la pueda cambiar por el control de todo el pueblo. Es opuesto a toda noción de democracia directa en las sociedades modernas, con un ilimitado número de ciudadanos, puesto que tal supuesto llevaría, en último término, al gobierno de una minoría, a otra forma de ejercicio tiránico del poder. La democracia directa conduce a un estado de cosas que hace difícil la negociación entre grupos, la prevalencia de intereses que correspondan no sólo a una minoría, lo que, al contrario, se logra por la acción parlamentaria.¹²²

Opuesto a la concepción marxiana de las clases sociales, Weber considera que es importante, además, considerar los diferentes grupos, grupos de status, con formas de vida y de consumo particulares, cuyas valoraciones e intereses intervienen en la negociación de la cosa pública.

¹²¹ "La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización...la precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costes objetivos y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática". Weber, 1974, pp.730-731

¹²² La democracia directa sería inviable "cuando la organización social sobrepasa cuantitativamente una cierta medida o cuando la diferenciación cualitativa de las tareas de gobierno dificulta su realización mediante el sistema de turno, insaculación o elección de miembros por breves periodos en forma satisfactoria. Las condiciones que rigen el gobierno en las organizaciones de masas son radicalmente distintas de las que rigen el gobierno de las asociaciones basadas en una relación personal o de vecindad. El desarrollo cuantitativo y cualitativo de las tareas de gobierno...hace surgir siempre la posibilidad de que se forme una organización social permanente para los fines de gobierno, lo cual equivale a decir para el ejercicio del dominio". Weber, 1974, p.704

- La competencia de los expertos.

Si bien Weber valora fuertemente el papel y la autonomía del parlamento, en tanto éste permite la llegada al gobierno de un grupo de líderes que tienen que negociar sus proposiciones, no siempre acordos con los procesos que se manejan en la burocracia o en las transacciones del mercado, señala sin embargo los peligros que sufre debido al predominio de los partidos en el manejo de las cuestiones políticas. El sufragio universal -considera- en vez de contribuir al ejercicio de la soberanía se ha ido centrando en la fabricación de políticos de carrera.

La burocratización de la política se une a la desespiritualización que se produce en los partidos al ser dirigidos por jefes plebiscitarios -que apelan más a las emociones de las masas que a su razón- entregados a la tarea de competir y ganar elecciones.

También considera que el predominio del ejecutivo sobre el legislativo -el dictador plebiscitario por encima del parlamento- que convierte a los parlamentarios en simples "prebendados", proporciona un rasgo "cesarístico" difícil de eliminar, particularmente a los estados de masas.¹²³ Las consecuencias pueden ser nefastas para la democracia: antidemocratismo en la organización interna de los partidos, partidos como agencias colocadoras, en vez de postuladores de ideales, escasa participación de los asociados en la determinación de programas y candidatos, lo que lleva a aumentar la pasividad del elector.¹²⁴

El escepticismo weberiano percibe en la extensión del sufragio no necesariamente una reafirmación de soberanía popular sino una forma de hacer más complejo el acceso al parlamento, por la proliferación de asociaciones y grupos políticos que implica, así como por la emergencia de líderes, profesionales de la política, tan diferentes de los contemplados por Montesquieu y por Mill. Todo puede degenerar fácilmente -a causa de la búsqueda primordial del éxito en las urnas, a la que se deben esos profesionales- además de la creciente acción de los partidos que fomenta la burocracia y convierte a los procesos electorales en una forma moderna de democracia "cesarista".

Se ha mencionado a Weber como el primero en enfatizar la "personalización del poder en las democracias de masas, de diferentes tipos ideales de líder, de la importancia concedida a lo carismático dentro de ese ejercicio."¹²⁵

¹²³ Weber, 1967.

¹²⁴ Cfr. González García, José M., 1988, p.317

¹²⁵ "El primero que reconoció la tendencia a la 'personalización del poder' en la democracia de masas, pero al mismo tiempo, expresó su actitud incondicionalmente afirmativa frente a este proceso, aun a costa de una amplia emocionalización de la política" Mommensen, W., 1988, p.315

El líder responsable -que vive para y no de la política, con planteamientos propios y convicciones éticas, que actúa a la vez con mesura y pasión- es el líder a elegir para el parlamento, o en la elección presidencial directa. El carisma hace de contrapeso a las rigideces de la burocracia, aunque de manera temporal. Por eso es importante que se logre la legitimidad democrática -vía elecciones- en donde el carisma quede corroborado y pueda de esa manera crear el derecho. Con su carácter contingente, el carisma ha acompañado a la dominación tradicional que ha regido tantas veces a los pueblos, basada en la creencia de los dominados en la santidad o mejor forma. Ambas difieren de la dominación basada en la legalidad, la más racional de todas.¹²⁶

- Democracia y mercado.

Es por este camino que Weber llega a establecer una semejanza entre democracia y mercado, estableciendo además la disyuntiva entre "democracia caudillista con 'maquinaria' o democracia sin caudillos, es decir, la dominación de 'políticos profesionales' sin vocación". La democracia de las grandes sociedades industriales es una democracia de mercado -de liderazgo plebiscitario- en donde las elecciones constituyen un test para confirmar o desalojar a grupos de élite del poder.¹²⁷

Weber es realista en cuanto a que, como en el mercado, ganarán los más fuertes, los que mejor atraigan a los votantes, vendiendo una mejor imagen, sostenidos por partidos mejor organizados. Su interés y preocupación se centró en proponer un liderazgo de elementos capaces de sostenerse por su capacidad y su prestigio, más que por la insistencia en los valores democráticos. Ese liderazgo -sumado a una burocracia eficiente y a una autoridad responsable- podría convertirse en el ideal político a alcanzar. No importa que eso pudiera equivaler a una "dictadura electa", ya que el electorado conservaba, como función destacada, el poder de desplazar a sus líderes. Las concepciones y propuestas weberianas tendrán profunda influencia en la sociología y política posteriores.

Las ideas de Schumpeter -y más adelante, las concepciones pluralistas sobre democracia- acusarán una fuerte presencia de las teorizaciones de este autor.¹²⁸ Con Weber se llega a un estado de descripción bastante minucioso y certero de cómo funcionan las democracias. Puede ser leído -y así lo hacen algunos de sus seguidores- confundiendo esa descripción con la prescripción de cómo deben funcionar las

¹²⁶ "La 'democracia plebiscitaria' -el tipo más importante de democracia de jefes- es, según su sentido genuino, una especie de dominación carismática oculta bajo la forma de una legitimidad derivada de la voluntad de los dominados y sólo por ella perdurable". Weber, M., 1974, p.215

¹²⁷ Los partidos funcionan, en los Estados Unidos, como empresa capitalista "cuya finalidad es la de obtener beneficios económicos mediante el dominio político de la administración". Weber, M., 1967, p.144.

¹²⁸ Por este punto esencial, es que Beetham considera a Weber "en el punto de partida", más que en la conclusión de una serie de desarrollos de la teoría y práctica de la democracia liberal en la era de la política de masas y las organizaciones burocráticas; debe ser entendido como un precursor más que como un "epígono". Beetham, D., 1985, en Held, 1991, p.194.

democracias, de lo real con lo realista (Jáuregui, p.91) en un modelo excluyente, que conjuga racionalidad, conocimiento, capacidad tecnocrática y buena administración.

5.2 Democracia: las nuevas ediciones

- Democracia, producto de mercado

La coincidencia en concebir la democracia como método para la selección de líderes, así como el modo "realista" de ver el funcionamiento de los mismos, de los partidos y del parlamento, une a Weber con Schumpeter, uno de sus discípulos. Pero es éste último quien mejor desarrolla la idea de democracia como mercado político.

La preocupación fundamental de Joseph Schumpeter se centra en el funcionamiento concreto de las democracias, subrayando los aspectos instrumentales de los procesos democráticos, con relación -fundamentalmente- a los actores elegidos para gobernar. Para este autor, la existencia de la democracia se deduce de la existencia de grupos en competencia para conseguir el poder por medio del voto. La democracia moderna es una democracia de élites, que puede ser explicada por una "teoría del caudillaje competitivo".¹²⁹

Esta concepción implica un rechazo de las ideas ligadas a viejas tradiciones democráticas -en particular aquéllas que preconizan la existencia de un bien común, de una actividad ciudadana participativa o de un pueblo soberano gobernante.¹³⁰ Piensa que en la sociedad moderna la voluntad general es más un producto de factores de una sociedad de masas -como la publicidad- que algo que produzca o genere voluntad de gobierno. Concibe a la democracia como un método para llegar a decisiones políticas otorgando a los representantes la capacidad de decidir en aspectos legales y administrativos, como resultado de sus éxitos electorales.¹³¹

Su concepción de democracia gira alrededor del liderazgo, de la interpretación del "hecho vital del caudillaje". Schumpeter piensa en políticos capaces, que discuten y negocian un conjunto de asuntos no muy extendido, en general de acuerdo a consensos y programas de ámbito nacional o de cambios constitucionales. Estos

¹²⁹ "Método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por lo voto del pueblo". Schumpeter, 1984, p.342. Considera a ese principio "junto con el principio de igualdad de todos los hombres y el de la autonomía del individuo como una de las características fundamentales de la democracia moderna" Bobbio, 1991 a, p.597

¹³⁰ "El método democrático no garantiza necesariamente una mayor cantidad de libertad individual de la que permitiría otro método político en circunstancias semejantes" Schumpeter, 1984, p.346.

¹³¹ "Nuestras principales dificultades acerca de la teoría clásica se centran en la afirmación de que el pueblo tiene una opinión definida y racional sobre toda cuestión singular y que lleva a efecto esta opinión -en una democracia- eligiendo "representantes"...supongamos que invertimos el orden...y ponemos...en primer lugar, la elección de los hombres que han de efectuar la decisión" *Ibidem*, p.343

actores deben gozar del apoyo y de una crítica benévola por parte de los electores, así como del sostén de una burocracia competente, dentro de un mundo político tolerante.¹³²

En elegir y cambiar se encuentra la protección contra un grupo de dirigentes que intenta perpetuarse en el poder. La organización en partidos y su lucha por conseguir el voto es el mecanismo esencial para la democracia y la mejor forma de conseguir consensos, o al menos, buenas negociaciones. El gobierno del pueblo se transforma, según Schumpeter, en el gobierno del político -político de carrera- un "gobierno de expertos".

Por tanto, lo democrático de un régimen también es deducible de lo democráticamente que la clase política se recluta, se extiende y se relaciona con las raíces del poder: si se forma por competencia libre, y no por herencia o cooptación; si abarca a funcionarios independientes -tanto de la clase en el gobierno como de la que está en la oposición- si procede del centro como de las regiones del país; si su delegación se renueva periódicamente, de acuerdo a reglas establecidas. (Bobbio, 1981b, p.503)¹³³

El pueblo en el que piensa Schumpeter es el que se mantiene alejado de la política; convertido en masa, es frecuentemente irracional y poco apto para conocer sus conveniencias políticas.¹³⁴ Dentro de un esquema de división del trabajo, el pueblo elige, y luego deja a los elegidos que hagan su trabajo, algo que podría ser la solución a los planteamientos de la analogía platónica sobre el patrón del navío.¹³⁵

Para Schumpeter sólo era posible la forma de elección de gobierno de tipo elitista. Preveía un colapso en el sistema capitalista, como efecto sobre el mercado del incremento y concentración de los medios de producción, con la consiguiente implantación de la planificación de tipo socialista y la racionalización y burocratización crecientes de las gestiones de gobierno. Pero aún en el supuesto de un cambio de modo de producción, prevalecerían los mismos métodos políticos. Tanto burócratas

¹³² "En una democracia, como ya he dicho, la función primaria del voto del electorado es crear un gobierno". En este sentido "si la aceptación del caudillaje es la verdadera función del voto del electorado, la defensa de la representación proporcional se derrumba, porque sus premisas no son ya válidas". *Ibidem*, p.347

¹³³ "Ningún caudillaje es absoluto. El caudillaje político ejercido con arreglo al método democrático es menos absoluto aún que los demás a causa de ese elemento de competencia que es esencial a la democracia" *Ibidem*, p.357

¹³⁴ "Los partidos y los agentes electorales de partido son simplemente la respuesta al hecho de que la masa electoral es incapaz de otra acción que la estampida y representan un intento de regular la competencia política de una manera exactamente similar a las prácticas correspondientes de los asociados, de comerciantes...La psicotecnia de la dirección de un partido y la propaganda de partido, las consignas y las marchas musicales no son simples accesorios. Son elementos esenciales de la política. También lo es el "buzz" (caciqueo político)". *Ibidem* p.350.

¹³⁵ "Los electores no deciden problemas pendientes. Pero tampoco eligen a los miembros del parlamento con plena libertad, entre la población elegible. En todos los casos normales, la iniciativa radica en el candidato que hace una oferta para obtener el cargo de miembro del parlamento y el caudillaje local que puede llevar consigo. Los electores se limitan a aceptar su oferta con preferencia las demás o a rechazarla...Un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar de consuno en la lucha de la competencia por el poder político". *Ibidem*, p.359

como tecnócratas se harían cargo del gobierno por la misma vía, en las elecciones democráticas.¹³⁰ En resumen, las democracias son como son, o mejor dicho, "como deben ser", no importa la diversidad de formas en que estén apareciendo históricamente.¹³⁷

En realidad, la posición de Schumpeter parece no considerar una contradicción: si son pocos los que compiten y participan es tal vez por la carencia de recursos de todo tipo para hacerlo, no sólo por apatía, tradición, fatalismo o conveniencia.¹³⁸ La forma de participación primordial de los grupos de élite es más oligopólica que competitiva.

Schumpeter exagera la forma en que la opinión pública es manipulada y prefabricada, "previamente manufacturada". No analiza suficientemente las múltiples actitudes o razones que puede tener "el pueblo" para manifestar aceptación o consentimiento o por lo menos hacer que así se crea -.¹³⁹

Si así fuera, tampoco sería capaz de elegir razonablemente entre los líderes que compiten por su voto. Centrar los problemas de legitimidad únicamente en la omisión del voto, sin considerar la estructura subyacente de poder, reflejada en la diversidad de oportunidades, es simplificar el problema, y reconducirlo a una concepción de tipo tecnocrático. La democracia se convertiría en la competencia por la competencia, y se reduciría a la eficacia. (Kelsen, 1988, p.320)

En su búsqueda de un "criterio razonablemente eficaz" que defina y explique lo que es la democracia, sin duda Schumpeter logra una buena descripción de muchos de los elementos y del funcionamiento de los actuales sistemas democráticos. No se podría negar su semejanza con un tipo de mercado, pero al que se acercan compradores con muy diferentes recursos. Ni minusvalorar el poder de los vendedores, y su capacidad de inducir o crear la demanda. El equilibrio que se pretende, y la "apatía" que se requiere para que el conjunto funcione no debe de hacer olvidar que en el paso de la metáfora al juego democrático concreto, la participación y la conciencia de los

¹³⁶ "Siempre y cuando la democracia se defina en términos de elecciones generales, partidos, parlamentos, gabinetes y primeros ministros", es decir, en términos de un sistema para el establecimiento del liderazgo, podría muy bien tratarse del instrumento más apropiado para hacer frente a la agenda política del orden capitalista o socialista" Held, 1992, p. 205, Schumpeter, 1984, pp.301 y ss.

¹³⁷ "Si lo que queremos no es filosofar, sino comprender, tenemos que reconocer que las democracias son como deben ser. El valor de nuestro criterio no se perjudica seriamente por la diversidad de especies de democracia". *Ibidem*, p. 346.

¹³⁸ Si bien se puede estar de acuerdo con Mancur Olson (1986) en que el interés en la participación en organizaciones colectivas es inversamente proporcional al tamaño de éstas. En Jáuregui, 1994, p.98

¹³⁹ "Las élites requieren una fealdad difusa de las masas pero evitando su participación. El ciudadano deviene en un ente pasivo con derecho a la aprobación y el rechazo en bloque de los hechos consumados. De este modo, se invita al ciudadano democrático a perseguir fines contradictorios: debe mostrarse activo, pero pasivo; debe participar, pero no demasiado; debe influir, pero aceptar; no puede participar fuera de las elecciones, pero le está vedado abstenerse en éstas. Aquel que se abstiene de toda actividad política en el período entre elecciones es un ciudadano ideal, pero si se abstiene en los procesos electorales deviene en un ciudadano no responsable." Jáuregui, 1994, p.103.

ciudadanos puede y debe hacer las apuestas más válidas, no siempre dentro del "equilibrio" que el esquema schumpeteriano presupone.¹⁴⁰

- Poliarquía, democracia con muchos centros.

Ya Harold D. Lasswell había caracterizado al estudio de la política como el análisis del ejercicio de los que ejercen influencia en la sociedad, haciendo de la posibilidad de establecer buenas relaciones entre élites y masa la garantía para un gobierno democrático -élites bien reclutadas, que ejerzan de buena manera el poder.

Para una corriente de la sociología norteamericana, esos grupos se van a conceptualizar como *the ruling class*. Dentro de otra óptica, los que forman ese "vértice unificado" son grupos más específicos y especializados, los que controlan los sectores del ejército, de la economía y de la política, ligados entre ellos por diversos lazos, tal como lo señaló Wright Mills.¹⁴¹

Tomando de la herencia de la tradición liberal, el conjunto de libertades políticas y la existencia de frenos constitucionales entre los poderes, y de la teoría elitista el énfasis en la importancia de la competencia electoral -por lo menos entre dos partidos- la concepción pluralista de la democracia, en la mejor tradición madisoniana, busca garantizar un gobierno de minorías, como el mejor medio para evitar la influencia de facciones demasiado poderosas dentro y hacia el gobierno.

El conjunto de concepciones pluralistas se centra en el valor determinante del interjuego entre diversos grupos de interés, surgidos y fomentados dentro de una cultura política predominante. Tal interjuego es producto del consenso sobre lo que son los ámbitos en que se debe desenvolver la vida política y su reflejo en los aspectos constitucionales -entre los cuales el gobierno actúa como mediador. Como resultado principal de este estado de cosas, el poder no se retiene por parte de ninguno de los participantes en el juego político, sino que se distribuye y se comparte entre grupos cada vez más numerosos.

Como Weber, que no basaba sus apreciaciones en la lucha de clases, ya que éstas intervenían en la conformación de los fenómenos sociales, particularmente en la lucha por el poder, al lado de muchos otros grupos, con intereses clasistas o de otro tipo -

¹⁴⁰ "Se trata de un tipo de mercado bastante bueno. Pero el mercado no es necesariamente democrático" Si responde a la demanda efectiva, pero la capacidad adquisitiva es, en gran medida, aunque no exclusivamente, dinero. Eso hace que el equilibrio sea desigual y la soberanía, ilusoria, lo cual no es democrático. El "pueblo" capta eso y de ahí la apatía. "la desigualdad económica crea la apatía política". Parten de la "hipótesis indemostrable de que la capacidad política de la persona media en una sociedad moderna de mercado es un dato fijo, o por lo menos, es improbable que cambie". Macpherson, 1991, pp. 105-107.

¹⁴¹ La que efectúa "la transición de una clase dominante (la de los burgueses capitalistas) a otra (la de los directores); la historia es el distinto sucederse de una clase dominante a otra" James Burnham, *The managerial revolution*. C. Wright Mills, *The power elite*, 1941, en Bobbio, 1981b, p.595

grupos de status, sindicatos, partidos- el pluralismo comprueba y postula la consideración de las muchas dimensiones del poder. Esto, en tanto la racionalización es más propia de los individuos y de sus valores, que de las organizaciones.

Los pluralistas no aceptan la concepción de los teóricos del elitismo en el sentido de que sea un grupo monolítico el que controle el poder -en los Estados Unidos- y que esa *ruling class* sea un grupo bien definido, con designios fundamentales que predominen sobre el conjunto de los de la sociedad. La complejidad de la sociedad en ese país y sus enormes conflictos hacen imposible que sea una sola élite la que domine sobre el conjunto.¹⁴²

- La utopía pluralista

La atención que presta el pluralismo a los grupos intermediarios, esas agrupaciones que -entre los ciudadanos y sus líderes- ejercen poderosa influencia en el logro y ejercicio del poder, les permite una valoración de la democracia liberal como un campo de acción más abierto y competitivo que como lo perciben Weber o Schumpeter, si bien aceptan, como ellos, que lo que caracteriza a la democracia es la forma en que los líderes son elegidos.

Conciben que, en las sociedades democráticas hay muchos "centros de poder", y que no todos deben ser considerados "elitistas". Las facciones, tal como las había considerado Madison, ahora vistas como grupos de presión o grupos de interés, son fundamentales en la sociedad moderna industrial, en donde son múltiples las carencias y las demandas y existe un extenso abanico de intereses en acción. Las asociaciones y los grupos constituyen elementos estructurales que dan estabilidad, formando el corazón de la democracia. Los grupos intercambian y compiten -tanto en el mercado como en la política- para obtener máximos beneficios.

Más que entramparse en la idealización de la democracia, es preciso utilizar una forma de descripción de lo que realmente funciona como tal, es decir, cómo hacer para conseguir los propios objetivos enfrentando a quienes tengan los suyos propios, evitando formas que pudieran llevar a la violencia. Como los grupos se organizan de diferentes maneras, y varían incesantemente en su composición, no giran alrededor de un centro único y poderoso de poder.

El estado mismo, puede considerarse como un conjunto de grupos -administrativos y de otro tipo- que pugnan por presupuesto para responder a diversos intereses. La

¹⁴² El sistema político híbrido estadounidense, en Dahl, 1987. Para Dahl y Lindblom, "El Estado-nación sólo puede suministrar el marco dentro del cual es posible una vida buena, no puede desempeñar las funciones de los grupos pequeños...En la medida en que pretende hacerlo, el Estado-nación se ve abocado a proporcionar un poder sucedáneo, o bien una perversión grotesca de las funciones de los pequeños grupos". En Sartori, 1989, p.473.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

política sería el resultado de una pugna de intereses, aunque, por supuesto, partidos y elecciones serán siempre decisivos para tomar en cuenta los intereses de los grupos interactuantes. Tal estado de cosas funciona aún si muchos ciudadanos no son activos en política, o incluso apáticos. En tales casos, se presupone que el grupo supl.

Dahl establece una distinción particular, en el sentido de centrar en los intereses del grupo, y de muchos grupos, la mejor garantía de que funcione el conjunto, aunque éstos sean minoritarios, pues ellos mejor que nadie conocen sus intereses y pueden defenderlos. Esos grupos, comunicados entre sí y a través de organismos del estado, crean un equilibrio nuevo que sirve, a la vez, para controlarlos. El que muchas minorías puedan elegir competitivamente a sus representantes constituye la mejor garantía de evitar cualquier régimen tiránico. La poliarquía, término con el que Dahl se refiere a la lucha por los votos entre numerosos grupos de interés, es la mejor forma de no temer al demos, viejo temor desde Aristóteles, ni a cierta mayoría -cuyos representantes se convierten a menudo en una poderosa minoría- como en la visión madisoniana, al contarse con el antídoto de la mutua neutralización entre las minorías.¹⁴³

Dahl supone que en la base de toda organización de la sociedad se encuentra un consenso esencial, un marco que norma todas las políticas, constituido por una serie de valores compartidos incluso por las élites gobernantes. Ese consenso referido a la amplitud de opciones en las decisiones políticas, a las reglas del juego, a los ámbitos en que legítimamente se desenvuelve la actividad política, son los frenos contra cualquier intento de tiranía.

No es que no existan problemas, ya que es evidente que hay grupos que pueden detentar mayor poder, que las estructuras burocráticas pueden ser muy rígidas y que la competencia electoral puede viciarse, pero de todas maneras, este enfoque de la política se considera más apegado a la realidad que la visión paralizada del elitismo competitivo.

Sin embargo, dentro de la visión pluralista parece no haber lugar para la consideración de las "asimetrías del poder". El hecho de que convivan muchos centros de poder no garantiza que el gobierno los escuche por igual, los consulte o modifique su acción en consecuencia (Held, 1992, p.242), además de que posiblemente muchos grupos carezcan de recursos para influir en política.

Algunos planteamientos recientes de neopluralistas, o del mismo Dahl, han empezado a reconocer para poder gobernar, algunos gobiernos democráticos han debido garantizar la acumulación de sus respectivos sectores privados, limitando las opciones

¹⁴³ "Puede concebirse la poliarquía de diversas maneras: como resultado histórico de los empeños por democratizar o liberalizar las instituciones políticas...como un tipo peculiar de orden o régimen político...como un sistema de control político...como un sistema de derechos políticos o como un conjunto de instituciones necesarias para el funcionamiento del proceso democrático en gran escala" Dahl, 1992, p.264

políticas en sus países. Esto plantea problemas serios, ya que la igualdad política que presupone el sistema democrático se veía enfrentada a los privilegios de las grandes corporaciones modernas. Dahl se pregunta si es posible extender los requisitos democráticos al ámbito industrial, si serán tan iguales los diferentes grupos de presión y tan neutral el estado en donde tratan de comunicarse y enfrentarse. (Dahl, 1991)

6.- Democracia: un debate abierto

Como forma de concluir este primer capítulo se presentan unas reflexiones con respecto a cinco aspectos referidos al tema: la polisemia democrática; la relación entre democracia y estado, reflejada en los diferentes "modelos" de democracia existentes; algunas características de la democracia realmente existente; los límites de la misma y las relaciones entre democracia y proceso de democratización. Algunos de estos aspectos, así como la ampliación de la problemática que presentan, se retomarán en las conclusiones finales de este trabajo.

6.1. La polisemia democrática

Como se intentó señalar en el anterior recorrido, democracia es un concepto por muchas luces polisémico, que conjunta consideraciones sobre formas de gobierno, ciudadanía y derechos ciudadanos, referencia a aspectos legales y a abanicos de participación. En efecto, diferentes formas de legalización y diversas exigencias de participación se reflejan en las maneras de concebir la democracia, o de enfatizar algunas de sus propiedades, a veces de forma contradictoria. Además, la plasmación de ideales de justicia, de igualdad, de libertad, de gobierno del pueblo y para el pueblo acompañan propuestas de realización concreta muy variadas. Un alto nivel de abstracción ha hecho que el término democracia encubra toda esta variedad de supuestos.

El largo camino hacia la concepción y el ejercicio de la ciudadanía, que fue también la búsqueda de formas de un ejercicio más indirecto del poder -desde los planteamientos del gobierno mixto hasta esquemas de concertación de intereses de grupo- implicó diversos modelos clásicos de democracia, los cuales aparecen hoy desdibujados en una univocidad reductora. Sin un esfuerzo especial por dilucidar su sustancia y alcances, el concepto democrático corre el riesgo de verse reducido a una etiqueta, o a un método.

La tensión que de esto se deriva es doble. Por un lado entre las propuestas de un orden político basado en la igualdad y la participación formales y las estructuras sociales y económicas regidas por una lógica burocrática y jerárquica, en medio de las

cuales la democracia trataría de encontrar un adecuado equilibrio.¹⁴⁴ Por otro lado, la democracia como ideal, como actitud de vida, como valor que debería impregnar aspectos de la actividad civil contrastaría con una concepción estrictamente política de la misma.

Aún en este último caso -la democracia concretada en un sistema político al que adjetiva- la tensión permanece. Los diferentes modelos democráticos resultan de aspectos ideales y normativos, éstos últimos con respecto a los contenidos empíricos del concepto que intentan realizar. Lo real y lo ideal, lo formal y lo sustancial, lo posible y lo deseable en la praxis, definen a la idea democrática, en una lógica cuya síntesis definitiva sólo se encontraría en el mito.¹⁴⁵

La enorme simpatía de que goza hoy en día la idea democrática y la manera prácticamente universal con que se acepta su validez encubren fácil y ampliamente las deficiencias que se presentan a la hora de concretarse y de aplicarse en formas de gobierno.

Su funcionamiento, en los países en donde primero se desarrollaron sus postulados, y luego en las sucesivas periferias que adoptaron su letra -no siempre sus supuestos- la ha convertido en modelo prácticamente único de gobierno. La caída de otros esquemas, supuestamente alternativos, ha llegado a hacer girar sobre el funcionamiento de la democracia occidental una sensación de "fin de la historia".

Esto ha hecho olvidar a veces la larga historia, los diferentes supuestos, las variaciones en la praxis, y consiguientemente, las limitantes y posibilidades que presenta la idea democrática.

6.2.- Modelos de democracia.

A lo largo de su relativamente corta vida, las formas predominantes de democracia han sido conceptualizadas en modelos o traducidas a esquemas de gobierno -forma en que permanecen en las Constituciones y proyectos políticos de uno u otro signo- aunque, a la hora de desdibujarse en tipos de régimen político, éstos no siempre reflejen claramente los presupuestos de tal idealización.

¹⁴⁴ Cfr. Bell, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza, 1982

¹⁴⁵ "La democracia ideal constituye un mero postulado ético político" afirma Gurutz, al desarrollar las ideas de Kelsen. (Esencia y valor de la democracia, 1974) Democracia real como unidad del pueblo, objeto de poder "conjunto de actos humanos regidos por la ordenación jurídica del Estado" y democracia ideal, unidad del pueblo como sujeto del poder, como gobierno del pueblo por el pueblo, como "voluntad popular". Democracia en tanto instrumental y sustancial, en donde lo ideal y lo real se relacionen simultáneamente, en su imposibilidad e imprescindibilidad. Cfr. Jáuregui, Gurutz, 1994, p.19

El planteamiento de diferentes modelos "clásicos" de democracia -la democracia sin estado de los griegos, las variantes liberales de la democracia, la democracia marxiana anti-estado- gira alrededor de la búsqueda de elementos fundamentales de la misma, sobre todo en cuanto a formas de entender ciudadanía, representación y participación.¹⁴⁶

La estrecha relación que han tenido las concepciones de estado y las discusiones sobre democracia -como se ha visto en las páginas anteriores- se refleja en las diferentes propuestas de "modelos" democráticos. De ahí la relación de ambas en los modelos clásicos y en sus variantes a lo largo del presente siglo.

La centralidad que ha adquirido "el problema del régimen político" (Garretón, 1991., p.67) no debe hacer olvidar la estrecha relación que existe entre las propiedades y funciones del estado moderno y las concepciones y presupuestos de la democracia. El sistema político existente dentro del estado, conjunción de régimen y de comunidad políticos, proporciona las "piezas" presentes en diferentes propuestas de esquemas democráticos.

En efecto, la conjunción de los grupos demandantes, de las formas de distribución de costos y beneficios dentro de diversas estructuras de organización social y la consecuente referencia a los que pueden y deben tomar las decisiones, refleja la complejidad del sistema. A todo esto se suma la forma en que los líderes se mueven dentro de los valores culturales predominantes.¹⁴⁷

Las variantes que los modelos clásicos han tenido, hoy parecen confluir en un esquema predominante, una praxis o ejercicio de dominación aceptado por la mayoría de los actores políticos, luego de haber incluido como núcleo central la problemática del juego electoral -efecto de la larga lucha por instaurar el sufragio universal.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Algunos autores insisten en la existencia de diferentes modelos clásicos de democracia (Pateman, 1970, Miller en G.Duncan, 1983, Held, 1987). Para este último -a quien pertenece la clasificación anterior, a la que añade otras cuatro variantes, además de una propuesta propia- modelo es una "construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos clave de una forma democrática y la estructura o relaciones que le subyacen...redes complejas de conceptos y generalizaciones acerca de aspectos políticos, económicos y sociales" entre lo que se da un "equilibrio cambiante entre las afirmaciones descriptivas-explicativas y las normativas". Held, 1987, pp.21-22.

¹⁴⁷ Sistema político que englobaría tanto al régimen como a la comunidad política. En ambos casos tendría que tener cinco elementos, según la teorización de Huntington: cultura, como conjunto de valores relevantes para la sociedad; estructura, como conjunto de organizaciones formales para la toma de decisiones; grupos o formaciones sociales y económicas de donde provienen las demandas; liderazgo de los que más influyen en la distribución de los valores, y modelos u orientaciones gubernamentales que distribuyen costos y beneficios sociales. Cf., Huntington, 1971, pp.315-316 y Jauregui, G., 1994, p.23

¹⁴⁸ Siempre de acuerdo a la teorización de Held, dichas variantes contemplan los modelos del elitismo competitivo y del pluralismo, descritos en la sección anterior, y que Macpherson (1991) engloba dentro del modelo del "equilibrio". Además, los modelos de "democracia legal" y de "democracia participativa", con que la "nueva derecha, neoliberal o neoconservadora" y la "nueva izquierda", respectivamente, tratan de reconceptualizar las relaciones entre democracia y estado. Cf., Held, 1992

Alrededor de ese consenso ha habido más capacidad para considerar variantes no tan fundamentales, o consideraciones específicas, como el carácter doctrinal o empírico del mismo, su relación con los sistemas de gobierno -presidencialista o parlamentario- etc.¹⁴⁹

La relación entre democracia liberal y sociedad capitalista de mercado ha sido explicitada por Macpherson (1968). Este autor señala que las formas adoptadas por el estado moderno han sido posteriores al reconocimiento del derecho privado a la propiedad, y al reconocimiento de la creciente extraterritorialidad de las leyes del mercado.

En efecto, cabe añadir que la democracia occidental sólo opera en países capitalistas, sobre la base de la separación de economía y política, de un control político limitado sobre la economía. En ese contexto, por tanto, es importante el rumbo que tome la modernización económica, en tanto su carácter exógeno impediría un correspondiente proceso de democratización. Ésta se correspondería más con un proceso de desarrollo endógeno, del cual la democracia podría convertirse en parte esencial. (Touraine, 1993)

6.3.- La democracia realmente existente.

La polisemia que reflejan los diferentes modelos democráticos no ha impedido, sin embargo, que las diferentes concepciones sobre el tema se hayan ido ligando de manera predominante a las acepciones y propuestas de la tradición liberal. Ciudadanía, gobierno de mayorías, esquemas de representación y sobre todo, intentos de limitación del poder, conservan sus raíces en los viejos postulados de esa tradición, a pesar de las variaciones y tergiversaciones que dichos principios han sufrido a través del relativamente corto tiempo en que han venido funcionando, sobre todo las reflejadas en los planteamientos del elitismo competitivo.

En este sentido, las formas democráticas han ido adquiriendo con el tiempo una autonomía notable, lo que ha ido dejando en un segundo plano requerimientos ligados a cuestiones de tipo cultural, económico y social, no obstante que éstos se revelen como elementos que requieren un sostenido desarrollo, si se quiere que los regímenes democráticos permanezcan o se fortalezcan.

Se ha llegado a configurar un enlizado de supuestos para un funcionamiento democrático. Tales supuestos suelen ir por dos vertientes. En primer lugar tratando de delimitar el "umbral mínimo" que calificaría a un régimen como democrático.

¹⁴⁹ Lijphart describe dos modelos básicos de democracia: mayoritaria (Westminster) o de consenso (gran coalición, autonomía de los partidos, proporcionalidad y veto de la minoría) opuestos lógicamente. Son modelos racionales, pero también empíricos, como trata de comprobar en su obra, al compararlos con respecto a nueve parámetros evaluables. Cfr. Lijphart, 1977

No podría hablarse de democracia sin el ejercicio de libertades -en particular las de expresión y asociación- sin equidad en el acceso y en la difusión de la información; sin que el poder se obtenga por medio de elecciones con sufragio libre y universal, sin igualdad en la representación y sin un sistema que garantice división de poderes, funcionamiento del principio de mayoría, dentro de ordenamientos jurídicos aceptados por todos los contendientes.

La democracia como forma de gobierno -y su traducción en un conjunto de reglas de procedimiento- conlleva toma de decisiones políticas, líneas para la resolución pacífica de los conflictos, en especial los que tienen que ver con quién gobierna, plena participación en la elección de líderes y su rotación en el gobierno, ejercicio de los derechos civiles, en particular, como se acaba de señalar, los de expresión. (Alcántara, 1993 p.124)

En segundo lugar, el terreno en donde "crece" o "se implanta" la democracia. Cuestiones relativas a antecedentes históricos, niveles de concentración de la riqueza, desigualdades en el desarrollo socioeconómico, segmentación cultural, convicciones democráticas de los actores serían aspectos cuyo "adecuado" planteamiento o resolución posibilitaría calificar como democrático a determinado régimen político. (Dahl, 1989)¹⁵⁰

En efecto, el funcionamiento mismo del régimen democrático y su relación con la comunidad política presuponen la existencia y desempeño de una ciudadanía, de una sociedad civil autónoma, cuyos valores e intereses estén ubicados por encima de su participación política, aunados a libertades públicas que permitan su representatividad dentro de un ejercicio del poder limitado constitucionalmente y sujeto al respeto de los derechos universales. (Touraine, 1993, p.68)

Los estudios comparativos tratan de llegar a un consenso sobre estos aspectos, en los que se comprueba la variabilidad entre regímenes democráticos con respecto a dichos "umbrales" y a tales presupuestos, construidos a lo largo de ciento cincuenta años, en el proceso de la "plena democratización de las oligarquías" (Dahl, 1989, p.20)

Tal cúmulo de precondiciones -un umbral mínimo ya no tan mínimo- ha llevado a considerar si tales supuestos no podían ser considerados como efectos o resultados del sistema democrático mismo. (Karl, 1990)

El punto central de esta amplia problemática remite a la relación entre métodos y fines -necesariamente valorativos- de la democracia. Centrar el problema en las elecciones competitivas, en el juego entre partidos, en los entendimientos entre minorías y mayorías y en el carisma y personalidad de los líderes sólo sería válido si se

¹⁵⁰ Cfr. también el estudio de Diamond y Linz (1989) y su amplia descripción enunciativa sobre la democracia en los países en desarrollo.

presupusieran fines y valores compartidos por toda la sociedad. Formas y contenidos deben unirse para que las libertades y derechos de todos, en especial los de las minorías, queden garantizados.

6.4.- Límites de la democracia

El conjunto de aspectos que calificaría como democrático a un régimen, como se acaba de ver, lleva fácilmente a suponer las muchas limitaciones en que se ejerce y se "vive" la democracia.

Se ha señalado repetidamente el abismo existente en las sociedades democráticas entre la participación ciudadana efectiva y el manejo de los asuntos sociales y económicos que les competen. Los gobiernos han ido dejando en manos de especialistas el control de parte de la cosa pública, con el resultado, en muchas ocasiones, del desinterés y la apatía de aquéllos y aún de la misma clase política. Este desinterés hubiera escandalizado a los viejos gestores de las concepciones democráticas desarrollistas y radicales, analizadas anteriormente.

El funcionamiento de los regímenes democráticos, en efecto -dentro de la complejidad y el tamaño de las sociedades modernas- ha producido compromisos corporativos que han generado sus propias reglas y disciplina. Esto, aunado al problema que presenta la naturaleza y funciones de la burocracia -aumentado paradójicamente por la implementación de las políticas del estado benefactor- ha convertido en ocasiones a la administración en un mundo aparte, lejano a todo control democrático.

El ciudadano de la polis moderna está sometido, además, al manejo y conformación de la opinión pública, tanto por los medios masivos de comunicación social, como por el juego tantas veces excluyente y tecnocrático de partidos y grupos de interés.

Si a las dificultades de hacer coincidir normatividad y formas concretas de régimen político con valoraciones relativas a ideales democráticos -señaladas anteriormente- se añade la complejidad de las cuestiones que se acaban de señalar, se tendrá un suficiente número de factores que jugarían fuerte a la hora de evaluar las posibilidades y resultados de la democracia.

Se habría llegado en muchos casos a una democracia ajena a la participación política, con límites aparentemente infranqueables. La primacía y el interés del "quién gobierna" se habría sobrepujado al "como" se gobierna, suscitando cuestionamientos, no sólo por las razones generales que se mencionaron anteriormente, sino por otras de índole interna.

En efecto, las formas democráticas, indirectas y representativas, utilizadas en exclusividad, dejarían de lado opciones de democracia directa y delegada: la

democracia del referendun, de las asambleas populares y de los mandatos revocables, que podrían ser considerados como extensión de esa misma "substancia" democrática.¹⁵¹

Por lo anterior, se ha hablado de "promesas no cumplidas" de la democracia, entendiendo por tales la posibilidad de que una voluntad colectiva mayoritaria, formada por una ciudadanía informada y activa, fuera el factor principal en el desarrollo de dicha "substancia".

Esto llevaría a demandarse si serían los fallos o límites de la democracia, en particular de la democracia representativa, potencialmente al menos superables por vía de una extensión de los principios democráticos mismos. Si tal no fuera el caso sería pertinente cuestionar un orden político que ya no logra realizar sus propios principios, ya no por deficiencias atribuidas a aspectos de voluntad subjetiva, sino bajo exigencias objetivas insuperables.¹⁵²

Probablemente las numerosas reivindicaciones resultantes de todas estas "promesas", con el consiguiente desaliento y apatía que provocan, dejan a la democracia representativa enfrentada a un mundo de expectativas, o tal vez a ofrecimientos nunca realizados; más que incumplimiento, remisión a promesas nunca efectuadas.¹⁵³

6.5.- Democracia y democratización.

Lo anterior pareciera llevarnos hacia el planteamiento de una dicotomía. Democracia política y proceso de democratización no siempre han ido -o han podido ir- de la mano. El dilema, que se ha solido referir a una oposición entre delegación y representación, o entre democracia directa e indirecta, o descrito en términos de formalidad o sustancialidad democrática, plantea el interrogante sobre si puede existir "otra" democracia.

¹⁵¹ Anderson señala la reticencia de esta concepción la democracia concebida "procedimental y no sustantivamente": con respecto a otra alternativa formalmente concebible, la democracia delegada o directa, a la que aquella juzga no válida en las sociedades actuales. En efecto, se considera al referendun, por las características que implica su instrumentación, sólo de uso excepcional y para dirimir cuestiones en torno a las cuales la sociedad está polarizada, no compatible con el trabajo legislativo diario, puesto que, además, está alejado de la "necesaria" mediación de los partidos. Menos válidas aún las asambleas populares, consideradas manipulables y técnicamente imposibles de realizar a nivel nacional, así como la utilización de los mandatos revocables, asimilables a las prácticas de los tiranos, cuando los delegados no responden a sus expectativas y lealtades. Se prefiere, sin embargo, el mandato imperativo de los actuales parlamentos, que suelen implicar algo tan cuestionadamente democrático como la camisa de fuerza con que los partidos someten frecuentemente a sus diputados. Cfr. Anderson, P., 1988.

¹⁵² "O la democracia representativa está destinada fatalmente a una contracción de su substancia, o está dispuesta virtualmente a la extensión de esta substancia. Las dos no pueden ser verdaderas al mismo tiempo." Anderson, 1988, p.34.

¹⁵³ Cfr. Bobbio, N., Las promesas no sostenidas de la democracia.

El ideal de ciudadanos "libres e iguales" -que aparece como núcleo de las conceptualizaciones y modelos clásicos de democracia- parece desdibujarse frente al laberinto de poderes e instituciones, principalmente frente a la "naturaleza autoritaria de los aparatos administrativos", fenómeno que ha variado muy poco en el tiempo. Esto ha llevado a la definición de democracia en tanto régimen político, no en tanto tipo de sociedad, proceso de legitimación del poder, fundamentalmente en lo concerniente a la libre elección de los gobernantes. (Touraine, 1993, p.67)

En los hechos, democracia y democratización de la sociedad, parecen remitir a dos mundos diferentes: la referencia a formas de gobierno y a formas de vida, a concepciones de sociedad, a diversos ámbitos que serían determinadamente controlados por la sociedad civil. En efecto, la democracia no ha llegado a otros ámbitos sociales, como la fábrica, el ejército, las iglesias, escuelas y familias.¹⁵⁴

La reflexión sobre la democracia y su funcionamiento se ha ido reduciendo cada vez más a los aparatos, a los momentos de celebración de "actos" electorales y al desempeño de los expertos. La "democratización" de la sociedad en su conjunto -además y más allá del proceso democrático para obtener y ejercitar el poder del estado- que ha estado ausente muchas veces en la conceptualización de modelos democráticos -sigue perfilándose como la principal tarea no cumplida, o promesa nunca hecha, de las realizaciones democráticas.

La fuerza con que ha ido surgiendo, reactualizándose, la vieja concepción de "sociedad civil", espacio para el florecimiento de esta "otra" democracia, dan cuenta, a su manera, de la existencia de esta problemática. Propuestas de ejercicio de autonomía democrática acompañarán también esta postura, como se referirá en las conclusiones de este trabajo, acompañando las referidas a la relación entre democracia y globalidad, y a su papel frente o dentro de lo corporativo.

La conmoción de la naturaleza y funciones del estado en períodos de profundos cambios sociales, como los que se analizarán en los capítulos siguientes, vuelve a poner sobre el tapete, cuestionándolas, las formas y supuestos de la concepción democrática. Cuando esta contestación ha sido más profunda, alcanza los cimientos y presupuestos de las formas de representación estatal, generando propuestas más radicales de materialidad democrática. No es raro, sin embargo, que la discusión termine enmarcada dentro de una institucionalización apegada muchas veces a coordinadas de normas políticas prevalecientes, que se suponen de aplicación universal.

Luego de esta presentación de las conceptualizaciones y las problemáticas en torno a la democracia, se tratará de encontrar su incidencia en la historia reciente de Centroamérica, en particular en la década que aquí se analiza y como parte de las

¹⁵⁴ Espacios que escapan al mundo del "quien vota" y se concentran en el de "dónde se vota" (Bobbio).

negociaciones que en ella se realizaron, particularmente las de Contadora y de Esquipulas.

III.- CAPITULO SEGUNDO.

CENTROAMERICA: LOS PAISES DE LA CRISIS.

Luego de la presentación esquemática de las conceptualizaciones y problemáticas en torno a la democracia que se hizo en el capítulo primero, el presente se refiere a Centroamérica, a algunos hechos fundamentales de su historia reciente y a algunas de las características de sus sistemas políticos. El propósito es encontrar un marco adecuado para conceptualizar la crisis que se produjo e hizo eclosión en los ochenta, y que dio lugar a las negociaciones que se emprendieron para darle solución - Contadora y Esquipulas, principalmente- y a su relación con el tema democracia.

1. Introducción al ámbito centroamericano

1.1 De historia, geopolítica y crisis

El tema de este trabajo requiere de una escueta referencia, tanto al ambiente geográfico como al marco histórico en donde surgieron las formaciones sociales que hoy constituyen los países centroamericanos. Dadas las posibilidades del presente trabajo, el recorrido histórico será breve y preciso, con el fin de señalar algunos aspectos de la génesis y características de los estados nacionales en el istmo. El objetivo es subrayar ciertos rasgos esenciales -subyacentes en las estructuras sociales- que hicieron erupción y se aceleraron en la década de los ochenta.

Del ambiente geográfico se hará también referencia, para justificar además, la restricción en la denominación de Centroamérica -que en este estudio se aplica únicamente a los cinco países que formaron parte de las negociaciones a que se referirá el próximo capítulo-. También para insistir en algo que se ha repetido *ad nauseam*: el valor y la tragedia que para Centroamérica ha implicado su geografía.¹⁵⁵

El entorno regional es, en efecto, parte importante del presente análisis. La valoración de cada uno de los países y del conjunto ha sido determinada por la connotación geopolítica que han tenido en diferentes períodos de su historia. Los conflictos nacionales y regionales acusan también la recurrencia de influencias e intervenciones periódicas, en particular desde mediados del siglo XIX, de parte de potencias europeas -y muy particularmente después- de los Estados Unidos de Norteamérica. El propósito

¹⁵⁵ En general, en este trabajo, se entiende por área a los cinco países centroamericanos, con exclusión de Belice y de Panamá. El término región se reserva a una extensión geográfica más amplia, que incluye, además del istmo, a las islas del Caribe y a algunos países que lo circundan. Más adelante se precisará esta diferenciación.

de este apartado es el de relacionar los avatares de las políticas centroamericanas en los diferentes períodos -y sobre todo en el de la crisis que aquí se estudia- con factores geopolíticos cada vez más decisivos, cuya consideración es indispensable para la comprensión de los eventos en su conjunto.

Interesa particularmente -a lo largo de este recorrido- detenerse en el análisis de algunos episodios recientes de los países estudiados, acaecidos después de la Segunda Guerra Mundial, períodos de intensa redefinición de objetivos nacionales, y su relación con factores internacionales determinantes. La importancia de dichos fenómenos y sus puntos críticos de resolución serán decisivos para la comprensión de la evolución del estado en las décadas siguientes y particularmente de la crisis que estalla en los ochenta.

Luego de la génesis, se hará referencia a los sistemas políticos actuales en los países aludidos con el fin de recalcar la relación entre su relativo aislamiento y los mecanismos de integración que, en su debilidad, han estado siempre presentes en los diseños y realizaciones políticas del istmo. La diversidad con que se fueron conformando, sin embargo, hace difícil el establecimiento de una tipología que los englobe. Tal objetivo es tanto más difícil si se trata de referir tales regímenes a etapas, concepciones o funcionamiento de sistemas considerados democráticos.

Por último, la crisis. A lo largo de la década no se llegó a una definición unánime de crisis, dada la múltiple caracterización que se hizo de la misma. En los noventa, fueron estas mismas definiciones las que entraron en crisis. Los acontecimientos que se precipitaron entonces invitaron a replantear, una vez más, el recuento de lo que cambió en Centroamérica.

En todas estas consideraciones estará presente el tema democrático. El de los diferentes momentos en que sistemas con esas características han podido funcionar en Centroamérica, el de los múltiples esfuerzos -muchos de ellos frustrados o brutalmente reprimidos- que han caracterizado sucesos claves en la lucha por establecerlos, y el análisis de la problemática de la "transiciones" que se efectuaron en la década de los ochenta.

1.2 Democracia en Centroamérica. Algunos supuestos.

La evocación del tema democrático en Centroamérica plantea, de entrada, muchos interrogantes. ¿Cuál es la democracia que ha existido realmente en Centroamérica, a cuyo análisis pueda avocarse este estudio?; ¿adónde referir los modelos de democracia liberal que desde finales del siglo XIX aparecen en las Constituciones de los cinco países?; ¿cómo caracterizar las formas de gobierno que se fueron adoptando, a medida que los países pasaron de la independencia a la federación, y luego a su establecimiento como cinco naciones independientes y soberanas?; si es difícil hablar

de Centroamérica como un todo -como se verá a lo largo de este capítulo- ¿a qué se deben las diferencias en la constitución de los sistemas políticos en cada uno de los países, en especial el caso de Costa Rica?

El recurso a ciertos momentos de la historia reciente -un tanto esporádico y selectivo- es con el fin de apoyar ciertos supuestos. Estos se refieren a cuatro campos relevantes para la ubicación y análisis de los procesos mencionados, a saber: la difícil constitución de los estados nacionales, el carácter geoestratégico de Centroamérica, la ambigüedad de lo que se conceptualizó como "crisis centroamericana" y por último, las peculiaridades de los sistemas políticos y de algunas de las recientes "transiciones". Este último punto, sin embargo, se desarrollará en el capítulo siguiente.

- Constituciones estatales y proyectos nacionales.

En el largo y difícil intento de constitución de los estados nacionales en Centroamérica, el establecimiento de Constituciones liberales fue el resultado de la lucha entre las nuevas élites y los viejos sectores conservadores. Los proyectos constitucionales parecen haber sido formas de establecer una nueva relación entre el flamante estado y los sectores de sociedad desplazados por los nuevos proyectos de modernización, vinculados éstos a la introducción del cultivo del café y del banano dentro del mercado internacional. Las Constituciones y los procesos electorales -con todas sus vicisitudes- cubrían un ejercicio real del poder de las nuevas élites.

¿No se habrán establecido desde entonces los marcos políticos que marcaron la exclusión de los sectores ligados a formas diferentes de producción, en particular de los grupos étnicos, cuyas identidades culturales eran ajenas a las ideologías de tales proyectos? Si desde entonces la inclusión de tales sectores en las definiciones políticas ha sido esporádica en la historia centroamericana, ¿habría llevado la crisis centroamericana de finales de los setenta esta tendencia a una situación de ruptura? Se habría producido entonces la doble y contradictoria percepción de tal ruptura, como algo irreversible, o como peligro máximo que era necesario suprimir.

- El destino geopolítico

El carácter geoestratégico de Centroamérica ha sido la base de los intentos de establecer una cierta identidad étnica, ligada a su "sitio" y a su "situación". La relación de los Estados Unidos, como potencia hegemónica en la zona del Caribe, con sus aliados tradicionales - gobiernos y ejércitos, principalmente - sufrió cambios radicales en los ochenta.

Cabe preguntarse si habiendo fallado las medidas de "promoción de la democracia" utilizadas en épocas anteriores, y dada la extensión de la guerra que asoló a

Centroamérica durante esta década y sus imprevisibles consecuencias, así como el fracaso de los ejércitos nacionales como los efectivos contenedores que habían sido en crisis anteriores, no habrá sido el sobredimensionamiento de su valor geopolítico el que, una vez ensayada y exacerbada la salida militar, hizo valorar una "salida política", como una nueva forma de ejercicio democrático pactado y tutelado.

- De crisis, pactos y transiciones

Con respecto a la ambigüedad y variedad de las definiciones que trataron de caracterizar a la crisis centroamericana, habida cuenta de la permanencia de sus componentes estructurales a lo largo de la década, y dado que a causa de la guerra los actores -y en particular algunas de las élites- se vieron forzados a negociar, ¿no se habrá dado un cambio en la percepción de la misma, del peligroso acceso de nuevos actores a la política y de la vía armada tomada por algunos de ellos para lograrlo -la "crisis general"- al planteamiento y aceptación de las reglas del juego electoral -la "crisis democrática"?

En este sentido, si la crisis no fue percibida inicialmente como una crisis de democracia, ¿no habrá quedado su resolución reducida, paulatinamente, a ciertas negociaciones sobre lo democrático, con particular referencia a lo electoral? Como se verá más adelante, en efecto, dado que las características de los sistemas políticos centroamericanos -con la excepción de Costa Rica- habían funcionado democráticamente sólo en ciertos momentos de su historia, ante la emergencia de los nuevos actores y la radicalidad en los planteamientos de algunos de ellos, habiéndose logrado un consenso básico suficiente únicamente con respecto a la necesidad de lograr la paz, se privilegió el establecimiento de ciertas reglas que prácticamente redujeron la participación política al juego electoral partidario.

Tal parece haber sido el esquema de las "transiciones" llevadas a cabo en los ochenta en Centroamérica. En efecto, durante décadas prevalecieron en algunos países los fraudes y la negación de los resultados electorales, y las alternativas a los grupos tradicionales en el poder fueron muy reducidas o duramente reprimidas. Si fue tan difícil el camino hacia el cumplimiento de las reglas de los sistemas constitucionales representativos, del libre juego de partidos políticos, de gobiernos predominantemente civiles -en medio de situaciones en las que, sin embargo, lo electoral nunca dejó de funcionar- ¿a qué se debió la unanimidad con que a finales de la década los actores coincidieron en la demanda democrática?

2. El camino hacia los estados nacionales.

La compleja tarea de definir lo centroamericano implica un ir y venir desde el espacio inicial en el que nacieron las cinco entidades aquí estudiadas, hasta las historias

particulares que a partir del siglo XIX llegarán a conformar cinco estados. Esta tensión entre unidad y fragmentación, entre unionismo -en un tiempo federalismo- y aislacionismo, es una constante centroamericana hasta el presente. Los cinco países se vuelven incomprensibles en grandes períodos de su historia si no es dentro de marcos más amplios que los envuelven y sobredeterminan.

Este apartado intentará destacar ciertos rasgos particulares de esta situación, a saber la difícil construcción de identidades nacionales, dentro de esa dialéctica de unidad-fragmentación; la conducción del proceso anterior sujeta a un esquema con grandes exclusiones, y con una predominante orientación hacia el exterior; el cumplimiento de una vocación agroexportadora, acorde a un progresivo proceso de división internacional del trabajo, determinante de relaciones sociales de dominación, que generó por último, promesas de una democratización las más de las veces frustrada o pospuesta.

2.1.- De la unidad a la lenta construcción de entidades nacionales.

En una constante histórica, la constitución de Centroamérica ha corrido pareja con el establecimiento de entidades nacionales, que se fueron desarrollando con gran dificultad. Separatismo e intentos de integración han estado siempre presentes, como dos polos en tensión, en el camino hacia la formación de cinco naciones. Al momento de la colonia, la multiplicidad de tribus, por su tamaño y dispersión, conformaban grupos poco importantes para los intereses políticos de los europeos recién llegados, lo que dificultó su rápida conquista y, posteriormente a ésta, su reubicación en reducciones.

Desde mediados del siglo XVI existía la Audiencia de Guatemala, dividida desde 1787 en las Intendencias de Chiapas, Guatemala, San Salvador, Comayagua y León -que comprendía a Costa Rica. Su pervivencia hasta la independencia, permitió la directa relación del istmo con la metrópoli, vía el establecimiento de una creciente burocracia, que ejercerá su dominio, sobre todo, a través del establecimiento de un sistema de tributos.

Desde entonces se fueron formando en Guatemala poderosas élites que se sucedieron en el ejercicio del poder. Como importante centro de la civilización maya y como sede de la Capitanía General, desde ahí se ejerció un fuerte control sobre el resto del área, al concentrarse en este espacio más de la mitad de la población, así como las principales instituciones políticas y culturales de la época. De esa manera, desde la mitad del siglo XVIII se afianzaron las divisiones políticas y jurisdiccionales existentes durante la Colonia, que de ese modo llegaron a la independencia de España.

Diferentes motivos produjeron el movimiento emancipador, cuyos rasgos fueron similares a los que acompañaron el nacimiento de las otras naciones del continente.

Al derrumbe del imperio colonial español, al movimiento de Riego en España y a la proclamación del imperio de Iturbide en México, se sumó el descontento de las élites criollas, deseosas de desligarse de manera definitiva del poder de la metrópoli.

La independencia oficializaba la ya existente división dual de poder entre las instituciones de allende el océano y los cabildos locales. Grupos sociales -sobre todo indígenas- vieron al principio con indiferencia, o aún con reticencia el cambio de poderes. Desde 1811, los movimientos proindependentistas no conjuntaban en los mismos intereses a las clases de republicanos progresistas y a los sectores populares. Estos habían dado al movimiento anticolonial una mayor radicalidad en la década que precedió a la Declaración, particularmente en San Salvador.¹⁵⁶

Eran muchas las contradicciones que se conjuntaban entonces al interior de la Audiencia. La rivalidad entre Guatemala y San Salvador, que correspondía también a la pugna por el control del comercio y el capital, por un lado y por el control de la producción, por otro. Conflictos al interior de Guatemala, debidos a las diferencias entre la capital y el territorio altense, y dentro de San Salvador -que aunque disfrutaba de una mayor homogeneidad como zona añilera, veía surgir frecuentes enfrentamientos entre la élite y las clases subalternas-. El miedo a la sublevación de los indígenas, por otro lado, provocado por los movimientos de México y Haití, hizo que prontamente, en función de los acontecimientos regionales y extracontinentales, las clases dominantes definieran la cuestión independentista.¹⁵⁷

No hubo, en efecto, movimientos insurreccionales en la zona rural -tales hechos fueron provocados por los mismos liberales, en el poder a partir de 1830- sino movimientos fuertes en algunas de las principales ciudades de la Audiencia.¹⁵⁸ La independencia se definió en Guatemala, dentro de un esquema de federalismo que perduró a través del breve período de la inclusión en el imperio de Iturbide -aceptación del Plan de Iguala, hasta 1823- y mientras duró la Federación Centroamericana, con la Constitución de las Provincias Unidas de Centroamérica, en 1824. En 1838 se separaron Nicaragua, Costa Rica y Honduras.

¹⁵⁶ "La intervención popular de esos años se manifestó en distintas formas; por ejemplo: ocupación de algunas instituciones representativas del poder local, como Juntas de Partidos y Parroquias, algunos ayuntamientos, etc., a las cuales el sector popular tuvo acceso utilizando el nuevo sistema electoral decretado por las Cortes de Cádiz de 1812". Pinto Soria, 1993, p.75.

¹⁵⁷ "El liberalismo fue incapaz de articular un programa creíble para construir la nacionalidad y una identidad nacional, a pesar de su identificación con una Independencia justificada por una mezcla cosmopolita de ideas que favorecían la libertad de pensamiento y acción en una sociedad reformada" Gudmundson, 1993, p.211

¹⁵⁸ "Al final fue destacando lo que en realidad estaba en juego: el poder y el derecho que se arrogaban los distintos grupos a monopolizarlo, disputa que se agudizó al presentarse la posibilidad de la separación de España, debido a las disyuntivas de contenido que ese poder podía adoptar. Como sabemos, la escala de variantes fue desde el institucionalismo monárquico, presente en las 'Instrucciones' de 1811 y en el proyecto anexionista a México, el republicanismo federal salvadoreño, hasta los distintos intentos netamente separatistas. Se debe resaltar este hecho porque determinó que los conflictos políticos tendieran a circunscribirse al seno de la clase dominante" Pinto Soria, *op.cit.* p.88

Por otro lado, la independencia no implicó cambios sustanciales en la vida de los recién emancipados habitantes de la Audiencia, ni mejoras económicas para los sectores populares, ni tampoco modificaciones inmediatas en el ejercicio y el mantenimiento del orden político o en las condiciones sociales prevalecientes.¹⁵⁹

La anexión a México dejó sin efecto la convocatoria al Congreso Nacional prevista para 1822. En efecto, las ciudades de Comayagua, León y Cartago proclamaron esta anexión, con lo que la independencia adquiriría un nuevo cariz, al ser interpretada no sólo como separación de España sino también como liberación del tutelaje guatemalteco.¹⁶⁰ Pero también la anexión al imperio de Iturbide, en un intento de búsqueda de un nuevo centro de poder, no parecía convenir a todos. Se percibía como ventajoso tanto para la oligarquía guatemalteca como para la mexicana, que de esa manera veían extenderse hacia el sur sus respectivas fronteras de influencia, y para el clero, satisfecho con las ideas conservadoras de Iturbide, sobre todo en lo que a religión oficial se refería. Para las ciudades anexionistas, era una nueva manera de mantener su identidad regional frente al centralismo guatemalteco.

Sin embargo, la experiencia tendrá corta duración. México debió enviar un ejército para controlar a los que se oponían a este nuevo proyecto, particularmente en San Salvador, que nunca aceptó la anexión. Los afanes independentistas en esta Intendencia habían suscitado fuertes luchas populares desde 1811 y -ya lograda la independencia- la abolición de la esclavitud en 1822, medida que se tomaba por primera vez en Centroamérica. La independencia de España se consideraba aquí también como independencia de Guatemala y de México. El ejército guatemalteco, y luego el mexicano, fueron vencidos por Arce, futuro presidente de la Federación, lo que hizo fracasar definitivamente el proyecto anexionista.

Los problemas que asolaron a la Federación, sin embargo, también fueron enormes, en parte porque ésta fue impuesta a los regionalismos tradicionales, en parte también por las condiciones económicas en que se fraguó la experiencia. En efecto, el proyecto de construir una nación moderna, con pleno reconocimiento internacional, chocaba con la realidad de los diversos grupos dominantes en lo que habían sido las Intendencias. Las Provincias Unidas de Centroamérica, como se va a llamar el nuevo Estado, van a vivir quince años en medio de fuertes enfrentamientos. En una primera etapa, bajo el predominio guatemalteco, y luego de la guerra civil -1826-1829- alrededor de la fuerza y prestigio militar del caudillo Francisco Morazán.

¹⁵⁹ "El sector liberal compartía contra el indígena los mismos prejuicios de la vieja élite colonial y, por consiguiente, no podía ser su mejor representante. En un afán modernizador, uno de los primeros decretos liberales de la Asamblea guatemalteca fue, por ejemplo, ordenar la extinción de todos los idiomas indígenas, extremo a que nunca llegó la propia Corona española", *Ibidem*, op. cit., p. 89.

¹⁶⁰ La Diputación Provincial de León había declarado, en efecto, "la absoluta y total independencia de Guatemala, que parece se ha erigido en soberana; segundo, la independencia del gobierno español hasta tanto que se aclaren los nubladros días y pueda obrar esta provincia con arreglo a lo que exigen sus empeños religiosos y verdaderos intereses". Valle, R.J., La anexión de Centroamérica a México (Documentos y escritos de 1821-1822), México, SRE, 1928, Tomo II, pp. 51-52, en Pinto Soris, op. cit. p. 95.

No obstante tener el reconocimiento internacional como estado desde 1826 -con el nombre de República Federal de Centroamérica- no se había logrado todavía afianzar una estructura de poder central como núcleo del poder federal, ni allegarse recursos suficientes para establecer una administración medianamente eficiente. Ya desde el inicio del proceso se había separado Chiapas, y se carecía de recursos para la recuperación de Belice, territorio en donde se habían afincado los intereses ingleses. La lucha entre liberales y oligarcas en Guatemala, por otro lado, mostraba las dificultades de cimentar el proyecto de los primeros, que subyacía como alma del proyecto federalista y de las reformas que Gálvez, sobre todo, emprendió para lograrlo.

La Asamblea Nacional Constituyente, en 1823, había sido el inicio de importantes reformas liberales, acordes con la proclamación de los Derechos del Hombre hecha por la Revolución francesa, como la abolición de la esclavitud, la libertad de imprenta y el establecimiento de igualdad civil, lo que implicaba la renuncia a los títulos y privilegios nobiliarios. Además, el proyecto de colonización de lotes baldíos, y reformas educativas modeladas en patrones europeos. Aunque muchas de estas medidas permanecieron durante el período conservador -durante el gobierno de Rafael Carrera en Guatemala- el proyecto federalista se considerará pronto liquidado.

A partir de 1829, al final de la guerra civil, se comprendió la necesidad de afianzar el ejército federal para lograr el fortalecimiento de la Federación. Desde esta temprana época, la constitución y evolución de la institución armada estará ligada a la suerte centroamericana en su conjunto. La ausencia del "factor externo" amenazante contra el cual asegurarse, en el contexto de naciones en formación dentro de una frágil estructura estatal, privó a los diversos grupos en el poder del cemento para la construcción de una fuerza pública que sirviera de apoyo a la idea federalista.¹⁶¹

El intento se hizo en 1829, luego de la derrota de la oligarquía guatemalteca y el predominio del "Ejército Aliado Protector de la Ley", bajo hegemonía salvadoreña. Pero sin formación profesional, y con el mantenimiento, por los diversos grupos, de sus propias fuerzas militares, aquél sirvió más como factor decisivo en los enfrentamientos mutuos, que como fundamento de las instituciones federales.

Este fenómeno explica en parte, y repite a futuro, las constantes intervenciones por parte de unos gobiernos hacia otros, tanto durante el intervalo conservador como, de manera particular, en la era liberal, particularmente de parte de Guatemala hacia El Salvador y Honduras, y posteriormente, de Nicaragua hacia sus vecinos inmediatos. La penuria económica, que gravaba a los mismos intercambios comerciales entre los estados -como intento por solventar los déficits fiscales- dio la puntilla final al accidentado proyecto federal.¹⁶²

¹⁶¹ *Ibidem*, p.109

¹⁶² "La causa final radicó, sin embargo, en que no pudo formarse - ni hubo tiempo para ello - una economía que trascendiera las fronteras internas de los Estados y sirviera de base al poder federal nacional. La política tributaria contribuyó a estrangular un

Posteriormente a la disolución de la Federación se siguió compartiendo un destino común, dentro del marco de los procesos de integración al mercado mundial, del establecimiento de formas de producción capitalista y de los sobresaltos de la confrontación con el exterior. Con la llegada de otras potencias europeas al Istmo, en efecto, aparecieron también el contrabando, los piratas y las plantaciones, con la instauración de un virtual sistema de esclavitud de indios y negros.

También se fueron desarrollando similares procesos de institucionalización, mediante el predominio de ideologías y grupos conservadores, liberales, civiles o militares. Desde mediados del siglo XIX, con el desarrollo de las exportaciones de café a Inglaterra, los países del istmo comenzarán a seguir un patrón común, como economías basadas en las exportaciones agrícolas, conformándose en cada país grupos poderosos que controlarán -además de la actividad agroexportadora- el poder político.

Luego de este período vinieron treinta años de predominio y constitución conservadores, quedando prácticamente relegados *sine die* los propósitos unionistas de los liberales centroamericanos.

Durante este período, sin embargo, se fortificaron las estructuras estatales, si bien dentro de una concepción de nacionalismo diferente a la de los liberales.¹⁰³

2.2.- Un liberalismo mestizo

Será la influencia liberal, sin embargo, la que intentará proporcionar los rasgos más significativos a los estados nacionales en formación. Una generación emergente de liberales, coincidente con una coyuntura internacional que propiciará el auge de economías agroexportadoras, marcará fuertemente la futura identidad de los nacientes estados. La modernización económica que implicó este tipo de vinculación con el mercado mundial fue de la mano con un intento paralelo de modernización política que -aunque parcialmente logrado- influirá determinadamente en lo que serán los estados centroamericanos, particularmente desde finales del siglo XIX.

El esquema económico que se va implantando atrajo la inversión extranjera a las áreas de infraestructura y de servicios y, poco a poco, hacia todo el proceso de

proceso semejante, pues la penuria fiscal presionó para que se gravaran productos que se intercambiaban de un Estado a otro"
Ibidem, p. 125

¹⁰³ "Intelecto conservador" que fue más que una "larga espera"..."el conflicto liberal-conservador antes de la revolución cafetalera de mitad de siglo puede ser visto...como una lucha intraclasista entre las élites existentes y las élites opositoras en ascenso". Más tarde se comprobará "la capacidad de destacados dirigentes conservadores...de aceptar y beneficiarse de muchas de las políticas propuestas hace años por los liberales, particularmente en lo que se refiere a la privatización de la tierra y a políticas de promoción de las exportaciones" Gudmundson, 1993, pp.203-211

comercialización vinculado a la agroexportación. Comenzó entonces un proceso perverso de endeudamiento, que no sólo agotaba los logros económicos resultantes de la expropiación de los bienes de la iglesia, sino que también terminaba con los pretendidos beneficios extraídos de la confiscación de las tierras comunales.

Los nuevos grupos en el poder, en efecto, iniciaron un camino que, más que a la unidad nacional tenderá a un progresivo alineamiento de las clases subalternas -sobre todo de las indígenas- alrededor de un proyecto que las alejará de muchos beneficios sociales y, en particular, de la participación política.¹⁰⁴ La producción para el mercado interno, dentro de esta economía de *laissez-faire*, quedará en un segundo plano, iniciándose desde este período el fenómeno de las migraciones internas, inherente a las sucesivas "crisis" a lo largo de la historia centroamericana.

Esta serie de fenómenos económicos sirvió de soporte a un incipiente pero fuerte intento de institucionalización de los nuevos estados, expresado en las respectivas Constituciones nacionales, producto de asambleas constituyentes con que las nuevas élites conformaron fundamentalmente la forma de gobierno, así como una nueva relación con otros poderes tradicionales, en particular el de la iglesia, y la naturaleza de algunas de las instituciones fundamentales.

El objetivo de construir un estado por medio de discusiones y proyectos políticos quedó rezagado, sin embargo, por la urgencia de constituir el marco en que esas élites, ya devenidas en oligarquía cafetalera, instituirían su poder y subordinarían a las clases subalternas. La idea de nación que de este esfuerzo se desprendía expresaba la distancia que el estado tomaba de la iglesia, como expresión "final" de una lucha que venía desde el período federal, así como también del pasado indígena -y su esquema de pequeños propietarios- difícil de integrar dentro de la ideología de progreso que el nuevo orden liberal reclamaba.¹⁰⁵

De la conjunción de tales propósitos con la necesidad de un mantenimiento efectivo del orden público renace la importancia de la institución militar en Centroamérica. Una vez lograda la tarea de definir las fronteras definitivas de los proyectos de nación, aquélla fue adquiriendo una mayor importancia, como semillero de caudillos y de dictadores, inseparables de los proyectos económicos y políticos prevalecientes. La era liberal en Centroamérica se presenta unida a los nombres de Barrios, de Soto y, más tarde, de Zelaya.

¹⁰⁴ "Reformas igualitarias se postularon para los menos favorecidos dentro de las sociedades hispana o ladina, mientras el liberalismo esquivó todo planteamiento directo acerca de la "cuestión indígena" Gudmundsun, 1993, p.211

¹⁰⁵ "La gran novedad de este período reside en que la clase dominante actuó por primera vez como tal desde la independencia política de España". El proyecto, incluía además el "sometimiento de los centros de poder regional y la desestructuración de las sociedades indígenas". Taracena Arriola, Arturo, 1993, p.168

2.3.- Liberalismos centroamericanos. Variaciones sobre los mismos temas.¹⁰⁶

El esquema que se siguió en los cinco países centroamericanos guarda semejanzas fundamentales, así como algunas diferencias que conviene destacar. La preocupación consistió en definir la integridad territorial de los estados, dándoles una constitución liberal que garantizara la división de poderes y la laicidad de la educación. Paralelamente se llevó a cabo una incipiente modernización de la infraestructura económica. La lucha por el poder con los conservadores fue intensa, si bien al final, éstos aceptaron y hasta promovieron las reformas políticas de los liberales.

La era liberal fue particularmente importante en Guatemala -a partir de las reformas precursoras de Gálvez- su enfrentamiento con la iglesia y sus intentos por conseguir la integración nacional, suprimiendo la distinción entre indios y españoles. Este proceso se opacó durante el régimen de Rafael Carrera, que permitió el predominio conservador por más de tres décadas -1848- 1865-. El liberalismo volvió a Guatemala con el gobierno de Justo Rufino Barrios -1873-1885- y la Constitución de 1879, fiel reflejo del constitucionalismo liberal, cuya vigencia perduró prácticamente hasta 1944.

La Constitución establecía la laicidad del estado, la centralización, la división de poderes, la libertad de cultos, ligada a la secularización de la educación, aunque, sin embargo, no prohibía la reelección.¹⁰⁷ Si bien su cumplimiento no fue lo que caracterizó precisamente las acciones de gobierno de Barrios, durante ese período se realizaron fuertes cambios en la estructura agraria y en el cobro de derechos, con la supresión del reglamento de jornaleros, del censo enfiteútico y del sistema semifeudal del "colonato".

La pérdida del poder político y económico de la iglesia, por otro lado, contribuyó a afianzar a la clase oligárquica dominante, ahora poseedora de enormes extensiones de café, dejando, sin embargo, para otros estratos las tierras altas, destinadas a otro tipo de cultivos. Esto permitió que continuaran como suministradoras de mano de obra, pero que a la vez -la extensión del territorio guatemalteco así lo permitía- pudiera continuar la agricultura de subsistencia y la producción para el mercado interno, en mayor proporción que en El Salvador y otros países del área.

El progreso prometido se reflejaba en obras de infraestructura, así como la instalación de telégrafos, la fundación del primer banco, la promulgación de un código de comercio y una incipiente legislación sobre mano de obra. El control político se fortaleció mediante el establecimiento de las jefaturas departamentales, cuyos titulares

¹⁰⁶ En la obra mencionada, Taracena Arriola establece una clasificación distinguiendo dos grandes períodos liberales, el que se realiza alrededor de la independencia, y un segundo, subdividido en tres etapas: la primera desde 1871 hasta fines del siglo XIX, la segunda desde entonces hasta el final de la Gran Guerra y la tercera, hasta la Gran Depresión, en 1929.

¹⁰⁷ Barrios había sido Comandante General de Occidente, como caudillo local. Luego llegó a asumir una dictadura personal. Se le atribuye la frase: "Esta fusta es la constitución con la cual gobierno" (Tomada de Pérez Brignoli, Héctor, 1985, p.77)

-algunos egresados de la flamante Escuela Politécnica- ayudaban a Barrios a mantener el dominio directo sobre la población indígena.

Político pragmático, supo hacer alianzas con los conservadores, a quienes incluyó en sus gabinetes, una vez expulsados los jesuitas y reducido el poder que otrora gozara la Iglesia. La alianza que así se conformaba estaba impregnada de realismo político. A sabiendas de que no era posible un estricto cumplimiento de la Constitución, la flamante clase política aceptaba la "dictadura transitoria" de Barrios, como forma de evitar los constantes conflictos que implicaría un estricto cumplimiento de los requerimientos constitucionales, los cuales, sin embargo, debían mantenerse en la letra. La Constitución permanecía, la democracia liberal podía esperar.¹⁰⁸

La llegada del liberalismo a El Salvador fue favorecida por la declaración de guerra de Honduras en contra de este país, la cual precipitó la caída del gobierno conservador de Francisco Dueñas. Siguiendo el procedimiento seguido en Guatemala, se convocó a una asamblea constituyente en 1871. La Constitución resultante -1872- establecía la separación estado-iglesia y la suspensión del Concordato; también más tarde se expulsó a los jesuitas. Sin embargo, los gobernantes salvadoreños fueron menos anticlericales que sus homólogos guatemaltecos y la religión católica continuó siendo la oficial. Barrios favoreció el establecimiento del gobierno de Rafael Zaldívar -1876-1885- en cuyo período se profundizaron las reformas.

A diferencia de Guatemala, había en este país mucha menos tierra que repartir, lo que produjo la expropiación de las mejores, iniciándose un proceso de proletarianización -el de las mayores dimensiones en Centroamérica desde entonces- que provocó prolongados y frecuentes levantamientos indígenas. Fue durante este período que el café fue reemplazando al añil como principal producto agrícola. En un intento por reelegirse, Zaldívar modificó la Constitución, pero de nuevo la presión guatemalteca definió el juego en favor de Francisco Menéndez, quien completó las obras de infraestructura, sobre todo ferroviarias -concesión a la Salvador Railways Co.- y suprimió el impuesto a la exportación del café.

En 1885 se proclamó dictador y promulgó una Constitución que duró hasta 1939, en la que definitivamente se lograba la secularización del estado. El derecho a grandes extensiones de propiedad para los cafetaleros definiría en adelante el juego político, vía golpes de estado, sancionados luego por reformas constitucionales.¹⁰⁹

¹⁰⁸ "La práctica política de la democracia liberal durante esta fase no era favorable a la alternabilidad del poder y, por tanto, a la consolidación del sistema partidario, fenómeno que en esta fase sería generalizado en toda Centroamérica" Taracena, *op.cit.* p.182 Barrios murió en 1885, al dirigirse con sus tropas hacia El Salvador, en otro intento por reconstruir la Federación. Los gobiernos que se sucedieron mantuvieron la constitución liberal, (incluso en los largos períodos dictatoriales de Estrada Cabrera (1898-1920) y del general Jorge Ubico (1931-1944).

¹⁰⁹ "El sistema de códigos modernos adoptados en ese período sancionó el derecho de propiedad privada sobre la tierra consagrada por la Constitución política. Así, se dio inicio en El Salvador a una modalidad de golpes de Estado como mecanismo de ajustes institucionales, 'respetando' así la constitucionalidad. Luego de un breve período de provisionalidad *de facto*, el militar golpista

La contribución hondureña a la estructuración de la primera etapa liberal en Centroamérica fue notable, con José Cecilio del Valle, uno de los creadores de la Constitución de 1824 y con Francisco Morazán, militar y liberal que luchó por mantener la Federación, entre 1829 y 1842. Aunque la riqueza minera de Honduras estuvo entre las razones de la creación de la Intendencia a finales del siglo XVIII, el fracaso por hacer del café el principal producto de exportación retardó la llegada de la era liberal a este país.

El frustrado intento por construir el ferrocarril interoceánico fue reemplazado por la construcción de la carretera hacia Amapala. Las dificultades del terreno dificultaron por mucho tiempo el desarrollo de la agricultura de exportación, manteniéndose solamente la explotación de la minería.

Las reformas liberales, por tanto, no tuvieron el éxito esperado en este país, lo que indujo al ideólogo Ramón Rosa a hacer una convocatoria para lograr la unión centroamericana, como vía necesaria para la integración de los proyectos liberales dentro del área.¹⁷⁰ El inicio de las reformas liberales en Honduras también acusa la influencia del gobierno de Barrios. Marco Aurelio Soto, que había sido su ministro en Guatemala, llegó al poder en Honduras en 1876.

Frente a una organización económica sumamente precaria, que se reflejaba en fuerzas políticas disgregadas, capitaneadas por caudillos, Soto convocó a una constituyente, que emitió la Constitución de 1880. Libertades políticas, separación iglesia-estado y posibilidad de reelección fueron los rasgos dominantes de la misma. La promulgación del Decreto de Jornaleros acompañó un primer intento por abrir la economía hondureña por medio de la siembra del café. El enfrentamiento con la iglesia no fue violento, debido a la poca importancia que ésta tenía como propietaria.

Como en los dos casos anteriores, las reformas incluyeron: establecimiento del registro civil, secularización de los cementerios, establecimiento del matrimonio civil, y desarrollo de la instrucción pública, entre otras medidas. Soto, desplazado del poder gracias también a la influencia guatemalteca, fue reemplazado por Luis Bográn, quien intentó llevar adelante el proyecto de inversiones, sobre todo en minería y obras de infraestructura.

Como en otros países centroamericanos, los gobiernos liberales de fines de siglo e inicios del presente combinaron su ideario con un fuerte caudillismo y frecuentes enfrentamientos civiles, entre las mismas fracciones liberales -entre 1824 y 1876 hubo

se autolegitimaba en elecciones sin competencia. Ello marcó una diferencia con la vecina Guatemala, que como se ha visto está en esta fase del liberalismo por modificaciones constitucionales para garantizar a los generales designados el acceso a la presidencia sin necesidad del golpeismo" Taracena, A., *op.cit.* p.189

¹⁷⁰ "No nos engañemos a nosotros mismos, nuestros países son naciones no constituidas a pesar de nuestras constituciones nominales, códigos y leyes". Ramón Rosa, 1885. Tomado de Taracena, A. 1993, p.167

86 gobiernos diferentes-.¹⁷¹ En Honduras, además, las viejas luchas entre liberales y conservadores se combinaban con las luchas entre Tegucigalpa y Comayagua por establecer su hegemonía, luchas que más adelante continuarán entre las compañías norteamericanas United Fruit Company y Cuyamel Fruit por el incipiente mercado del plátano.

Al afianzarse en el poder Policarpo Bonilla, quien gozó del apoyo del general Zelaya, se promulgó la Constitución de 1894, que rigió hasta 1924. En ella se establecía que la unión centroamericana podría lograrse aunque sólo fuera con algunos de los países del área, lo cual dio pie a que se estableciera, en 1896, la República Mayor de Centroamérica, formada por este país, Nicaragua y El Salvador.

También en Nicaragua se dio una lucha entre ciudades, León y Granada, que fue adquiriendo el disfraz de lucha entre ideologías -liberales o conservadoras- por encima de intereses familiares y oligárquicos. Además, un problema de integración nacional entre las regiones del pacífico y el atlántico que periódicamente hacía su aparición, a medida que se revivían los diferentes proyectos de construcción de un canal interoceánico -existentes desde siglos anteriores- aprovechando el istmo entre el lago de Nicaragua y el Pacífico. Ya en 1850, mediante el tratado Clayton-Bulwer, Gran Bretaña y Estados Unidos habían pactado el no estacionamiento de tropas en esa zona y el libre tránsito de mercancías por la posible vía que se construyera a futuro. Esta situación "atrasó" las reformas liberales, que no se iniciaron sino hasta 1893, con la llegada al gobierno de José Santos Zelaya y su constitución "libérrima".

El desarrollo del cultivo del café en la zona de Managua, principal cultivo a nivel nacional desde 1879, hizo superar el tradicional enfrentamiento entre las dos ciudades rivales -León y Granada- al concentrarse la actividad política en la nueva capital, y en la serie de cambios de la recién llegada era liberal -como la expropiación de tierras comunales, las leyes contra la vagancia, la construcción del ferrocarril entre Corinto y Granada, la instalación de telégrafos y la promulgación de ciertos códigos y del registro civil-.

En 1887 se había dado el enfrentamiento con la iglesia y la expropiación de sus tierras. Como el Registro Público de la Propiedad implicó la pérdida de propiedades indígenas, también hubo sublevaciones. El correspondiente movimiento represivo sirvió también para expulsar a los jesuitas, a quienes se les atribuyó la defensa de aquéllos. No obstante, la iglesia permaneció como religión oficial, siendo afectada por algunas otras medidas, como la eliminación de los diezmos. La Guerra de las Comunidades fue ganada por los terratenientes, con la ayuda de los militares. Esta situación mantuvo a la ganadería como mercado tradicional y a la minería como principal actividad productiva en el Norte. La clase dominante conservó, desde esa época, una mayor diversidad de intereses.

¹⁷¹ Alcántara Sáez, Manuel, 1990, p.181

Con Zelaya, la pugna interoligárquica de fines de siglo se definió en favor de los liberales. Los cafetaleros ganaron la batalla a los viejos sectores de ganaderos y cerealeros. Caudillo, anticlerical y convencido federalista, en 1894 se enfrentó a los ingleses, terminando con el Protectorado de la Mosquitia, en el momento en que la hegemonía de éstos cedía su lugar a los Estados Unidos, exitoso triunfador de la guerra hispano-americana. No logró un éxito similar contra los norteamericanos, cuyos intereses afectó, no sólo por el conjunto de contratos establecidos, sino por el proyecto de canal interoceánico que pensaba concesionar a otros países -ya que el tratado que éstos exigían incluía extraterritorialidad-.

El proyecto liberal de Zelaya, presentado como proyecto nacional, estuvo sujeto a las fuertes presiones del capital minero y bananero, que poco a poco se le irán imponiendo. El caudillo fue derrocado en 1909 por el conservador Emiliano Chamorro. En 1912, el también conservador Adolfo Díaz pidió la llegada de tropas norteamericanas, lo que fue seguido de la firma de dos tratados con los Estados Unidos-Chamorro-Weitzel en 1913 y Chamorro-Bryan, en 1916- por los que se otorgaba a ese país, por un plazo de 99 años, la construcción de un canal interoceánico, con ejercicio de soberanía en áreas circundantes. Aunque el canal nunca se construyó, la presencia norteamericana se hizo más patente desde entonces, tutelando a los gobiernos que siguieron y tomando cada vez un mayor papel en el control de las aduanas y en la comercialización del café.

Costa Rica se separó de la Capitanía General por el Pacto de la Concordia. A partir de 1825, dentro de la Federación, se rigió por la Ley Fundamental del Estado. La era liberal fue precedida por la extensión temprana del cultivo del café y su exportación, en manos de oligarcas conservadores, favorecidos por exenciones y subsidios, en medio de las pugnas entre las ciudades de San José y Cartago, la primera capital.

Siguiendo el esquema referido, el período liberal se inició con elecciones para una constituyente, la cual promulgó la Constitución de 1871, durante el gobierno del general Tomás Guardia. Esta definió un régimen presidencialista, con el principio de no reelección y la figura de designados a la presidencia. Guardia -de hecho un dictador, sobre todo a partir de 1877- suprimió la Constitución, fortaleció al ejército, obligado por presiones internas y también como medida disuasiva frente a las amenazas del gobierno de Barrios. Su larga estancia en el poder -continuada por medio de su cuñado, el también general Próspero Fernández- cohesionó a la clase política cafetalera e impidió la formación de una casta militar similar a la de los otros países del área.

El liberalismo costarricense enfrentó a la iglesia, laicizó la enseñanza media y superior y, a partir de los ochenta, impidió el establecimiento de las órdenes monásticas. Con la expulsión del obispo Bernardo Thiel y de los jesuitas y la suspensión del Concordato, el conflicto llegó a los niveles más agudos. Junto con Guatemala, el proceso de secularización del estado fue llevado más a fondo que en los otros países

del área. La iglesia, sin embargo, consiguió regresar a la palestra política, apoyando primero al Partido Constitucional Democrático y creando, más tarde, el Partido Unión Católica.

La modernización de la agricultura de exportación, a la que quedó sujeta una importante masa de mano de obra, fue también iniciada tempranamente.¹⁷² La abundancia de tierras, la escasa población y el predominio de la pequeña y mediana propiedad hicieron ver como innecesarias las modificaciones agrarias que -en el mismo período- llenaron de conflictos a Guatemala y El Salvador, los otros dos países de avanzado modelo agroexportador. También durante el período liberal se inició la apertura al Atlántico, con la construcción del ferrocarril a Limón, en consonancia con las necesidades del flamante modelo agroexportador.¹⁷³

Se puede fijar a 1884, en efecto, como la fecha en que el país se abrió al capital extranjero, con el convenio Soto-Keith, modelo para los otros convenios que las compañías extranjeras comenzarán a establecer en Centroamérica, y que en Costa Rica devino en un auténtico monopolio del banano.

Por esta fecha surgieron los primeros partidos políticos. En 1885 el liberal Bernardo Soto perdió las elecciones, debiendo entregar el gobierno a la oposición, hecho que acaeció por primera vez en el área. En efecto, un rasgo del liberalismo costarricense fue la temprana institucionalización del país, la creación de la Comisión Codificadora en 1882, la formulación del Código Civil y otras leyes, incluyendo la del matrimonio civil y la del divorcio, que corrieron el ciclo secularizador. Desde ese mismo año funcionó la Ley Fundamental de la Instrucción Pública, por la que el estado tomaba en sus manos la organización de la enseñanza elemental, la cual quedaría casi exclusivamente a su cargo hasta mediados del presente siglo.

Del autoritarismo del general Guardia se fue pasando a la tolerancia y búsqueda de consenso de los gobiernos de Fernández y de Bernardo Soto. Aunque éste intentó conservar el poder por medio del fraude electoral -como ya se señaló- fue obligado por los sectores medios a entregarlo en 1890. El gobierno de José Joaquín Rodríguez, apoyado al inicio por liberales y católicos, fue perdiendo apoyo, funcionando como una virtual dictadura, al punto de ceder el poder a su yerno, Rafael Iglesias, caudillo del Partido Civil, quien se enfrentó al partido católico y a los liberales del Partido Republicano.

¹⁷² "Tendencias sociales más radicales aparecieron en Guatemala y Costa Rica, a pesar de la mayor fuerza liberal militar y electoral en las otras naciones-provincias del centro...el liberalismo tuvo un mucho más clara significación social precisamente en las áreas formalmente - y se podría decir también 'tácticamente' - identificadas con el conservadurismo: Guatemala y Costa Rica" Gudmundson, 1993, p.211

¹⁷³ El modelo va a ser el contrato Soto-Keith, por el cual el estado costarricense va a tratar de solventar sus deudas, otorgando 800.000 acres de tierra a la compañía norteamericana, concediéndole exención de impuestos por veinte años - prorrogables - además de libertad de importaciones, disfrute de la faja territorial aneja a las vías férreas, y terrenos en el puerto de Limón para almacenes, muelles y estaciones. Cfr. Mario Posas, 1993

Sin embargo, el proyecto de construcción del ferrocarril al Pacífico, con capital nacional, y una ingente obra material, así como la cabida que Iglesias dio a los liberales del grupo Olimpo, para que continuaran su proyecto -el Pacto de la Transición"- propició que, con el tiempo, recibiera apoyo de los otros sectores oligárquicos y de la misma Iglesia. Desde 1913 funcionó el voto directo y en 1925, el secreto. En general fueron gobiernos elegidos los que se establecieron, a excepción de la dictadura de los Tinoco, en 1917.¹⁷⁴ La constitución liberal de 1871 regiría la vida política hasta la "revolución del 48".

El liberalismo que se implantó en Centroamérica fue un liberalismo mestizo, ideológico en ciertos aspectos institucionales, pero funcional en sus propósitos de justificar una dominación, un "liberalismo vaciado de contenido ideológico", según la expresión de Taracena. Las facciones estuvieron representadas en asambleas constituyentes, desde donde se legisló para todos en beneficio de grupos muy reducidos, sobre la base del *laissez-faire* en materia económica. Un cuerpo electoral estructurado con base en criterios censitarios, seguido por la adopción del sufragio restringido a la población masculina alfabeta excluía a gran parte de la población adulta.¹⁷⁵

La conquista liberal del ciudadano con garantías frente al estado fue suplantada por una promesa de estabilidad por parte de los caudillos, fruto del inminente progreso prometido, ligado a las ventajas de la exportación cafetalera. La liberación del clericalismo fue de la mano con el desprecio hacia las culturas de las clases subalternas y la inclinación de las nuevas élites hacia la producción cultural europea. Se propició, sin embargo, la aparición de la universidad y de la prensa, así como de la influencia positivista en la instrucción pública, si bien estos efectos no llegaron a gran parte de la población, sobre todo a la que estaba asentada en zonas rurales.¹⁷⁶

¹⁷⁴ En enero de 1917, en efecto, el general Tinoco tomó el poder en ese país. Los cafetaleros y la United se oponían entonces a los impuestos territoriales que el presidente Alfredo González Flores había hecho aprobar por el congreso un año antes. Pero Tinoco no obtuvo la aprobación de Washington. Ya que el Departamento de Estado seguía las normas de 1907, de no reconocimiento de gobiernos *de facto* y de desaprobación de las maniobras de las Compañías en los asuntos políticos de los países huéspedes. Minor Keith, vicepresidente de la United ayudó a Tinoco a conseguir armas del presidente guatemalteco Cabrera, para que lograra repeler un golpe en su contra. La alianza con los cafetaleros se rompió, sin embargo, al apoyar Keith el impuesto que se les quiso imponer a éstos. Aislado, Tinoco acentuó la represión, con lo que fue derrocado y tuvo que asilarse en Inglaterra, dos días después de que fuera asesinado su hermano, ministro de Guerra. Un buque militar norteamericano, fondeado frente al puerto de Limón, era un argumento más que convincente de que no podía prolongar su gobierno, y una prueba más de la intervención norteamericana en los asuntos internos del país. Cfr. Pugas, 1992, pp. 158-159.

¹⁷⁵ "Quizás la tragedia más grande del liberalismo triunfante fue la distorsión de sus dos mayores contribuciones a la vida política del siglo XIX: la oposición a la dictadura y un papel más importante para nuevos grupos de menor posición social en la sociedad ladina." ENCAD MACRO (undmundsun, 1993, p. 253)

¹⁷⁶ "Los liberales no lograron forjar una nación homogénea y autónoma, pues excluyeron toda posibilidad de interacción entre los distintos sectores sociales y privilegiaron las funciones coercitivas del Estado sobre las de legitimación, con la excepción... de Costa Rica" Taracena, A., *op.cit.* p. 173

2.4.- Finales del siglo XIX: De la unidad perdida a la inclusión en una nueva visión geopolítica.

El proyecto de nación que se perfiló luego de la Independencia y que permaneció como tal a través del período federal, enriquecido por elementos regionales -los sectores liberales que ocuparon el vacío generado al declinar la hegemonía del clero y producirse la afectación de las formas de organización indígena- se fragmentó en unidades de difícil integración. Se produjo una proliferación de repúblicas dentro de un área restringida, para lo que constituye la extensión de las naciones en Latinoamérica.¹⁷⁷

A los neoempresarios y comerciantes se les comenzó a unir una incipiente casta militar, cuya profesionalización va a ir ubicándolos como factor de equilibrio en las disputas entre los grupos oligárquicos. En esta fase se da un relativo opacamiento de la iglesia como factor hegemónico, dejando a los propietarios cafetaleros, ya como una clase unida, y a las nuevas instituciones -en particular las educativas- el papel de ir subordinando las clases subalternas a los objetivos de los nuevos proyectos de estado.

El sueño de la unidad regional -tantas veces acariciado por los liberales- se empezó a desvanecer definitivamente con la intervención guatemalteco-hondureña contra El Salvador, en 1890. Tal situación reflejaba las pugnas entre caudillos -que se incrementarían con la llegada del general Zelaya y el intento de suplantación de la hegemonía guatemalteca por la nicaragüense-. Aquella había tratado de afianzar su influencia en El Salvador y Honduras, como un primer paso para el control de toda el área. El liberalismo tardío de Zelaya tratará de extender su hegemonía hacia el norte y hacia la aislada Costa Rica.

Habían predominado durante esta fase formas caudillescas de gobierno, sobre todo en Guatemala, y golpes de estado, a los que luego se sumaban intentos de legalización, como vía de acceso al poder -particularmente en El Salvador.¹⁷⁸ Los ejércitos, ineficaces a la hora de defender la idea federal, fueron decisivos en la tarea de delimitar las fronteras y de ocupar progresivamente el lugar central de la política, desde donde habrán de dirigir las negociaciones con numerosos inversionistas y embajadores extranjeros.

Este fracaso dejó una Centroamérica débil, frente a los intervencionismos extraregionales de todo tipo que vendrán con el nuevo siglo. La redefinición de los

¹⁷⁷ "Por encima de las particularidades de los procesos nacionales existieron factores de hegemonía intracentroamericana o de orden imperialista que dieron razón de ser a cinco naciones construidas en un espacio político restringido para lo que son las dimensiones latinoamericanas" Taracena, A., *op.cit.* p. 168.

¹⁷⁸ "En la disputa entre liberales y conservadores la transformación del sistema electoral no fue nunca abordada, sino que ésta formó parte de las demandas de los movimientos políticos de los segmentos medios y de los sectores obrero-artesanales urbanos, ya en el siglo XX" Taracena, A., *op. cit.* p. 171

proyectos de nación, que la inyección de los nuevos valores liberales intentó hacer, no consiguió una realización cabal. El modelo de desarrollo, que se extenderá hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, resultó en un esquema de capitalismo ligado predominantemente a intereses extranjeros. Si bien son los aspectos políticos los que llegarán a diferenciar mayormente a las repúblicas centroamericanas, éstos son difícilmente desligables de las luchas por la hegemonía entre los países, y de la creciente influencia de las grandes potencias.

3.- El incubamiento de futuras crisis

3.1- La "vocación" agroexportadora

Generalmente se coincide en señalar que los procesos que afianzan la constitución de los estados en Centroamérica giran alrededor del surgimiento del sector exportador, dinámico polo económico que, sumado al constituido por la delimitación territorial, fue consolidando estructuras de gobierno a través de las incipientes instituciones estatales.¹⁷⁹ Ese tipo de estado, de corte oligárquico -puesto que es el sector que monopoliza la producción y la exportación agrícola el que también concentra el poder político- crece sobre la forma de gran propiedad terrateniente, alrededor de la cual subsisten la propiedad mediana con trabajo servil y los asalariados. La estructura de propiedad resultante, las haciendas cafetaleras, condicionó las formas de producción y también las de gobierno, retardando el desarrollo capitalista en el agro y la modernización política.¹⁸⁰

Difícilmente se encontrará algo tan vinculado a la historia centroamericana como la cultura en torno a este cultivo. El capitalismo agrario que se fue implantando convivió, subordinándose, con otras formas de producción, haciendo que este desarrollo -que por mucho tiempo se mantuvo como monocultivo para la exportación- marcara de forma determinante la conformación del poder político.¹⁸¹

El estado en formación -junto con las reformas liberales que intentó plasmar- estuvo supeditado a esta forma de dominación, que no se articuló como una burguesía agraria moderna sino como una oligarquía con un estado a su servicio. Esta, a veces privatizaba toda la tierra cultivable, tecnificando la relación de los productores -no siempre asalariados- con los dueños de la tierra. Otras veces se servía del mismo estado para obligar al trabajo por medio de leyes contra la vagancia. La cafecultura,

¹⁷⁹ "La oligarquía ha sido la única (fracción) de la clase capaz de haber "producido" ideología y de definir una visión particular de lo nacional". Torres-Rivas, Edelberto, 1987, p.33

¹⁸⁰ "Durante mucho tiempo fue la tierra, y no el capital, el eje en torno al cual se articulan las relaciones sociales...los procesos de separación de los productores de los medios de producción, y la consiguiente proletarianización del campesinado, carecen del vigor que tuvo en la historia del capitalismo original". *Ibidem*, p.32

¹⁸¹ Cfr. Samper K., Mario, 1993

campesina o hacendaría, en fronteras agrícolas que se fueron creando vinculadas a nuevas redes de comunicación, produjo -en Costa Rica, El Salvador y Guatemala principalmente -una economía centralizada en torno a ese sector.¹⁸²

Puede decirse, parafraseando a Samper, que los signos contradictorios de los "significados históricos del café" en el Istmo produjeron un capitalismo agrario, pero combinándolo con formas no capitalistas de producción; fueron medio para una acumulación sin precedentes, a la vez que ayudaron también a muchos campesinos a tener acceso a la tierra y a la comercialización de sus productos; generaron relaciones mercantiles reforzando también la producción para el autoconsumo, con lo que también se redujo el costo de reproducción de manos operarias; permitió que los trabajadores combinaran su trabajo durante el año, con su función de asalariados durante las cosechas, generando una fuerza de trabajo doblemente "libre", móvil y remunerada diferencialmente según su cometido.

Tales contradicciones fueron motor para la destrucción de comunidades indígenas, lo que también les permitió sobrevivir en la resistencia y por medio de alianzas conflictivas, que promovieron también la ladinización de algunos de estos sectores; iniciaron el juego político entre la fracción cafetalera de la burguesía agroexportadora con los productores no beneficiadores, eje de muchos conflictos sociopolíticos; promovieron el crecimiento de la infraestructura de comunicaciones, también de la llegada y dominio de los mismos por el capital transnacional, que se apropió de tierras y de medios de transporte, y de parte importante en todo el circuito de la producción.

Junto a la tentación extranjerizante, promovieron también una cultura antiimperialista y sembraron la semilla del fuerte sentimiento nacionalistas; la cultura del café combinó también las ideas liberales decimonónicas con fuerzas sociales que promovieron el intervencionismo estatal para resolver los conflictos sociales creados. Junto al café surgieron los regímenes dictatoriales pero también regímenes político-electorales. Fue, por último, factor de exclusión de los muchos y de la progresiva inclusión de nuevos actores sociales en la arena política.¹⁸³

Importancia similar va a tener la economía ligada a la producción del banano. La construcción de vías férreas va a dar lugar al régimen concesionario, caracterizado por el otorgamiento de grandes extensiones a las compañías extranjeras para el cultivo del banano, principalmente. De esa manera, la United Fruit Company se estableció en Guatemala, y la Cuyamel Company, luego Cuyamel Fruit Company, en Honduras, aunque en este país en tierras arrendadas. En efecto, en 1906, el presidente liberal

¹⁸² "La estructura de clases se construye y reconstruye con la cafeticultura como su principal fundamento material, y bajo el signo de las relaciones laborales y mercantiles-crediticias del eje cafetalero. Incluso muchos conflictos sociopolíticos se vinculaban, directa o indirectamente, al café". *Ibidem*, p. 102

¹⁸³ *Ibidem*, p. 104-105

hondureño Manuel Bonilla dio esas facilidades a la Vaccaro Bros. and Co., incluso con derecho a mantener telégrafos, teléfonos y otros medios de comunicación.

Honduras llegó a convertirse -al cabo de veinte años- en el principal exportador de plátano en el mundo. La presencia de las compañías norteamericanas, cuya explotación económica se impusió como islote dentro de su frágil economía, tuvo enormes repercusiones frente a un débil estado que no pudo imponerles una adecuada política fiscal, y a los sectores de pequeña y mediana burguesía que desde inicios de siglo habían conformado una estructura económica dominante. La presencia de las compañías fomentó la intervención norteamericana, que en adelante aprovechará cualquier supuesta amenaza a los intereses de sus conciudadanos para intervenir en los asuntos internos de ese país.

Pronto tuvieron que enfrentarse los gobiernos a las compañías para lograr que pagaran impuestos de centavos de dólar por cada caja exportada. Para el estado hondureño, además, la vinculación con éstas era la forma de suplir el rezago en lo tocante a obras de infraestructura. Como ya se dijo, el progreso prometido por las clases dominantes iba unido a la idea de construir ferrocarriles, en particular el que uniera a la capital con el resto del territorio nacional. De esa manera se podía avanzar hacia ese objetivo por medio de la habilitación de tierras y de inversiones, que pronto beneficiarían a muchos productores nacionales.

Ya para 1929, la United Fruit Co. había absorbido a la Cuyamel, con quien había rivalizado fuertemente. No sólo eso, sino que en treinta años -hasta 1929- se había hecho de 23 negociaciones extranjeras importantes.¹⁸⁴ De esa forma, empresas de Estados Unidos controlaron de forma monopólica -Guatemala, Costa Rica- u oligopólica -Honduras- la exportación bananera hacia ese país.¹⁸⁵

A los productores que se negaban a vender sus tierras se les aplicaba la política de reducción de precios, con lo que se tenían que dedicar a la agricultura para el mercado interno, o eran ahogados por la competencia, por la fuerte inversión en materia tecnológica que implicaba el combate a las plagas.

Para el período de entreguerra, las exportaciones hondureñas de banano constituían el 88% del total nacional. En Costa Rica, a principios de siglo, el banano estuvo a punto de desplazar al café como principal producto de exportación.¹⁸⁶

Se puede considerar que las plantaciones bananeras en Centroamérica funcionaron como "enclaves", si se considera el impacto de sus beneficios sobre el conjunto de

¹⁸⁴ *Ibidem*, p.131, con datos tomados del Memorandum for Judge Ames, abril de 1920 y Civil Action No. 4560, US district Court, Eastern District of Louisiana.

¹⁸⁵ *Ibidem*, op.cit. p. 145

¹⁸⁶ *Ibidem*, op.cit.p.154

las economías nacionales. Es hasta 1950 que las compañías empiezan a pagar el impuesto sobre la renta, cuando se acaba el monopolio de los comisariatos, una vez que hubo suficientes medios de comunicación para que los trabajadores pudieran viajar a otras partes fuera, de "los pueblos de la compañía". Entonces aquellas se volcaron además hacia la agroindustria en los países huéspedes. El impacto anterior fue más bien local y regional, a causa de la extensión de tierras sembradas y de la modernización de sus instalaciones -luz eléctrica, calles pavimentadas, puertos, alcantarillas- con la consiguiente segregación social que se produjo.

Centroamérica llegó a la década de los veinte con una economía de monocultivo totalmente dependiente del exterior, en tanto los circuitos comercial, financiero y tecnológico estaban ligados al régimen concesionario, que hace incomprensible la época sin la mención de la International Railways of Central America o la United Fruit Company.

El impacto de la Primera Guerra Mundial se sintió fuertemente en la región. En un primer momento cayeron las exportaciones, sin que se pudiera obtener los beneficios de la correspondiente caída de las importaciones. Sin ingresos gubernamentales, las ventajas del modelo agroexportador parecían venirse a tierra. Sin embargo, entre 1913 y 1929 el mercado mundial del café tuvo un modesto pero constante crecimiento de 1.2%, al mantenerse la cuota de exportación, al mismo tiempo que Brasil compraba su propia producción y Venezuela la cambiaba por petróleo.¹⁹⁷ El final de la década produjo bonanza para ciertos sectores. El calendario escolar se movió en función de las cosechas. Fue el tiempo de la estabilidad monetaria, en el que se adoptó el patrón oro, y las paridades se fijaron de acuerdo al dólar.

La crisis del 29 se había adelantado en Centroamérica. La caída de los precios de las materias de exportación fue brusca, excepto en Honduras, que aumentó sus exportaciones, e incluso llegó a controlar el 60% del mercado mundial del banano.¹⁹⁸ Todo bajaba, menos la tasa fija de interés sobre la deuda externa, lo que hacía la situación más difícil, debido a la proporción de aquella con relación a las exportaciones. Se perdió entonces la estabilidad monetaria, al abandonarse el patrón oro -1933- con las consiguientes devaluaciones, el establecimiento del control de cambios y el aumento de aranceles. A pesar de todo se mantuvo cierto equilibrio, con la baja en las importaciones y el incumplimiento en el servicio de la deuda.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Bulmer-Thomas, 1993, p.329

¹⁹⁸ *Ibidem* p. 338

¹⁹⁹ El PIB cayó 20% en Costa Rica, Guatemala y El Salvador, 30% en Honduras y 40% en Nicaragua. "El problema radicaba mucho más en los niveles extremos de especialización de las exportaciones en una región donde ni el sector público ni el sector privado tenían mayor control sobre las condiciones del mercado mundial para sus dos principales artículos de exportación. Esta especialización dejó a cada república muy vulnerable a embates externos, siendo la drástica reducción en el ingreso real per cápita la única forma en que la economía podía ajustarse a corto plazo a los desequilibrios resultantes" Bulmer-Thomas, *Ibidem* p. 344

Los efectos de la crisis mundial del 29 se dejaron sentir, sin embargo, de forma benevolente para los sectores económicos dominantes, con fluctuaciones en los mercados y estancamiento, pero sin interferir de manera decisiva en los movimientos de una economía dependiente, de volúmenes modestos. Los efectos sociales acentuados por esta situación produjeron un particular maridaje entre los grupos agrarios dominantes y algunos jefes militares, quienes se encargaron del control político en casi todos los países del área. Las dictaduras militares aparecieron como forma de contención de los movimientos populares, como producto de la acentuación de las dificultades económicas durante la depresión, fenómeno que continuó por décadas.¹⁹⁰

3.2- Dictaduras y crisis de entreguerras.

La nueva era de "transición a la dictadura" se inició en Guatemala, al retirar la élite cafetalera su apoyo al presidente Chacón, luego de que éste se mostrara renuente a decretar una devaluación. Después del fugaz gobierno de Orellana, se convocó a elecciones en 1931, llegando al poder el general Jorge Ubico. Este puso a sus partidarios en prácticamente todos los puestos públicos, así como en los de los poderes legislativo y judicial, silenciando la prensa y ejerciendo una fuerte represión en las áreas rurales.

Como Ubico había sido elegido, Washington no mostró molestia, al no vulnerarse el Tratado de Paz y Amistad de 1923.¹⁹¹ Ubico continuó con el sistema de "informantes" que ya funcionaba en el gobierno de Estrada, controlando por "la radio y la motocicleta" todos los rincones del país. Cambió la ley de servidumbre por deudas por la ley antivagancia, con lo que quedó bien con las masas, por un lado, y con los empleadores, por otro. En medio de las dificultades económicas del período de guerra, una huelga cívica obligó a Ubico a entregar el poder a Federico Ponce, el cual se vio obligado a convocar a elecciones en 1944.

Entre 1911 y 1927 se había producido una apertura política en El Salvador, con las reformas de Manuel Araujo, su cuestionamiento a la inversión extranjera ligada al régimen concesionario, su apertura hacia sectores de oposición y a las agrupaciones laborales, así como la modernización del sector militar, creación de la Academia Militar

¹⁹⁰ La crisis económica luego de 1929 sometió a fuerte presión al estado oligárquico liberal en Centroamérica, pero la oposición era débil, excepto en Costa Rica, para producir el recambio en el mando. Este vino, en los otros cuatro países "hacia un modelo político basado en la coacción y la represión. A pesar de que estos elementos habían estado presentes anteriormente, todos sus impedimentos fueron dejados de lado conforme el poder del Estado se centralizó en las manos de un solo individuo. A cambio de la preservación de los intereses de su clase, la élite en las cuatro repúblicas del norte, estaba preparada a renunciar a todos los beneficios y prebendas acostumbradas, los cuales, al menos en los años veinte, habían dado una apariencia democrática superficial al proceso político" *Ibidem*, p.348

¹⁹¹ A este Tratado y sus conuccencias se hará referencia más adelante.

y de la Guardia Nacional y establecimiento del servicio militar.¹⁹² Esta situación comenzó a cambiar durante los gobiernos de la familia Meléndez Quiñones, 1913-1918, con la diversificación de la producción agrícola y la introducción del cultivo del algodón, si bien el régimen se hizo acompañar de una base de masas, cuya expresión política fue la Liga Roja.

Las reformas laborales y electorales volvieron con el gobierno de Pío Romero -1927-1931- uno de los momentos en que se pudo celebrar elecciones libres en El Salvador, y en el que grupos de intelectuales y un incipiente movimiento urbano popular empezaba a conjuntar sus acciones con sectores rurales, lo cual llevó a la formación de uniones campesinas. Dentro de este clima político, los militares llegaron a conformar un grupo corporativo, activo políticamente. La presidencia de Pío Romero Bosque había retardado la llegada de la dictadura.

En elecciones posteriores llegó al poder el populista Arturo Araujo, del Partido Laborista, grupo inspirado en el laborismo británico y en las ideas de Masferrer. Durante su gobierno se produjo la crisis motivada por la caída en los precios del café, lo que llevó al gobierno a la suspensión de pagos, lo que afectó tanto a empleados públicos como a los militares. La crisis económica prevaleciente se conjuntó con la política, al rehusarse el presidente a cambiar el tipo de cambio, perjudicando a los exportadores, momento que aprovechó el general Maximiliano Hernández para hacerse del poder.

El período de respiro democrático fue breve. Las ideas reformistas no pudieron solidificarse sobre una base económica tan débil. Hernández ganó el apoyo de las élites al reprimir el intento de levantamiento nacional, reflejado a nivel urbano por el descontento que la crisis y la baja de salarios habían producido en las clases medias. El sector gobernante veía con preocupación la participación del Partido Comunista en las elecciones municipales que se avecinaban.

En el campo el asunto fue más difícil, pues los bajos salarios y el desempleo habían causado estragos. La rebelión se presentó en este sector con carácter clasista y racial, siendo suprimida radicalmente con una matanza, en la que se calcula murieron entre diez y treinta mil campesinos, además de Farabundo Martí y otros líderes del Partido Comunista.¹⁹³

¹⁹² En 1911 se celebró en San Salvador el Primer Congreso Obrero Centroamericano, una de cuyas consignas fue la de que "el voto obrero debía ser exclusivamente para el obrero". Cfr. Víctor Hubo Acuña, 1993.

¹⁹³ "La insurrección salvadoreña de 1932 no puede ser entendida exclusivamente solo como reacción a la coyuntura de la depresión mundial, ni como resultado de una estrategia suicida de los comunistas, sino que indica el grado de tensión y frustración acumulados en las relaciones sociales agrarias y, en particular el sedimento de agravios depositados en las poblaciones indígenas del occidente del país a lo largo de la era liberal". Acuña, Víctor, 1993, p.313.

Controlada de esa manera toda oposición, Martínez devaluó, pagó a las fuerzas armadas y se consolidó en el poder, no obstante no tener el reconocimiento de los gobiernos de Hoover y de Roosevelt. El General se mostró hábil con la élite, integrándola en el esfuerzo mixto que constituyó el establecimiento del Banco Central y del Banco Hipotecario, haciendo buenas migas también con la Asociación Cafetalera. Con el Fondo de Mejoramiento Social, hizo también intentos para conseguirse la buena voluntad de las masas.

Décadas de opresión, depresión económica y temor al comunismo se conjugaron para cerrar decisivamente los intentos de apertura democrática. Muchas cosas podían tenerse menos que los intentos de reforma llegarán a las zonas rurales.

Con lo sucedido en Guatemala y El Salvador, comenzó a producirse un hecho político importante en el área: el distanciamiento entre las dictaduras y las respectivas élites. La profesionalización de los ejércitos -al recibir entrenamiento desde el extranjero- aumentó su prestigio y la fuerza de los dictadores. Estos se mostraron despidados con la oposición y dejaron de sentirse obligados con el principio de no-reelección.

En 1933, la política del Buen Vecino y hechos geopolíticos más importantes para los Estados Unidos, como la emergencia de nuevos dirigentes en Alemania y la ocupación de Manchuria, hizo pasar a segundo plano la preocupación por la democracia en Centroamérica, con lo que se suprimió la presión política sobre el gobierno de Hernández por parte de la administración norteamericana. Este fue reconocido por los de Guatemala, Honduras y Nicaragua en 1935, y por Estados Unidos unos meses después. Con la no renovación de los Tratados en 1933, el camino hacia las dictaduras personales en la región quedaba definitivamente allanado.

La debilidad de los grupos dominantes en Honduras y Nicaragua en las dos primeras décadas del presente siglo contrasta con la de los otros tres países. En parte por la forma e intensidad con que el régimen concesionario se había establecido, en parte por la dificultad de institucionalizar y de dar una base social a los proyectos de gobierno, manteniéndose en ambos países un liderazgo oligárquico y una ingobernabilidad permanente. Esto constituyó pretexto para un repetido intervencionismo y la llegada de marines norteamericanos, en Honduras, desde 1903 y 1907, en Nicaragua, a partir de 1912.

El sistema bipartidista empezó a funcionar en Honduras desde los años veinte. La crisis del 29 -atenuada en este país, como se dijo antes, por la continuación de las exportaciones bananeras- coincidió con la llegada de nuevas plagas a las plantaciones. 1932 fue el año de las grandes huelgas, que produjeron algunas mejoras para trabajadores, aunque no el reconocimiento de sus sindicatos.

El general Tiburcio Carías Andino, del Partido Nacional, como presidente del Congreso, había impedido la aprobación de medidas relativas a la utilización de aguas adyacentes

a las plantaciones que beneficiaran a la Cuyamel Fruit Co., contraviniendo las sugerencias del presidente Paz Barahona. En realidad era una pugna entre esa compañía y la United Fruit Co., pero el conflicto no quedó ahí, y se extendió a las zonas fronterizas con Guatemala, apoyando la Cuyamel las reivindicaciones hondureñas y manteniéndose neutral la United, con plantaciones en ambos países.¹⁹⁴

El riesgo de guerra entre ambos países y el destino de muchos políticos estuvo ligado desde entonces a las compañías, de las que algunos fueron abogados. Los liberales se ligaron más al apoyo de la Cuyamel, y los nacionales al de la United Fruit. Con la venta de aquélla a la United, en 1929, los liberales se quedaron sin apoyo financiero, de suerte que Carías se quedó en el poder dieciséis años, a partir de 1932.

En ese mismo año, en efecto, Carías ganó las elecciones, logrando así lo que no había podido en las de 1924 y 1928. En lo económico, el nuevo régimen quedó bien con las élites y las compañías, al endosar a los trabajadores las pérdidas de los últimos años. En lo político, el camino hacia la dictadura en Honduras fue un camino suave, el de una "dictadura constitucional".¹⁹⁵

Con el apoyo de los liberales, Carías se reeligió en 1936, previa deportación a Costa Rica de sus oponentes en el congreso, miembros de su mismo partido. No tuvo oposición por parte de los comerciantes, la mayoría de los cuales eran extranjeros. Aunque había establecido la Escuela Militar Básica en 1946, Carías tenía al ejército, por lo cual se apoyó en la fuerza aérea, de su propia creación. En su régimen se produjo una moderada modernización del aparato productivo y de ciertas instituciones del estado.

En Nicaragua, la depresión encontró al país sumido en las pugnas entre conservadores y liberales. En 1926 los norteamericanos habían vuelto a intervenir directamente para arreglar el pleito entre Adolfo Díaz y Juan Bautista Sacasa. A raíz de esta invasión se firmó el pacto del Espino Negro -1927- por el que los liberales se desarmaban.

Desde 1926, en las montañas de Nueva Segovia, César A. Sandino y su no partidista Ejército Defensor de la Soberanía Nacional habían emprendido la lucha en contra de los invasores. Este no había aceptado el acuerdo de 1927, que implicaba la presencia de los marines en territorio nicaragüense. El centro de las reivindicaciones sandinistas era la defensa de la soberanía nacional, aunado a demandas sociales, en particular cuestiones agrarias y a exigencias de democratización del poder y defensa de procesos electorales limpios. La táctica de guerra de guerrillas, la extensión del movimiento a los sectores de la costa atlántica, la inclusión de indios, campesinos y algunos

¹⁹⁴ "No es guerra de hermanos, sino de bananos", título del libro de Virgilio Rodríguez Beteta, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1969. Cfr. Mario Posas, 1993, p.130

¹⁹⁵ Alcántara Sáez, Manuel, 1990, p.183

sectores medios sin vinculaciones partidistas dio una extraordinaria fuerza a las acciones y las proclamas de Sandino.

El general Moncada, liberal, había ganado las elecciones de 1928, y Juan Bautista Sacasa las de 1932, con lo que el presidente norteamericano Hoover retiró a los marines de Nicaragua. Al pactar Sandino con Sacasa, en un período en que la depresión parecía no afectar a Nicaragua, la dictadura parecía evitable. Pero Sacasa pactó con el general Somoza, su sobrino político, elegido primer director nicaragüense de la flamante Guardia Nacional, para asesinar a Sandino, lo cual se realizó en 1934.

Posteriormente Somoza presionó al congreso nacional para ser elegido presidente, con lo que renunció al puesto militar. Una vez en el poder su ganó el apoyo de los exportadores devaluando la moneda, recibiendo, además, el beneplácito de Roosevelt, a quien visitó en Washington en 1939. Con Somoza se estableció la dictadura familiar más larga en la historia de Latinoamérica. Lo que prometía una era de paz y democracia, elecciones y fin de la guerrilla, se convirtió en cuatro décadas de régimen dictatorial.

Pasada la guerra, las élites reconocieron el papel de las dictaduras en salvar del colapso el modelo exportador y aceptaron una mayor intervención estatal en la economía. También los campesinos, quienes disfrutaban ahora de mayor accesibilidad a pequeñas parcelas para el consumo nacional. Parecían superados para estos sectores las dificultades de los sucesos de los años treinta, aunque en las áreas de bananeras se mantenía una difícil situación para los sectores proletarios.

El gobierno de Zelaya, en Nicaragua, cayó por la presión norteamericana en 1909, en franca oposición a los acuerdos de 1907, y el de Estrada Cabrera, en Guatemala, por la general oposición interna en 1920. La dictadura de los hermanos Tinoco en Costa Rica fue de corta duración, y no logró conseguir el apoyo norteamericano a pesar de haber declarado la guerra a Alemania, en un gesto de sumisión hacia aquel gobierno. Esto, no obstante el relativo aislacionismo que caracterizó la política de los Estados Unidos hacia la región en esta época.¹⁹⁴

Si la crisis del 29 -con la caída de los precios, de las inversiones y de los ingresos- había constituido el mayor peligro para la prevalencia del modelo agroexportador, y de hecho, el resquebrajamiento del estado oligárquico liberal, las dictaduras que siguieron mostraron pronto su debilidad. La caída de Ubico, como resultado de un movimiento de huelga, la huida de Martínez, a causa del movimiento que se fraguó en su contra

¹⁹⁴ Para la época de los treinta ya había desaparecido el peligro de intervención de potencias europeas en Centroamérica, latente alrededor de la Primera Guerra. El canal de Panamá estaba bajo completo control y el intervencionismo mexicano en Nicaragua había cesado, lo mismo que el peligro de guerrilla en ese país. La política del Buen Vecino, de Roosevelt, hizo que en 1933 no se renovara el Tratado de 1923, con lo que se inició un período de especial benevolencia hacia las dictaduras en el istmo. Cfr. Bulmer-Thomas, 1993, pp.364-365

y la convocatoria a elecciones que efectuó Carías en 1948 marcaron el fin de las dictaduras "absolutas" en Centroamérica.¹⁹⁷ Quedaba en pie la dictadura somocista, que duraría hasta 1979.

3.3- El inestable marco político. Los sistemas políticos centroamericanos previos a "la crisis".

Durante la Segunda Guerra Mundial, la posición estratégica del istmo determinó su inclusión dentro del sistema de cooperación interamericana, a causa de lo cual fluyó la ayuda económica y militar. La llegada de misiones militares neutralizó la influencia que aún mantenían los países del Eje en los mandos de los ejércitos, acorde con las simpatías de buena parte de las élites hacia el fascismo. A partir de 1941, la entrada de los Estados Unidos en la guerra hizo que los países centroamericanos renunciaran a su declaración política de neutralidad. La incautación de propiedades -sobre todo alemanas- favoreció a cierta parte de los sectores dominantes, produciendo divisiones entre los favorecedores y los detractores de la medida.

No obstante la caída de las exportaciones, el Acuerdo Interamericano del Café mantuvo el promedio de las mismas, y el incremento de los precios ayudó a lograr cierto equilibrio. La economía se vigorizó debido a la construcción de carreteras y a la demanda de productos centroamericanos a causa de la guerra. Las importaciones ses limitaron prácticamente a los Estados Unidos. El sistema de Sustitución de Importaciones Agrícolas de los años treinta se vigorizó, dejando, sin embargo, como secuelas del tiempo de guerra, el incremento de la deuda interna, del déficit fiscal y una significativa inflación.

En la década de los cuarenta se produjeron acontecimientos notables para la conformación posterior de los sistemas políticos, particularmente en Guatemala, Costa Rica y El Salvador. En los dos primeros países, como producto de "revoluciones", que marcaron profundamente una década en Guatemala, y todo el período posterior en Costa Rica. En el caso salvadoreño, en tanto se produjo la modificación del espacio político, luego de la caída de Hernández.

Para Guatemala y Costa Rica, serán tiempos de apertura democrática -con características de revolución social en la región-. En efecto, las reformas sociales que entonces se emprendieron empezaron a percibirse como cambios sustanciales, el reformismo, como revolución. La suerte de los dos procesos será diferente, tanto por la existencia de un ejército fuerte en Guatemala y débil en Costa Rica, como por el

¹⁹⁷ "Los intentos exitosos por establecer dictaduras absolutas (en Centroamérica) fueron escasos". Bulmer-Thomas, Victor, 1993, p.363

hecho de que en Costa Rica el gobierno emanado del triunfo militar continuó y profundizó las reformas sociales del régimen derrocado.¹⁹⁸

El clima político que acompañó los finales de la Segunda Guerra mundial acabó con el régimen de Ubico en Guatemala, régimen en cuyas postrimerías se habían acentuado los asesinatos, encarcelamientos y exilios de opositores políticos. A partir de octubre de 1944 se formó una Junta Revolucionaria, la cual estableció un proceso constituyente que promulgó la Carta de 1945 y convocó posteriormente a elecciones, ganadas en buena lid por Juan José Arévalo. El nuevo régimen otorgó la autonomía a la Universidad de San Carlos -activa protagonista en el movimiento de octubre- prohibió toda forma de trabajo forzado o de contratación semifeudal e implantó reformas salariales y redistributivas hasta entonces no vistas en ese país.

Sectores de las clases medias urbanas, estudiantes y maestros, pequeños comerciantes y empleados públicos, así como hombres de negocios y oficiales jóvenes, a los que se sumaron campesinos y trabajadores de las compañías bananeras, conformaban la base social del nuevo régimen. El voto se concedió a todos los adultos varones, y a las mujeres adultas no analfabetas. Libertades políticas, derecho de huelga y de sindicalización, nacimiento de partidos políticos caracterizaron este florecimiento democrático, al que luego siguió la creación de la Confederación Guatemalteca del Trabajo y de la Confederación Nacional Campesina Guatemalteca, así como la Ley de Arrendamiento para el cultivo de las tierras ociosas.

Con el Código del Trabajo y la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, quienes participaron o apoyaron el movimiento vieron cumplidas muchas de sus demandas en el campo social. En 1950, otro militar -Jacobo Arbenz, que también había sido miembro de la Junta Revolucionaria- fue elegido presidente, cimentándose en su régimen los anteriores logros, completados con la promulgación de una Ley de reforma agraria en 1952. De esta manera se conjuntaban muchas de las demandas de los movimientos sociales y de la izquierda, representada por el Partido Guatemalteco del Trabajo, dentro de un esquema nacionalista, apoyado también por sectores militares. La reforma agraria, dirigida a propiedades mayores de noventa hectáreas, afectó intereses nacionales y transnacionales, en particular los de la United Fruit Company, a la que estaba vinculado el entonces secretario de estado norteamericano, John Foster Dulles.

Los militares, sin embargo, conservaron su autonomía a través de la creación del Consejo Superior de la Defensa Nacional. Un sector de los mismos intentó repetidas veces -se evidenciaron 23 intentos- de derrocar a los gobiernos reformistas.

La confiscación de los bienes de la International Railways of Central America fue el factor desencadenante de un plan de derrocamiento cuidadosamente planeado desde

¹⁹⁸ Cfr. Rojas Bolaños, 1993, pp.85-102

Washington, dentro del clima de guerra fría recientemente iniciado. Ya para entonces, grupos de clases medias se habían abstenido de apoyar al gobierno, acompañando así a los sectores oligárquicos que nunca vieron con simpatía las reformas adoptadas. Eso fue el marco en el que el coronel Castillo Armas, invadiendo desde Honduras, derrocó a Arbenz en 1954. Castillo, del Movimiento de Liberación Nacional, derogó la constitución de 1945 y la ley de reforma agraria, abolió la CGTG y la CNCG, así como el voto a los analfabetos. Dentro de un clima de profundo anticomunismo se cerraron los espacios políticos a cualquier forma de participación que no fuera estrictamente controlada por los militares.

Consideraciones ideológicas, preponderantemente, terminaron con la mayor experiencia democrática que había tenido Guatemala en su historia. La presencia de un régimen con independencia en su política exterior y abierto a expresiones crecientes de participación y organización populares no era aceptable para el gobierno de Washington ni para los sectores internos oligárquicos y militares.

Durante los años veinte, el Partido Reformista de Jorge Volio en Costa Rica, introdujo una oleada de ideas progresistas. Estas fueron antecedente para los gobiernos del partido Republicano, llegado al poder en 1940, con Rafael Angel Calderón Guardia y Teodoro Picado, en los que dichos reformismos adquirieron cuerpo con las realizaciones sociales basadas en la doctrina social de la iglesia y más tarde en las propuestas y demandas del Partido Comunista.

Este último, que había dirigido la huelga bananera de 1934, actuaba entonces como Bloque de Obreros y Campesinos. Por medio de una heterogénea alianza que puso fin a la hegemonía de las viejas clases oligárquicas tradicionales, otros sectores de masas y de clases medias se volvieron protagonistas en la vida política. En el gobierno de Calderón se creó la Universidad de Costa Rica, y se aprobaron las garantías constitucionales en materia social, con el establecimiento del Seguro Social, y otras instituciones de seguridad ciudadana. El partido en el gobierno continuó en 1944, con Teodoro Picado, pero se rehusó a entregar el poder al ganador en las elecciones de 1948, el periodista Otilio Ulate.

Estalló entonces la "revolución del 48", que fue dirigida por José Figueres, liderando un sector de clases medias e intelectuales socialdemócratas, apoyados por las fuerzas conservadoras de Ulate y de otros políticos tradicionalistas desplazados, y por elementos de la Legión Caribe. Luego de la victoria militar obtenida se fundó la Segunda República y se convocó a elecciones constituyentes, después de las cuales se aprobó la Constitución de 1949.

No se produjo, sin embargo, un retorno al poder de los sectores conservadores, no obstante que Ulate gobernó desde 1949 a 1953, cumpliendo el período para el que había sido elegido, pero el movimiento del 48 marcó el vértice de un cambio decisivo para la vida política del país. Las conquistas en materia social se conservaron y se

completaron con la nacionalización de la banca y la supresión del ejército regular, lo cual produjo una extraordinaria expansión del estado y de la economía, acorde con una alianza de viejos y nuevos sectores de la producción, y un fortalecimiento de las instituciones políticas sin precedentes en Centroamérica.¹⁹⁸ Las reformas producidas concordaban, a su nivel, con los parámetros utilizados por los socialdemócratas en Europa en esa misma época.

La "revolución del 48", en tanto conjunto de sucesos que resultó en la modificación de las leyes para constituir un cuarto poder que evitara todo fraude electoral, está entre los hechos fundantes de un proceso de elecciones no cuestionadas, ininterrumpido hasta la fecha, regido por una legislación y una praxis muy avanzada, en el que sin embargo se impidió participar a la izquierda comunista, por medio de una cláusula constitucional que rigió hasta 1975.²⁰⁰

También en El Salvador, desde el gobierno del general Hernández Martínez hasta el golpe de estado de 1980, hubo únicamente regímenes militares. Hernández, derrocado en 1944, debió ceder su lugar a un régimen reformista que, con "la revolución del 48", promulgó una nueva Constitución, a la vez que amplió el ejercicio de ciertos derechos sociales, dando lugar al partido Revolucionario de Unificación Democrática, al servicio de los militares.

Estos van a controlar en adelante los procesos de modernización económica propios de la época. En efecto, coincidente en el tiempo con los regímenes reformistas de Guatemala y Costa Rica, el nuevo gobierno de El Salvador propició que nuevos grupos económicos se abrieran lugar, sobre todo los que iniciaron el cultivo del algodón.

Durante los gobiernos de Oscar Osorio y de José María Lemus se produjeron cambios económicos importantes, que acompañaron la construcción de grandes obras de infraestructura, como la presa del Río Lempa. Acorde con la filosofía cepalina, se produjo el fomento de transformaciones industriales y de mejoras laborales, la creación del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, del Instituto de Colonización Rural y del

¹⁹⁸ "Un Movimiento de Liberación Nacional socialdemócrata desbarató un intento de ignorar los resultados electorales...inauguraron un período de importantes reformas socioeconómicas: la nacionalización total de los bancos privados y...de la empresa productora de café, controlada por la oligarquía...brindó apoyo financiero y político para llevar a la práctica leyes que estaban aprobadas pero nunca se habían ejecutado, como la ley de seguridad social y el código del trabajo...la base política paramilitar de los elementos victoriosos les permitió asimismo desbandar a las fuerzas militares y crear en su lugar una pequeña pero leal guardia civil, que ayudó al nuevo régimen a resistir dos rebeliones armadas...Solo a fines de la década del setenta y comienzos de la del ochenta esta fórmula fue cuestionada, a medida que Costa Rica quedó involucrada en las luchas revolucionarias y contrarrevolucionarias, más polarizadas, de América Central". Stepan, Alfred, 1988 p.132

²⁰⁰ Transición calificada como "rebelión violenta organizada, coordinada por partidos democráticos reformistas", tuvo como ventajas, el ser conducida fundamentalmente por partidos, en tanto grupos organizados, adherentes a la idea democrática y con mayor capacidad, posteriormente a su triunfo, de reestructuración del aparato estatal. En suma, la ventaja de contar con un número mayor de elementos conciosativos, sin las restricciones, en este caso concreto, de haber tenido que ejercer el veto mutuo entre las fuerzas ganadoras, ni tener que granjearse el apoyo de un ala de los militares. Cfr. Stepan, *Ibidem*, pp. 131-133

Instituto de Vivienda, y por el lado de los trabajadores, de la Confederación General de Trabajadores Salvadoreños, en 1957, y luego, de la Confederación General Salvadoreña.

La unión de sectores civiles y oficiales medios, la efervescencia popular manifestada en una huelga estudiantil que luego se convirtió en general, frustró nuevamente los intentos de apertura política.

A partir de 1936, Nicaragua fue gobernada por la familia Somoza, a manera de una dictadura familiar. Si bien en períodos breves hubo otros presidentes, puestos por la familia para cumplir las formalidades constitucionales, y no obstante el periódico juego electoral entre los dos partidos tradicionales, el país fue controlado con mano dura por dicha familia, a través de la Guardia Nacional. La economía, también controlada familiarmente, tuvo un auge particular durante dos décadas, con el inicio de la siembra y exportación del algodón.

En 1939, una asamblea constituyente había permitido la reelección de Somoza hasta 1947, año en que, tras el breve período de Leonardo Argüello, sucesivos pactos con los conservadores -pacto Somoza-Cuadra Pasos en 1948, pacto "de los generales" entre Somoza y Emiliano Chamorro en 1950- propiciaron la continuación del General en el poder en 1951, y otra reforma para reelegirse en 1955. Sin embargo, Anastasio Somoza fue asesinado en León en 1956, siendo sucedido por su hijo Luis, y más tarde por su otro hijo Anastasio.

En 1944 se había producido un fuerte movimiento estudiantil, que llegó a conformar una huelga general, pero la oposición no pudo lograr cambios sustantivos frente al régimen dictatorial.

También en Honduras -luego de la caída de Carías y hasta 1963- se produjo un intenso proceso de modernización económica y política, iniciado en 1949, durante el gobierno de Juan Manuel Gálvez. En 1954 se fundó el Partido Comunista y tuvo lugar una importante huelga bananera y en 1959 se promulgó el Código del Trabajo. En 1956, la efervescencia política culminó con la huelga de estudiantes y la subsiguiente promulgación de la Ley de defensa del régimen democrático que, paradójicamente, cerraba otro ciclo de apertura democrática.

3.4 - Los sesenta. La magia de la integración.

Durante el período de posguerra, con una población menor a siete millones de habitantes, la economía centroamericana tuvo un fuerte crecimiento -5.2% en

promedio desde los cincuenta hasta el inicio de los ochenta- con el desarrollo de un proceso de integración económica sin precedentes.²⁰¹

Durante la guerra, los Estados Unidos cubrieron la demanda cafetalera, lo que permitió contar con una existencia suficiente de divisas. En un ambiente de crecimiento del comercio internacional, Centroamérica importó lo necesario para ese proceso sin endeudarse significativamente, diversificando su comercio e implantando nuevas tecnologías, lo que hizo surgir nuevos grupos de productores o comerciantes, con sus actividades financieras e incluso sus bancos.²⁰²

Si desde principios del presente siglo la explotación bananera estuvo controlada por unas cuatro transnacionales, al final de los cincuenta ya contaban con algunos "productores nacionales asociados". La ganadería y el algodón van a tener, sobre el conjunto de la economía, efectos similares a los del café un siglo antes.²⁰³ Es importante notar, sin embargo, que tal crecimiento no implicó un mejoramiento similar en lo referente a la agricultura para el consumo interno, y que los beneficios de esta época no se distribuyeron de manera equitativa entre toda la población.²⁰⁴

La industrialización llegó a Centroamérica en la década de los sesenta, cuando el área contaba con nueve millones de habitantes -1954- e ingreso per cápita de 175 dólares. Aún sin suficiente infraestructura ni mercados, el desarrollo se convirtió en el eje central de los objetivos económicos de la posguerra. El modelo elogiado no podía ser otro que el de sustitución de importaciones. Industrias tradicionales primero -luego otro tipo de manufacturas- incrementaron enormemente el comercio intrazonal, sobre todo a partir del establecimiento de un arancel regional en 1959, incentivos fiscales y leyes para el fomento industrial, lo que se complementó con la llegada de suficientes capitales extranjeros. En consecuencia, los mecanismos de intermediación financiera y los mercados correspondientes tuvieron un importante crecimiento. Todo lo anterior redundó en una profunda estabilidad de precios.²⁰⁵

²⁰¹ "Tomando como referencia la tasa promedio de crecimiento de la economía latinoamericana se aprecia que en el curso de dos décadas (1950-70) la economía costarricense creció con igual o mayor intensidad que la de América Latina en trece años, la de Nicaragua en doce y la de El Salvador en diez. En contraste, el ritmo de crecimiento económico de Honduras fue igual o superior al promedio latinoamericano solamente en ocho años y el de Guatemala escasamente en cinco." Guerra Borges, *Alfredo*, 1993, p.18

²⁰² "Como consecuencia de los cambios indicados, el valor total de las exportaciones aumentó de 257 millones de dólares en 1950 hasta 1.098 millones en 1970, a razón de 7.5% por año" *Ibidem*, p.19

²⁰³ *Ibidem*, p.26

²⁰⁴ "En resumen, en los años sesentas y setentas se hundió un mundo, una historia, pero el alumbramiento de una nueva fue terriblemente doloroso. Se extendió la frontera agrícola pero en el nuevo espacio no hubo tierra para los hijos de la tierra. Algunos intentos de colonización no fueron sino remedos de una política agraria. Fueron tiempos aquellos en que se sembraron los vientos del vendaval de los años ochenta." Guerra Borges, *Ibidem* p.36.

²⁰⁵ "El índice de precios al consumidor aumentó anualmente de unos países a otros entre 0.3% y el 3.4% en el prolongado lapso de 1950-69. Por tratarse de economías muy abiertas dicha estabilidad fue determinada ante todo porque en la economía internacional hubo también precios estables" Guerra Borges, *Ibidem* p.42

El Mercado Común Centroamericano se inició por medio de convenios bilaterales, que llegaron a denominarse "tratados de libre comercio e integración económica". Con base en la concesión de tratamiento de nación más favorecida, de la libre convertibilidad monetaria, y sobre todo de políticas flexibles, se generó un clima favorable para la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, signado en Tegucigalpa en junio de 1958.

En 1960, por medio de la Declaración de El Poy, El Salvador, Honduras y Guatemala, acordaron un esquema tripartito de unión económica, que implicaba libre tránsito de mercancías, personas y capitales. A propuesta de Nicaragua, en diciembre de 1960 estos cuatro países firmaron el Tratado General de Integración Centroamericana -al cual se adhirió Costa Rica en 1962- por el que se acordaba el establecimiento de una zona libre de comercio en cinco años y de un arancel externo común.

De 1960 a 1968 el intercambio regional pasó de 33 a 258 millones de dólares, hasta un 24% del comercio exterior de los países mencionados. A partir de 1969 esta experiencia comenzará a frustrarse, a consecuencia y pretexto de la guerra relámpago entre El Salvador y Honduras.²⁰⁰

4.- Geopolítica Regional.

La historia del istmo centroamericano, antes y después de la independencia de España, está sustancialmente ligada a su ubicación interoceánica, como lugar de vinculación entre las Américas. Esta ubicación geográfica, en el lugar de paso entre pueblos y mercancías ha marcado la historia de la cuenca del Caribe en su conjunto, y particularmente del área centroamericana.²⁰⁷

Desde la época colonial, los asuntos de comercio y de tránsito se fueron vinculando a asuntos de seguridad, a la vigilancia de las fronteras, al acortamiento de las

²⁰⁰ "La integración económica centroamericana constituye la primera experiencia de América Latina en este aspecto. Su acta de nacimiento fue la Resolución No. 9(IV) del Cuarto Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de fecha 16 de junio de 1951" Guerra-Borges, *ibidem* cit. p.47

²⁰⁷ Grandos propone considerar la identidad del área centroamericana, incluidos Panamá y Belice, como una región, "concepto mucho más flexible que el de formación social, en tanto que permite agrupar territorios y grupos humanos a niveles intra o internacionales". Centroamérica sería un área "vista como un istmo que une las dos grandes Américas", con un criterio para la regionalización: la istmididad que, siguiendo a West y Augelli subordinaría a la particularidad del medio natural los procesos económicos, sociales, políticos y culturales. Luego de puntualizar que "la dinámica económica puede comprenderse enteramente a la luz de la historia geopolítica del área", concluye en que "analizada en términos de su relación a la evolución de sistemas de dominación a nivel mundial, la esencia centroamericana empieza a emerger...con claridad...Centroamérica es geoestratégica...estratégica por, para usar dos conceptos comunes en geografía, su sitio y su situación. El sitio: un istmo. La situación: Área vital de paso en planes de dominio a nivel mundial...[en donde] al contrario de la tendencia mundial...la dialéctica socioeconómica ha estado subordinada a la dialéctica geopolítica". Grandos, C., 1985, pp. 64-77

distancias locales y entre los océanos, objetivos todos de los poderes que -desde entonces- buscaron el control y mantenimiento de situaciones de dominación regional.

Lograda la independencia, las dificultades de construir y conservar la Federación y la posterior constitución de los estados nacionales, implicó así mismo la lucha por la hegemonía en la región. Lucha inicialmente conducida desde Guatemala, que llegó a su apogeo durante la era liberal. A principios de siglo, el polo se orientó hacia Nicaragua, en un momento, sin embargo, en que los Estados Unidos ya habían emergido como potencia marítima mundial, luego de la guerra hispano-americana. La presencia de este país fue desplazando a la influencia inglesa y a la de otras potencias europeas, ubicando progresivamente a Centroamérica como a su "traspatio".

Por otro lado, el camino hacia la formación de los estados y a su control por medio de los grupos locales dominantes fue de la mano con la conformación de milicias armadas, y luego de ejércitos. La importancia de éstos en los asuntos nacionales fue creciente - una vez definidas las fronteras - en tanto artífices y árbitros de las luchas entre los estados y en las pugnas interoligárquicas o interburguesas, en particular desde finales del siglo XIX-.

La presencia de militares como jefes de estado, o el hecho de que la misma institución armada se haya convertido en la generadora y formadora de sucesivos gobernantes, dio a las luchas sociales y a los proyectos de modernización un cariz particular, determinante en períodos muy extensos de la historia centroamericana, en particular el período que aquí se estudia.

A partir del período de la segunda posguerra, con la partición del mundo alrededor de dos polos militares e ideológicos, la geopolítica adquirió una nueva dimensión: cualquier movimiento exterior o en contra del *statu quo* fue considerado como amenaza al equilibrio bipolar, incluso como desafío al orden internacional. La firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca suscrito en 1947, y su concepción de seguridad continental frente a potencias extraregionales, precedió a la creación de la OTAN -1949- y de la SEATO -1954-. La nueva situación influyó también en el cambio de nombre de la OEA.

A partir de 1961, el Movimiento de Países No Alineados, hizo el intento de aglutinar y de organizar a los países no incluidos en las alianzas militares de la posguerra. Los países en desarrollo -en particular los que accedieron a la independencia a partir de 1960- se vieron envueltos dentro de una ardua lucha de definiciones y posiciones en su relación con las superpotencias, en difíciles intentos por ejercer los principios de soberanía y autodeterminación.

Con el triunfo de la revolución cubana en 1959, la situación geopolítica sufrió un cambio radical en América Latina, al extenderse la doble percepción de considerarla como la primera de una serie inevitable de cambios similares en otros países, así como

también la mayor amenaza a la conformación geopolítica y al concepto de seguridad dominante en la región.

Se afianzó entonces el alineamiento militar e ideológico alrededor de la potencia norteamericana, con el correlato específico de impedir "otra Cuba" en el continente. El papel de los ejércitos nacionales -en Centroamérica- adquirió cambios sustanciales. Estos se reflejaron en su estructura interna, así como en su relación con los regímenes civiles existentes y con el conjunto de la población civil.

Este efecto se potenció a partir de 1979, debido al triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, que había logrado una completa victoria militar sobre uno de los ejércitos más fuertes de la región, fundamento de un régimen dictatorial atípico. La caída del somocismo y el aceleramiento de los procesos de insurgencia en El Salvador y Guatemala, provocaron los mayores cambios y convulsiones que ha sufrido el área centroamericana en el presente siglo.

En este apartado se buscará analizar la importancia y modificaciones que el concepto de seguridad ha sufrido en todo este período, y su vinculación con las políticas norteamericanas para el área, con las transformaciones de los ejércitos nacionales y con los movimientos populares armados. Todo esto como marco para la comprensión de la crisis y de los procesos de negociación que se analizan en el capítulo siguiente.

4.1 El precio del tutelaje

- La conceptualización de lo geopolítico

La relación entre geografía y política ha sido objeto de muchos estudios recientes. El término geopolítica -desde su acuñamiento por Kjellen a finales del siglo pasado- trata de dar razón de un fenómeno más complejo, como es la relación de la geografía con la "política del poder" y con las relaciones internacionales.²⁰⁸ En esta visión, dentro de un cierto enfoque organicista, el estado ha sido considerado como un organismo, con fronteras vivas, dinámicas y extensibles, interactuante con su medio ambiente, y como él, objeto de amenaza por factores externos e internos.²⁰⁹

Dos grandes visiones han predominado dentro de este tipo de consideraciones: una de corte más agresivo, que se centra en el estudio de los peligros a la seguridad nacional provenientes de factores internos, pero sobre todo externos, ligados a fronteras y a áreas geográficas específicas. Otra más "desarrollista e integracionista", que considera a los factores geopolíticos como medios para el beneficio mutuo y la

²⁰⁸ Cfr. Child, Jack, 1990, p.23

²⁰⁹ "La preocupación fundamental del geopolítico clásico es la nación-Estado, y no el ser individual, que se considera un elemento reemplazable, cuyo bienestar es subordinado al del Estado" *Ibidem*, p.25

colaboración entre países cercanos, o pertenecientes a ciertas áreas y zonas geográficas.

En América Latina, las consideraciones geopolíticas permearon profundamente la formación y la creación de políticas dentro del sector militar y también del de ciertos sectores políticos. Esta tendencia se incrementó desde mediados de los sesenta y principios de los setenta -por las razones que anteriormente se explicitaron- coincidentes además con el inicio de la era de los golpes de estado en algunos países sudamericanos, los cuales se pretendieron justificar, además, por razones de índole geopolítico.

En algunos casos, esto condujo al ejercicio de una mayor autonomía por parte de los ejércitos, hecho que se incrementó a finales de los setenta, durante el período de la administración norteamericana de James Carter. La política de respeto a los derechos humanos promovida por dicha administración creó fricciones con los regímenes militares latinoamericanos, lo que propició su relativo alejamiento de la influencia directa de aquélla.

Por otro lado, el surgimiento o recrudescimiento de la actividad guerrillera en algunos países del continente -considerada como un "cáncer" interno para el organismo del estado- contribuyó a la elaboración de doctrinas "de seguridad nacional" que sirvieran como fundamento de la actividad militar, ya en muchos casos ligada a funciones de represión directa sobre cualquier tipo de actividades políticas que fueran juzgadas peligrosas.

Dichas doctrinas constituyeron el núcleo de la lucha por dominar los aparatos del estado, -socavando los cimientos de los regímenes civiles- a la vez que por erradicar toda acción política que no se atuviera a los cánones establecidos, no importando el precio que se tuviera que pagar, o las violaciones a los derechos de los involucrados, o de quienes les estuvieran relacionados.²¹⁰

El concepto de seguridad que aquí se maneja es muy amplio, ya que considera no sólo el área militar, sino que relaciona el poder con lo económico, lo psicosocial y por supuesto, lo político. Los intereses nacionales y los objetivos para realizarlos forman un proceso que se asemeja a su contraparte empresarial.²¹¹ Las políticas y medidas

²¹⁰ "Contra los enemigos externos, el Estado de seguridad nacional trata de aumentar el poder militar clásico convencional, para estar listo ante las diferentes hipótesis de guerra que se plantean. Contra el enemigo interno (la subversión, normalmente interpretada ideológicamente como marxista) el Estado de seguridad nacional monta un aparato sofisticado de inteligencia, para detectar el menor brote subversivo...en este proceso de eliminación quirúrgica, la protección de los derechos humanos de los subversivos no importa, ya que éstos no merecen consideración alguna" *Ibidem*, p.31.

²¹¹ "Reducido a este nivel de abstracción, el concepto de seguridad nacional se puede presentar como un proceso lógico de toma de decisiones que no estaría fuera de lugar en un cursillo de manejo de empresas. Los problemas éticos y morales surgen con la confusión de medios y fines y el menosprecio por la democracia y la falta de respeto a los derechos humanos individuales" *Ibidem*, p. 32

concretas que emanan del mismo se atienen a una racionalidad estrictamente técnica, la misma que emplearía un cirujano en una situación de emergencia, aunque no dispusiera de anestesia. Los problemas de índole ética o moral serán obviados, o subordinados a cuestiones relativas a consideraciones de supervivencia, dentro de una lógica de razón de estado.

Hay autores que se muestran escépticos en cuanto a la influencia de los ideólogos y estrategias militares de los Estados Unidos en las consideraciones y acciones de seguridad nacional en América Latina. Consideran que sus homólogos latinoamericanos pudieron más bien "reproducir" y "adoptar" estos conceptos, como efecto de la formación que muchos de sus oficiales han recibido en academias militares de ese país.

De todas maneras, se establecieron lazos estrechos entre ideas geopolíticas, concepciones de estado orgánico y de seguridad nacional, cuyo producto final fue considerar a la geopolítica como geografía del estado orgánico y como directriz intelectual del estado de seguridad nacional. Donde existía una tradición democrática, dice Child, fue posible poner límites racionales a este proceso; si ésta era débil - como en los casos centroamericanos aquí analizados- los límites se traspasaron y se llegó a los excesos conocidos.²¹²

- Entre potencias y superpotencias

Si se tratara de poner una fecha de inicio a la era de intervenciones en la Centroamérica independiente, el año podría ser 1825, y el pretexto, la deuda con Inglaterra que en esa fecha contrajo el gobierno federal. Esta fue asumida proporcionalmente por cada uno de los países, luego de la disolución de la Federación, y desde entonces su recuperación provocó alagos de intervención inglesa.

El establecimiento de un protectorado en la Mosquitia nicaragüense -1843- y los asentamientos en Belice, negociados con el gobierno de Guatemala a cambio de la promesa de construcción de una carretera hacia el Atlántico, así como la ocupación de las islas de la Bahía en Honduras, representaron acciones más concretas de los propósitos expansionistas británicos en el istmo. La llegada de otras potencias al istmo, estuvo acompañada del incremento del contrabando y de la piratería, hecho que también aumentó con el inicio de las plantaciones.

A mediados del siglo XIX, Centroamérica luchó unida en contra del mercenario estadounidense William Walker, quien había establecido un gobierno en Nicaragua, reconocido por el de los Estados Unidos. En esa época, liberales y conservadores se

²¹² *Ibidem*, p.34

enfrentaron de nuevo, éstos apoyados por la firma Cornelius Vanderbilt y aquéllos por el citado William Walker y su grupo de mercenarios. Walker, que tenía nexos con los esclavistas del sur en su país, y contaba con el apoyo de los liberales en Nicaragua, deshizo su alianza con éstos, tomó Managua y asumió la presidencia del país en 1856. Fue derrotado en la "Campaña Nacional" de 1857, por un ejército dirigido por Juan Rafael Mora, presidente de Costa Rica, apoyado por los ingleses y por los conservadores de la región. Como efecto de esta acción se impidió el objetivo anexionista de los mercenarios norteamericanos y sus aliados.

Después de 1870, el predominio de regímenes liberales en el istmo y el auge de las crecientes burguesías mineras y agroexportadoras implicaron la llegada de inversionistas norteamericanos -quienes competirán y luego desplazarán a los europeos, sobre todo a los ingleses- echando los cimientos de una creciente hegemonía económica y política. La doctrina Monroe se completó con lo que más adelante se denominará la "diplomacia del dólar", durante el gobierno del presidente Taft, a principios del presente siglo.

Durante el gobierno nicaragüense de Adán Cárdenas, en 1884, se firmó el Tratado Freytingshuysen-Zavala, que otorgaba, previo pago de cuatro millones de dólares, la construcción del futuro canal interoceánico a los Estados Unidos. Cuatro años después, este país falló en favor de Nicaragua, en relación con los derechos sobre el Río San Juan, limítrofe con Costa Rica, modificando el Tratado Cañas-Jerez, de 1858.

En efecto, la posibilidad de construir un canal interoceánico en Nicaragua, que había sido ya acariciada por el imperio británico, se convirtió en un litigio entre esa potencia y los Estados Unidos. El ferrocarril de Panamá, en 1860, concretó la presencia norteamericana en la región, como alternativa real -en ese momento- al proyecto nicaragüense.

La importancia que para los Estados Unidos va a tener el Caribe merece señalarse. Esta se acentúa a partir de 1898, al acceder este país al rango de potencia marítima. Luego de la guerra con España, tanto Puerto Rico como Cuba -con la Enmienda Platt- quedaron bajo el dominio y zona directa de influencia de los Estados Unidos. De esta manera, la evocación de la doctrina Monroe adquirió una significación concreta frente a las potencias europeas. Este hecho comenzó a revertir el período de aislamiento que había caracterizado a la política exterior norteamericana, tendencia que, sin embargo, se empezó a combinar con períodos de franco intervencionismo en América Latina.²¹³

La cuenca del Caribe empezó a definirse como área vital para la seguridad norteamericana, en parte por la provisión de materias primas que una economía en expansión iba a necesitar, en parte también -y esto atañe mayormente a Centroamérica- por su situación como zona de acceso y control de pasos estratégicos,

²¹³ Cfr. Rojas Arevena, Francisco y Solís Rivera, Luis G., 1988, p.22

en particular el canal interoceánico, terminado en Panamá en 1903. A principios de este siglo comenzaron las intervenciones directas en la zona, además de la "adquisición" de Puerto Rico y la ocupación de Cuba, la llegada de marines a Honduras, desde 1906, las ocupaciones de Nicaragua, desde 1911 hasta 1933, época en que los hombres de negocios norteamericanos compartieron decisiones con dictadores y hombres fuertes en casi todos los países de la región.

La época de apertura al Atlántico, que en gran parte correspondió a la necesidad de extender redes ferroviarias para efectos de agroexportación, actualizó el viejo proyecto de canal interoceánico, existente desde los tiempos de la conquista. El intervencionismo se hizo corresponder con la necesidad de implantar o apoyar gobiernos estables y afectos a las empresas inversoras. En Nicaragua y Honduras, a las presiones políticas y económicas sobre los dirigentes y los procesos electorales -en forma de elecciones supervisadas- se añadieron intervenciones militares directas.

- Intervención y promoción de la democracia.

Como fruto de los regímenes concesionarios que habían quedado establecidos desde los años veinte, como condición para impulsar las explotaciones mineras y bananeras y sus respectivas obras de infraestructura -ferrocarriles, sobre todo- se generó un nuevo tipo de intervencionismo norteamericano. El establecimiento de regímenes estables, acordes a las constituciones estatales, era la mejor garantía para las crecientes inversiones norteamericanas dentro del área.²¹⁴

Por medio de los tratados de 1907, los Estados Unidos y México promovieron regímenes constitucionales presidencialistas como modelo a seguir por los gobiernos centroamericanos, los cuales deberían permanecer neutrales frente a las situaciones políticas internas en los otros gobiernos del área. La Conferencia de Washington constituyó un intento de acercamiento multilateral a los países centroamericanos, que también contribuía a disminuir las críticas a los Estados Unidos a causa de la invasión a Cuba.

Por el Tratado General de Paz y Amistad, las cinco repúblicas se comprometieron a no hacerse la guerra ni interferir en los asuntos internos de los otros países; tampoco a

²¹⁴ El propósito era "fomentar "repúblicas" aristocráticas más que "democracias" de masas...democracias limitadas dentro de un margen estrecho de participación, contestación y pluralismo" de acuerdo a los principios de democracia, republicanism y electoralismo, según se entendían en esa época. Como fruto de esta política, el gobierno de los Estados Unidos no reconoció a los de Costa Rica en 1917, Honduras en 1923, Nicaragua en 1925, Guatemala en 1930 y El Salvador en 1931. Suspendió empréstitos al de Costa Rica en 1917 y al de Nicaragua en 1930; supervisó elecciones en Nicaragua en 1916, 1928 y 1932 e invadió Honduras en 1924 y Nicaragua en 1926. Cfr. Drake, 1991, p.4 (traducción de RPM)

apoyar movimientos revolucionarios en los países vecinos, ni reconocer a los gobiernos que proviniesen de tales intentos.²¹⁵

Estos tratados fueron actualizados a partir de 1922, cuando las disputas entre gobiernos-causadas por el apoyo a facciones armadas de exiliados- hacían peligrar la paz y los intereses norteamericanos en la región. El gobierno de ese país sirvió de anfitrión de la Conferencia sobre Asuntos Centroamericanos, una vez excluido el gobierno mexicano. Representantes de Honduras, El Salvador y Nicaragua se reunieron en el buque Tacoma para las negociaciones. Las sesiones, presididas por el secretario de estado Hughes, se centraron en la formación de los Tribunales de Investigación, que de ahora en adelante suprimirían las Cortes de Arbitraje.

Las políticas de "doble carril" implementadas por Washington, son por tanto de vieja data. En 1912 se había establecido la doctrina Knox, una variante de la diplomacia del dólar, especialmente destinada a Centroamérica. Esta se sumó a la doctrina del constitucionalismo, de acuerdo a los tratados de Washington de 1907 que se acaban de señalar.

Sin embargo, muy pronto se van a generar las excepciones. En Guatemala, con el apoyo a quienes desconocieron el triunfo del Partido Unionista y sus vinculaciones populares. También durante la intervención militar en Honduras, para dirimir las pugnas entre liberales y nacionalistas, y sus vinculaciones con las dos compañías bananeras que funcionaban en ese país. Como ya se expresó, estas pugnas involucraban problemas limítrofes entre Honduras y Guatemala. De manera ya totalmente abierta, los agentes norteamericanos definieron campañas electorales, financiamiento de políticos, establecimiento de políticas de gobierno, etc.²¹⁶

No reelección efectiva en El Salvador, aunque esto implicara los sucesivos regímenes de los Meléndez; "dictadura clásica", como la de Ubico, en Guatemala, o regímenes de elecciones supervisadas, como en Honduras y Nicaragua reflejaban la dificultad de conjugar institucionalización política con estabilidad.²¹⁷ En estos dos últimos países

²¹⁵ "En contraste con los sentimientos democráticos expresados, algunos dirigentes centroamericanos esperaron mayormente que esta doctrina antirevolucionaria los ayudara a mantener el poder inventando elecciones mientras negaban a sus oponentes el derecho a rebelarse" Drake, *Ibidem*, p.12

²¹⁶ El derrocamiento de Zelaya constituye un caso paradigmático. A pesar de los tratados de 1907, el gobierno norteamericano encontró que "Zelaya había permitido el desorden, amenazado las propiedades y los ciudadanos estadounidenses, fomentado los conflictos con sus vecinos e impuesto una dictadura...[quienes lo adversaban representaban] los ideales y la voluntad de la mayoría del pueblo nicaraguense...En 1912, el Departamento de Estado resumió su política en Nicaragua: "La medida plena y la extensión de nuestra política es asistir en el mantenimiento de instituciones republicanas en este hemisferio, y estamos ansiosos en que el experimento de un gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo no falle en ninguna república en este continente" Drake, *ibidem*, p.12.

²¹⁷ "El Departamento de Estado presionó exitosamente al gobierno nicaraguense a adoptar una humillante ley que le daba al consejo nacional de elecciones total autoridad sobre el proceso y hacía que un representante norteamericano fungiera como jefe del consejo. El consejo ayudó a que los partidos pequeños quedaran fuera del proceso. Más bien quería que Conservadores o Liberales

sobre todo, cuyas clases dominantes no habían logrado aún una eficiente articulación al mercado mundial, y cuya modernización había dejado de lado a la mayoría de las fuerzas sociales existentes. Las luchas entre caudillos, frecuentes y desgastadoras, retrasaron el afianzamiento de sus respectivos sistemas políticos, manteniéndolos en constante situación de ingobernabilidad.

En febrero de 1923, un nuevo tratado estipularía la no legitimación de gobiernos emanados de golpes de estado o grupos revolucionarios. Se establecía también que el Tribunal Centroamericano de Justicia no legislara sobre soberanía o independencia de las repúblicas.²¹⁰ Era necesario evitar las guerras entre estados, así como la actividad armada de exiliados, para el clima de estabilidad requerido. Sólo el gobierno de Costa Rica continuó insistiendo en la necesidad de reconocer únicamente a gobiernos legítimos.

4.2- Gendarmes regionales y nacionales

- Ejércitos y naciones

En cuanto encargadas de los asuntos de seguridad, las instituciones armadas en Centroamérica siempre han tenido que ver con asuntos que sobrepasan ampliamente las fronteras nacionales. Y no solamente por los conflictos entre países -cuyas fronteras tardaron en delimitarse-²¹¹ sino también, a partir de los sesenta, por su vinculación con un concepto geopolítico de seguridad regional, continental y mundial que los sobrepasaba ampliamente.

En la sección anterior se planteó el asunto de la emergencia y evolución de las instituciones armadas en Centroamérica, en tanto acompañaron muy pronto al establecimiento de los estados nacionales, de los que más adelante van a ser -en la mayoría de los países y con diferente periodización- actores centrales en el ejercicio del poder. Las transformaciones que sufrieron los ejércitos nacionales en la década que aquí se estudia, definieron un período de cambios sustantivos en el tipo de funciones que ejercieron, así como en el crecimiento de efectivos y del presupuesto de que dispusieron. Se trata de una transformación cualitativa, con diferencias sustanciales según los países y con profunda incidencia en los procesos de negociación que se produjeron.

obtuvieran la mayoría y fueran capaces de fundar un gobierno estable, como en el sistema bipartidario norteamericano" Drake, *Ibidem*, p. 28

²¹⁰ "Se le negaba específicamente el derecho de legislar sobre "cuestiones o controversias que afecten la soberanía y la existencia independiente de las repúblicas". Las consideraciones políticas eran evidentes, pues le dejaban el papel de árbitro sólo a Estados Unidos e iban en contra de la "unidad centroamericana" Taracena, A., 1993 p.246

²¹¹ "Fronteras que no se respetaban porque no existía la nación". Torres-Rivas, E., citado por Aguilera, G., 1989b, p.11

El proceso no se hizo sin dificultades. En el caso salvadoreño, la formación del ejército acompañó la apertura de la economía hacia la agroexportación, a mediados del siglo pasado. Anteriormente existían grupos armados a la orden de caudillos, en medio de la conmoción que caracterizó al período de existencia y disolución de la Federación. No es sino hasta 1927 en que se reabrió la Academia Militar, la que operó por poco tiempo, debido a la participación política de los nuevos reclutas y a los intentos de alzamiento militar en períodos inmediatamente anteriores y posteriores a la masacre campesina de 1932. Con la dictadura de Maximiliano Hernández el estamento militar comenzó a ocupar los aparatos del estado hasta prácticamente 1979.

Desde mediados del presente siglo, si bien hubo participación militar en contra de los movimientos tanto de la "revolución del 48" como del golpe de 1972, en general el ejército permaneció dentro de su función principal de garante del orden interno. La creación del Partido de Conciliación Nacional en 1961 -que reemplazaba al PRUD fundado por Osorio en 1950- permitió a los militares ocupar el gobierno durante una década, en una singular fusión de elementos cívico-militares, que utilizó lo electoral como fachada de funcionamiento democrático.

En 1960 hubo, en efecto, elecciones libres, pero en 1962 se volvió a cerrar el espacio político, y el partido de Conciliación Nacional fraguó una alianza fuertemente anticomunista entre militares y sectores oligárquicos, una especie de "democracia pretoriana".²²⁰ Una sucesión de regímenes militares llevó a cabo un proyecto de modernización económica, aprovechando el auge que tuvieron largo tiempo los precios del café. Se produjo una "estabilización social bajo égida militar" (Rojas Bolaños, 1993) sólo perturbada por la huelga general de 1967. El funcionamiento del Mercado Común Centroamericano dio nueva fuerza a ese proyecto, con lo que la fuerza de los militares se afianzó, quedando en el centro de la formación del CONDECA, y llegando a su cima después de la guerra entre este país y Honduras, en 1969.

El mismo rol jugó el ejército guatemalteco, cuyo origen se remonta a la creación de la Escuela Politécnica, en 1877. Hasta 1944, su papel de ejército "pretoriano" fue el de instrumento en manos de oligarcas cafetaleros y jefes de gobierno, cumpliendo las funciones de salvaguarda del orden interno que requerían las transformaciones socioeconómicas de la era liberal.

Durante la llamada "revolución de octubre" se produjo un cambio excepcional en la historia y funciones de la institución armada. Un grupo de oficiales intermedios, con ideas y proyectos de tipo populista, derrocó al general Jorge Ubico, iniciándose un período de gran importancia en la historia de la Guatemala moderna.

El proyecto de los regímenes de Arévalo y de Arbenz, sin embargo, hizo surgir expectativas y demandas que sobrepasaron sus propósitos iniciales, versiones

²²⁰ Alcántara, M., 1990, p.216

alternativas de tipo radical, que generaron una movilización popular sin precedentes. Las reformas sociales habían afectado intereses muy importantes, y asustado incluso a sectores de clases medias que habían sido protagonistas importantes de los cambios políticos de entonces. Posiblemente sea ésta una de las causas de que no hubiera una reacción militar proporcionada al golpe de estado dirigido por Castillo Armas en contra del gobierno de Arbenz, en 1954.

Guatemala va a constituir una excepción al "abandono" de la región por parte de los Estados Unidos durante una época en que los gobiernos y ejércitos locales habían ejercido una mayor autonomía. En efecto, la intervención norteamericana en el golpe de estado de Castillo Armas fue decisiva.²²¹

En 1963, la posibilidad de un nuevo gobierno de Arévalo, quien había regresado clandestinamente a su país, provocó el golpe del general Peralta Azurdía, y con él la proclamación del estado de sitio, la clausura del parlamento y la ilegalización de los sindicatos y partidos. El golpe "llevó al poder a las fuerzas armadas como institución",²²² lo cual duró hasta 1985. Los presidentes fueron militares de alto grado, habiendo sido antes jefes del estado mayor y ministros de defensa, con excepción de la presidencia "pactada" de Julio César Méndez Montenegro, en 1966.²²³

Si existe un cierto paralelismo entre la constitución de los ejércitos y la consolidación del estado en Guatemala y El Salvador, el mismo efecto no se produjo en Honduras; por el contrario, los dos procesos sufren retraso, en tanto la economía guardó más elementos precapitalistas y su vinculación al mercado mundial fue tardía. Grupos armados caudillistas, sin formación ni cuerpo de oficiales, al servicio de los terratenientes, cumplieron las funciones reservadas en los otros dos países al ejército, prácticamente hasta los años veinte.

No será sino hasta 1952 que se creará la Escuela Militar Francisco Morazán, inicio de la época moderna en la influencia militar dentro del terreno político. La bonanza económica de la posguerra, el proceso integrador centroamericano y las presiones norteamericanas -en plena guerra fría- llevaron a la tecnificación del ejército hondureño y al establecimiento de un estatuto de autonomía con respecto a los grupos

²²¹ "La invasión de Guatemala en 1954 fue la primera intervención directa de los Estados Unidos en casi treinta años, con el propósito de derrocar un gobierno en América Latina, y la primera para derrocar un gobierno elegido democráticamente (aunque habiendo caído en las manos de los comunistas según la percepción de Washington). Como Usted sabe - escribió el presidente Figueres de Costa Rica a Adolf Berle - la reacción en América Latina ha sido mala. La intervención es considerada un mal peor que el comunismo, especialmente desde que la intervención nunca es aplicada para fomentar una causa democrática." Schwarz, p.317, en Bethell, 1991, p.66, Trad.RFM

Alcántara Sáez, Manuel, 1990, p.175

²²² "Méndez se comprometió a respetar la autonomía interna del ejército, lo que equivalía a aceptar su papel como elemento dominante dentro del Estado, y a dejar en sus manos la conducción de la lucha contrainsurgente. Además, tuvo que otorgar concesiones a la jerarquía eclesiástica y los sectores del capital representados por la poderosa AGA". Rojas Bolaños, 1993, p.120

económicos y políticos locales.²²⁴ Fue éste un período de paz relativa, sólo turbado por la huelga bananera de 1954, entre cuyos resultados estuvo el de una mayor libertad de sindicalización.

El poder de los militares se reafirmó con el golpe militar de Osvaldo López Arellano, en 1963, y su elección en 1965, luego de una Asamblea Nacional Constituyente. En 1969 estalló la guerra con El Salvador, hecho que permitió el fortalecimiento de la unidad nacional alrededor de los militares, quienes adquirieron nueva fuerza de organización y hegemonía como defensores de la soberanía nacional. Su legitimación ante el pueblo -en una época en que el nacionalismo y el populismo campeaban en algunos sectores de los ejércitos panameño y peruano- contribuyó a una mayor profesionalización y al desarrollo de un fuerte sentimiento nacionalista.

En 1971, López Arellano regresó al poder contraviniendo el Pacto de Unidad Nacional que había llevado al poder a Ramón Ernesto Cruz. El nuevo régimen, militarista y reformista, llevó a cabo proyectos de expansión del estado. El Plan Nacional de Desarrollo incluyó una Ley de Reforma Agraria sin precedentes, correspondiente a la fuerza y movilización de las organizaciones campesinas de los años anteriores. El impuesto a la producción del banano marcaba bien las intenciones del gobierno militar, que sin embargo fue rápidamente desmantelado, debido a problemas internos, y al poco apoyo de otros grupos militares y de sectores de la burguesía más ligados a las empresas transnacionales.²²⁵

En 1975 el gobierno fue entregado al coronel Melgar Castro, luego a una Junta Militar encabezada por el general Policarpo Paz, en 1978. En 1975 se formó el COSUFA, Consejo Superior de las Fuerzas Armadas, que agrupó a los tenientes coroneles, reemplazando al Consejo Superior de la Defensa Nacional, formado principalmente por coroneles.

Así se llegó a la década de "crisis" y al inicio de la "transición", en 1981. Sin embargo la implantación de la doctrina de seguridad nacional, durante la jefatura del general Gustavo Alvarez Martínez, acentuada a raíz de los sucesos en Nicaragua, convirtió al país en sede de la retaguardia de la contra nicaragüense, con fuertes implicaciones no sólo para las fuerzas armadas, sino para los aspectos de seguridad nacionales y regionales.

Como ya se vio, por el "Pacto de los Generales", alcanzado por Anastasio Somoza y Emiliano Chamorro, las oligarquías liberal y conservadora -en tanto "paralelas históricas"- construyeron un acuerdo para diversificar y llegar a una economía de

²²⁴ La autonomía de las fuerzas armadas fue reconocida en la Constitución de 1957. El jefe supremo de las mismas sería designado por el Congreso de una terna presentada por el Consejo Superior de Defensa Nacional.

²²⁵ Aguilera establece un cierto paralelismo entre esta época hondureña y el período guatemalteco de 1944. Cfr. Aguilera, G., 1989b, p.31

escala a nivel nacional. El proyecto se logró en lo económico, debido al largo período de crecimiento sin inflación de la posguerra, pero en lo político generó un gobierno dinástico, con un ejército de su propia creación, único en su género en Centroamérica. En estos empeños, la dinastía somocista contó siempre con el beneplácito de Washington, adquiriendo muy pronto función de gendarme de esa potencia para toda la región caribeña.²²⁰

La existencia del ejército en Costa Rica se remonta a la mitad del siglo XIX. Sin embargo, ciertas características del país, aislamiento y lejanía con respecto a la sede de la Capitanía, abundancia de tierras y escasez de mano de obra, población mayoritaria de agricultores individualistas y conservadores, favoreció el que no se produjeran las repetidas guerras civiles que asolaron a otros países del istmo.

Los sucesos en Centroamérica llevaron, sin embargo, a la creación de un ejército que tuvo destacada actuación en 1856. En los setenta, en torno a la presidencia del general Tomás Guardia, el ejército protagonizó diversos golpes de estado. En el presente siglo, sin embargo, suprimidos los conflictos con países centroamericanos, el estamento militar no se incrementó, ni siquiera como consecuencia de la creación del Partido Comunista y del estallamiento de la huelga bananera de 1934.²²¹ El ejército fue suprimido como institución permanente en 1948, luego del movimiento armado dirigido por José Figueres. En realidad era un ejército de varios centenares de hombres, y la supresión tuvo más bien un sentido simbólico.

- Los vigilantes del poder: las administraciones norteamericanas durante la crisis.

La concepción de crisis centroamericana en tanto crisis geopolítica correspondió en gran medida a los avatares de su inclusión dentro del juego de las administraciones norteamericanas. Si bien es cierto que los conflictos centroamericanos no afectaron fundamentalmente los intereses económicos norteamericanos, sí se presentaron como hechos que incidían en puntos claves de la seguridad regional y extraregional. La consideración de lo estratégico-militar predominó ampliamente sobre el peso de otros factores del ciclo de circulación económica.²²²

²²⁰ El gobierno de Nicaragua se convirtió en el policía de los Estados Unidos para el área centroamericana y el Caribe. Su intervención frente a los regímenes de Costa Rica (1948 y 1955), Guatemala (1954), Cuba (1961), República Dominicana (1965), así como en la conducción del CONDECA, fue importante, y respondió al guión elaborado por esa potencia para esta región de su "patio trasero".

²²¹ A partir de 1923, en efecto, el cambio de nombre del Ministerio de la Guerra, al de Ministerio de Seguridad Pública, mostró la orientación de los militares hacia cuestiones de control interno.

²²² Los intereses "fundamentales en la Guacua del Caribe... en la esfera de la circulación económica" son, para Centroamérica, "escasos, tanto en términos relativos como absolutos", en el plano económico". En cuanto a materia de seguridad, es decir, los aspectos estratégico-militares, dichos intereses en la región "son más importantes que el conjunto de intereses económicos", por lo que, en consecuencia, "los intereses más vitales de los Estados Unidos en Centroamérica y el Caribe, son, sin duda alguna, de carácter geopolítico". Gorostiaga, Xabier, 1994, pp.14-17

La administración de James Carter -1976-1980- llegó al poder en medio de una profunda crisis nacional. Los sucesos de Watergate habían infringido un duro golpe en la percepción que los ciudadanos medios tenían de la moralidad de su gobierno. Al exterior, el síndrome de Viet Nam -producto de un fuerte revés a los afanes expansionistas y hegemónicos de esta superpotencia en Asia- cuestionaba también el credo americano en cuanto al respeto a la autodeterminación de los pueblos. La nueva administración puso énfasis en aspectos de moral pública y el respeto a los derechos humanos se constituyó en punto central de su política interna y exterior.

En cuanto a ésta última, se dio una cierta combinación de aislacionismo y repliegue a los asuntos internos, con una búsqueda de solución de los problemas globales dentro de un concepto de trilateralismo que compartiera responsabilidades en los asuntos mundiales, conjuntamente con Europa y Japón. Se configuró además un espíritu de *détente* estratégica con la Unión Soviética, que se reflejó en los acuerdos de Helsinki.

En cuanto a América Latina, la administración se puso como meta resolver el asunto de Panamá y normalizar las relaciones con Cuba. Hubo un intento -dentro del marco mesiánico con que se pretendía promover el cumplimiento de los derechos humanos- por lograr "democracias viables", mejorando las relaciones con países gobernados por regímenes civiles, especialmente las "potencias medias", y presionando fuertemente a los gobiernos militares, en especial a los centroamericanos y a los del cono Sur, para que se plegaran a estas nuevas propuestas y doctrina. Una mayor estabilidad en la Cuenca del Caribe que propiciara la contención de problemas y asegurara las inversiones norteamericanas exigía gobiernos estables, merecedores de apoyo aunque funcionaran como democracias "limitadas".

El regreso de los demócratas al poder parecía revivir las esperanzas y las realizaciones del *New Deal* rooseveltiano, si bien se comprobó pronto que no era fácil lograr un consenso bipartidista alrededor de estas políticas, ya que, incluso al interior de la administración demócrata, había quienes se oponían a las propuestas de distensión. La crisis petrolera, la caída del régimen del Sha de Irán y la consiguiente crisis de rehenes norteamericanos, la invasión de Afganistán por los soviéticos y la presencia de Cuba en Angola hicieron que los objetivos de política exterior demócrata fueran interpretados como signo de debilidad, y como lesivos a la hegemonía norteamericana, contrarios al pragmatismo y a los presupuestos de una *realpolitik*.

Es dentro de este marco que va a darse el encuentro de la administración Carter con la "crisis centroamericana". En esos años hubo un fuerte distanciamiento con respecto al régimen guatemalteco, acusado de violar flagrantemente los derechos humanos. En 1976 Carter debió usar toda su presión para evitar una intervención directa de Guatemala en el territorio beliceño.

Pero sin duda fue el triunfo de la revolución sandinista lo que puso a la administración norteamericana frente a una situación inédita y complicada. El golpe de estado en El Salvador en ese mismo año -apoyado claramente por la administración norteamericana- fue una forma de prevenir una reedición de esa situación, a la vez que una manera de evitar que se cumplieran las predicciones de la teoría del dominó. Carter intentó por medio de la OEA resolver a su manera los problemas de Nicaragua. No lo logró, pero aún así aprobó ayuda económica al flamante régimen revolucionario.²²⁹

Es con Reagan, sin embargo, que la política hacia Centroamérica toma un giro determinante para la década que aquí se estudia. Esta administración llegó al poder convencida de que podía y debía recuperar la hegemonía norteamericana perdida, superar el síndrome de Viet Nam y lograr una política de *rolling-back* con los movimientos que en el tercer mundo se habían movido hacia el otro polo de la división geoestratégica. La política de Guerra de las Estrellas debía combinarse con la recuperación de los espacios perdidos a causa de las vacilaciones demócratas. La revolución conservadora se propuso actuar de manera decisiva, como lo comprueban los documentos de Santa Fe.²³⁰

Con respecto a América Latina -dentro de una nueva combinación de la política del garrote y la zanahoria- la iniciativa de la Cuenca del Caribe y la Comisión bipartidista presidida por Henry Kissinger se conjuntaron con una política de contención del proceso nicargüense y con una fuerte incidencia en la problemática salvadoreña.²³¹

En este último país -convertido en un auténtico *case test* de la decisión norteamericana en materia de contención- el intervencionismo fue un factor decisivo del rumbo que tomaron la guerra y la política durante más de diez años. De nuevo, la Cuenca del Caribe se percibió como lugar estratégico para la seguridad y la hegemonía norteamericanas.²³²

²²⁹ "A principios de junio el FSLN lanzó una ofensiva militar y, apoyado por Mosiro, Panamá, Costa Rica y los países del Pacto Andino, montó una iniciativa política para despojar a Somoza de la legitimidad formal...Estados Unidos convocó a una reunión de la OEA y propuso una tregua entre el FSLN y la GN, que coincidiría con la salida de Somoza...los nicaragüenses moderados no supieron ver en esta propuesta una forma de reforzar su posición...de manera correcta, los sandinistas la percibieron como un intento por denegarles el poder exclusivo...al ver tal oposición...Carter se rehusó a tomar medidas unilaterales" Pastor, 1995, pp.54-55

²³⁰ Cfr. Selsner, Gregorio, El documento de Santa Fe, Reagan y los derechos humanos, México, Alpa Corral, 1988

²³¹ La iniciativa de la Cuenca del Caribe intentaba promover una recuperación vía comercio con países políticamente discriminados, promoviendo la iniciativa privada y fomentando exportaciones no tradicionales dentro de un ambiente antiproteccionista. Tales propósitos afectaron sectores al interior de los Estados Unidos. En una clara concesión a los liberales, la administración republicana, sin embargo, intentó un acuerdo básico para enfrentar la crisis centroamericana, con la creación de la Comisión Kissinger. Esta llegó a conclusiones que permitirían unir los beneficios de la ICC con ciertas resoluciones políticas. El acuerdo con el congreso hizo digerible la política Reagan al asemejarla a las propuestas de la Alianza para el Progreso. En febrero de 1984, se solicitó al Congreso un monto de 8,000 millones de dólares a ser distribuidos en cinco años en CA.

²³² "Nuestro problema con El Salvador se refiere a una intervención externa en los asuntos internos de una nación soberana en este hemisferio, nada más, nada menos" afirmó el secretario de estado Alexander Haig en 1981. De acuerdo con esos conceptos, la ayuda militar pasó de cinco millones de dólares en 1980 a 82 y 81 millones, en 1982 y 1983. La económica, de 58 a 114 y 245

Kissinger había sugerido combinar una política de negociación con la Unión Soviética sobre las respectivas zonas de influencia, a la vez que negociar con los gobiernos centroamericanos una ayuda a sus necesidades económicas. Los objetivos que resultaron de su Informe insistieron, en consecuencia, en que los gobiernos centroamericanos reconocieran el protagonismo destacado de los Estados Unidos en la zona, se democratizaran, para lo que se les daría cooperación económica. El cambio pacífico en el istmo debía a la vez que prevenir la expansión del "contagio" revolucionario hacia Guatemala y El Salvador, luchar contra la "violación de la democracia" por los movimientos de fuerza.²³³

Se trataba de detener cualquier avance del enemigo en su zona de influencia. La política tramada combinó la ayuda económica con la presión hacia cambios sociales, promoviendo además un fortalecimiento sin precedentes de las fuerzas militares, en un intento por contener y derrotar a la guerrilla. Esto se hizo coincidir -en el campo político- con la exigencia de celebración de elecciones que otorgaran el poder a los civiles. En efecto, la época de "transiciones" en el istmo se inscribió dentro de una nueva versión de "promoción democrática" sustentada en la doctrina Kirkpatrick, que pudiera lograr una "pluralización hacia adentro". (Rojas Aravena, F. y Solís Rivera, L., 1988, p.65) El objetivo era también aislar a Nicaragua, como régimen "totalitario", y por tanto incapaz de reversión política.²³⁴

En efecto, si se aplicó dicha política en El Salvador, el punto de mira fue Nicaragua. Las medidas militares fueron tomadas como forma de impedir la intervención de este país en El Salvador. Más tarde, ante la dificultad de demostrar que Nicaragua intervendría militarmente de manera decisiva en ese país vecino, se creó y apoyó una fuerza militar -la Contra- que primero fue formada por ex guardias nacionales somocistas y luego mayormente por campesinos descontentos con las medidas del régimen sandinista.

La seriedad con que se trató de implementar el proyecto de seguridad reaganiano para el Caribe quedó de manifiesto con la invasión a Grenada, en noviembre de 1983 - primera en que entraban en operación las Fuerzas de Despliegue Rápido- como forma de advertencia que llevó a su paroxismo la percepción militar de la crisis centroamericana.

En resumen, en Centroamérica se pretendió el ejercicio de un control "absoluto", dentro del marco ideológico en que los asuntos centroamericanos aparecían vinculados a la seguridad nacional norteamericana, y dirigidos de acuerdo a los planteamientos del Pentágono, con un rechazo hacia otras instancias, en particular los mecanismos

millones, en esos mismos años. A partir de 1985, más de 300 millones anuales, casi la mitad del presupuesto del país. Cita y cifras, Carothers, 1991, p.94

²³³ Cfr. Palomares, 1991, p.106

²³⁴ Kirkpatrick, Jeane, Dictadura y contradicción. Racionalismo y razón en política, México, Hermes Sudamericana, 1983

de tipo regional. Los efectos fueron el incremento de conflictos regionales, la presencia de actores externos al área, y el estallido de verdaderas guerras civiles.²³⁵

Al gobierno de Bush le tocó el fin de la Guerra fría, y por tanto también el "desenlace" de la crisis centroamericana. Esta nueva administración republicana tuvo claras diferencias con las dos anteriores, en una singular mezcla de fuerza y pragmatismo que llevó a una paulatina desideologización de los asuntos de política externa, y al logro de acuerdos concretos en las áreas más conflictivas de la situación mundial.²³⁶

Los sucesos acaecidos en la Unión Soviética despejaban el horizonte; ya no se trataba del "imperio del mal", tantas veces satanizado en la era Reagan, sino un terreno en el que se estaban produciendo cambios fundamentales en el pensar y el hacer políticos. Esto comenzó a tener una fuerte incidencia en el manejo y resolución de los conflictos regionales, particularmente con respecto al área centroamericana.

La cumbre de Malta logró "sacar" a la Unión Soviética de los asuntos centroamericanos, y empezar la progresiva desubicación de la problemática centroamericana de las coordenadas Este-Oeste.²³⁷

En el campo interno, la nueva administración se distinguió por tratar de llegar a políticas concertadas con los demócratas, suprimiendo el largo enfrentamiento sostenido en años anteriores, en particular con respecto a Centroamérica. El acuerdo bipartidista de marzo de 1989 fue la mejor expresión de este cambio -en tanto estableció un "proceso consultivo y abierto fundado en el bipartidismo- como la consigna para el desarrollo y el éxito de una política unificada hacia América Central". Con él se apoyaba "el proceso de paz y democratización y los objetivos de los presidentes centroamericanos", a la vez que "la prórroga de la ayuda humanitaria a la Resistencia (nicaragüense) a los niveles actuales hasta el 28 de febrero de 1990". El apoyo militar a la contra había sido suspendido por el Congreso en febrero de 1988.²³⁸

²³⁵ "El legado que el presidente Reagan dejó en Latinoamérica... presenta visos de ironía. Donde menos consiguió fue en el área en la que más empeño puso - Centroamérica -; y lo que más le fructificó fue aquello en lo que menos insistió: la democracia... Trató de alcanzar la democracia en Centroamérica, pero tuvo que resistir un escándalo constitucional que llevó a su presidencia al borde del desastre... el papel que desempeñaba el gobierno en la organización, adiestramiento y abastecimiento de los contra era el mismo del que acusaba a Nicaragua con respecto a las guerrillas salvadoreñas. Cierto es que ya anteriormente Estados Unidos había apoyado golpes en Latinoamérica, pero nunca antes había admitido públicamente su apoyo a un ejército de rebeldes cuya misión era la de derrocar a un gobierno con el cual se sustentan relaciones diplomáticas" Pastor, 1995, p.85

²³⁶ "La transición de Reagan a Bush fue suave, tal como cabía esperar. Y sin embargo, hubo un cambio sutil, pero tangible en la política latinoamericana, que queda ilustrado por la salida, el mismo día de la toma de posesión e incluso antes de que se hubiera nombrado a Aronson, de Elliot Abrams, el irritabile secretario adjunto y hombre de línea dura de Reagan". Pastor, 1995, p.89

²³⁷ "Gorbachov convenció a Bush de que la Unión Soviética no era la responsable del envío de miles de tierra adentro a los rebeldes salvadoreños, de modo que Bush culpó a los sandinistas de no decirle la verdad "a nuestros amigos soviéticos"... Malta vino a poner de cabeza la tesitura central de la política exterior norteamericana hacia Latinoamérica: la de mantener a los soviéticos fuera del hemisferio" Pastor, 1995, p.87

²³⁸ Acuerdo bipartidista sobre América Central, Centroamérica Hoy, San José, CSUCA PAX, No 20, 31 de marzo de 1989

Por primera vez se otorgaba un apoyo oficial a los trabajos de Esquipulas, aunque manteniendo el aliento a la contra, en dirección opuesta a lo acordado por los presidentes centroamericanos en las cumbres de Costa del Sol y de Tela.²³⁹

Los resultados de las elecciones nicaragüenses de febrero de 1990 permitieron por fin a Bush descentrar el tema nicaragüense, y en general la temática centroamericana, del foco en que se habían mantenido por más de una década.²⁴⁰

En el caso panameño, sin embargo, la administración Bush va a desplegar toda su fuerza. Inscrito en los últimos años de la década dentro de una temática más amplia -la lucha contra el narcotráfico- el esfuerzo por derrocar a Noriega se propuso además alcanzar otros objetivos. Luego de un fracaso inicial -al abortar el intento de golpe contra Noriega, en octubre de 1989- se produjo una invasión a ese país en diciembre de ese mismo año. Caído Noriega, se eliminaron también las Fuerzas de Defensa y se instauró un gobierno pronorteamericano, al acercarse la fecha de entrega del Canal a los panameños en el año 2000,

- El rompimiento del equilibrio.

El surgimiento de procesos revolucionarios en Centroamérica -y su aceleración a finales de la década de los setenta- no se explica únicamente por premisas económicas. La relativa homogeneidad socio-económica y cultural de esas sociedades -no obstante las claras diferencias existentes- no explica por sí sola que se hayan desarrollado movimientos revolucionarios en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y no en Honduras ni en Costa Rica. La referencia a distintos marcos institucionales para la expresión y resolución de demandas y conflictos entre los diferentes grupos sociales, puede ser una de las claves que expliquen esta diferencia.

En efecto, en los dos últimos países mencionados, particularmente en Costa Rica, dichos marcos han existido en una proporción mucho mayor que en los tres primeros -como se ha podido observar en las páginas anteriores- y los procesos de modernización capitalista avanzaron sin estar acompañados de los excesos represivos que caracterizaron a sus vecinos.²⁴¹

²³⁹ Cfr. capítulo siguiente, las cumbres presidenciales del proceso de Esquipulas.

²⁴⁰ "La sustitución del concepto de "contención de la expansión comunista en Centroamérica", por el concepto de "búsqueda de modelos sociales más éticos y políticamente más democráticos" (lucha contra el narcotráfico y obtención de sistemas democráticos estables)" Palomares, 1993, p.120

²⁴¹ En Costa Rica, "el aparato estatal se modernizó y creció en magnitud: en el periodo comprendido entre 1948 y 1980 se crearon ciento trece instituciones públicas. El empleo público, que en 1950 era el 6.2% del empleo total del país pasó al 16% en 1973, y al 19.6% en 1980. Las políticas de bienestar social...mejoraron las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad y el campo." Rojas Bolaños, 1993, p.137

Como pudo verse, el nacimiento del moderno estado contrainsurgente hunde sus raíces en la contrarrevolución de 1954, en Guatemala, y en la masacre de 1932, en El Salvador. En Nicaragua, en la desaparición de la insurgencia guerrillera nacionalista - luego del asesinato de Sandino- que precedió a la instauración de la familia Somoza como núcleo del estado hasta 1979. La naturaleza de estos regímenes orilló hacia planteamientos revolucionarios, lo que en los otros dos países se planteó en términos de reformas y concesiones.²⁴²

Pero al interior de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, se desarrollaron fuertes y novedosos movimientos de masas. Más destacadamente en Guatemala y El Salvador, a partir de los sesenta, y relativamente débiles en Nicaragua; más ligados a una dominación de clase en los dos primeros -en tanto el estado se configuraba como un estado de clase- más vinculados a una lucha antidictatorial y multiclasista, de carácter nacional, en el caso de Nicaragua, de acuerdo a las características patrimonialistas y dinásticas del régimen somocista.

En efecto, a partir de los sesenta, surgieron movimientos guerrilleros en Guatemala. El Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre (MR-13) fue fundado en 1960 por Luis Turcios, Marco Yon Sosa y Alejandro de León, como reacción al fracaso del movimiento de militares en contra del gobierno de Miguel Ydígoras. En 1962 iniciaron sus operaciones atacando al ejército en Izabal. En ese mismo año se constituyeron las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) formadas por el MR-13 y el frente 20 de Octubre, ligado al Partido Guatemalteco del Trabajo.

Luego de sucesivas divisiones, y de tres contraofensivas del ejército, entre 1964 y 1966, las FAR y el MR-13 fueron derrotadas en 1968, luego de lo cual intentaron reagruparse años después.

El accionar guerrillero volvió a aparecer en los setenta, en la costa del Pacífico, reclutando sobre todo a sectores proletarios vinculados al capital más que a agricultores indios empobrecidos. El Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) se formó en 1972 en el altiplano occidental, año en que de nuevo operaron las FAR. En 1979 se fundó la Organización del pueblo en armas (ORPA) conformada casi exclusivamente por indígenas. El FDCR y la URNG se unificaron, dentro de un movimiento cuya mayor fuerza se dio en los años de 1979 y 1980, debiéndose luego replegar a las zonas del Norte.

El ejército fue adoptando sofisticadas tácticas contrainsurgentes, las cuales instauraron verdaderas situaciones de "terror" en las poblaciones cercanas a las zonas

²⁴² "En los tres países la formación de estructuras y organismos represivos tuvo incluso un carácter preventivo, es decir, fue anterior al surgimiento efectivo de organizaciones revolucionarias armadas...represión, fraudes políticos, proscripciones, golpes de estado, constituyen en estos tres países el enmarcamiento institucional de la modernización capitalista" Vilas, Carlos, 1989, p.33

de actividad militar.²⁴³ La transformación del ejército, su posterior asesoramiento a cargo de instructores israelíes -los cuales reemplazaron a los norteamericanos a causa de las dificultades surgidas entre el ejército y la administración Carter- resultaron en la constitución de tropas de élite, llamadas kaibiles, de actuación rápida y efectiva. La creación de la Coordinadora Interinstitucional Nacional, permitió a los comandantes militares el establecimiento de un poder paralelo en las zonas departamentales, con el fin de lograr un mejor control sobre la población civil.²⁴⁴

A pesar de que ya en 1982 podía considerarse cerrada la posibilidad de un triunfo revolucionario, la guerrilla no pudo ser liquidada durante la década y continuó siendo un elemento importante para la actuación de las fuerzas armadas y dentro del conjunto de la vida política guatemalteca.²⁴⁵

En Nicaragua, el carácter del régimen dinástico del somozato, no había cambiado, ni como resultado de las elecciones y pactos de 1956 y de 1971, ni con la reforma de Luis Somoza en 1967. La dinastía había sido desafiada anteriormente, particularmente en 1958, con la creación de la Unión Nacional Opositora (UNO) y la invasión de Olama y Mollejos, capitaneada por Pedro Joaquín Chamorro y Enrique Lacayo Farfán. Movimientos estudiantiles habían logrado la autonomía para la Universidad Nacional en ese mismo año.

El FSLN, fundado en 1961 -que accionaba, primero desde Honduras y luego al interior de las montañas en las Segovias- comenzó sus operaciones en la capital dos años después, con la toma de Radio Mundial y el operativo contra el Banco de América. En sucesivos momentos el movimiento parecía haber sido aniquilado, luego de los enfrentamientos en Jinotega (1963), Pancasán (1967) y Zinica (1970), pero no pudo ser derrotado, aumentando incluso su influencia con la creación de focos urbanos y del Frente Estudiantil Revolucionario (FER).

Somoza se había reelegido para otro período, 1967-1972, luego de haber aplastado un movimiento de masas dirigido por la UNO, que había objetado el fraude electoral de 1967. En 1971 realizó un nuevo pacto -conocido como *Kupia-Kumi*- con el conservador Fernando Agüero, lo cual le permitió continuar en el poder dando a los conservadores

²⁴³ "Entre 1978 y 1979 el número de muertos y desaparecidos por el terror estatal aumentó en un 56%, mientras entre 1979 y 1980 tal porcentaje ascendió en un 65% y entre 1980 y 1981 llegó al 51%." Figueroa, Carlos 1993. Cfr. del mismo autor, El recurso del miedo (ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala), San José, 1991

²⁴⁴ Los militares guatemaltecos se han caracterizado por tener una fuerte cohesión como grupo, como estamento diferenciado de los sectores civiles en ese país. A partir de los setenta, en el gobierno del coronel Carlos Arana, oficiales superiores conformaron también importantes grupos económicos, financieros y agroexportadores, ligados particularmente al desarrollo de la Franja Transversal del Norte.

²⁴⁵ "El inicio de la violencia política en Guatemala empezó en 1954, después de la intervención norteamericana que obligó a la renuncia del presidente Arbenz. Aquí no puede hablarse propiamente de una guerra civil, sino de una guerrilla que ha tenido diversos momentos de declive, en el marco de un terrible terrorismo de Estado...No hay cifras fiables, pero se habla de cien mil crímenes políticos". Torres-Rivas, 1993b, p.19

un porcentaje de puestos legislativos y su inclusión dentro de una terna de gobierno, con lo cual pudo volver a reelegirse en 1974. Dicho pacto parecía presagiar una larga era de paz social, idea que se reforzó con las sucesivas reformas agrarias que se intentaron.

Sin embargo, 1972 -año del terremoto de Managua- marcó el inicio del fin del régimen somocista. Desde entonces falló todo intento por lograr un acuerdo con la oposición política y armada -ésta última dirigida por el Frente Sandinista de Liberación Nacional-.

En 1974, éste dio un golpe espectacular, al tomar la casa de José María Castillo, en la que se encontraban importantes funcionarios del gobierno. Para entonces se había formado la fracción Guerra Popular Prolongada (GPP), con lo que el FSLN quedaba dividido en tres tendencias (1975). Al año siguiente murió Carlos Fonseca, su fundador, en un enfrentamiento con la Guardia Nacional.

En 1977, la tendencia "tercerista" atacó San Carlos y Masaya. Somoza debió levantar el estado de sitio, como condición para llevar a cabo el Diálogo Nacional, con la oposición civil, iniciativa que fracasó. Un grupo de políticos, empresarios e intelectuales -el Grupo de los Doce- en alianza con el FSLN, propuso la creación de un gobierno provisional (Programa de Cuernavaca).

Las secuencias del asesinato del periodista Pedro Joaquín Chamorro, en enero de 1978, precipitaron los acontecimientos. Se produjo una huelga general y una movilización popular que llevó a la insurrección en Monimbó al mes siguiente, al momento en que el arzobispo Obando reconocía como legítima a la resistencia armada.

El sector empresarial formó su propio movimiento, el Movimiento Democrático Nicaragüense (MDN). Luego las fuerzas políticas se formaron alrededor de dos polos: el Frente Amplio Opositor (FAO) y el Movimiento Pueblo Unido (MPU).²⁴⁰

En agosto, un comando del FSLN, al mando de Edén Pastora, tomó el Palacio Nacional, sede del congreso, debiendo Somoza acceder a las peticiones de los rebeldes. Para entonces, la insurrección prendía en Matagalpa, ciudad que sufría los bombardeos de la aviación somocista, cuadro que se repitió con el incursionar de la tendencia tercerista en las principales ciudades del país. Para entonces, el pacto entre los gobiernos de Venezuela y Costa Rica, así como la participación de los gobiernos de Cuba y Panamá, permitían la llegada de refuerzos bélicos a los rebeldes. Estos se habían reunificado en octubre, estableciendo en marzo de 1979 la Dirección Nacional Conjunta. La huelga e insurrección que siguieron, liberaron la salida de

²⁴⁰ El FAO estaba compuesto por los Doce, el Partido Liberal Independiente (PLI), el Movimiento Liberal Constitucionalista (MLCI), el MDN, tres partidos conservadores, dos socialcristianos, el partido socialista y tres centrales sindicales. El MPU, creado en 1978, por dos de las tendencias del FSLN, el FER, la Asociación de Mujeres ante la Problemática Nacional (AMPRONAC), comités de barrios y la Asociación de Trabajadores del campo (ATC) y el partido comunista.

Somoza y la caída de su régimen, en julio de 1979. La revolución sandinista triunfaba en Nicaragua derrocando al régimen establecido cuatro décadas atrás.

En El Salvador, las elecciones de 1972 fueron la "última" oportunidad de establecer un régimen civil que posiblemente hubiera evitado el derramamiento de tanta sangre. La Democracia Cristiana, expresión política de las clases medias urbanas, comenzó a emerger en 1964, alcanzando la alcaldía de San Salvador en 1970. Las huelgas de maestros en 1968 y 1971, la participación de las mujeres en el sindicato de ANDES, junto a otros movimientos, expresaban un crecimiento sin precedentes del sindicalismo y de la organización popular. La posterior represión oficial produjo una radicalización al interior de estos grupos, así como también de la misma Democracia Cristiana y del Partido Comunista.

Diferentes movimientos sociales precedieron las elecciones del año siguiente. Demócratacristianos y socialdemócratas, con Napoleón Duarte a la cabeza, constituyeron la fórmula para un gobierno de "centro", que anticipa la "transición", dentro de una coalición variopinta que se presentó como firme opción electoral frente al candidato oficial. El fraude y la represión consiguiente -que cobró unas 300 vidas- cerró entonces la posibilidad de un cambio no violento, en este último "test" para una salida no militar a la crisis.

Surgieron entonces las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FPL), lideradas por Salvador Cayetano Carpio, que había salido del PCS. Una serie de frentes de masas se fueron creando, alrededor de organizaciones armadas.²⁴⁷ Luego del FPL vino el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), del que se desprendieron las Fuerzas Armadas de Resistencia Nacional (FARN) con sus organizaciones de masas y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC). El PCS se radicalizó y más moderadamente la UCS.

A pesar del proyecto de reforma agraria del Coronel Armando Molina, todo se fue polarizando, sobre todo al abortar un intento de golpe de estado de oficiales jóvenes, a lo que siguió el terrorismo y la aparición de grupos paramilitares, alrededor de 1975.²⁴⁸

En las elecciones de 1977, la UNO llevó como candidato al coronel retirado Ernesto Claramount. De nuevo hubo fraude, y las fuerzas del orden disolvieron violentamente las protestas posteriores, enviando a los principales dirigentes opositores al exilio. El

²⁴⁷ En 1974, el Frente de Acción Popular Unificada, correspondiente a las FARN; en 1975, el Bloque Popular Revolucionario, ligado al FPL; en 1977, las Ligas Populares 28 de Febrero, que correspondían al ERP; en 1979, el movimiento de Liberación Popular, ligado al PRTC. Desde 1970 la Unión Democrática Nacionalista, del PCS. Cfr. Rojas Bolaños. 1993, p.143

²⁴⁸ En particular Fuerzas Armadas de Liberación Anticomunista (FALANGE), Unión Guerrera Blanca (UGB) y Organización Democrática Nacionalista (ORDEN).

general Carlos Humberto Romero gobernó con mano dura. En ese mismo año su gobierno promulgó la Ley de defensa y garantía del Orden Público, misma que tuvo que revocar debido a las múltiples protestas nacionales e internacionales, tomas de iglesias, de edificios gubernamentales, etc.

Frente a la generalización de la violencia, un grupo de empresarios y de oficiales, con el apoyo de la embajada norteamericana, impulsaron el golpe de estado, el 15 de octubre de 1979, pocos meses después del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua. Lo heterogéneo del grupo y la falta de arraigo de algunos de los levantados no hicieron prosperar las reformas, entre las cuales merecen destacarse la nacionalización de la banca y del comercio exterior, así como un proyecto de reforma agraria en tres etapas.

La violencia siguió con el asesinato del arzobispo Oscar Romero y la masacre que se produjo durante su entierro, así como el del líder del PDC, Mario Zamora, como muestras del recrudescimiento de la represión, e incluso la aparición del terrorismo.

Otra Junta de Gobierno, de signo claramente contrainsurgente, con la participación de la DC y el retiro de los reformistas, gobernó a partir de enero de 1980.

La guerra, como forma extrema de polarización política va a cubrir más de una década. Por un lado la alianza de un sector de la DC con las Fuerzas Armadas²⁴⁹; por otro -a partir de la conformación de la Coordinadora Revolucionaria de Masas (CRM)²⁵⁰, la alianza entre el FDR y el FMLN, formado en octubre de 1980, luego de la unificación de las fracciones guerrilleras-²⁵¹

Tres intentos de huelga general, entre 1980 y 1981, la manifestación del 22 de enero de 1980, que fue la mayor expresión de movilización urbana acaecida en este país, y la ofensiva "final" del FSLN en 1981 fueron momentos que llevaron a un clima pre-insurreccional, percepción que al exterior provocó pronunciamientos como la Declaración franco-mexicana sobre El Salvador, que reconocía a los insurgentes como fuerza beligerante e interlocutor imprescindible en cualquier tentativa de solución al conflicto bélico.

De parte del FSLN se inició la ocupación de extensas zonas dentro del país y enfrentamientos con el ejército, en los que se comenzó a utilizar armamento moderno,

²⁴⁹ Otro sector se escindió formando el MPSC

²⁵⁰ Luego transformada en Frente Democrático Revolucionario (FDR), que incluía al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y a la Unión Democrática Nacionalista (UDN), además del Bloque Popular Revolucionario (BPR), las Fuerzas de Acción Popular Unificada (FAPU) y las Ligas Populares 28 de febrero (LP-28)

²⁵¹ El FMLN se fue implantando en diversas zonas del país, sobre todo al norte y noreste, y no pudo ser vencido por las Fuerzas Armadas. Aunque la "ofensiva final" 1981 no logró sus objetivos, inició una continua expansión hacia zonas de influencia, combinando ataques a centros militares y económicos, y oscilando entre la organización que tendía ser - un ejército regular que reemplazara al oficial al final de la guerra - y una guerrilla desconcentrada.

lo que a su vez produjo un desarrollo y transformación en el reclutamiento y entrenamiento del ejército regular. En efecto, la lucha por la iniciativa estratégica durante la guerra produjo un incremento sin precedentes en la membresía del ejército, en una proporción de diez a uno con respecto a los insurgentes, así como en el monto de la ayuda financiera exterior con fines militares.²⁵²

Dos cambios importantes acompañaron esta época. Por un lado, se terminó la división entre militares renovadores y defensores del *statu quo*. Las "tandas" de oficiales se volvieron monolíticas, alineando al ejército en una lucha con un enemigo que los enfrentó en un plano cada vez más igualitario. Por otro lado, la presencia de asesores militares norteamericanos se convirtió en elemento vital para equipar, dirigir y controlar el terreno de operaciones. No obstante las fricciones causadas por la violación de derechos humanos -en particular las matanzas de ciudadanos norteamericanos- la ayuda militar de ese país constituyó elemento clave para que el ejército salvadoreño no tuviera una derrota similar a la sufrida por la Guardia Nacional somocista.

En resumen, tanto en Guatemala, en donde la modernización de los sesenta fue precedida por la violencia contrarrevolucionaria, como en El Salvador, en donde aquélla se desarrolló dentro de un estado oligárquico tutelado, con poca capacidad de interlocución con una población creciente -más aún si se considera a los salvadoreños desplazados de Honduras, a raíz de la guerra de 1969- y con el movimiento popular organizado; como en Nicaragua, cuya modernización estuvo destinada a favorecer a una familia, en fuerte rivalidad con otros sectores de burguesía antigua y naciente, en los tres países se produjo una situación de *impasse*, sin puentes posibles para una solución mediada de demandas, y sin capacidad de prevenir intentos radicales y armados de salida a los conflictos.

Guerrillas en Guatemala, insurrección en Nicaragua, y guerra civil en El Salvador -país en donde el proceso tuvo un mayor apoyo popular, principalmente campesino- produjeron crisis políticas sin precedentes en los tres países.²⁵³ El control absoluto del poder establecido por los militares a inicios de los setenta, como garantes del orden y de los intereses económicos dominantes, parecía quebrarse en Guatemala y El Salvador y, como forma de sostén de una dictadura familiar, desapareció en Nicaragua.

Movimientos de masas, luchas obreras, huelgas estudiantiles habían perdido su dimensión gremial para convertirse en núcleo de demandas y presiones nacionales. Sin embargo, contrariamente a Guatemala y El Salvador, en donde los sectores dominantes contrarrieron su unidad, y en el momento de la "transición" apoyaron o

²⁵² Cfr. Benítez Manaut, Raúl, La teoría militar y la guerra civil en El Salvador, San Salvador, UCA, 1989

²⁵³ "Para poder apreciar su impacto es necesario señalar que desde la insurrección de 1932, el campesinado y el proletariado salvadoreños fueron siempre los grandes ausentes, y si hubo organizaciones éstas fueron de extrema derecha...la sindicalización campesina era totalmente prohibida, de acuerdo con las normas constitucionales" Camacho, O. y Menjivar, R., 1989, p.96

incluso crearon partidos para enfrentar la crisis, en Nicaragua la dictadura se quedó sola, llegando a perder incluso sus apoyos tradicionales, con lo que el resquebrajamiento fue total, luego del momento culminante del empuje insurreccional y no obstante el apoyo capital hasta el último momento, de la administración norteamericana.

Todos estos hechos constituyeron el punto central de una compleja percepción de la crisis centroamericana como visión de "fin de época", percepción que hacía ver la extensión y gravedad de los conflictos -sobre todo su dimensión militar y el cierre de los espacios políticos- como peligro vital para la mayoría de los actores determinantes, muchos de los cuales considerarán el escenario como un tablero para un juego de suma-cero.²⁵⁴

5.- La crisis centroamericana.

5.1 Crisis estructural

Una de las visiones predominantes de la "crisis centroamericana" se centró en la acentuación de los viejíssimos problemas estructurales, cuya irresolución habría llegado a un explosivo punto de no retorno.

Como ya se ha reiterado, a la implantación de la economía agroexportadora en Centroamérica -con la consiguiente disminución del desarrollo del mercado interno- se añadió la llegada del capital extranjero, el cual se fue adueñando de las fases más estratégicas del circuito económico: infraestructura, ferrocarriles, comercialización, etc. El mismo efecto que produjo la economía cafetalera, se reprodujo más tarde con la siembra del banano y de otros productos agrícolas de exportación.

Este particular "destino" dentro de la división internacional del trabajo, destino que caminó de la mano con el sostenimiento de una particular estructura de dominación -las hegemonías que acompañaron su evolución desde finales del siglo XIX- hizo que se modificara y tecnicizara la producción, pero poco las relaciones que la sostenían. De esa manera se acentuó la exclusión ancestral de quienes no participaron en la elaboración del guión sobre el que se construyeron los proyectos nacionales.

Los efectos sociales que se produjeron, afectaron de manera especial a las clases subalternas, en particular a los indígenas, a sus medios de producción, provocando

²⁵⁴ "Solamente cuando esas organizaciones (las que apelan a la vía armada) consiguen reclutar cantidades significativas de población, organizarlas, conducir su movilización y neutralizar la capacidad represiva del régimen, éste se encuentra efectivamente amenazado" Torres Rivas, 1981, p.41

desplazamientos y formas de trabajo no asalariado, con el mantenimiento de una secular exclusión de la vida política.²⁵⁵

Aún dentro de este esquema se mantuvo la resistencia -más allá y por debajo de las dictaduras con que se respondió a las exigencias de cambio y participación-. Sobre esta realidad se anclaron el reclamo y las manifestaciones de fuerza de los ochenta, la "crisis" centroamericana como expresión de un déficit estructural insostenible. En una nueva versión de este ciclo, los problemas habrían adquirido características de crisis explosiva.

- El peso de las estructuras socio-económicas

En la mayoría de estas explicaciones, la erupción social y militar de los ochenta se hizo aparecer como una situación novedosa, un punto de ruptura con el pasado, que en adelante definiría cambios estructurales irreversibles. La mayoría de esas explicaciones partían del mismo punto: agotamiento del esquema construido sobre el rasgo exportador tradicional centroamericano, que no lograban ya sus fines.

En efecto, desde el período liberal -durante el cual se fueron conformando los grupos oligárquicos- quedó trunco el proyecto de desarrollo socio económico dirigido hacia la consolidación de un capitalismo rural.²⁵⁶ El hacendado cafetalero, en tanto rentista, impidió el desarrollo de una verdadera proletarianización de los trabajadores del campo, con lo que más bien aumentó la distancia entre poseedores y trabajadores de la tierra.

Como ya se destacó, después de la Segunda Guerra Mundial, la economía centroamericana tuvo un florecimiento particular, con efectos políticos determinantes. En el terreno económico, esta situación correspondió al paso de una economía de corte primario-exportador a otra complementaria de semiindustrialización, fenómeno que se inició con los años cincuenta. El crecimiento industrial que se derivó de estos cambios, y que llevó a un incremento sin precedentes del comercio dentro del área, se benefició además del aumento en los precios internacionales de los productos de exportación -y no sólo de los tradicionales- atrayendo importantes volúmenes de inversión. Este proceso de semiindustrialización, sin embargo, nunca llegó a suplantarse el monto e importancia de la agroexportación.

En el campo, al mismo tiempo, se había ido produciendo una importante diversificación agrícola. Esta respondía a diversos factores internacionales -bajas en el precio del café, supresión de la cuota cubana de exportación azucarera, etc.- con el consiguiente

²⁵⁵ "En la voluntad republicana de los liberales por consolidar el Estado-nación (y en la de sus herederos también), estuvo ausente la realidad de una diversidad étnica en Centroamérica". Taracena, Arturo, 1993, p. 170

²⁵⁶ Este desarrollo capitalista, que creó una economía desde entonces dependiente, se vio frustrado, al ser "la tierra y no el capital, el eje en torno al cual se articularon las relaciones sociales". Torres-Rivas, 1987, p.32

aumento del comercio intrarregional. Se dió entonces un crecimiento sin precedentes en los cultivos de algodón, Guatemala, Nicaragua, El Salvador; de caña de azúcar, Costa Rica; de carne de ganado, Nicaragua, dentro de un movimiento que conjuntaba capital privado, obras de infraestructura, créditos de los gobiernos y apoyo de los organismos internacionales que nacieron en la posguerra.

Tales cambios provocaron una disminución sustancial de la producción para el mercado interno, con el consiguiente desplazamiento de campesinos de sus tierras y trabajos. La importación de granos básicos se constituyó en un indicador destacado de la dimensión de la crisis del agro centroamericano.²⁵⁷

Tales cambios también incidieron en la reducción del número de agricultores a la vez que aumentaba la extensión de las fincas, profundizándose la división entre los que estaban ligados al sector exportador y los que permanecían vinculados al trabajo rentista de la tierra, o a la producción familiar. Pocos lograron adaptarse al nuevo esquema e importar insumos. Algunos sectores de clases medias pudieron hacerlo - en particular durante la "fiebre del algodón" - pero fueron la excepción.

Se dieron importantes reacomodos en la división del trabajo, con la aparición de una nueva burguesía agraria pero bajo la férula del capital financiero, comercial e industrial, que dejaba sin embargo el circuito de distribución, del control de calidad y de la industrialización, al capital trasnacional. El estado quedaba como proveedor del crédito bancario, en proporciones cercanas al 100%.

Los cambios en el terreno social no se hicieron esperar. En particular los amplios desplazamientos migratorios, más allá de los fenómenos estacionales que siempre se habían dado en el área. En Guatemala, desplazamiento de población campesina hacia la costa sur; en El Salvador, de los departamentos cafetaleros hacia zonas algodoneras; en Costa Rica, del Guanacaste hacia las zonas de la Meseta Central, y en todos los países, un fenómeno creciente de migraciones hacia las áreas urbanas, en especial las capitales nacionales. El fenómeno también se reflejó en flujos de población hacia los países vecinos y -en el caso salvadoreño- hacia la región norteamericana.

La concentración de población alrededor de las ciudades, aunada a un creciente desempleo y subempleo, incrementó como nunca antes los problemas urbanos -al aumentar la población sin servicios básicos- con los consiguientes problemas políticos entre la nueva y la vieja población demandante y los controladores políticos tradicionales.

²⁵⁷ Las importaciones de granos básicos, por el mecanismo del gobierno norteamericano PL480, pagaderos en moneda nacional, si bien servían para ahorrar divisas y mejorar la balanza de pagos, contribuían a desarticular los sistemas locales de producción y nutrición. Cfr. Vilas, C., 1994, p.46

El crecimiento demográfico -sumado a los problemas de identidad cultural y étnica de las poblaciones desplazadas- profundizó las distancias entre los grupos sociales. A los campesinos sin tierra tradicionales se comenzaron a sumar, en grado relevante, migrantes que habían vendido sus pequeñas fincas, algunas de ellas como transformación o subdivisión de predios familiares. El complejo fenómeno de la distribución de la tierra -en especial el del minifundio- se agravó radicalmente, con notables diferencias, sin embargo, entre los cinco países.

En párrafos anteriores se hizo referencia a las características del proceso de industrialización en el marco del Mercado Común Centroamericano. Este proceso había producido más bien una zona de libre comercio que se extendió por el istmo, incapaz de expandir el mercado interno, y más aún, de conciliar las burguesías agraria e industrial. Una de sus consecuencias fue someter a la oligarquía a las nuevas leyes económicas, no obstante que quedara intacta la forma de tenencia de la tierra.²⁵⁸

De hecho el conflicto interburgués pareció entonces superable, ya que dejaba frecuentemente en las mismas manos la renta agraria y las ganancias industriales y comerciales. No obstante darse una contradicción entre estructura de producción y condiciones de realización, el control nacional que se ejerció en los circuitos de reproducción ampliada evitó posibles paralizaciones. Por supuesto, estando sujetos a las condiciones de los mercados internacionales, que en ese período fueron de excepcional benevolencia.²⁵⁹

El intercambio industrial entre los cinco países debía ir aparejado con un aumento de la tradicional agroexportación hacia los grandes mercados extraregionales -Europa y Norteamérica, principalmente-. Luego de su éxito inicial, la incipiente industrialización, con un elevado componente de materias de importación -sobre todo bienes de capital- no resistió la prueba, debiéndose recurrir al proteccionismo y al subsidio por parte del tradicional sector agroexportador, lo que funcionó mientras los precios internacionales lo permitieron.

Este fracaso del "desarrollo aditivo" generó desempleo y salarios que se mantuvieron en niveles de subsistencia. Además -dentro de una mezcla global de efectos económicos perversos- una creciente inadaptación de la producción a las nuevas corrientes del comercio mundial, financiamiento externo fácil, demanda decreciente del sector industrial anunciadora de depresión, conclusión de la etapa "fácil" del

²⁵⁸ "La paradoja centroamericana es que el crecimiento económico depende del sector agrícola, pero el tipo de desarrollo rural constituye sin duda un obstáculo para alcanzar un nuevo estadio industrial" Torres Rivas, *op.cit.*, p.41

²⁵⁹ Es a partir de los cincuenta que aparece, por un lado, una agricultura de exportación modernizada, y ya no sólo del café; también azúcar, algodón, carne, y, por supuesto, banano - y un sector industrial para el mercado local y centroamericano. La "otra" agricultura, para el mercado interno, siguió patrones más convencionales. Los resultados de este cambio, que duró más de un cuarto de siglo, fueron excepcionales.

proceso de sustitución de importaciones, alza en las tasas internacionales de interés y déficit fiscal, inflación y fuga de capitales.²⁰⁰

De esta manera, durante más de tres décadas, los sectores oligárquicos centroamericanos, transformándose a veces en nuevas ramas de burguesía, siguieron controlando una economía proveniente a su vez de la transformación de una etapa mercantil en otra de capitalismo dependiente. Esto había sido logrado por el crecimiento capitalista de la agricultura, y por el desarrollo de los polos industriales que comenzaron a aparecer en los sesenta. Tal transformación era fundamental, puesto que el capital que había llegado históricamente al agro como capital mercantil, se había ido desarrollando hacia afuera sin crear relaciones sociales basadas en el trabajo libre y asalariado. Lo que en realidad se modernizó fue el sector exportador, haciendo que el modelo económico transformara a los países en sociedades "duales".²⁰¹

Tres décadas de modernización y crecimiento económico, en las cuales la población creció de ocho a veinte millones, con un porcentaje de urbanización que pasó del 30 al 43%, con tasas promedio del PIB del 5 y 6.5% y con exportaciones que crecieron de 250 hasta los 5.000 millones de dólares.

En resumen, si antes de los cincuenta, el capitalismo centroamericano se desarrolló subordinando formas de producción no capitalistas, mediante el aprovechamiento del trabajo excedente, a partir del medio siglo, el desarrollo de la tecnología, la inversión y la forma asalariada de producción incrementaron y conformaron una nueva división del trabajo. El burgués agrario moderno reemplazó al oligarca. Una gran burguesía agro-exportadora - mayor en unos países que en otros, según el grado en que también pudieron ser monopolizadas las tierras y ciertas actividades agropecuarias - fue ampliando su campo de acción hacia los sectores industriales, comerciales o financieros.

La enorme concentración del capital, las dimensiones del mercado y su dependencia de un solo polo externo propiciaron esta diversificación funcional, bajo la protección del estado.

La "naturaleza multisectorial" de la burguesía, sin embargo, no impidió el conflicto que se dio en su seno -característica de la crisis que estalló en los ochenta-. En efecto, el desarrollo semiindustrial entró en crisis en los setenta, al producirse una brusca caída económica, frustrando los planes de los sectores líderes en las nuevas ramas de producción, desaprovechándose los beneficios de una década de integración económica en que los estados -y no el capital privado- dirigieron las experiencias de integración regional -en particular el Mercado Común Centroamericano-.

²⁰⁰ Cfr. Caballeros, Rómulo, 1993, pp. 45 y 46

²⁰¹ Cfr. Torres-Rivas, 1987, p.41

Al subir los precios del petróleo y caer la demanda internacional -con el encarecimiento del dinero y de los bienes de capital- apareció la inflación, con lo que por primera vez en mucho tiempo, los países centroamericanos comenzaron a reportar un crecimiento negativo. Los efectos subsiguientes -la concentración del ingreso, la desocupación creciente y un progresivo endeudamiento externo- hicieron que la llegada de los ochenta encontrara un terreno abonado para el surgimiento de explosivas problemáticas sociales y políticas.

El tamaño de las economías centroamericanas, todas sociedades agrarias, sufrió los cambios ligados a la economía internacional -apertura sin precedentes al comercio exterior- sin que todos los sectores, en especial los más tradicionales, encontrarán su ubicación en los nuevos moldes y en las nuevas formas de inserción en la producción. La crisis venía a sustituir tres décadas que la edad de oro de la posguerra había caracterizado como de desarrollo sostenido.²⁰²

El contraste entre el crecimiento sostenido de las economías centroamericanas durante treinta años y el empobrecimiento de amplios sectores asalariados y campesinos en ese período no receptivo se fue profundizando. La crisis que estalló en los ochenta, por tanto, se transformó en algunos de los países en verdadera lucha nacional, con visos políticos predominantes; una lucha en contra del estado, en un enfrentamiento sin mediaciones.²⁰³

Dentro de este enfoque fue la modernización -no el atraso- la que propició la agudización de la crisis que se analiza. Se había ido conformando una fuerte especialización en la producción cafetera, bananera y cañera -incluso en la de otros productos de exportación, como carne y algodón- pero las nuevas reglas y condiciones de producción para la exportación hacían más difíciles y onerosas las formas de trabajo para amplios sectores, ya desfavorecidos previamente.

Los cambios bruscos que se produjeron en los precios y en el acceso y rentabilidad de la tierra fueron claros detonantes de la crisis.²⁰⁴ La modernización de las condiciones de producción capitalista dislocó la situación de miles de personas, provocando

²⁰² El crecimiento económico en Centroamérica durante tres décadas tuvo un promedio anual del 5% en términos reales, con un aumento sostenido del PIB per cápita regional con un promedio anual mayor al 1.8%. (El crecimiento anual de la población fue del 3.2%) Cfr. Bulmer-Thomas, V., 1989.

²⁰³ La "expresión unificada de dos procesos críticos. Uno, la vieja crisis oligárquica no resuelta por la vía de la plena renovación burguesa y otro, una crisis del orden capitalista en general, producto de las formas de la lucha de la participación popular y, con ellas, la respuesta estatal. Ambas se presentan confundidas ahí, donde la crisis se expresa como crisis política, porque es en este nivel donde la contradicción está planteada... como un desafío total (al Estado)". Torres-Rivas, op.cit.p.49

²⁰⁴ "Esta es también la tesis de Lindenbergh. El tamaño reducido y la amplia apertura externa hace a las economías centroamericanas extremadamente vulnerables a las alteraciones del mercado mundial, cuyos efectos detonan procesos de inestabilidad y protesta social. Los ciclos de la economía mundial alimentan por lo tanto los ciclos de estabilidad/inestabilidad, protesta/consentimiento en las sociedades del istmo". Lindenbergh 1990, en Vilas, Carlos, 1994, p.11

condiciones para la protesta y los cambios que caracterizaron el estallamiento de la crisis.

Las respuestas gubernamentales incluyeron control de cambios, nacionalización de las operaciones de la banca y del comercio exterior -Nicaragua y El Salvador- política monetaria expansionista y devaluatoria, contracción del gasto y control de precios. Eso produjo la caída del comercio intrazonal, de 1100 millones de dólares en 1980 a 400 millones en 1986.²⁰⁵

Sucesivos programas de ajuste estructural, con sus importantes efectos sociales y financieros, se comenzaron a implementar a partir de entonces, con el fin de paliar los efectos más desestabilizadores de la crisis, en los momentos en que ésta se revelaba en sus aspectos más explosivos.²⁰⁶

5.2.- La irrupción de los nuevos actores

Como se vio anteriormente, a finales de los setenta la aparición del movimiento revolucionario y el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua rompieron el "equilibrio" establecido desde décadas atrás en el ámbito político centroamericano. Pero la vía armada que tomaron algunos grupos y que luego se desarrolló en los países mencionados fue sólo una parte dentro del auge extraordinario de movimientos populares y de la emergencia de nuevos actores en la arena política del área.

La modernización producida en las tres décadas anteriores a la crisis había dado como resultado esquemas productivos que provocaron un proceso correspondiente de diferenciación social: el empleo público tuvo una fuerte expansión, así como la emergencia de grupos asalariados dependientes de la pequeña burguesía.²⁰⁷

²⁰⁵ "Entre 1977 y 1978, las cinco economías centroamericanas observaron un rompimiento estructural profundo respecto a su funcionamiento histórico. A partir de entonces experimentaron una notable desaceleración hasta llegar a un virtual estancamiento en 1980. Posteriormente, desde el bienio 1981-1982, registraron plenamente, y en forma generalizada, los signos de la más profunda y prolongada crisis económica de su historia moderna... en tan sólo cuatro años se perdieron unos quince años de avance económico. La situación resulta más dramática si se considera que una parte del aparato productivo sufrió daños por la descapitalización y por el deterioro y obsolescencia de la capacidad instalada de algunas ramas productivas" Caballeros, H., 1993, pp. 42-43 y 48-49

²⁰⁶ La crisis coincide con una época de cambio de modelo económico, en especial el de sustitución de importaciones, por otro enfoque diametralmente opuesto, al que se ha llamado neoliberalismo. La supuesta obsolescencia del estatismo burocrático y del estado de bienestar deben dar paso, en esta concepción, a la globalización en la producción y los mercados, producto de una innovación tecnológica sin precedentes. Se debe evitar todo proteccionismo y sustituirlo por políticas monetaristas, que procuren una estabilización vía lucha contra la inflación y ajustes estructurales, sobre todo privatizaciones, que lleven a economías de mercado orientadas a la exportación.

²⁰⁷ "Las sociedades centroamericanas han estado sujetas a un proceso de cambio que durante un cuarto de siglo cambió el perfil urbano-rural: multiplicó el número de estudiantes, aumentó el número de los que perciben un ingreso que sea el salario y, al mismo tiempo, potarizó la distribución de la riqueza social, haciendo a los pobres más pobres, y además, multiplicando el número de éstos." Torres-Rivas, 1987, p.12.

La movilidad social, producida por la expansión de los sistemas educativos llevó a las clases medias -generalmente del sector urbano- a niveles no alcanzados en etapas anteriores. La población rural no corrió con semejante suerte, a pesar de su vinculación con los fenómenos mencionados. A la proletarianización de un buen número, acompañó la migración de otros hacia zonas urbanas o hacia otros países de la región, hechos que tuvieron fuertes repercusiones en el terreno social.²⁶⁸

Todos estos hechos acompañaron a la irrupción de las masas en la política que se generó en Centroamérica a partir de los años setenta. Esta se produjo de forma un tanto abrupta, sin vinculación directa con partidos, sindicatos, ni otras mediaciones tradicionales, aunque por supuesto, en relación con la lucha de estos sectores. En cada país adquirió connotaciones particulares, formando en algunos de ellos verdaderas "crisis nacionales", sin vinculación entre ellas, como expresiones novedosas ancladas sin embargo en los procesos históricos antes mencionados.²⁶⁹

En Guatemala, Nicaragua y El Salvador, como se vio, la irrupción incluyó formas de levantamiento armado, que en años anteriores parecían haber sido definitivamente liquidadas. En estos países, en las zonas controladas por las fuerzas insurgentes se llegó a crear una "dualidad de poderes" (Zavaleta, René, 1974), con sistemas de autodefensa armada y organizaciones populares con diferente tipo de organización en diferentes campos de la actividad civil.²⁷⁰

Las raíces de muchos de estos sucesos se remontaban a los sesenta. En Guatemala, al golpe del coronel Carlos Castillo Armas, que había cancelado la década de experiencia democrática y no obstante la apertura de los regímenes de Ydígoras Fuentes (1958-1963) y de Julio Méndez Montenegro (1966-1970).²⁷¹ Las fuerzas armadas, a pesar de las políticas de represión en contra de los movimientos sociales, no lograron impedir la creación de frentes de masas y alianzas obrero-campesinas, desprendidas a veces de los proyectos cooperativistas dirigidos por el gobierno.²⁷²

²⁶⁸ "Los mecanismos tradicionales de dominación agraria, que combinaban dominación con paternalismo, y el sistema tradicional de derechos adquiridos, desaparecieron frente al avance desigual pero progresivo del mercado". Vilas, C. 1989, p.23

²⁶⁹ Una "mutua articulación de movimientos clasistas o pluriclasistas, con diferentes grados de conciencia, formas organizativas, de lucha y demanda (obrero, campesino, femenino, estudiantil, religioso, pobladores, capas medias, etc.) Camacho y Menjivar, 1989, p.85.

²⁷⁰ "Como señala Portantiero, la nación Estado... se muestra incapaz de seguir corporativizando lo político, manteniéndolo como chequeo de intereses en el interior de un orden hegemónico dotado de legitimidad en el que esa fragmentación es recompuesta...un proceso de desagregación de lo "nacional-popular" frente a lo "nacional-estatal"...producción de contrahegemonía". Camacho y Menjivar, 1989, p.87

²⁷¹ "La intervención auspiciada por Estados Unidos en 1954...había destruido el más serio intento de construcción de un régimen democrático en el siglo". Aguilera, G., 1993a, p.51

²⁷² Organizaciones sindicales, desde el Frente Cristiano de Trabajadores de Guatemala, luego Federación Central de Trabajadores de Guatemala, en 1956, hasta el Frente Federativo Sindical (FFS), que revivía la Confederación Sindical de Guatemala (CONSIGUA), en 1978. También la Federación Campesina de Guatemala (FCG) en 1967 y la Federación Nacional de Comunidades Agrícolas e Indígenas (FENCAI), en 1973, entre otras. Además, sindicatos del transporte, de la banca y de otros sectores laborales. También la Federación Campesina de Guatemala (FCG) en 1967 y la Federación Nacional de Comunidades Agrícolas e Indígenas (FENCAI),

Paralelamente a esto, surgieron también una cantidad impresionante de organizaciones clandestinas ligadas a la extrema derecha.²⁷³

En Honduras, si bien se mantenía un rezago en cuanto al desarrollo económico modernizador de los otros países centroamericanos, los regímenes militares habían mostrado cierta sensibilidad con respecto a la fuerte organización campesina de los sesenta, cuya presión hacía los gobernantes superó con mucho la de las organizaciones sindicales.²⁷⁴

La existencia de tierras suficientes para la incipiente reforma agraria había permitido que la clase política -dentro de la especial vinculación existente entre los militares y los dos partidos tradicionales- comandara un estado sin los excesos represivos de sus vecinos, lo que sin duda influyó en la rapidez con que se controlaron los intentos guerrilleros de los ochenta.²⁷⁵

En El Salvador, luego del primer Congreso Campesino, en 1965, se fundaron la Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños (FECCAS) y la Federación Unitaria de Sindicatos Salvadoreños (FUSS). Un año antes había sido formado el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). Ya se verá más adelante la importancia de la huelga de los maestros de ANDES de 1968. Ante la creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), el sector empresarial creó la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

Pero es a partir de los setenta, que el desarrollo de la movilización popular adquirirá los rasgos definitivos que empalmarán con las diferentes "crisis" que hicieron explosión en los ochenta. En general se trató de fenómenos urbanos, aunque también se produjeron importantes movimientos de movilización campesina, con apropiaciones de tierras, particularmente en Honduras -desde la década anterior, como acaba de señalarse- y en El Salvador. Desde mediados de los setenta se habían producido cambios que implicaban formas nuevas de organización de proletarios agrícolas y campesinos prácticamente inexistentes desde los años treinta o desde la huelga bananera en Honduras (1954).

En las ciudades se trató sobre todo de la emergencia de movimientos de clases medias, en especial de mujeres y de pobladores de los suburbios, y como fenómeno

en 1973, entre otras. Cfr. Rojas Bolaños, 1993, p.121

²⁷³ Cfr. Aguilera y Romero, la dialéctica del terror, San José, EDUCA, 1981, pp.143-144. Tomado de Rojas Bolaños, *ibidem* p.122

²⁷⁴ En 1961 se había fundado el Comité Central de Unificación Campesina, luego Federación Nacional de Campesinos Hondureños (FENACH), y su paralela, la Federación Sindical de Trabajadores Norteros de Honduras (FESITRANH) y luego la Asociación Nacional de Campesinos Hondureños (ANACH). La Federación Central de Sindicatos de Trabajadores Libres de Honduras (FECESITLH) decretó una huelga general en 1965. En 1968 surgió la Federación Nacional de Trabajadores del Campo, luego Unión Nacional de Campesinos que luego formó la Confederación General de Trabajadores de Honduras, a inicios de los setenta. Otra huelga general fue decretada por la FESITRANH.

²⁷⁵ Especialmente el Frente Popular Revolucionario Lorenzo Zelaya y el Frente Morazanista de Liberación Nacional.

particular, del movimiento étnico, particularmente en Guatemala.²⁷⁶ A esto hay que añadir lo concerniente al movimiento religioso popular, vinculado en gran parte a las conclusiones de la Conferencia del CELAM en Medellín -1968- y a sectores del clero y del laicado católicos adscritos a diferentes corrientes de teología de la liberación. Esto fue particularmente importante en El Salvador, debido a la creación de centros de dirigencia campesina, vinculados a organizaciones del movimiento campesino. El fenómeno afectó también a algunos sectores del protestantismo.

Toda esta movilización se dio en medio de un fuerte debate ideológico, en el que sobresalieron las intensas discusiones al interior de la izquierda, sobre todo con respecto a la forma de concebir la relación entre los movimientos emergentes -que ejercían y reclamaban su propia autonomía- y las organizaciones sindicales y partidarias tradicionales. Parte del debate fue también la revisión de las causas de la derrota de las guerrillas en los años sesenta, la radicalización de los grupos estudiantiles y su vinculación con los movimientos populares, el resurgimiento de organizaciones campesinas y del proletariado rural, y la emergencia de comunidades cristianas de base.²⁷⁷

No es el propósito aquí detallar por países la gran variedad de expresiones del auge de los nuevos actores y proyectos sociales durante esta década, y su prolongación durante la siguiente, ya en plena "crisis" centroamericana, cuya referencia obligada eran los procesos revolucionarios en los países que se han señalado. Con el fin de evitar lo que pudiera parecerse a una catarata de siglas, a continuación se hará referencia solamente a algunos hechos de mayor importancia.

En Guatemala, las movilizaciones sociales continuaron, pese al recrudescimiento de la represión, sobre todo durante el gobierno del general Romeo Lucas García -en que se produjo la matanza de Panzós, la masacre de un centenar de indígenas- hecho que llevó hasta el paroxismo la situación de violaciones a los derechos humanos de esa administración. En ese año se formó el Comité de Unidad Campesina (CUC), primer sindicato indígena. La CUC organizó una huelga en los ingenios de la costa sur, logrando que se aceptaran muchas de sus reivindicaciones. Esto coincidió con el inicio del ingreso de población indígena a la guerrilla.

En la capital, las movilizaciones llevaron a una convocatoria a huelga general, que tuvieron visos de insurrección en ciertos sectores urbanos. La formación del Comité

²⁷⁶ En Nicaragua serán los grupos étnicos de la costa atlántica, especialmente los miskitos, a partir de los ochenta.

²⁷⁷ "Hay una serie de elementos que a nivel regional caracterizan el desarrollo del movimiento popular en este período (1970-1974): 1) Una intensa lucha ideológica en el interior de las fuerzas de izquierda... 2) Discusión, relacionada con la intensa lucha que, en forma podría decirse autónoma... surge en el seno de las capas medias... radicalizadas... 3) La radicalización del movimiento estudiantil universitario... 4) En la mayoría de los países... el renicio de la organización campesina y del proletariado rural... 5) La discusión sobre el papel que en el fracaso de la guerrilla de los años sesenta tenían los enfoques sobre el indígena-campesino... 6) La revalorización de las experiencias gestadas en la década anterior... en el seno de las comunidades cristianas de base". Camacho D., y Menjivar R., 1989, pp. 94-95

Nacional de Unidad Sindical, en 1976, que incluía a 65 sindicatos, precedió a la marcha de mineros de Ixtahuacán hacia la capital, al año siguiente, a lo cual siguió la huelga de empleados públicos en 1978 y la del transporte en 1979. El asesinato de los líderes socialdemócratas cerraba el espacio para salidas democrático- electorales a la grave situación prevaleciente.²⁷⁹

Las brutales represiones de ese período tuvieron su clímax con el incendio de la Embajada de España, en 1980.

En El Salvador, se había ido produciendo un cambio en la afiliación dentro del movimiento sindical oficialista, e incluso del grupo ligado al PCS, hacia nuevas federaciones (FESTIAYCES, FENASTRAS) ligadas a frentes de masas y a la ORIT (FESINCONSTANS) dentro de una recomposición del movimiento obrero, que llevó a la huelga de 1980, con características de huelga insurreccional.

Entre los sectores campesinos, FECCAS, organización cristiana, y UTC, ligada a una organización político militar, formarán la FTC, con el incremento de las tomas de tierras y de oficinas gubernamentales, que se fueron vinculando a los movimientos urbanos y estudiantiles de 1978 a 1980, y al surgimiento de AMES, un año antes. Esto llevó a la toma de la universidad por el ejército y a su ocupación por varios años, con un aumento en la represión y en los asesinatos políticos a partir de 1980.

Como ya se expresó, a partir de 1975 se habían formado bloques o frentes de masas, convergencia de movimientos de diferentes sectores, vinculados a organizaciones político militares, que observaban generalmente una concepción de vanguardia. Estos movimientos superaron rápidamente las reivindicaciones locales o específicas, convirtiéndolas en demandas nacionales, y aún regionales.

Huelga de la ANDES en El Salvador, en 1971; huelga magisterial y de los médicos, en 1972 en Guatemala; huelga contra la transnacional ALCOA, en Costa Rica, dirigida por el movimiento estudiantil, así como contra la EXMIBAL en Guatemala.

En Costa Rica, además, acciones reivindicativas del movimiento proletario bananero, ya desde finales de los sesenta, con apogeo en las tomas de tierra en Coto Sur, a inicios de los setenta.

En los ochenta el movimiento popular tuvo su mayor auge, con los paros en las compañías bananeras y en Bandeco, y las marchas de trabajadores hacia la capital en

²⁷⁹ Otras organizaciones de los setenta en Guatemala fueron: la Central Nacional de Trabajadores (CNT), la Federación Autónoma Sindical de Guatemala (FASQUA), el Frente Estudiantil Revolucionario Robin García (FERG), la Coordinadora de Empleados y Trabajadores del Estado (CETE), el Movimiento Nacional de Pobladores (MONAP), la Federación de Trabajadores de Guatemala (FTG) y la Coordinadora de Estudiantes de Educación Media (CEEM).

1982; movimiento de pobladores, barricadas y toma de caminos, marcha de campesinos de UPANACIONAL y cierre de carreteras, en 1983.

La huelga de 1980 en El Salvador, se empalmó con la ofensiva del FMLN del año siguiente. En este país y en Guatemala, la represión posterior obligó a los movimientos a la clandestinidad, y a la creación del Frente Popular 31 de enero en Guatemala.

En efecto, la respuesta que los ejércitos y las clases dirigentes dieron a tales formas de expresión en estos dos países fue contundente, utilizando todos los medios de violencia disponibles, incluido el terror.²⁷⁹ Las luchas adquirieron una dimensión inusitada, no sólo las militares sino las correspondientes a la vida política en general. Conflictos políticos o de tipo laboral y sindical, como las huelgas en empresas y gremios estatales, o en algunas importantes fábricas, incluso los movimientos estudiantiles, tomaron dimensiones de huelga general y de enfrentamiento político directo con el estado. La polarización llevó a los actores a hacer de toda reivindicación el inicio de un enfrentamiento con el sistema político como un todo.

Por parte de algunos actores externos, y de sectores dirigentes tradicionales, en efecto, se había buscado la instauración de "terceras fuerzas", no controladas por los movimientos radicales, ni afines a los sectores político-militares emergentes. El objetivo era lograr un modelo de "reconstitución democrática con desarrollo" - como en Costa Rica (Torres-Rivas, 1987) Con ese fin se había creado en Nicaragua en 1974 la Unión Democrática de Liberación (UDEL)²⁸⁰, liderada por Pedro Joaquín Chamorro. Años antes - 1970 - se había fundado el partido comunista, escindido del partido socialista, a la vez que el Comité de Acción y Unidad Sindical (CAUS) que le estaba vinculado. El sector empresarial formó el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP).

Dicho esfuerzo no logró sus principales objetivos, por lo menos en el sentido de aminorar la situación bélica en El Salvador y Nicaragua, aunque sí permitió las sucesivas "transiciones" electorales que se detallan en el siguiente capítulo. No hubo entonces negociación, puesto que el enfrentamiento se concibió como un juego de suma-cero. Las clases subalternas respondieron con desobediencia, no necesariamente de manera revolucionaria, pero sin poder ser contenidas, a veces ni por el terror.

²⁷⁹ Cfr. IEPALA, Tribunal Permanente de los Pueblos, Sesión Guatemala, Madrid, 1984; McClintock, M., *The American connection*, Third World Books, Londres, 1985. "El holocausto que tuvo lugar en Guatemala entre 1979-1984, pese a ser poco conocido, es probablemente uno de los procesos más graves y más generales de violación a los derechos humanos que se han registrado en América Latina". Ofensivas militares que combinaron tácticas de tierras arrasadas. Referencias y cita en Aguilera, G., 1993a, pp. 280 La UDEL estaba formada por el Partido Liberal Independiente (PLI), el Partido Social Cristiano (PSC), el Movimiento Liberal Constitucionalista (escindido del somocismo), Acción Nacional Conservadora, el partido socialista y dos centrales de trabajadores, la Central de Trabajadores de Nicaragua y la independiente Confederación General de Trabajadores.

La época hacía difícil lograr una superación de la desconfianza mutua entre los sectores políticos tradicionales -aún los partidos de oposición- y los nuevos actores que emergían con fuerza, recelosos de viejas alianzas e incluso de las traiciones del pasado. Esta desconfianza adquirió una nueva dimensión después de la victoria de los sandinistas en Nicaragua, la cual mostraba que era posible el acceso directo al poder, sin la decisiva colaboración de fuerzas políticas tradicionales.

En este país, en torno al gobierno revolucionario se fueron creando nuevas organizaciones, con una concepción de "democracia participativa-corporativa" (Figueroa, 1993) sin precedentes en el área, que era percibida tanto como expresión de apoyo popular al régimen, como de amenaza a quienes se le iban oponiendo.²⁸¹

La organización de los sectores populares continuó durante los ochenta. En Honduras se crearon, a partir de 1982 diversas organizaciones populares, y en 1986 el Consejo Nacional Obrero y Campesino de Honduras (CONOCH).²⁸² En El Salvador, dichos sectores comenzaron a agruparse a partir de 1984, dentro de un conjunto de organizaciones sin precedente.²⁸³ En Guatemala, a partir de 1986, la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP), y la Asociación Nacional de Campesinos por tierras (ANACAMPRO). En Costa Rica se había formado en 1987 el Consejo Permanente de Trabajadores (CPT) y entre 1986-1987, marchas de campesinos hacia la ciudad.²⁸⁴

El emperoramiento de la situación económica y el intento de corrección, vía políticas neoliberales se mantuvo como factor decisivo durante toda la década de los ochenta, como factor decisivo, manteniendo incólumes las decisiones macroeconómicas

²⁸¹ Además de las organizaciones de tipo militar, como el Ejército Popular Sandinista y la Policía Sandinista, organizaciones de carácter gremial, como la Central Sandinista de Trabajadores (CST), la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), la Asociación de Mujeres Nicaragüenses Luisa Amanda Espinoza (AMLAE), la Juventud Sandinista 19 de Julio, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) y los Comités de Defensa Sandinista (CDS)

²⁸² En particular la Federación Unitaria de Trabajadores de Honduras (FUTH), el Frente Nacional de Unidad Campesina ((FUNACAMH), el Frente de Unidad Magisterial Hondureño (IFUMH), el Frente Central de Defensa de los Intereses Comunales de Honduras (FRECEDEC), y el Bloque Coordinador de Patronatos (BLOCOPAL), entre otros. Estos organismos fundaron el Frente de Unidad Popular 25 de junio (FUP-25) que luego devino en Comité Coordinador de Organizaciones Populares (CCOP), al que se sumaron el Comité Hondureño para la Defensa de los derechos humanos de Honduras (CODEH) y el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos (COFADEH).

²⁸³ En particular la Confederación de Asociaciones Cooperativas de El Salvador (COACES), la Asociación Nacional de Campesinos y la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias. También el Movimiento Unitario de Sindicatos y Gremios (MUSYGES) y el Consejo Coordinador de Trabajadores Estatales y Municipales (CCTEM). Al año siguiente el Comité Primero de Mayo, el Comité Cristiano de Refugiados y Población Desplazada de El Salvador (CRYUDES) y en 1986 la Unidad Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS). De la parte oficial, el UNDC, Unidad Nacional Obrero Campesina. Además, se formó el Comité de Desocupados y Despedidos (CODYDES) y COMADRES y CODEFAM, agrupaciones de madres de desaparecidos por motivos políticos.

²⁸⁴ El desarrollo industrial de los sesenta y la expansión del empleo en el sector público habían favorecido el desarrollo de la organización sindical ya desde los sesenta. Además de la Confederación General de Trabajadores Costarricenses (CGTC), de tendencia comunista (1953) y la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), que en 1966 había reemplazado a la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, se formó la Federación de Obreros y Campesinos Cristianos Costarricenses, en 1964, afiliada a la CIAT. "Entre 1972 y 1979 ocurrieron ochenta y cinco huelgas, el 55% de ellas en el sector privado". Rojas Bolaños, 1993, pp. 139 y 156

regionales, determinando también la suerte de muchas alianzas y de diversos proyectos políticos.

Sin embargo, los momentos decisivos de aceleración y de desactivación de la crisis no concordaron necesariamente con la aplicación de tales medidas. Los factores determinantes fueron políticos -la amenaza a todo un sistema tradicional de dominación y el desafío ejercido por los nuevos actores y las nuevas formas de acceso y de ejercicio del poder-.

Las fracciones oligárquicas tuvieron, sin embargo, un fuerte retroceso, si bien conservaron gran parte de su poder económico. Parecía perderse las formas políticas concretadas desde los cuarenta en varios países del istmo, el tránsito de dictaduras oligárquicas a democracias "burguesas", que sin embargo, no había podido prevenir las polaridades del esquema económico prevaleciente. El estado que entró en crisis, en general, era un estado no moderno, en gran parte oligárquico, en algunos casos con un ejercicio de autoridad de ribetes despóticos.

Esto, aunado al entorno geopolítico, dentro del cual los factores antes mencionados tomaron una dimensión inusitada, hizo percibir los hechos en un marco de extrema peligrosidad. El sistema en su conjunto se vio amenazado, y en parte tuvo rupturas decisivas, sin repeticiones mecánicas en los diferentes países del área.

Fue en El Salvador, sin embargo, en donde las movilizaciones populares y el accionar del movimiento insurgente tuvo la mayor intensidad durante toda la década. Para 1989 la guerrilla controlaba, además de las zonas rurales en donde se había implantado, una tercera parte de la capital, en momentos en que la represión gubernamental respondía con bombardeos en la periferia de la capital y el asesinato de los sacerdotes jesuitas y dos de sus empleadas en noviembre de ese año.

5.3.- El punto crítico: La vía de las armas

El punto central de referencia, en torno al cual giró gran parte de la percepción de la crisis fue la revolución sandinista. Las revoluciones han sido fenómenos poco frecuentes, y el estallamiento del régimen dictatorial somocista fue percibido como la apertura de una nueva vía de cambios políticos, y no sólo para Nicaragua.²⁹⁵

²⁹⁵ "Las revoluciones centroamericanas se inscriben en la etapa más reciente del proceso de cambio estructural de la región, cuyos inicios suelen ubicarse a principios de la década de los cincuenta; su gestación abarca por lo tanto las tres "décadas de oro" del desarrollo económico mundial y su ciclo se extiende a lo largo de todo el lapso de la guerra fría. La rápida y amplia transformación de Centroamérica impulsada por la modernización capitalista alteró las condiciones de vida de amplios sectores de población; les privó de su inserción social tradicional sin ofrecerles una nueva". Vilas, 1994, p.4

La fractura de un régimen que sumaba a su carácter dictatorial el hecho de funcionar como gendarme regional era una advertencia a las clases políticas de los demás países. Por un lado, de que las condiciones macroeconómicas habían llegado a un punto de no retorno, y por otro, que las características subjetivas habían producido modificaciones sustanciales en la conciencia de amplios sectores de población. El debate planteado a la hora de definir las causas del éxito revolucionario combinarán desde entonces un conjunto vasto de factores al interior de esas dos coordinadas.

No toda crisis engendra una situación revolucionaria. A la desorganización de los controladores tradicionales debe corresponder un nivel de maduración de grupos y clases provistos de medios e ideología suficientes. Esto se conjugó en Centroamérica, en un momento -finales de los setenta- en que no había ya consenso suficiente a nivel internacional para salidas represivas. Se conjugó para el caso nicaragüense, mas no se dio de manera similar en los otros dos países con situaciones de insurgencia armada.

Dentro del seno de la tradición socialista, es clásico el debate sobre las revoluciones sociales ocurridas en países periféricos en el siglo XX, y sus variaciones con respecto al pensamiento marxiano. En América Latina, las revoluciones cubana y nicaragüense provocarán, entre otras cosas, una ampliación del debate, a partir del hecho empírico de los triunfos revolucionarios en países atrasados.²⁰⁶

Parte de la discusión se centró en la viabilidad de esos intentos, en tanto la radicalidad de los planteamientos de sus vanguardias violentaban de cierto modo condiciones objetivas de producción o de relaciones sociales dentro de los marcos y estructuras capitalistas en que se producían. La tesis marxiana del socialismo, como período de transición hacia el comunismo se convertía, en estas sociedades, en un problema de transición a la transición.²⁰⁷

Este asunto permaneció como foco central en la percepción de la crisis centroamericana. En dos sentidos: si la revolución sandinista se configuraba en torno al modelo de la revolución cubana, en el supuesto de que esta última había generado

²⁰⁶ Revolución en Nicaragua, revueltas sociales en Guatemala y El Salvador. "Revolutas nacionales" en estos dos países, según la acepción de Booth (1981) y Walton (1984) en tanto luchas "prolongadas, intermitentemente violentas; y de alcance más que local" con grandes movilizaciones de clases y grupos de status, demandantes de una soberanía competitiva a la del Estado del que reciben respuesta con el fin de modificar el poder político y social (Walton). Para estos autores un concepto de mayor amplitud que el de revolución, por las transformaciones estatales que provoca. El enfoque es contrario al de Anderson, que ve en la revolución un proceso rápido de "derrocamiento político desde abajo del orden estatal, y su reemplazo por otro". Aceleración de los tiempos en un "proceso puntual, no permanente" con un comienzo determinado y un final fuito, determinados por la presencia y ruptura del aparato de estado. Booth enfatiza la cuestión de la conquista del poder por la vía armada. Citas tomadas de Vilas, 1994, pp. 32-35

²⁰⁷ "Transición al socialismo... propia de las revoluciones sociales en sociedades atrasadas, (teniendo) que ver, fundamentalmente, con la creación de las condiciones socioeconómicas y político-ideológicas para el socialismo, si se quiere, la transición a la transición" Vilas, Carlos, op.cit p.

un régimen socialista. En segundo lugar, si la revolución sandinista se orientaba hacia el polo socialista del marco estratégico bipolar, afectándose así -en un lugar de extrema sensibilidad geopolítica- el delicado equilibrio existente en el período de la Guerra Fría.

La respuesta afirmativa de estos dos enunciados, por parte del gobierno de los Estados Unidos y de sus aliados dentro del área, sólo admitía una consecuencia: la contención, e incluso la reversión del proceso nicaraguense. Otros actores, en particular los gobiernos de Contadora, y algunos de los centroamericanos en la segunda parte de Esquipulas II, así como la CEE y las internacionales de partidos políticos, se inclinaron por la negativa, señalando la complejidad de la cuestión y la dificultad de enmarcar la crisis dentro de un marco tan simplistamente bipolar.

De todas maneras, la percepción de la crisis estuvo sobredeterminada y sobredimensionada geopolíticamente. La desactivación de la crisis, a finales de los noventa, ponderará de manera no prevista estas hipótesis.

Tanto Contadora como Esquipulas "obviarán" el aspecto geopolítico de la crisis. Contadora, centrándose en propuestas de resolución de asuntos de seguridad que pudieran ser aceptables para los cinco gobiernos. Esquipulas, poniendo en el tema democrático la desactivación de la guerra y de la solución de los conflictos. Si bien la democracia supone soberanía nacional, dentro de la visión geopolítica existente entonces, el nacionalismo podría supeditarse a una negociación de equilibrio de fuerzas políticas.

Al final llegó a predominar la solución democrática, expresada por la autonomía relativa de lo electoral, el mantenimiento del status geopolítico tradicional y consistentemente, el mantenimiento de una cierta tutela militar -disminuida, ciertamente- que controlaría más discretamente el panorama poscrisis.

Militares y gobernantes civiles hondureños, cohesionaron una presencia sin precedentes del ejército norteamericano dentro del país, revelada en el monto de asistencia militar, la creación del Centro Regional de Entrenamiento Militar (CREM), las maniobras militares periódicas entre los dos ejércitos, el establecimiento de bases militares, y la tolerancia hacia la presencia de la Contra nicaraguense en su territorio.²⁸⁸

También para Costa Rica la década de los ochenta constituyó una época de profundos cambios en el papel que el país jugaba dentro del arbitraje de conflictos regionales. Se produjo una singular transformación, de mediador en los conflictos gubernos de

²⁸⁸ Se calcula en 90.000 el número de efectivos militares norteamericanos que participaron en ejercicios militares durante la crisis. Cfr. Despeda, M. y NARMIC, La guerra en Centroamérica, Guía a la escalada de los Estados Unidos, American Friends Service Committee, 1983, en Aguilar, 1993a, p. 157

Daniel Oduber y Rodrigo Carazo- a parte integrante de los mismos, particularmente durante la administración de Luis A. Monge.²⁸⁹

Partícipe de la conflictiva estructural centroamericana, en Costa Rica se efectuaron cambios inéditos en su estructura de defensa y en sus políticas de no alineamiento. Bajo una cobertura de neutralidad, el territorio nacional fue utilizado como base de operaciones y apoyo a la Contra nicaragüense, dentro de una estrategia bélica multinacional. En la segunda mitad de la década esta posición se rectificó durante el gobierno de Oscar Arias, gobierno que adquirió un protagonismo destacado en la solución negociada de los conflictos, con un mayor nivel de autonomía en sus actuaciones.

Los procesos de negociación que se analizan en el siguiente capítulo, sin pretender ni lograr resolver la crisis, ayudaron a encontrar un camino de "salida" al menos para los problemas más urgentes. Acontecimientos importantes a nivel regional y mundial proporcionaron el marco de desactivación del conflicto, en sus dimensiones políticas y de seguridad.

6. La crisis: ¿hacia una salida democrática?

6.1. Democracia y cultura democrática.

El funcionamiento de la democracia en Centroamérica, en cualquiera de las acepciones que se dé al término, ha sido esporádico. La excepción de Costa Rica, por las razones que se expusieron, vendría a confirmar el aserto. También el de algunos períodos históricos importantes, como la década 1944-1954 en Guatemala y los momentos en los demás países señalados en las páginas anteriores.

Desde finales del siglo XIX, diversos arreglos institucionales hicieron que el poder se compartiera entre castas o caudillos militares, y ciertos sectores de las élites. De múltiples formas, el ejército -primero como cuna de los principales actores, y luego como institución- tuteló el funcionamiento de las administraciones y la corta estancia de grupos de civiles en el gobierno, instaurando regímenes que podrían denominarse "dictablandas" o "democraduras".²⁹⁰

Amplios segmentos de la población -de forma más o menos permanente, como los grupos étnicos, ciertos sectores rurales o de estratos económicamente bajos- fueron mantenidos ajenos prácticamente a toda forma de participación política, la cual, por otro lado, fue expresamente vedada a los grupos con orientación izquierdista o

²⁸⁹ Cfr. Páez Montalbán, Rodrigo, "Alcances y limitaciones de una política de gobierno. Los avatares de la política de neutralidad costarricense en el gobierno de Luis A. Monge". Mimeo, México, FCPySUNAM, 1987

²⁹⁰ La expresión en O'Donnell, G., Schmitter, P. 1988

deklaradamente socialista, que comenzaron a aparecer en algunos de estos países desde finales de los años veinte. En general, la participación se redujo a acudir a los procesos electorales a que periódicamente se convocaba a la población.

El ejercicio real del poder en Centroamérica ha corrido paralelo a una difícil e incompleta construcción del estado nacional, lejano en muchos periodos a los presupuestos de un estado de derecho, o en tanto gobierno representativo, fundamentos de las principales concepciones clásicas de democracia. Tal ejercicio se ha reflejado, en Centroamérica, en la escasa proporción de ciudadanos con derechos civiles vigentes y real participación en el juego político.

Históricamente, por tanto, el ejercicio democrático no ha formado parte sustancial de la cultura y las prácticas políticas en el área. Solamente en Costa Rica, desde finales del siglo pasado y de manera destacada desde 1948, y en menor medida en Honduras, con las características que antes se señalaron, han aparecido el desarrollo o los vestigios de tal cultura. Tal sustrato, considerado como parte esencial de un ejercicio democrático -en particular en la visión "pluralista"- estuvo ausente en los países que en las negociaciones que se analizarán en el próximo capítulo serán denominados "portadores de graves divisiones dentro de su sociedad", países en los que se produjeron problemas de enfrentamiento bélico interno durante esa década.

Hasta 1979 el problema no pareció constituir el centro de las preocupaciones de las élites, ni de la comunidad internacional, ni tampoco el núcleo de las luchas y demandas populares que desde mediados de la década anterior aparecieron con fuerza en algunos países del istmo.

Dentro de este marco, el embate revolucionario al estado que se produce a finales de la década de los setenta, el hecho de una revolución devenga gobierno, las posibilidades de que esa situación pudiera repetirse en otros países, provocó una crisis percibida como crisis "global", tanto por los detentadores del poder, como por sus detractores.

A falta de cultura democrática, una vez ensayada la salida militar, las ventajas de una salida democrática aparecieron como factores de negociación para las partes en conflicto.

6.2. Un ejercicio democrático, pactado y tutelado.

Las reiteradas políticas de "promoción a la democracia" -en las diferentes versiones en que fueron ensayadas en Centroamérica- fallaron a finales de los setenta. Las negociaciones para que se evitara el inminente estallido revolucionario en Nicaragua no tuvieron éxito. Tampoco lo habían tenido las elecciones salvadoreñas de 1972 y

1977, consideradas por los actores excluidos de tales procesos como la última oportunidad de una salida política al conflicto en ese país.

La derrota del ejército nicaragüense, y sus efectos para el flanco geopolítico en la región precedieron a una nueva versión de "promoción a la democracia" que aparece con la era Reagan, como elemento de contención, dentro de la política de doble carril de esa administración. Los procesos de transición que se desarrollaron en el área quedaron incluidos, o al menos referidos, al esquema de "guerra de baja intensidad".

Por diversas razones, el planteamiento convino también a algunos de los ejércitos y a parte de las élites tradicionales. Este proceso, que en Honduras se había adelantado, tomó cuerpo en Guatemala, y con mayor dificultad, en El Salvador. Como se explicará en el siguiente capítulo, se celebraron elecciones en esos tres países, con la participación de fuerzas políticas tradicionales y sus partidos, y la exclusión de otros actores, especialmente los que tenían algún tipo de vinculación con los movimientos insurgentes.

El establecimiento de gobiernos civiles como resultado de procesos electorales no implicó, sobre todo en Guatemala y El Salvador, que las élites negociaran la delimitación y regulación de la injerencia de los militares en la vida política de esos países. El fenómeno de la guerra se adujo como razón suficiente para tal situación. El establecimiento de tales gobiernos, luego de procesos electorales que muchos de los actores externos e internos calificaron como técnicamente inobjetables, llevó a otros actores a considerarlos como democracias de fachada (Guatemala) o tuteladas (El Salvador) o democracias de continuidad (Honduras), democracias todas de baja intensidad.²⁹¹

La legitimidad de las elecciones en Guatemala y El Salvador no fue reconocida por sus respectivas insurgencias, excluidas del proceso. El resultado de las elecciones nicaragüenses de 1984 - que el gobierno de ese país consideró como una legitimación electoral del triunfo revolucionario de 1979 - no fueron calificadas de la misma forma por el gobierno de los Estados Unidos, ni por algunos de los regímenes centroamericanos, como tampoco por sectores de la oposición interna y en el exterior.

6.3. Un nuevo imaginario político. De la revolución como manifestación de crisis general a la universal demanda democrática.

La crisis centroamericana no fue percibida inicialmente como una crisis democrática, ni sus causas relacionadas con efectos de carencias de ese tipo. Sus elementos principales no siempre fueron referidos a las fallas democráticas en los sistemas

²⁹¹ Cfr. Solórzano Martínez, Mario, 1983; Vilas, Carlos, 1990; Torres-Rivas, Edelberto, 1993

políticos de cuatro países centroamericanos ni, dentro de una visión más radical, a la ausencia de democracia de los mismos.

La crisis fue referida más bien a la progresiva acumulación de viejos problemas estructurales, al fracaso en los esquemas económicos regionales, a los efectos de las sucesivas crisis en los procesos de modernización capitalista en los países de la periferia. Al empeorar esta situación, y agudizarse sus efectos sociales, habrían caído las viejas alianzas entre los sectores dominantes y los grupos que sucesivamente habían sido incluidos en los esquemas económicos durante las décadas previas. Las anteriores mediaciones -en particular las efectuadas por los partidos políticos tradicionales- parecían haber caducado.

Al aparecer los nuevos actores, y al comprobarse su vinculación, real o potencial, con los movimientos insurreccionales, se ensayó una salida en términos de seguridad. La percepción de los grupos dominantes, fuertemente influida por consideraciones geopolíticas, no permitió salidas políticas no tradicionales. Algunos estados centroamericanos se convirtieron en estados contrainsurgentes, eminentemente represores frente a toda propuesta de reforma social o todo signo de presión popular.

Por otro lado, para quienes creyeron y ensayaron una salida revolucionaria, las medidas políticas debían subordinarse a los términos de un juego en donde predominaban los factores de fuerza. De esta manera, la guerra tuvo su primacía a todo lo largo de la década.

Algunos procesos negociadores, en particular el de Contadora, construyeron una propuesta política centrada en la aceptación de diferentes formas de organización política, que resolviera los asuntos de seguridad -como se verá en el siguiente capítulo- esquema que, sin embargo, no logró sus principales objetivos. La salida se buscó por otro lado. Si la crisis no era asunto de democracia, tal vez la salida sí podía serlo. Para eso, el tema democracia pasó a ser uno de los núcleos centrales de la negociación de Esquipulas, y una apuesta central en sus propuestas y negociaciones.

En realidad, la crisis centroamericana giró principalmente en torno a los procesos revolucionarios en Nicaragua y en El Salvador. El acceso a una praxis política no convencional por parte de los nuevos actores constituyó el principal detonante de la misma. Para quienes adversaban las nuevas situaciones, el efecto de una revolución triunfante debía ser desmovilizado y revertido.

El proceso revolucionario nicaragüense no pudo conservar o incrementar las fuerzas tan diversas que se conjuntaron para hacer caer la dictadura. Logrado ese objetivo, la definición de la naturaleza y de los propósitos posteriores del régimen que se estaba instaurando fue generando un creciente conflicto. El esquema de "democracia popular" de los sandinistas se presentaba como algo diferente de la democracia liberal, dentro

de un marco de cambio estructural de la organización estatal dirigido por el nuevo "sujeto" revolucionario.

Dentro del período de Guerra fría predominante, tales propósitos no parecieron prestarse a la negociación. Como se verá en el siguiente capítulo, Contadora ensayó una salida política, dentro de una postura de aceptación plural de diferentes sistemas políticos en Centroamérica. Esquipulas -también una negociación entre gobiernos- propuso más tarde la conversión de las insurgencias en fuerzas políticas, dentro de los marcos, más o menos modificados, de la legislación electoral vigente.

El período de la guerra en El Salvador fue considerado como un juego de suma-cero, tanto en los momentos preinsurreccionales como a lo largo de la década. Sólo podía haber un ganador. Cuando fue percibido que no habría ninguna victoria absoluta de alguno de los bandos, y a causa del desgaste que el conflicto bélico había generado en todos los campos, se empezó un proceso de negociación, cuya inevitabilidad coincidió con los cambios en el ámbito internacional y regional de finales de los ochenta y principios de los noventa.

No habiendo ningún vencedor absoluto, ambos contendientes optaron por negociar una paz inevitable. El ejército depuró sus mandos y la guerrilla se desarmó, si bien elementos de ambos contingentes pudieron participar como miembros de un ejército unificado. En el proceso electoral que seguiría participaron todas las fuerzas políticas, incluida la ex-guerrilla convertida en partido.

Como tales, las negociaciones salvadoreñas van más allá de Contadora y de Esquipulas, objeto de este estudio, aunque, por supuesto, anclan sus raíces en tales procesos. Su culminación, en los acuerdos de Chapultepec -1992- incluyó, además del tema democracia, aspectos más básicos -modificaciones constitucionales, derechos humanos, reducción y depuración del ejército, reparto agrario, etc.- algunos considerados de urgencia extrema, dentro de una agenda de recomposición del país inédita en Centroamérica para tal tipo de negociaciones.

Paradójicamente, la realidad y el costo de la guerra, y el consenso generado en torno a la necesidad de la paz hizo que un sector importante de las élites centroamericanas, como también de los movimientos en armas, consideraran a la democracia -tanto si había sido percibida como propuesta insuficiente o como solución a la crisis- un núcleo central del debate o de las negociaciones que se establecerán desde entonces, que llevará a soluciones negociadas a finales de la década.

Lo importante se centró en hallar un buen método que regulara la inclusión de algunos de los actores políticos emergentes dentro de un esquema de participación formal, menos vinculado a las temáticas inherentes a ciertas propuestas de democratización de la sociedad.

La construcción de una cultura de paz fue supliendo la falta de una cultura democrática. Dentro de este tránsito, la democracia, como elemento de negociación centrado en la definición del quién gobierna, descentró el problema alejándolo de las exigencias de cambios profundos en los sistemas políticos prevalecientes y en la modificación de sus supuestos estructurales.

IV. CAPITULO III. DEMOCRACIA Y NEGOCIACION.

Este último capítulo tiene por objeto el análisis de dos de los principales procesos de negociación regional que se efectuaron en Centroamérica en la década que abarca este estudio. Fueron dos procesos sucesivos, en tanto Contadora cubrió principalmente el periodo 1983-1986, año este último en que se celebró Esquipulas I, pero que, sin embargo, presentan características muy particulares, que pueden diferenciarlos claramente.

Hubo una continuidad en algunos aspectos, señaladamente en la primera etapa de Esquipulas, pero también una ruptura, como se tratará de comprobar. El cambio sustancial -en esta hipótesis- es la consideración e importancia con que se trató el tema democrático en ambas negociaciones, en el sentido específico en que figuró en ellas, como marco para la negociación, o como condicionante de aspectos que se resistieron a cambiar por otros medios.

Ambos procesos fueron considerados -en sus momentos- como única opción posible de resolución política del conflicto regional. Ambos visualizaron una crisis global, que sin embargo podía ser contenida o resuelta dentro de esos mismos límites regionales. Ninguno de los dos logró la firma de un esquema de seguridad regional, con base en un balance razonable de fuerzas aceptado por todos.

En efecto, tal esquema constituyó el marco de fondo que impidió el logro de acuerdos en esa materia por parte de los cinco gobiernos de que aquí se trata. Tampoco los actores "con vínculos e intereses en la región" -como se llamará en primer lugar a los gobiernos de los Estados Unidos y de Cuba, y más tarde al de la Unión Soviética- ni las fuerzas de oposición en armas, se sintieron obligados a aceptar las propuestas sobre seguridad emanadas de los procesos negociadores.

¿Cómo fue posible, sin embargo, que para finales de la década se llegara a una paz negociada en la región? En ese momento, algunas de las propuestas previamente desechadas habrían encontrado una aplicación en la práctica.

Contadora basó su actividad en un planteamiento centrado en el reconocimiento mutuo entre los cinco gobiernos del istmo, con un concepto de legitimidad basado en la aceptación de diferentes modelos de organización política. En sus inicios, Esquipulas hizo del reconocimiento de la mutua legitimidad un escollo, pero luego avanzó dentro de consideraciones más pragmáticas, proponiendo acuerdos a cumplir de manera simétrica y simultánea.

Contadora había obviado el tema democrático -no obstante su rica retórica al respecto- reduciendo sus consideraciones políticas al reforzamiento de la institucionalidad en cada uno de los países, que de esa manera aceptarían formas plurales de organización

política. A la larga, Esquipulas aceptará este esquema, sin requerimientos suplementarios a la legalidad existente, sino de funcionalidad de los regímenes, pero añadiendo el énfasis en cuestiones de tipo electoral, dentro de un marco de democratización de algunos aspectos importantes e incluso lacerantes en las respectivas sociedades.

Dentro de esta racionalidad, lo democrático, entendido sobre todo como el cumplimiento de compromisos de tipo electoral, se fue planteando con una relación de medio a fin, con respecto a la paz, o a los asuntos de seguridad. Este descentramiento de la crisis agilizó el proceso negociador. Ya no fue más la crisis centroamericana, sino el problema de dos o tres países.

La celebración de los procesos electorales -con su propia autonomía- fue destrabando aspectos importantes de la crisis, no obstante la fragilidad en los requerimientos de funcionamiento democrático supuestos para tal ejercicio. La modificación del campo geopolítico, por otro lado -en gran parte ajena al acontecer regional- hizo el resto.

En este capítulo se verán antecedentes, actores, elementos, concepciones y objetivos de ambas negociaciones, así como los principales obstáculos con que se enfrentaron ambos procesos.

Al final del mismo, y previo un planteamiento general sobre las características y enfoques de los procesos de "transición" democrática, se analizarán los casos de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, refiriendo sus resultados -en particular el establecimiento de regímenes civiles como resultado de procesos electorales- con los presupuestos y las acciones de las dos negociaciones regionales.

Los resultados y realizaciones, tanto de Contadora como de Esquipulas son, por muchos conceptos, parte esencial de la historia reciente centroamericana, y fundamento de muchos de los cambios políticos más sobresalientes de la Centroamérica de fines de siglo.

1. Negociación desde los bordes del área.

1.1 El proceso de Contadora.

El proceso de Contadora lleva el nombre de la isla panameña desde donde partió la iniciativa, durante la reunión de cancilleres de cuatro países latinoamericanos: Colombia, México, Venezuela y el país anfitrión, el 9 de enero de 1983. El núcleo inicial de Contadora lo constituyó la percepción de una fuerte crisis en el istmo, agravada por la presencia de elementos foráneos, con posibilidades de inscripción dentro del marco geopolítico bipolar y cuyos efectos podían extenderse peligrosamente a toda la región latinoamericana. Para solucionar tal crisis, se propuso el marco adecuado: la

"confraternidad, solidaridad y recíproca comprensión" que ha vinculado tradicionalmente a los pueblos y gobiernos centroamericanos con los de los cuatro países convocantes.

Los motivos para tal acción eran, por tanto, "el complejo panorama existente en América Central, así como los procesos políticos que se llevan a cabo en el área, su interrelación y sus consecuencias para la estabilidad y la paz en la región", los cuales podrían dar lugar a la "injerencia foránea, directa o indirecta" en los conflictos del área. En el documento final de la reunión, los cancilleres manifestaban "la necesidad de intensificar el diálogo a nivel latinoamericano como medio eficaz para enfrentar los problemas...que comprometan la paz, la democracia, la estabilidad y el desarrollo de los pueblos del continente". Expresaban "su profunda preocupación por la injerencia foránea...(advirtiendo) que resulta altamente indeseable inscribir dichos conflictos en el contexto de la confrontación Este-Oeste".

El temor que también movía a los cancilleres era el "peligro de un conflicto generalizado que se extienda a toda la región". Al final del documento enunciaban el marco de los principios en que debía moverse la acción de cooperación propuesta (autodeterminación, no intervención) así como algunas medidas de tipo económico y financiero que podrían contribuir a tal fin, como por ejemplo el Programa de Cooperación energética, establecido por México y Venezuela, conocido como el Pacto de San José, y el de Cooperación Financiera, propuesto por Colombia.²⁹²

La evocación de la confraternidad latinoamericana no sólo hacía posible la gestión de Contadora, sino que permitía que su actividad no fuera considerada como "elemento foráneo" a los asuntos del istmo puesto que, por otro lado, el conflicto en el área podía afectar su propia seguridad. En una declaración conjunta, dos de los presidentes de los países mediadores reconocieron "que la paz en el área representa un interés vital para la seguridad de México y de Colombia".²⁹³ La crisis centroamericana era percibida como asunto que atañía vitalmente a la seguridad de los países que bordeaban el área.

- Antecedentes de Contadora

Contadora, sin embargo, no puede ser considerada como la primera iniciativa negociadora de la crisis regional. Previamente, a finales de la administración del presidente Carter, ésta preparaba un plan de seis puntos para resolver la crisis

²⁹² Comunicado conjunto emitido en la Isla Contadora, República de Panamá, por los ministros de Relaciones Exteriores de Panamá, Colombia, México y Venezuela, 9 de enero de 1983. Flores Olea, Víctor, Ed. 1988 pp. 361-364 Los documentos de Contadora se referirán en adelante como Relación de Contadora (investigación de Mónica Ortiz Taboada, FCE, México, 1988)

²⁹³ Declaración conjunta de los presidentes de México, Miguel de la Madrid y de Colombia, Belisario Betancur, Cozumel, México, 9 de abril de 1983. Relación de Contadora, p.26

salvadoreña.²⁹⁴ Esto, no obstante el plan del Pentágono para una intervención militar directa en Nicaragua, dentro de la política de "doble carril" de los Estados Unidos. El plan de la administración Carter era contemporáneo al que fue llevado por el general panameño Omar Torrijos al Congreso de la Internacional Socialista, en noviembre de 1980, luego de conversaciones con los gobiernos de México, Costa Rica y Venezuela.

Ambas iniciativas aprovechaban el espacio abierto por el golpe de estado producido en El Salvador en octubre de 1979, antes de la ofensiva guerrillera del FMLN en ese país y de la llegada al poder de la administración de Ronald Reagan. Torrijos insistirá más adelante presentando un plan regional de diez puntos, para los países centroamericanos, además de Panamá, Grenada, Guyana y Cuba, plan que fue rechazado por la administración Reagan, sobre todo porque incluía una propuesta de negociación política del conflicto salvadoreño.

La declaración franco-mexicana para El Salvador, del 28 de agosto de 1981, sin embargo, fue la que causó un mayor impacto regional, en cuanto propuesta de negociación diplomática que reconocía como "fuerza política representativa" a la alianza del FMLN-FDR, lo que hizo que la mayor parte de los países de la región - y no sólo las dictaduras militares entonces existentes- se alinearan con la contraofensiva diplomática estadounidense. La declaración fue rechazada, entre otros, por Venezuela y Colombia, futuros fundadores del Grupo de Contadora.²⁹⁵

En julio de 1981, México, de nueva cuenta, esta vez junto con Canadá y Venezuela, presentó un plan de recuperación económica para la región, en una reunión efectuada en Nassau, Bahamas, iniciativa que no tuvo mayor éxito. Los propósitos eran establecer un plan de cooperación socio-económica. La iniciativa no siguió su curso, pero se continuó como proyecto norteamericano, con apego a los principios ideológicos de la nueva administración norteamericana, en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, durante el primer gobierno de Ronald Reagan.

En febrero de 1982 el gobierno de José López Portillo presentó un Plan de Paz, con sugerencias de diálogo entre Estados Unidos, Cuba y Nicaragua, así como de negociación en El Salvador.

El 16 de septiembre de 1982, México y Venezuela presentaron otra iniciativa proponiendo una negociación a los gobiernos de los Estados Unidos, Honduras y

²⁹⁴ "Cuando un equipo del presidente Carter - al mismo tiempo que se preparaba en Washington la política del doble carril e incluso el Pentágono diseñaba un plan de eventual intervención en Nicaragua - elaboró un programa de seis puntos que ofrecía una solución negociada para la crisis de El Salvador, casi todos los países del área lo acogieron con interés. El plan consistía en: 1) disolución y/o reconversión de las fuerzas de seguridad, 2) reestructuración del Ejército, incorporando en éste fuerzas insurgentes, 3) reformulación de la Junta de Gobierno, incluyendo al FDR, 4) programas de reformas socioeconómicas y de no alineamiento, 5) reasentamiento campesino en áreas des pobladas de otros países para disminuir la presión demográfica, 6) elecciones democráticas a plazo fijo y con supervisión internacional" Gomáriz, Enrique, Ed., 1988, p.37

²⁹⁵ Declaración franco-mexicana sobre El Salvador, ECA, San Salvador, No. 395, septiembre de 1981

Nicaragua, centrada principalmente en la reducción de fuerzas militares en estos dos últimos países.

El FSLN hizo una propuesta de paz regional, presentada en la reunión de la COPPAL en Managua, en febrero de 1982, que incluía un patrullaje conjunto en sus fronteras, como también negociaciones bilaterales con los Estados Unidos. Este plan coincidió en el tiempo con el del presidente mexicano José López Portillo. De hecho, en lo relativo a El Salvador, retomaba puntos claves de la Declaración franco-mexicana sobre ese país.

También el FDR salvadoreño planteó en octubre de 1982 iniciar negociaciones sin condiciones previas con el gobierno de su país. A partir de estos planteamientos, se realizaron los encuentros de La Palma y Ayagualo, convocados por el gobierno de ese país, pero muy pronto el proceso quedó estancado. El gobierno salvadoreño propuso que las negociaciones se hicieran en términos de "legitimidad democrática", con lo que el esfuerzo abortó.²⁹⁵

En enero de 1982 había surgido la Comunidad Democrática Centroamericana", formada por los gobiernos de Costa Rica, Honduras y El Salvador, con un claro liderazgo del primero. Esta iniciativa coincidió con la asamblea de la OEA, realizada en Santa Lucía, en la que el tema democracia había sido planteado como centro de una nueva política a establecer regionalmente, y con la declaración franco-mexicana sobre El Salvador. Centrado en un plan de seguridad militar, con una intención clara, aunque no explícita, de aislar a Nicaragua, la iniciativa tuvo una corta duración.

La creación de otro organismo denominado Foro pro Paz y Democracia -en octubre de 1982- buscó reunir a los gobiernos electos de la zona, además del norteamericano, por lo que los convocantes excluyeron a Guatemala y Nicaragua, en la consecución de ambos objetivos. La República Dominicana y Panamá participaron como observadores, excluyéndose México y Venezuela, cuya iniciativa de septiembre de 1982 había sido desechada. Lo heterogéneo del Foro, así como las significativas ausencias que generó la convocatoria, hicieron que el proyecto no prosperara.

Ante tal perspectiva, los cancilleres de Honduras, El Salvador y Costa Rica reconocieron la necesidad de realizar una reunión con sus homólogos centroamericanos, sin exclusiones.²⁹⁷ Ante la OEA, el canciller hondureño calificó a este nuevo foro como "mecanismo idóneo para el diálogo multilateral que conduzca a una solución global y regional", para lo que solicitó los buenos oficios del organismo

²⁹⁶ Gomáriz, *Ibidem*, p.40

²⁹⁷ Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de Honduras, El Salvador y Costa Rica, San José, Costa Rica, 14 de febrero de 1983. Relación de Contadora, p.23

panamericano con el fin de que países latinoamericanos pudieran servir como testigos de calidad en una reunión de los cinco cancilleres.²⁹⁸

En mayo de 1983 los cancilleres de los tres países antes mencionados, junto con el de Guatemala, analizaron la posibilidad de "reactivar" el Foro, a la vez que "impulsar una solución global al conflicto regional".

- Los "invitados de piedra"

Las acciones de Contadora comenzaron tratando de obtener la colaboración de actores decisivos, cuya influencia -directa o indirecta- reconocían como fundamental para la solución del conflicto. Se les empezó a denominar "estados con intereses y vínculos en la región". Esta referencia se clarificó con la carta que los cuatro presidentes dirigieron a sus colegas de Cuba y de los Estados Unidos. En ella se les solicitaba el apoyo hacia los esfuerzos que realizaba el Grupo, al segundo "en su calidad de mandatario de un país con intereses y vínculos en la región" y al primero "en su calidad de mandatario de un país latinoamericano identificado tan íntimamente con la cultura y tradiciones" de los cuatro países convocantes.²⁹⁹ Estas cartas fueron enviadas luego de la reunión de los cuatro presidentes de Contadora, de la que emanó la "Declaración de Cancún sobre la paz en Centroamérica", el 17 de julio de 1983.

Esta reconocía que "ante una creciente escalada de violencia...la carrera armamentista y la injerencia foránea...cuadro dramático que afecta la estabilidad política de la región y en el que no logran avanzar ni consolidarse instituciones que respondan al anhelo democrático de libertad, justicia social y desarrollo económico", los presidentes mencionados proponían un programa para controlar la carrera armamentista, la eliminación de asesores extranjeros, la creación de zonas desmilitarizadas en la zona, erradicación del trasiego de armas, etc. y sugerían la concertación de diez compromisos concretos para prevenir o solucionar dichos problemas.

Tales acciones debían estar "acompañadas de un gran esfuerzo interno para fortalecer las instituciones democráticas y garantizar...los derechos humanos...perfeccionar los métodos de consulta popular, asegurar el libre acceso de las diversas corrientes de opinión al proceso electoral y promover la plena participación de los ciudadanos en la vida política del país".³⁰⁰

²⁹⁸ Intervención del Ministro de Relaciones Exteriores de Honduras ante la sesión protocolar del Consejo Permanente de la OEA, Washington, D.C., 29 de marzo de 1983, Relación de Contadora pp.24-25

²⁹⁹ Carta que dirigen los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela al Presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros de la República de Cuba, Fidel Castro, Cancún, México, 17 de julio de 1983. *Ibidem*, al Presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, Cancún, México, 17 de julio de 1983, Relación de Contadora pp.38-39

³⁰⁰ Declaración de Cancún sobre la paz en Centroamérica, 17 de julio de 1983, Relación de Contadora, pp.365-369

Por primera vez desde el inicio del proceso, los problemas de tipo bélico y de solución de problemáticas económico-sociales aparecían vinculados -en un documento oficial- con propuestas de democratización de los sistemas políticos centroamericanos.

La emergencia de Contadora no pasó inadvertida para el gobierno de Washington, quien tardó seis meses en reaccionar oficialmente "saludando" su nacimiento, a la vez que nombraba un Enviado Especial para Centroamérica.³⁰¹

El Grupo de Contadora se presentaba formado por cuatro gobiernos: los de Colombia y Venezuela, con una reconocida reputación democrática, el de México, con sus singulares rasgos políticos y el de Panamá. No es del caso referirse a las características de los gobiernos mediadores, sin embargo es preciso hacerlo en cuanto al gobierno panameño, debido al cambio radical de su posición al inicio y a finales del proceso de Contadora.

A finales de los setenta, el General Omar Torrijos y el presidente Carter lograron resolver -en términos relativos- el contencioso sobre el Canal interoceánico de Panamá. No obstante sus limitaciones, el paso fue de gran trascendencia, y significó una fuerte autonomía para el régimen panameño, no obstante la debilidad militar del país istmeño. El papel de Panamá en la escena internacional no tenía precedentes, como expresión de una política nacionalista y progresista, más ubicada en las coordenadas Norte-Sur que en las de Este-Oeste. Las Fuerzas de Defensa de ese país operaban como "ejército-partido" con gran aceptación de la población civil.³⁰² Luego de la muerte de Torrijos, este fue el capital político que Panamá llevó a Contadora.

- El grupo de Apoyo a Contadora.

La dimensión latinoamericana de Contadora se acentuó con la incorporación de otros cuatro países a los esfuerzos de mediación -Argentina, Brasil, Perú y Uruguay- acordada en Lima el 28 de julio de 1985, como "mecanismo de apoyo permanente al esfuerzo de paz y cooperación... (de Contadora y) como parte de un sistema de concertación latinoamericana".³⁰³ A este nuevo grupo se le denominó Grupo de Apoyo (a Contadora), iniciando su actividad en agosto de 1985, con gestiones diplomáticas ante los gobiernos centroamericanos, los de países con "vínculos e intereses en la región" y en las organizaciones de Naciones Unidas y de Estados Americanos.

³⁰¹ Primero fue el senador por Florida Richard Stone (abril de 1983), luego el embajador Harry Schlauderman (febrero de 1984), a quien correspondieron las pláticas de Manzanillo; Philip Habib (marzo de 1985), quien en enero de 1987 presentó un Plan de paz a los gobiernos centroamericanos (excluido Nicaragua) y a los del Grupo de Apoyo, y en marzo de 1987 reconoció que Contadora podía ser el camino para la paz en el área; finalmente será Morris Busby, a finales de 1987.

³⁰² Expresión de Raúl Leis, "Diez ideas sobre el Panamá de hoy", en Este País, 26 de febrero de 1990, citado por Aguilera, Gabriel, 1993, p.165

³⁰³ Reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Perú, y Uruguay, Lima, Perú, 28 de julio de 1985, Relación de Contadora p.145

Los cuatro países sudamericanos habían realizado recientemente su proceso de "transición" a la democracia. Su inclusión en los trabajos de Contadora dio un importante impulso a las negociaciones, con una proyección a futuro imprevisible entonces, en lo que se va a ir definiendo como nuevo proceso de integración latinoamericana, no vinculado directamente a los organismos regionales o panamericanos existentes. La visión que proporcionó esta conjunción de los dos grupos quedó plasmada particularmente en los mensajes de Cartagena de Indias, Caraballeda y Panamá, de agosto de 1985, y enero y junio de 1986, respectivamente.

En el primero, emitido en Cartagena de Indias el 25 de agosto de 1985, se mencionaba que el "mecanismo de apoyo a Contadora constituye...una nueva expresión de la voluntad política y de la capacidad de concertación latinoamericana para entender, desde una perspectiva propia, los problemas regionales". Se reconocía que "en Centroamérica se debaten hoy cuestiones fundamentales que afectan su desarrollo democrático, libre e independiente (que) este conflicto, de no encontrar una solución pacífica y negociada, afectará la estabilidad política y social del conjunto de la América Latina". Preveían los intercambios, consultas y gestiones que debían de realizarse para que se concluya y suscriba el Acta (de Contadora), pues "en la búsqueda de esas soluciones el tiempo es factor fundamental".

Reconocían que los problemas tenían su raíz "en la desigualdad económica y social, en estructuras que limitan la libre expresión y la participación popular en los procesos políticos que recogen las aspiraciones esenciales de cada sociedad" por lo que "la crisis económica y la crisis política se interrelacionan". Contadora era "el único camino viable para alcanzar la paz y restablecer la armonía y la cooperación entre los Estados centroamericanos"³⁰⁴. La referencia al Acta, era al documento de trabajo que -como propuesta- ya había sido entregado a los gobiernos centroamericanos para su revisión y eventual aprobación. (*vid. infra*)

- Las acciones de Contadora.

Contadora recogió desde el inicio un enorme caudal de adhesiones, provenientes de gobiernos y entidades internacionales públicas y privadas, viéndose favorecida al inicio por una discreta actitud por parte del gobierno de Washington.

Como un primer fruto de esta iniciativa, los países gestores lograron reunir a los supuestos protagonistas principales del conflicto, los cinco gobiernos centroamericanos. En un comunicado de ese año se destacaba que "por primera vez durante el curso de la crisis regional, los cancilleres de los cinco países centroamericanos (han) coincidido en un empeño común de diálogo". Un mes después

³⁰⁴ Comunicado de los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, emitido en Cartagena de Indias, Colombia, 25 de agosto de 1985, Relación de Contadora, pp.374-376

de haberse iniciado el proceso, se hizo un primer diagnóstico de la crisis, presentado en términos de "principales temas de la controversia", a saber: la carrera armamentista, el trasiego de armas, la presencia de asesores militares extranjeros, los intentos de desestabilizar el orden interno de otros estados, incidentes bélicos y tensiones fronterizas, además de problemas relacionados con violación de derechos humanos y graves problemas de orden económico y social.³⁰⁵

En resumen, cuestiones de seguridad, agudizadas por la indebida interferencia de unos países en los asuntos internos de otros, sumadas a viejos problemas de orden económico y social. No se destacaron en ese momento los asuntos políticos. Dos meses más tarde "se aprobó una agenda respecto a cuatro áreas temáticas: marco conceptual, problemas políticos y de seguridad, objetivos económicos y sociales y mecanismos para la ejecución y control de los acuerdos logrados".³⁰⁶ Con la formación de un Grupo Técnico, formado por los nueve vicescancilleres -cuatro de Contadora y los cinco centroamericanos- y la decisión de mantener informado al secretario general de la ONU sobre lo acordado, el proceso iba ampliando sus posibilidades de acción.

A finales de julio de ese mismo año se estableció que las bases para un compromiso regional debían garantizar paz, seguridad, promoción de la democracia y cooperación para el desarrollo.³⁰⁷ De esta manera llegó Contadora a su primer documento fundamental, conocido como el Documento de 21 puntos básicos para la Pacificación en Centroamérica", o también como el "Documento de Objetivos"

En este documento se volvía a advertir sobre "el clima de tensión que amenazaba la seguridad y la convivencia pacífica en la región". Luego de enumerar los principios de derecho internacional, entre ellos "el pluralismo en sus diversas manifestaciones" y la "plena vigencia de las instituciones democráticas" pasaba a recordar "el anhelo de reconstruir la patria centroamericana" y el compromiso de "crear (*sic*), fomentar y vigorizar sistemas democráticos representativos en todos los países de la región". Para concertar, mediante el diálogo, y llegar a la convivencia pacífica y la seguridad, se proponían veintidós objetivos, la mayoría relativos a la seguridad nacional, otros de tipo político y algunos más referentes a cuestiones económicas y sociales.

Entre ellos, promover la distensión, el ejercicio de los derechos humanos, los principios de derecho internacional, la seguridad internacional, detener la carrera armamentista para lo que se proponían varias medidas concretas: prohibición de las bases militares y de la presencia de asesores militares extranjeros, detener el tráfico de armas, impedir

³⁰⁵ Primera reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora, con sus colegas de los cinco países centroamericanos, Panamá, Panamá, 20 y 21 de abril de 1983, Relación de Contadora, pp.27-28.

³⁰⁶ Segunda reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora con sus colegas de los cinco países centroamericanos, Panamá, Panamá, 28 a 30 de mayo de 1983, Relación de Contadora p.33

³⁰⁷ Tercera reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora con sus colegas de los cinco países centroamericanos, Panamá, Panamá, 28 a 30 de julio de 1983, Relación de Contadora, p.42

el uso del territorio nacional para grupos que quieran desestabilizar a otros países, promover programas de desarrollo y de integración económicos, amplio acceso a mercados y a inversiones. Se iniciaban así las negociaciones para llevar a cabo estos acuerdos y para poder verificar su cumplimiento.

Cabe destacar que entre los objetivos se proponía también el "establecimiento y, en su caso, (el) perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la efectiva participación popular en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos".

Para eso exhortaba a "promover acciones de reconciliación nacional... (donde haya) profundas divisiones dentro de la sociedad... que permitan la participación... en los procesos políticos de carácter democrático".³⁰⁹ De problemas relativos a la seguridad y a la prevención o aminoramiento de la guerra, Contadora pasaba a proponer una concepción de democracia con profundas implicaciones sociales y políticas.

A finales de 1983, en Caracas, Contadora estableció, a propuesta de México, el Comité de Acción de apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica -CADESCA- dentro del marco del Sistema Económico Latinoamericano -SELA- y elaboró además un documento de normas para la ejecución del Documento de Objetivos. Para entonces, los gobiernos de cuatro países centroamericanos propusieron reestructurar este documento.³⁰⁹

El documento de Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el documento de Objetivos del Grupo Contadora se refería a tres grandes aspectos: los relativos a la seguridad, a los asuntos políticos y a las cuestiones económicas y sociales. Para los primeros se proponía un calendario -previo un registro o inventario de instalaciones y armamentos militares- para la reducción de asesores extranjeros, identificación de las rutas del tráfico ilegal de armas y la identificación y erradicación de grupos y fuerzas irregulares y del apoyo que recibían. Para ese entonces se podía comprobar que ningún gobierno del istmo había reconocido que estas fuerzas operaran desde sus respectivos territorios en contra de regímenes de países vecinos.

En cuanto a los asuntos políticos, se proponía todo un programa de democratización. Luego de enfatizar la importancia de promover la reconciliación y los derechos humanos, se instaba a revisar o establecer órganos y legislaciones electorales para

³⁰⁸ Documento de 21 puntos básicos para la pacificación en Centroamérica, Panamá, 9 de septiembre de 1983, Relación de Contadora pp. 370-373

³⁰⁹ Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora, Panamá, Panamá, 20 y 21 de diciembre de 1983, Relación de Contadora p.58. La propuesta de revisión fue presentada por el nuevo canciller de Costa Rica, a nombre de su gobierno y de los de Guatemala, El Salvador y Honduras.

comicios "que garanticen una efectiva participación popular" así como la existencia de partidos políticos y un calendario para la celebración de elecciones.

Las normas para el tercer conjunto de objetivos, que "consoliden un auténtico sistema democrático y permitan el pleno acceso de sus pueblos al derecho al trabajo, la educación, la salud y la cultura" mencionaban los organismos internacionales correspondientes con quienes se debía colaborar, así como cuestiones de comercio, inversión y ayuda a programas de ayuda a refugiados. El documento de Normas se correspondía bastante puntualmente con el de Objetivos.

La crisis percibida por Contadora era una crisis general y el programa de negociación consecuente abarcaba prácticamente todos los temas relevantes que formaban parte de esa percepción. Dentro de estos dos importantes documentos -el de Objetivos y el de Normas- la crisis regional era caracterizada como el conjunto de crisis nacionales y su solución se presentaba como asunto de cada país, dentro de un marco de contención en el sentido de no interferir o agravar la frágil situación existente. El marco geopolítico no era directamente mencionado. Contadora se ofrecía como un muro protector para que la crisis ístmica pudiera ser resuelta por la voluntad política de los gobiernos centroamericanos, sin que las decisiones fundamentales tuvieran que encontrarse fuera de ese encuadre.

La propuesta de Contadora "es la respuesta latinoamericana a las opciones de fuerza que amenazan convertir a Centroamérica en escenario de una lucha generalizada y campo para la confrontación entre las grandes potencias".³¹⁰ Además, se consideraba difícil encontrar apoyo fuera de ese muro protector, pues el proceso "constituye la única opción válida frente a la confrontación y es una respuesta latinoamericana a un conflicto que afecta a la región".³¹¹ Los países centroamericanos, a su vez, reconocían que "el proceso de negociación...representa la genuina alternativa regional y el foro adecuado para la solución de los conflictos que actualmente enfrentan".³¹²

- El Acta de Contadora

La propuesta negociadora de Contadora quedó plasmada definitivamente en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, entregada a los cinco gobiernos centroamericanos en la ciudad de Panamá, el 7 de junio de 1986.

³¹⁰ Comunicado conjunto de los presidentes de México y de Colombia, Bogotá, Colombia, 27 de marzo de 1984, Relación de Contadora, p.69

³¹¹ Comunicado conjunto de los presidentes de México y de Venezuela, Caracas, Venezuela, 7 de abril de 1984, Relación de Contadora, p.73

³¹² Sexta reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora con sus colegas de los cinco países centroamericanos, Panamá, Panamá, 30 de abril de 1984, Relación de Contadora, pp. 76-77

Junto con el proyecto del Acta, los cancilleres de los Grupos de Contadora y Apoyo emitieron un mensaje, conocido como el Mensaje de Panamá, el 7 de junio de 1986. En él saludaban a la reunión de presidentes centroamericanos que había tenido lugar en Esquipulas, el 25 de mayo, y su voluntad de suscribir el Acta de Contadora en su versión revisada. Les reiteraban que aunque "nunca han pretendido convertirse en instrumento que fuerce las voluntades soberanas", las propuestas de paz, seguridad y democracia (de Contadora) eran "del más alto interés de Centroamérica... (y) de toda la región".

El tratado de paz y sus condiciones -tal como figuraban en el documento de Carabalá, como se verá más adelante- eran dos objetivos primordiales de Contadora, por lo que señalaban "tres órdenes fundamentales de compromiso" -la no utilización del territorio nacional en contra de otros estados, la no participación en alianzas militares o políticas amenazantes, el no apoyo de potencias a fuerzas irregulares o grupos subversivos- para avanzar en el proceso negociador.

Volvían a enunciar la concepción de democracia pluralista del documento anterior, y los otros compromisos en materia económica y social del Acta, "único camino para una paz justa y efectiva" en Centroamérica.³¹³ Es interesante notar que los "tres órdenes fundamentales de compromiso" a que se refería el Mensaje eran compromisos adquiridos anteriormente por los gobiernos aludidos, independientes, por tanto, de la eventual firma del Acta.

El proyecto del Acta que se entregó en junio era el resultado de las numerosas correcciones y adiciones que se habían hecho al documento original, expedida para su estudio en septiembre de 1984.³¹⁴ Desde mediados de junio, el Acta había sido entregada al Secretario General de la ONU, quien informó al Consejo de Seguridad de ese organismo internacional el 21 de junio del mismo año.

En esa oportunidad, el documento contenía un preámbulo referente al conflicto en el área y a los objetivos del proceso, prácticamente los mismos que aparecían en el documento de Objetivos. Los compromisos políticos del Acta se referían al clima de distensión, de reconciliación y de respeto a los derechos humanos que debería prevalecer en el área. Asimismo a la preservación de la paz interna por medio de la celebración de procesos electorales.

Los compromisos en materia de seguridad establecían lo relativo a maniobras y bases militares, armamentos y asesores extranjeros, tráfico de armas, fuerzas irregulares,

³¹³ Mensaje de Panamá, 7 de junio de 1986, Relación de Contadora, pp. 385-389

³¹⁴ Se ha comentado que una de las dificultades de Contadora ha sido la de pretender negociar hasta los detalles. Su "puesta en conjunto de todos los elementos que forman la crisis (políticos, de seguridad, socioeconómicos), así como los compromisos para su ejecución y seguimiento" pudo producir el síndrome del "vértigo a la firma" que hacía que, luego de estar todos de acuerdo, se acababa por no firmarla. Gomáriz, E., 1988, pp.42-43

terrorismo, comunicación y comisiones mixtas de seguridad. En lo referente a asuntos económicos, se prevalecen instituciones y medios para lograr la integración regional, así como mecanismos de ayuda a refugiados.

El Acta proponía la formación de un Comité ad-hoc para el seguimiento de los compromisos políticos, de una Comisión de Verificación y Control en Materia de Seguridad y de otro para la Evaluación y el Seguimiento de los Compromisos en Materia Económica y Social. Luego de precisar el carácter jurídico de los compromisos adquiridos, se incluía un anexo sobre terminología militar y un protocolo adicional abierto a todos los estados de la comunidad internacional que desearan contribuir a los esfuerzos del proceso negociador.³¹⁵

En la versión de 1985, el Acta había sufrido algunas modificaciones, como la mención específica -en el Preámbulo- de la preocupación por la honda crisis económica y social y por la grave situación de los desplazados y refugiados, por la realización de maniobras militares internacionales en la zona, así como por la existencia de bases y otras instalaciones militares. Para lo concerniente a este rubro se recomendaba establecer límites máximos.

Se normaba más detalladamente lo relativo a maniobras militares, a las dos etapas para detener la carrera armamentista, a la relación sobre bases militares que se entregaría a la Comisión de Verificación y Control y al plazo de 180 días -a partir de la firma del Acta- para el retiro de asesores militares extranjeros, así como la prohibición y disolución de las fuerzas irregulares, las cuales serían reubicadas en sus respectivos países.

Se revisaban asuntos de funcionamiento, funciones y financiamiento de la Comisión de Verificación y Control en Materia de Seguridad, así como las normas y procedimientos ante eventuales violaciones a los compromisos. Por otro lado, lo relativo a los de tipo económico, y la definición de términos militares sufría pocos cambios, y ninguno lo concerniente a compromisos sobre asuntos políticos. Se detallaban los cuatro Protocolos Adicionales y se fijaba el lugar de depósito de los instrumentos de ratificación -secretarías de la ONU y la OEA-. Ocho días después de depositado el quinto instrumento de ratificación entraría en vigor el Acta, la cual sería evaluada por las partes y el Grupo Contadora cinco años después.³¹⁶

El punto de llegada del proceso negociador, por tanto, lo constituyó el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, expedida en la ciudad de Panamá el 7 de junio de 1986. El documento, luego de un largo preámbulo con las consideraciones y enunciación de principios correspondiente, constaba de tres partes:

³¹⁵ Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, septiembre de 1984, Relación de Contadora, pp.95-98

³¹⁶ Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica, septiembre de 1985, Relación de Contadora, pp. 151-155

la de Compromisos, la de Comisiones en materia de ejecución y seguimiento y la de disposiciones finales.

La primera parte, a su vez, estaba constituida por cuatro capítulos, sobre los compromisos generales, políticos, de seguridad y económico-sociales que adquirirán los cinco países firmantes. La segunda parte se refería a la estructura y funcionamiento del Comité *Ad-hoc* para la Evaluación y Seguimiento de los Compromisos en Materia Política, de Refugiados y Desplazados, de la Comisión de Verificación y Control en Materia de Seguridad y del Comité *Ad-hoc* para la Evaluación y Seguimiento de los Compromisos en Materia Económica y Social. Se detallaban en el Acta la integración, las funciones y las normas de procedimiento de estos órganos, en particular el de Verificación y Control en Materia de Seguridad. Las disposiciones finales, por último, se referían a aspectos jurídicos relativos al Acta, a mecanismos de ratificación y de solución de controversias respecto a la interpretación o aplicación de los compromisos, a la vigencia del Acta, etc.

El Acta iba seguida de un pormenorizado y largo Anexo, sobre definición de términos militares, y de cuatro Protocolos adicionales, que fijaban las condiciones de colaboración con respecto a los compromisos adquiridos por los gobiernos centroamericanos, por parte de los gobiernos de Contadora, Protocolo Adicional I; de los Estados del continente americano, Protocolo Adicional II; de la comunidad internacional, Protocolo Adicional III y de los gobiernos invitados a participar en los mecanismos de ejecución y seguimiento de los acuerdos, Protocolo Adicional IV.

El conflicto se caracterizaba como una situación de "grave deterioro de la confianza política" aunada a una "honda crisis económica y social" así como a los aspectos que afectaban la seguridad de los estados y sus efectos, tal como se venían enumerando en documentos anteriores. La búsqueda de la solución, debía de estar basada en los principios del derecho internacional, en particular en el derecho de los pueblos a "elegir libremente y sin interferencia externa el modelo de organización política, económica y social que mejor corresponda a sus intereses, mediante instituciones que representen la voluntad popular libremente expresada".

El núcleo esencial de Contadora era la relación que establecía entre la confianza política mutua y la aceptación del pluralismo de regímenes políticos en el área. Para eso se presuponia el convencimiento de los gobiernos centroamericanos de "crear, fomentar y vigorizar sistemas democráticos representativos, participativos y pluralistas en todos los países de la región". Lo demás eran acuerdos para la seguridad y el desarme que lograrán un "balance razonable de fuerzas" que impidiera la "superioridad militar" de alguno de los gobiernos firmantes y una "política de distensión" que evitara "la desestabilización de los gobiernos".

Estas metas debían de lograrse por medio de acuerdos sujetos a verificación internacional, los cuales debían de conjugarse con procesos internos de

"reconciliación" en las sociedades en donde existieran "profundas divisiones". Esto iba a requerir, por supuesto, cambios en la legislación interna de algunos de los países firmantes, ya que "no todos los estados centroamericanos han aceptado la totalidad de los instrumentos internacionales existentes en materia de derechos humanos".

En cada país, además, "debe garantizarse la independencia absoluta del poder judicial" de manera "indiscutible". Todo este programa se vería facilitado si los países "realizan cambios en las estructuras económicas y sociales" y hacen del proceso de "integración económica...un efectivo instrumento de desarrollo económico y social". Un problema cuya solución se consideraba urgente era el relativo a "los flujos masivos de refugiados y desplazados" por el conflicto regional.

En el detalle de los compromisos mencionados en el Acta se insistía en la evitación de todo lo que pudiera afectar la "confianza mutua" entre los gobiernos, quienes debían "buscar conjuntamente una solución regional que eliminara las causas de la tensión...asegurando los derechos inalienables de los pueblos frente a las presiones e intereses foráneos".

Esto llevaría a considerar la concepción de democracia que se enunciaba en seguida, en tanto debían establecerse o perfeccionarse "sistemas democráticos representativos y pluralistas que garanticen la efectiva participación popular, políticamente organizada, en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos". Las acciones de reconciliación que proponía el Acta parecían ir también en ese sentido, en tanto podían permitir "la participación popular, con garantía plena, en auténticos procesos políticos de carácter democrático...(y) el diálogo con los grupos opositores".

Para eso, se debía ofrecer "una verdadera aministía" para los ciudadanos que la requirieran. El Acta era prolija a la hora de señalar los compromisos en materia de derechos humanos, los instrumentos internacionales que debían suscribirse y respetarse, así como los cambios que debían hacerse a nivel de iniciativas legislativas sobre estos temas, garantizados a su vez por un poder judicial independiente y autónomo.

Dentro de este marco, los compromisos del Acta en materia electoral implicaban que se efectuaran cambios en las legislaciones que lo requirieran, con el fin de establecer órganos electorales independientes que garantizaran la participación de partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación y libertad de expresión y de reunión, dentro de un calendario electoral propio. Los intercambios entre los legisladores de los cinco países, entre ellos y con los del Parlamento Latinoamericano, propiciarían encuentros de información y, si así se solicitara, de observación de procesos electorales.

La sección más extensa del Acta la constituyeron los compromisos en materia de seguridad. Detallaban lo relativo a maniobras militares, armamentos y efectivos militares -para inventariar y proponer un equilibrio militar entre los países con ejército regular- bases y asesores militares extranjeros, tráfico de armas, prohibición de apoyo a fuerzas irregulares, terrorismo, subversión o sabotaje, y comunicación directa entre civiles y militares para resolver asuntos de esta índole.

En materia económica, el Acta se centraba en compromisos para la integración y el intercambio entre los países, dentro de las instituciones nacionales, regionales e internacionales existentes o con el fin de emprender proyectos sectoriales de cooperación. Mencionaba el problema de la deuda externa y proponía múltiples mecanismos para la colaboración regional. Muy detallados eran también los compromisos en materia de refugiados.

Esta es, en un apretado resumen, la médula de Contadora. El Acta se presentó como un compendio que era a la vez una interpretación de la crisis centroamericana -en sus dimensiones política y de seguridad principalmente- y un orden de acciones a ejecutar para una solución negociada, vigilada internacionalmente.

El proyecto no tuvo suerte, y el Acta no fue firmada, por las razones que a continuación se explicitarán. Cabe mencionar que para la fecha de entrega del proyecto definitivo del Acta ya había ocurrido la primera reunión de presidentes centroamericanos, conocida como Esquipulas I.

1.2 Las vicisitudes de Contadora

- Los límites de Contadora.

Desde abril de 1984, los cancilleres de Contadora habían comprobado que la situación en el Istmo había empeorado, debido al incremento de acciones de fuerzas irregulares, al minado de puertos y a la presencia "ostensible" de tropas y asesores extranjeros. Sin embargo, reconocían avances en los procesos electorales, en tanto estos procesos habían otorgado "las debidas garantías por un orden electoral independiente y...(asegurado) una efectiva participación con todas las corrientes políticas".

Consideraban indispensable que los países con vínculos e intereses en la región demostraran "con hechos" su apoyo a Contadora y también exhortaban a los cinco países centroamericanos a renovar su disposición política hacia la negociación.³¹⁷ El diagnóstico de los cancilleres era muy significativo de lo que constituiría por mucho tiempo el espacio concreto de la negociación de Contadora.

³¹⁷ Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora, Panamá, Panamá, 8 de abril de 1984, Relación de Contadora. p.74

Poderosas fuerzas influyen en la negociación, por lo que se hacía necesaria la colaboración de los gobiernos centroamericanos para neutralizarlas. En una reunión conjunta con sus colegas centroamericanos, los cuatro cancilleres insistían en recomendar, entre otras medidas, una política de distensión, y el establecimiento o perfeccionamiento de instituciones democráticas.³¹⁸

Durante la séptima reunión conjunta de los cancilleres de Contadora y sus colegas centroamericanos -septiembre de 1984- aquéllos entregaron el Proyecto del Acta con la evaluación de las sugerencias hechas por los centroamericanos. Entre otros puntos, reconocían que el capítulo de Asuntos políticos "supone" el reconocimiento de los compromisos para vigorizar las instituciones democráticas y constituye un factor primordial para la paz en la región". Se preocupaban de que a pesar de los avances continuaran la militarización y las agresiones. El Acta insistía en las salvaguardas recíprocas con que los estados debían garantizarse la seguridad.

Para marzo de 1985, los nueve cancilleres consideraron pertinente definir conjuntamente las bases, los compromisos y el procedimiento que permitiera "dar continuidad" a las negociaciones de Contadora, marco al que los centroamericanos consideraban "foro adecuado" para lograr soluciones duraderas al conflicto. En esa oportunidad, tres países centroamericanos entregaron un documento titulado "Estatuto sobre el mecanismo de Verificación y Control en Materia de Seguridad" para ser considerado como parte dispositiva del Acta. Para abril de 1985, el presidente colombiano proporcionó a su colega mexicano criterios "para emprender de nueva cuenta" el esfuerzo de negociación, luego de haberse entrevistado con los presidentes centroamericanos, además de los de Venezuela y Panamá.³¹⁹

En ese mismo mes, los vicecancilleres de los nueve países detallaron los mecanismos para la constitución de la comisión y los dos comités *Ad-hoc* previstos en el Acta, los cuales fueron aprobados por tres de los países centroamericanos; los otros dos habiéndose reservado su aprobación para el momento de la negociación final del Acta.³²⁰

En mayo, el Grupo de Contadora discutió cuestiones del Acta con sus colegas de Centroamérica y presentó algunas fórmulas conciliatorias en asuntos de seguridad y protocolos adicionales para asegurar el apoyo de la comunidad internacional a los

³¹⁸ Sexta reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora con sus colegas de los cinco países centroamericanos, Panamá, Panamá, 30 de abril de 1984, Relación de Contadora, pp.76-77

³¹⁹ Comunicado conjunto de los presidentes de México y de Colombia, Cancún, México, 10 de abril de 1985, Relación de Contadora, p.130

³²⁰ Reunión de los Viceministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora con los representantes plenipotenciarios de los cinco países centroamericanos, Panamá, Panamá, 11 y 12 de abril de 1985, Relación de Contadora, pp.131-132

compromisos del Acta.³²¹ En junio de 1985 se llegó a un *impasse*, debido a la negativa de tres países centroamericanos de considerar las modificaciones a la agenda de la reunión propuesta por el gobierno de Nicaragua, a raíz de acontecimientos recientes.³²² En julio, los cancilleres de Contadora reconocieron la necesidad de fomentar una "atmósfera favorable" para la mediación, así como la necesidad de la realizar las conversaciones bilaterales acordadas entre los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua y de reanudar las establecidas entre este país y los Estados Unidos.³²³

Es en este momento que se formó el Grupo de Apoyo a Contadora, como se mencionó anteriormente. Este Grupo apareció en un difícil momento, como sostén de la mediación de los otros cuatro gobiernos, dándole a la negociación una dimensión latinoamericana más amplia.

En septiembre de 1985, los cancilleres de Contadora distribuyeron a sus colegas centroamericanos el proyecto final del Acta, el cual incorporaba algunas de las observaciones que éstos habían formulado al proyecto de 1984, procurando "preservar el legítimo interés de cada Estado y la seguridad regional". Se previa un plazo de 45 días -a partir del 7 de octubre de 1985- para que una reunión de plenipotenciarios discutiera los plazos de entrada en vigor del control de armamentos, los mecanismos de ejecución y seguimiento en cuestiones políticas y de seguridad y lo referente a maniobras militares. Para todo lo demás se daba como concluida la negociación y se convocaba a los cancilleres para la firma del Acta.³²⁴

Dentro de un ambiente mucho menos optimista, el mensaje de Caraballeda-Venezuela, 12 de enero de 1986- reconocía que para esa fecha existía el inminente riesgo de un "vacío diplomático" dados los sucesos recientes en la región, así como la no ratificación del Acta de Contadora, "único medio de contar con un entendimiento político general que permita la convivencia respetuosa, pacífica y productiva entre todos los países de la región".

Comprobaban las dificultades de concluir un acuerdo general, luego de 36 meses de negociaciones, por lo que proponían en concreto una serie de bases y acciones para conseguir la paz en Centroamérica. Las primeras enumeraban una serie de principios o normas generales, como la autodeterminación, la no injerencia en asuntos internos

³²¹ Reunión de los Viceministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora con los representantes plenipotenciarios de los cinco países centroamericanos, Panamá, Panamá, 14 a 16 de mayo de 1985, Relación de Contadora, pp.137-138

³²² Reunión de los Viceministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora con los representantes plenipotenciarios de los cinco países centroamericanos, Panamá, Panamá, 18 y 19 de junio de 1985, Relación de Contadora, pp.141-142

³²³ Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora, Isla de Contadora, Panamá, 21 y 22 de julio de 1985, Relación de Contadora, pp.144-145

³²⁴ Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica, septiembre de 1985, Relación de Contadora, pp.151-155

de otros estados, la integridad territorial, y otros relativos a seguridad y respeto a los derechos humanos.

Caraballeda fue uno de los principales intentos por destrabar las negociaciones, tratando de sintetizar en diez presupuestos esenciales y nueve acciones específicas el consenso logrado hasta entonces inobjetadamente, desligándolo de lo referente al conflicto entre los Estados Unidos y Nicaragua, que los mediadores consideraban de carácter bilateral.³²⁵

Insistían en la "solución latinoamericana: que significaba que la solución de los problemas latinoamericanos debía ser asegurada por la propia región para que no se insertara a la zona en el conflicto estratégico Este-Oeste". Además, establecían una definición de "democracia pluralista", entendida como sufragio universal periódico, supervisado internacionalmente, con pluripartidismo, y un gobierno de mayorías que asegurara libertades y derechos, en particular los de las minorías.

Las acciones tenían que ver fundamentalmente con los compromisos del Acta en materia de seguridad, cuyo cumplimiento debía de ser promovido de modo simultáneo por todos los países del istmo. Ofrecían sus buenos oficios para lograr acciones de reconciliación nacional, acogiendo la propuesta guatemalteca de creación del Parlamento Centroamericano, así como exhortando a la reanudación del diálogo de Manzanillo, entre Nicaragua y los Estados Unidos.

En abril de 1986, los cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo invitaron a sus colegas centroamericanos a una reunión, a celebrarse el 6 de junio, para concluir oficialmente la negociación del texto del Acta y determinar la fecha de su firma.³²⁶ Posteriormente, los viceministros de Relaciones Exteriores de Contadora y de los países de Centro América se reunieron para abordar los temas pendientes del Acta en materia de maniobras, efectivos y armamentos militares. Se contrapusieron entonces dos proyectos sobre estos temas: por un lado el presentado por los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica, y por el otro el que presentó el de Nicaragua.

En el primero se proponían cambios respecto a maniobras militares nacionales; en el segundo sobre maniobras militares internacionales. En el primero, otra serie de cambios respecto a armamentos y a límites provisionales; en el segundo límites únicamente a armamentos clasificados como ofensivos. Ambos convinieron en definir

³²⁵ "El mensaje de Caraballeda supone un cambio en dos aspectos fundamentales: 1) se busca establecer un documento sintético de bases sustantivas [duras] y de acciones también muy específicas [nuevas], que por su significado equivalente pueda tener un apoyo general inapelable; y 2) Se trata de destrabar los obstáculos explícitos o implícitos que puedan ponerse desde fuera de la región y en particular todo lo referido al contencioso nicaraguense norteamericano". Gomáriz, E., 1989, p.46

³²⁶ Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo con sus colegas de los cinco países centroamericanos, Panamá, Panamá, 5 y 6 de abril de 1986, Relación de Contadora, p.184

"balance razonable de fuerzas" como "la magnitud de la fuerza militar de carácter definitivo que cada Estado necesita para defender el territorio nacional frente a una agresión externa, ante la cual debe volcar todas las fuerzas humanas y materiales del Estado para preservar su soberanía, autodeterminación e independencia nacional".³²⁷

El *impasse* parecía entonces infranqueable, al culpar los países del grupo Tegucigalpa (Costa Rica, Honduras, El Salvador) a Nicaragua de ser la causante de no llegar a un acuerdo, mientras que este último país hacía recaer la responsabilidad en los Estados Unidos. Se fijó el 6 de junio como fecha límite para dar por concluida la negociación y proceder a los trámites para la firma del Acta.

En junio de 1986, los cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo reconocieron los importantes resultados de la reunión de presidentes centroamericanos celebrada en mayo en Guatemala. Hacían una nueva propuesta del Acta para la Paz, como también recordaban los acuerdos de Caraballeda, sobre todo en lo referente a prohibición del uso del territorio nacional para agredir a otro país, de la abstención de formar alianzas militares o políticas y de impedir el apoyo de alguna potencia a fuerzas irregulares o grupos subversivos que actúen en la región.

Reconocían además, que la paz se consolidaría a través del ejercicio de la democracia pluralista, del sufragio universal, el respeto a las libertades y derechos, y el desarrollo económico y social. En una carta a sus colegas centroamericanos, luego de recalcar que el texto final del Acta presentaba una redacción "equilibrada y equitativa" en cuanto a los temas pendientes, proponían un acuerdo expreso de los poderes ejecutivos de los cinco países en lo relativo a los preparativos para la ejecución del Acta, sobre todo para los mecanismos provisionales de ejecución y de control y en relación a los principios y obligaciones del derecho internacional.³²⁸

El proyecto final del Acta, según se explicitó anteriormente, reprodujo el de 1985 en la mayor parte de sus aspectos, añadiendo entre los compromisos políticos, la obligación de someter a las respectivas legislaciones iniciativas para modernizar y actualizar el respeto a los derechos humanos. Las otras modificaciones se referían a asuntos de seguridad, como las especificaciones finales sobre maniobras militares nacionales e internacionales y las dos etapas para detener la carrera armamentista, entre otras.

³²⁷ Reunión de los Viceministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora con los representantes plenipotenciarios de los cinco países centroamericanos. Panamá, Panamá, 16 a 18 de mayo de 1986, Relación de Contadora, pp. 189-191.

³²⁸ Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo. Panamá, Panamá, 6 y 7 de junio de 1986. Carta de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora, a sus colegas de los cinco países centroamericanos, a fin de entregar formalmente la versión final del Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica, Panamá, Panamá, 7 de junio de 1986, Relación de Contadora, p.194 y 195.

Se hacían algunos ajustes a los aspectos de funcionamiento y funciones de la Comisión de Verificación y Control en materia de seguridad y se especificaba que los instrumentos de ratificación serían depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. Al anexo sobre definición de términos militares se le añadía lo definido como "balance razonable de fuerzas", según se señaló.³²⁹

En octubre de 1986, los cancilleres de los Grupos de Contadora y de Apoyo, luego de reconocer la "profundización de la crisis" en Centroamérica y las tensiones que podían desatar en el continente americano -puesto que "la paz en Centroamérica es la paz en toda América Latina"- llamaron a "evitar el estallido de la guerra" y a traducir en medidas inequívocas la voluntad de paz en la región.³³⁰

En su reunión de diciembre de ese año, los ocho cancilleres otorgaron a sus futuros encuentros el carácter de "mecanismo permanente de consulta y de concertación política".³³¹

Todavía en su visita a los cinco países centroamericanos, acompañados por los secretarios generales de la ONU y la OEA, para recabar interpretación política de los Jefes de Estado de esos países, los visitantes comprobaron el "reconocimiento unánime al agravamiento" del conflicto y la "aceptación unánime de los propósitos y objetivos planteados en el proceso de Contadora -el principal instrumento diplomático"- por lo que se otorgaba un "mandato renovado" al Grupo.³³²

En marzo de 1987 los ocho cancilleres subrayaron "la importancia del surgimiento de nuevas iniciativas de paz" al tiempo que reiteraban que "el Documento de Veintiún Objetivos y la Declaración de Caraballeda constituían un patrimonio político común -aprobado por los cinco gobiernos...para lograr avances en las negociaciones".³³³ En abril de 1987, los ocho cancilleres, luego de reconocer que el compromiso de Contadora y del Grupo de Apoyo "se fortalece por hechos como la futura reunión de los cinco presidentes centroamericanos", subrayaban "la importancia de la propuesta de Costa Rica, que se inscribe en la voluntad de reactivar el proceso de Contadora y reiniciar la negociación del Acta".

³²⁹ Acta para la paz y la cooperación en Centroamérica, junio de 1986, Relación de Contadora, pp.196-199

³³⁰ Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de los Grupos de Contadora y de Apoyo, Nueva York, 1 de octubre de 1986, Relación de Contadora, pp.212-213

³³¹ Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de los Grupos de Contadora y de Apoyo. Declaración de Río de Janeiro, Río de Janeiro, Brasil, 18 de diciembre de 1986, Relación de Contadora, pp. 224-225

³³² Visita de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de los Grupos de Contadora y de Apoyo a los cinco países centroamericanos, con la participación de los secretarios generales de la ONU y la OEA, 19 y 20 de enero de 1987, Relación de Contadora, p.230

³³³ Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de los Grupos de Contadora y de Apoyo, Montevideo, Uruguay, 13 de marzo de 1987, en Relación de Contadora, pp.238-239

Proponían una reunión posterior a la de los presidentes centroamericanos, para analizar sus resultados.³³⁴ En julio de 1987 los cancilleres de Contadora y sus colegas centroamericanos, expresaban que "el plan Arias, que contribuye a la solución de los más graves problemas del área, y el Acta de Contadora... que contiene un sistema integral producto de la negociación conjunta, son instrumentos complementarios". Se entregó asimismo el documento "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica". A la reunión asistieron representantes de los secretarios de la ONU y de la OEA.³³⁵

En las conclusiones de la primera reunión del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política -Bariloche, Argentina, abril de 1987- el tema centroamericano aparecía en una breve alusión al problema de la ayuda a los refugiados.³³⁶ En la segunda -Campos de Jordao, Brasil, agosto de 1987- el tema centroamericano no apareció ya más explícitamente.³³⁷ En una reunión de los trece cancilleres y del secretario general de la OEA -Caracas, 23 de agosto de 1987- los cancilleres decidieron constituir la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, así como establecer un programa internacional de emergencia de Cooperación Técnica y Económica con Centroamérica.³³⁸

Estas acciones estaban en conexión con los acuerdos a que habían llegado los presidentes centroamericanos en Esquipulas, el 7 de ese mismo mes. En la reunión de Acapulco -28 de noviembre de 1987- los presidentes de los ocho países que conformaron Contadora y el Grupo de Apoyo, ahora reunidos en el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, firmaron el "Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia". En el punto relativo a Seguridad regional, reconocían "los importantes avances registrados en la solución al conflicto centroamericano, y reiteran su apoyo activo y solidario... a la responsabilidad de sus gobiernos en la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento de los acuerdos

³³⁴ Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de los Grupos de Contadora y de Apoyo, Buenos Aires, Argentina, 13 de abril de 1987, en Relación de Contadora, pp.240-241

³³⁵ Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora con sus colegas de los cinco países centroamericanos, con la asistencia de representantes de los Secretarios Generales de la ONU y la OEA, Tegucigalpa, Honduras, 31 de julio de 1987, Relación de Contadora, p.252

³³⁶ Primera reunión del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, constituido por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de los Grupos de Contadora y Apoyo, Bariloche, Argentina, 14 a 16 de abril de 1987 Relación de Contadora, pp.242-243

³³⁷ Segunda reunión del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, constituido por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de los Grupos de Contadora y Apoyo, Campos de Jordao, Brasil, 9 a 11 de agosto de 1987, Relación de Contadora, pp.261-262

³³⁸ Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de los Grupos de Contadora y Apoyo, de los cinco países centroamericanos, del Secretario General de la OEA y del representante personal del Secretario General de la ONU, Caracas, Venezuela, 22 y 23 de agosto de 1987, Relación de Contadora, pp.266-267

de Esquipulas II". En seguida mencionaban varios acuerdos de cooperación en ese sentido.³³⁹

Todavía en diciembre de 1987, los viceministros de Relaciones Exteriores de Contadora y sus colegas centroamericanos, revisaron los puntos pendientes de acuerdo del Acta, precisando que los "únicos aspectos del Acta de Contadora que deberán ser objeto de futuras negociaciones son: compromisos en materia de armamentos, efectivos militares, maniobras militares; asuntos de carácter procesal y operativo sobre el reglamento o estatuto de la Comisión de Verificación y Control en Materia de Seguridad y medidas para el desarme de las fuerzas irregulares".³⁴⁰

El 13 de enero los cancilleres de los once países -reunidos con los representantes de los secretarios generales de la ONU y la OEA- revisaron y aprobaron el informe final que la Comisión de Verificación y Seguimiento iba a presentar a los presidentes centroamericanos el 15 de enero de 1988. Ese informe era calificado como "diagnóstico claro e imparcial" por los viceministros de Contadora y Apoyo, y como avance importante en el cumplimiento de los acuerdos de Esquipulas II, pese a que aún "se advierte en el área una situación conflictiva".³⁴¹

En febrero de 1988, los ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y de Apoyo, a la vez que subrayaban que el conflicto centroamericano se resolvería de mantenerse la voluntad política expresada por los presidentes en Esquipulas II, reafirman su disposición a continuar su mediación con respecto a los asuntos pendientes del Acta, de acuerdo al Procedimiento de Guatemala.

En la tercera reunión del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, en febrero de 1988, la última a que asistió el canciller panameño, el tema centroamericano aparecía en el reconocimiento a los avances en materia de cooperación económica.³⁴²

A pesar del apoyo prácticamente unánime que recibió el Grupo de Contadora de parte de gobiernos y de organismos internacionales, de instituciones de toda índole, tanto al interior como externas al ámbito centroamericano, el Acta de Contadora nunca fue firmada. Del conjunto de propuestas que produjo, como se consigna en los párrafos anteriores, algunas se fueron empalmando en ciertos aspectos del proceso de Esquipulas -como se especificará más adelante- pero el núcleo de Contadora quedará

³³⁹ Reunión de los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, Acapulco, México, 27 y 28 de noviembre de 1987, Relación de Contadora, pp.300-301

³⁴⁰ Reunión de los Viceministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes del Grupo de Contadora con sus colegas de los cinco países centroamericanos. Caracas, Venezuela, 10 de diciembre de 1987, Relación de Contadora, pp.306-307

³⁴¹ Reunión de los Viceministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de los Grupos de Contadora y de Apoyo, Buenos Aires, Argentina, 2 de febrero de 1988, Relación de Contadora, pp.326-327

³⁴² Para entonces se había acentuado la crisis panameña, con la exigencia de renuncia hecha por el presidente Del Valle al General Noriega, y la consiguiente destitución del presidente hecha por este último.

definitivamente desechado como proyecto negociador global, tal como parece presagiarse en la carta que los cancilleres de Contadora dirigieron entonces a sus colegas centroamericanos.

A continuación se precisarán algunas de las razones que incidieron en el resultado final del complejo proceso de Contadora. Tienen que ver, principalmente, con los numerosos actores que intervinieron dentro y fuera de la mesa negociadora, y con divergencias en las formas de percibir y manejar el conflicto centroamericano, principalmente.

- Las acciones paralelas

Como consecuencia de la crisis centroamericana y de las acciones para solucionarla, hubo una serie de iniciativas de tipo diplomático realizadas por varios gobiernos centroamericanos y por otros actores externos a la región, que devinieron en un auténtico proceso paralelo al ejercido por Contadora. Es preciso detenerse en algunas de las principales para ubicar sus objetivos y su incidencia en esta negociación.

- El Grupo Tegucigalpa.

Anteriormente se aludió al papel que jugaron, dentro del proceso negociador, los gobiernos de Costa Rica, Honduras y El Salvador. En octubre de 1984, los cancilleres de estos tres países elaboraron un texto conjunto con observaciones a la versión revisada del Acta de Contadora, el cual entregaron al Secretario general de la ONU.

En él proponían modificaciones en materia de seguridad, sobre todo con respecto a los plazos sugeridos y a la reubicación de las fuerzas irregulares -una vez desarmadas- fuera del área centroamericana; también con respecto a la ayuda para los desplazados, así como la creación de un cuerpo internacional de Inspectores para la verificación *in situ* y de un Grupo *Ad-hoc* de Desarme, con representantes de los cinco países más otros cuatro de países "que no sean los de Contadora". También sugerían que los Instrumentos de ratificación del Acta fueran depositados en la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA- y no ante el grupo Contadora.³⁴³

En marzo de 1985, los tres gobiernos centroamericanos precisaron su propuesta en un documento de Estatuto para el mecanismo de Verificación y Control en materia de Seguridad del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, en donde sugerían la creación de una Comisión Permanente y un Cuerpo Internacional de

³⁴³ La ODECA era un organismo creado en los cincuenta, como órgano de coordinación de los ejércitos centroamericanos, prácticamente extinguido después de la caída del régimen somocista. Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Honduras, Tegucigalpa, Honduras, 19 y 20 de octubre de 1984, Relación de Contadora, pp.105-107

Inspectores. La primera, formada por los cinco países centroamericanos y otros "cuatro países imparciales que no hayan participado en el proceso de negociación de Contadora". Del cuerpo internacional tampoco debían de formar parte los países de Contadora, ni los centroamericanos. En caso de que surgiesen controversias de interpretación o aplicación del Acta en materia de seguridad, el asunto debería remitirse a los cancilleres centroamericanos, y sólo si persistieran las diferencias, a los de Contadora y a la misma ONU.³⁴⁴

En septiembre de 1985 se volvieron a reunir los cancilleres de los tres países mencionados, así como el vicescanciller guatemalteco, en calidad de observador. Consideraron que era importante integrar en el Acta los acuerdos a que llegaron los cinco gobiernos centroamericanos en abril y mayo de ese año. Manifestaban preocupación por la creciente influencia de la confrontación Este-Oeste en Centroamérica, así como por la carrera armamentista iniciada por el gobierno de Nicaragua.³⁴⁵ Terminaban con el análisis de medidas para reactivar la integración así como con un exhorto al gobierno guatemalteco para su incorporación plena en las reuniones de cancilleres "expresando su apoyo a la instauración de un sistema democrático y pluralista en ese país".³⁴⁶

En noviembre de 1985 presentaron una propuesta conjunta "para concluir, en forma inmediata, la negociación de los asuntos pendientes del Acta", por medio de la estructuración de un mecanismo para el establecimiento de los niveles máximos de desarrollo militar de las partes. Mencionaban a este respecto el Estatuto sobre los mecanismos en materia de ejecución y seguimiento que estos tres países habían elaborado en marzo de ese año. Proponían un calendario para el trabajo de los plenipotenciarios y demás acciones para concluir con la firma del Acta.³⁴⁷

En la práctica, la actividad de estos tres gobiernos reflejó la desconfianza que ciertas acciones y determinados gobiernos del Grupo Contadora -y aún la misma ONU- les provocaban, con lo que las sugerencias que se hacían, o la propuesta explícita de excluirlos de ciertos mecanismos de verificación y control de los acuerdos, conformaban auténticos obstáculos interpuestos periódicamente a las propuestas y

³⁴⁴ Estatuto sobre el mecanismo de verificación y control en materia de seguridad del Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica, (elaborado por Costa Rica, El Salvador y Honduras), 15 de marzo de 1985, Relación de Contadora, pp.125-126

³⁴⁵ Los principales problemas que encontró Contadora se referían a las concepciones sobre seguridad y verificación. La concebían como asunto interno de cada país y como equilibrio regional de fuerzas. Pero para Costa Rica implicaba la posibilidad de alianzas con otros en caso de problemas bilaterales. Para Nicaragua, implicaba el compromiso de Washington con el Acta, o la negociación bilateral con ese país. Para Honduras, la "regulación" y no la "supresión" de maniobras militares conjuntas. Cfr. Gomáriz, E., 1988, pp.45-46

³⁴⁶ Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Honduras y del viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, en calidad de observador, San José, Costa Rica, 3 y 4 de septiembre de 1985, Relación de Contadora, p.143

³⁴⁷ Propuesta conjunta de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Honduras para concluir, en forma inmediata, la negociación de los asuntos pendientes del Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica, Tegucigalpa, Honduras, 20 a 23 de noviembre de 1985, Relación de Contadora, pp.162-163

plazos de Contadora. Dicha desconfianza era también un reflejo de la postura de Washington al respecto.

- Las conversaciones de Manzanillo

De manera paralela a las negociaciones que se efectuaban en torno a Contadora -y con la particular mediación del gobierno mexicano- se efectuó una serie de rondas de conversaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Nicaragua. Estas conversaciones, acordadas durante la sorpresiva visita del secretario de estado norteamericano a Managua, el 1 de junio de 1984, se llevaron a cabo en el puerto colimense de Manzanillo, México.

De los informes que trascendieron de tales reuniones -la primera de las cuales se llevó al cabo el 24 de junio- cabe mencionar la posición norteamericana sobre el conflicto en centroamérica: se trataba de restaurar el equilibrio militar en la región, desbalanceado por el apoyo militar y logístico por parte de Nicaragua a la guerrilla salvadoreña. A esto se añadía la exigencia de celebrar "elecciones libres y pluralistas en Nicaragua". Durante esa reunión se habló también de eliminar los asesores militares extranjeros en Centroamérica.³⁴⁸

La segunda ronda se efectuó en Atlanta, Estados Unidos, para decidir cuestiones de procedimiento, así como la conveniencia de solicitar la presencia de representantes del gobierno mexicano en las reuniones.³⁴⁹

En la tercera, de nuevo en Manzanillo, Nicaragua planteó lo que consideraba eran los aspectos prioritarios de su seguridad, como el cese de la ayuda a los rebeldes antisandinistas y del boicot económico norteamericano, medidas que ayudarían a generar confianza en las pláticas.³⁵⁰

La cuarta ronda se celebró en agosto, y la quinta en septiembre. En ésta el representante norteamericano presentó la propuesta de "Calendario sobre medidas recíprocas unilaterales", con plazos de 30, 60 y 90 días para su cumplimiento. El gobierno de Nicaragua retiraría los asesores cubanos y soviéticos en tres etapas, lo que sería correspondido por otros países centroamericanos "en consideración". También en tres etapas cesaría el apoyo nicaragüense al FDR-FMLN salvadoreño, incorporando a las fuerzas de la ARDE-FDN a su proceso político. Estas cesarían sus

³⁴⁸ Primera ronda de conversaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Nicaragua, Manzanillo, México, 24 de junio de 1984. Relación de Contadora, p.85

³⁴⁹ Segunda ronda de conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Nicaragua, Atlanta, Estados Unidos, 16 de julio de 1984. Relación de Contadora, p.86

³⁵⁰ Tercera ronda de conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Nicaragua, Manzanillo, México, 1 de agosto de 1984. Relación de Contadora, p.87

operaciones desde Costa Rica y Honduras, así como el minado de puertos. Se concertaría un calendario en tres etapas para no introducir armas ofensivas y suspender la construcción de aeropuertos militares en la región.

También se daría cooperación económica a Nicaragua, en particular su inclusión en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y la renegociación de su deuda externa. Habría inspección *in situ* en Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica así como revisión, por parte de un Cuerpo internacional, de los inventarios presentados por esos países, previo a verificación y control dentro del marco de Contadora. En cuanto a democracia, Nicaragua y El Salvador celebrarían elecciones libres en las que participarían todas las fuerzas políticas, previa amnistía a los participantes que lo requirieran.³⁵¹

En la séptima ronda, en octubre de 1988, Nicaragua presentó el documento "Compromisos recíprocos que los Estados Unidos y Nicaragua estarían obligados a cumplir", en donde se especificaba: retiro -en tres etapas de 30 días- de toda presencia militar extrarregional, directa o indirecta, por parte de Estados Unidos y otros países; de todo apoyo directo o indirecto a la insurgencia, niveles de armamento de acuerdo al Acta de Contadora, cooperación económica y verificación.

En la octava, Nicaragua propuso un convenio de respeto mutuo en materia de seguridad, y los Estados Unidos rechazaron que el compromiso de Nicaragua de no establecer bases militares en su territorio fuera elemento de negociación.³⁵²

La novena ronda se efectuó el 11 de diciembre de 1984.

Las conversaciones de Manzanillo no pueden considerarse como un proceso ajeno o como obstáculo a los esfuerzos de Contadora. Al contrario, este tipo de contacto bilateral había sido propuesto en varias ocasiones a los dos gobiernos por el Grupo mediador. Para Nicaragua este asunto era importante, ya que se negaba a negociar directamente con la contrarrevolución, por considerar que la verdadera fuente de decisión de esos grupos era el gobierno norteamericano, verdadero gestor de la "guerra de agresión". Por su lado, el gobierno norteamericano se resistió siempre al retiro de sus asesores del área, por considerar que formaban parte de su presencia tradicional en la misma, y porque temía que de hacerlo así, los asesores soviéticos y cubanos en Nicaragua podrían permanecer bajo la cubierta de especialistas o técnicos en diferentes ramas.

³⁵¹ Quinta ronda de conversaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Nicaragua, Manzanillo, México, 5 y 6 de septiembre de 1984 (Tomado de Roy Gutman, "Banana diplomacy: The making of American Policy in Nicaragua, 1981-1987", Nueva York, Simon and Schuster, 1988, p.378, Relación de Contadora, pp.91-93)

³⁵² Octava ronda de conversaciones bilaterales entre Estados Unidos y Nicaragua, Manzanillo, México, 19 y 20 de noviembre de 1984, Relación de Contadora, p.113

Por lo que pudo trascender al exterior de las sesiones, Manzanillo fue un momento muy importante dentro del proceso negociador en el área, sobre todo por las percepciones que del conflicto externaron los dos actores involucrados en las pláticas. De manera indirecta también reflejaban el grado de aprecio o de distancia que ambos mantenían con respecto a las propuestas o presupuestos de Contadora, así como su percepción de la crisis centroamericana en general.

- Concepciones y objetivos de Contadora

La duración del proceso de Contadora fue, posiblemente, más prolongada de lo que habfan previsto sus fundadores, y tuvo muchos altibajos, desde momentos en que la firma del Acta parecía inminente, hasta fechas en que se proclamaba su defunción. Si Contadora fue considerada como "única" iniciativa internacional con posibilidades reales de éxito,³⁵³ sus logros no llegaron hasta la firma del acuerdo que hubiera significado una paz pactada con verificación internacional, a cuya aceptación y respeto difícilmente hubieran podido negarse los actores "con intereses y vínculos en la región".

Entre las razones que explican sus logros relativos pueden mencionarse las siguientes: Contadora trató de ubicar la negociación dentro del área centroamericana, haciendo recaer en la plena autonomía de los cinco gobiernos centroamericanos la decisión de acceder a los acuerdos determinados en el Acta. Tal concepción suponía tanto un similar grado de autonomía por parte de los cinco gobiernos, como la existencia de voluntad política para manejar las presiones que recibían del exterior, en particular del gobierno norteamericano.

En la práctica, el ejercicio de tal autonomía fue muy diverso, como lo prueba la existencia del Grupo Tegucigalpa, las políticas de neutralidad -en sus diferentes momentos- tanto de Guatemala como de Costa Rica y las medidas de política exterior de Nicaragua.³⁵⁴ Con respecto a este último punto, los Estados Unidos llegaron a considerar aceptables ciertos aspectos del sistema económico que intentaba establecer el gobierno sandinista, considerados de corte socialista por aquel gobierno, pero no su política exterior independiente y su protagonismo dentro del Movimiento de los

³⁵³ "Fue la única alternativa de concertación internacional que poseía viabilidad para alcanzar un acuerdo regional de paz" Rojas Aravena y Salís Rivera, 1988, p.99

³⁵⁴ "Los estados centroamericanos no poseen suficiente autonomía para decidir por sí solos en la negociación interestatal múltiple. En especial, el campo de decisión de política exterior de Honduras, El Salvador y Costa Rica parece estar limitado por el carácter privilegiado de las relaciones de esos países con Estados Unidos, y la importancia para sus economías, en el caso del Salvador para el esfuerzo de guerra, de la asistencia económica y de seguridad aportada por los norteamericanos, de suerte que la política exterior no puede - en los hechos - permitirse chocar frontalmente con el rol deseado por Estado Unidos para los países de la región en su confrontación con Nicaragua. Es singular, en este sentido, la capacidad que ha tenido Guatemala - por razones principalmente internas - de demostrar mayor autonomía" Aquilera, 1989b, p.87

Países No alineados; llegarían a aceptar una "finlandización" de Nicaragua, no una "mexicanización" de su política exterior.³⁶⁹

Contadora consideraba que se podía llegar al pleno respeto hacia el proceso político, incluso político-militar, en cada país, Nicaragua, y eventualmente El Salvador, con tal de que las fronteras permanecieran impermeables para los efectivos y armamentos de los otros países, y sobre todo, de Estados Unidos, la Unión Soviética y Cuba. En este sentido, la contrarrevolución nicaragüense, que comenzó a operar contemporáneamente con el proceso de Contadora, devino en elemento totalmente perturbador para los esfuerzos del Grupo negociador.

En concordancia con las ideas anteriores, se comprende que los asuntos pendientes del Acta de Contadora fueran asuntos de seguridad. No obstante haber llegado a una definición sobre la base de un mínimo de seguridad aceptable para todos -"el balance razonable de fuerzas"- y no obstante que éste estuviera referido sobre todo a amenazas externas, el mayor problema de seguridad para la mayoría de los países fue el de la guerra civil al interior de sus fronteras.

Esta se fue intensificando -El Salvador, Nicaragua; Guatemala, en un período más breve- agravada por la presencia de contrarrevolucionarios en sus fronteras -Costa Rica, Honduras- así como por el aumento de refugiados y desplazados fuera de sus países de origen, lo que causaba problemas adicionales a los países receptores, que éstos percibían como potencial amenaza a su seguridad. Contadora, que había sido diseñada para acuerdos entre gobiernos, no tenía propuestas específicas para negociaciones entre éstos y las oposiciones internas armadas.

Además, como lo demostró todo el período aquí analizado, la carrera armamentista - como más tarde lo será el narcotráfico- adquirió una dinámica propia, suficientemente autónoma como para poder ser regulada por un proceso negociador del tipo de Contadora.

- Contadora y democracia.

La relación que existió entre las propuestas de Contadora y el tema democracia es multifacética. El núcleo negociador de Contadora estuvo centrado en aspectos de seguridad. Sin embargo, la crisis que examina Contadora es una crisis "global", puesto que el conflicto es referido, además, a asuntos relevantes de tipo político, económico y social.

Ante tal perspectiva, Contadora consideró problemas coyunturales y enfrentamientos eventuales dentro de un marco de solución estructural, que tocara los viejos problemas

³⁶⁹ Cepeda, Fernando y Pardo, Rodrigo, marzo de 1987, p.36

políticos, logrando lo que en siglos no había sido posible. Dentro de esta tesisura y con una retórica "maximalista" en torno al tema democracia, se efectuaron las propuestas del Grupo. Tales son, por ejemplo, las referencias al fortalecimiento de las instituciones democráticas y el perfeccionamiento de los métodos de consulta popular, que aseguren el libre acceso de diversas corrientes de opinión a los procesos electorales y promuevan una plena participación de los ciudadanos en la vida política nacional (Declaración de Cancún)

Dicha concepción se continúa en el Documento de Objetivos, dentro del lema de "promoción de la democracia" y la mención del "pluralismo en sus diversas manifestaciones", citado como principio del derecho internacional. Además de proponer de nuevo la plena vigencia de las instituciones democráticas, el documento insta a "crear", fomentar y vigorizar sistemas democráticos representativos. La utilización del primer verbo es interesante, pues reconocía implícitamente que tales sistemas no existían en algunos de los países centroamericanos.

Otra referencia, que también se reproduce en el Acta, exhorta al establecimiento, y en su caso al perfeccionamiento, de sistemas democráticos representativos y pluralistas que garanticen la efectiva participación popular -en el Acta se añade que políticamente organizada- en la toma de decisiones, con lo que se asegure el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos. En realidad lo que se propone es un programa que recoge los temas clásicos señalados en el capítulo primero de este trabajo: ciudadanía, representación, pluralismo, sistemas electorales transparentes y una efectiva participación popular.

A esa temática se añade la propuesta del establecimiento de órganos y legislaciones electorales que hagan efectiva dicha participación popular, el funcionamiento de partidos políticos y el establecimiento de un calendario electoral. No se hacen más precisiones a este respecto, pero se apunta a que se pueda consolidar un auténtico sistema democrático que permita el pleno acceso de los pueblos al derecho al trabajo, la educación, la salud y la cultura (Documento de Normas).

El Acta vuelve a insistir en los mismos aspectos, conjugando las características democráticas con lo que se podría considerar el postulado esencial de Contadora: que se pueda llegar a elegir libremente y sin interferencia externa el modelo de organización política, económica y social que mejor corresponda a los intereses de cada país -el Acta añade "mediante instituciones que representen la voluntad popular libremente expresada"-.

Participación popular, con garantía plena, en auténticos procesos políticos de carácter democrático y en diálogo con los grupos opositores, dentro de la observancia plena de los derechos humanos fundamentales, es la forma de coronar la concepción del Grupo sobre este tema.

Más adelante se van a sugerir cambios en las legislaciones electorales, establecimiento de órganos electorales independientes que garanticen la participación de los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación, así como el ejercicio de las libertades de expresión y de reunión dentro de un calendario electoral propio. Se sugiere además que los legisladores centroamericanos intercambien impresiones al respecto, y también con sus colegas del Parlamento Latinoamericano.

El tema democracia vuelve con la ampliación que implicó el Grupo de Apoyo. En uno de sus primeros documentos, los mediadores hacen referencia a las estructuras que limitan la libre expresión y la participación popular en los procesos políticos que recogen las aspiraciones esenciales de cada sociedad. Y en el mensaje de Caraballeda, llegan a la propuesta de democracia pluralista, basada en un sufragio universal periódico, supervisado internacionalmente, pluripartidista, con gobierno de mayoría que asegure libertad y derecho, con participación de las minorías.

Sin embargo, en el siguiente documento, la declaración de Panamá, la democracia no aparece entre "los tres órdenes fundamentales de compromiso" que mencionan los autores, en uno de los momentos críticos en la vida de Contadora.

La apreciación de medio a fin, que se concede a lo democrático con respecto a la obtención de la paz es recalcada por el grupo en diferentes momentos del año 1984. En el capítulo sobre asuntos políticos elaborado en septiembre de ese año, luego de referirse al orden electoral independiente que asegure una efectiva participación de todas las corrientes políticas, se añade que tal objetivo supone el reconocimiento del compromiso para vigorizar las instituciones democráticas y constituye un factor primordial para la paz en la región.

2. Negociación al interior del área

2.1 Esquipulas: Continuidad y ruptura

En la primera reunión de los cancilleres de Contadora con sus colegas centroamericanos -Panamá, 21 de abril de 1983- aquéllos había destacado "el hecho de que por primera vez durante el curso de la crisis regional... (éstos) hayan coincidido en un empeño común de diálogo". Este empeño común fue sufriendo múltiples embestidas, incluso divisiones flagrantes, pero llegó también a adquirir, con el tiempo, un dinamismo propio, en el relevo que Esquipulas hará de los mecanismos de Contadora.

En la sección anterior de este capítulo se pudo detallar el conjunto de iniciativas, más o menos oficiales, con que algunos de los gobiernos centroamericanos actuaron de forma paralela, o incluso de forma contraria a los esfuerzos de Contadora. Como ya se expresó anteriormente, el Acta de Contadora nunca fue firmada, pese a lo cual, el

proceso generó e hizo surgir múltiples iniciativas y compromisos.

Probablemente Esquipulas no hubiera visto la luz sin los antecedentes de Contadora, algunos de cuyos elementos sobrevivirán y se irán empalmando en las medidas de este nuevo proceso, hasta que logró adquirir su propia autonomía. En la presente sección se tratará lo concerniente al nacimiento de Esquipulas, el contexto interno e internacional en donde surgió, sus objetivos y el dinamismo que adquirió durante el acelerado fin de la década.

En el mes de mayo de 1986, con ocasión de la toma de posesión de Oscar Arias como presidente de Costa Rica, éste entregó a los representantes de los Grupos de Contadora y Apoyo el documento "Por la democracia en Centroamérica". Era un documento contrado en Nicaragua, en el que se establecían plazos para que ese país restableciera la democracia por medio de un proceso de reconciliación nacional. En él se recomendaba además al gobierno de ese país, que reformara su constitución, disolviera la Asamblea Legislativa y celebrara nuevas elecciones.³⁵⁶

La iniciativa no tuvo ningún éxito, y los presidentes y jefes de misión especial de Contadora y de Apoyo asistentes al acto, firmaron en cambio un documento recalcando "la urgente necesidad de culminar la negociación para la firma del Acta" y pidiendo garantías a los países con vínculos e intereses en la región para que no realizaran acciones que pudieran frustrar la firma de ese documento. Los presidentes de Argentina, Colombia, Perú, Panamá y Uruguay exhortaron de manera particular a los Estados Unidos a demostrar su voluntad de paz en Centroamérica.³⁵⁷

- Esquipulas I.

Los días 24 y 25 de mayo de 1986 se dio un paso destacado en la constitución del proceso de Esquipulas. Por primera vez durante el conflicto se reunieron los cinco presidentes centroamericanos en esa pequeña ciudad guatemalteca. El anfitrión, Vinicio Cerezo Arévalo, había sido elegido presidente de Guatemala a finales del año anterior, como fruto de una singular "transición" política en ese país.

La "Declaración de Esquipulas" formalizaba la instancia de reuniones cumbre de los mandatarios centroamericanos a la vez que manifestaba su voluntad de firmar el Acta

³⁵⁶ Ortiz Taboada, Mónica, Relación de Contadora, p.189

³⁵⁷ Reunión de Presidentes y Jefes de Misiones Especiales de los países integrantes del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo en ocasión de la toma de posesión del Presidente Oscar Arias, San José, Costa Rica, 8 de mayo de 1986, Relación de Contadora, p.187 Sin embargo, en la reunión de Cancilleres, se empieza a dar una coincidencia entre los flamantes gobiernos de Guatemala y Costa Rica, que apoyaban la regulación de maniobras internacionales con delimitación de niveles máximos de capacidad militar, entonces no aceptada por Nicaragua, bajo amenaza de aprobación de ayuda militar de cien millones de dólares a la contrarrevolución. Con eso se dificultaba la firma del Acta de Contadora, prevista para el 6 de junio. Cfr. Gomáriz, E., 1986, p.47

de Contadora. En ella también recalcaban los mandatarios "la necesidad de realizar esfuerzos institucionales de entendimiento y cooperación que permitan fortalecer el diálogo, el desarrollo conjunto, la democracia y el pluralismo como elementos fundamentales para la paz y la integración...su apoyo para la creación de un Parlamento Centroamericano, cuyos integrantes serían electos libremente por sufragio universal directo, y en el que se respete el principio de pluralismo político participativo".

La paz, decían los presidentes, "sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático, pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social, el respeto a los derechos humanos, a la soberanía e integridad territorial de los Estados y al derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase su modelo económico, político y social". Como puede observarse, son muchos los ecos de Contadora que están presentes en las expresiones citadas en el documento, el cual finalizaba haciendo referencias a la importancia y a los medios de conseguir la integración regional, sobre todo en materia económica.³⁵⁹

Es este el momento en que se empalman claramente los dos procesos negociadores, a la vez que, paradójicamente, empezarán a caminar por rumbos diferentes. Como ya se dijo, Esquipulas I coincide en el tiempo con la entrega de la última versión del Acta de Contadora.³⁵⁹

Los acuerdos tendientes a establecer el Parlamento Centroamericano quedaron a cargo de los vicepresidentes de los cinco países, a partir de la decisión que a ese respecto tomaron los vicecancilleres centroamericanos reunidos en Guatemala, en junio de este año. Se fijó el 15 de octubre como fecha en que debía de estar terminado el proyecto de Tratado constitutivo para que de manera simultánea -durante el último trimestre de 1987- se celebraran elecciones en cada uno de los países adherentes.³⁶⁰

La iniciativa guatemalteca fue uno de los frutos concretos de Esquipulas I, y los mecanismos para ponerla en práctica se realizaron en un tiempo récord, no obstante que la ratificación del Tratado constitutivo sólo fue efectuada, en las fechas previstas, por tres países centroamericanos.³⁶¹

³⁵⁹ Declaración de Esquipulas, Esquipulas, Guatemala, 24 y 25 de mayo de 1986, Relación de Contadora, pp.192-193

³⁶⁰ Se logra en este encuentro "formalizar las reuniones de presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presentan en el área en relación a la paz y al desarrollo regional" Rojas Aravena, F., 1990, p.177. El nuevo "eje" Guatemala-Costa Rica comienza a diluir el grupo Tegucigalpa. El gobierno de Arias suprime el apoyo abierto a la utilización del territorio costarricense por la contrarevolución. La posterior aprobación de la ayuda norteamericana a ésta endurece las medidas del gobierno nicaraguense hacia el interior y hacia Costa Rica y Honduras, que son demandadas ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. El Acta no se firma en la fecha prevista. Cfr. Gomáriz, E., 1988, p.48

³⁶⁰ Cfr. Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas. CSUCAPAX, Documentos No.3, San José, marzo de 1988

³⁶¹ Guatemala, Honduras y El Salvador. Al presente, el Parlamento funciona con la participación de esos tres países. La Asamblea Nacional nicaraguense lo ha aprobado, aunque no se han elegido todavía los representantes de ese país. La Asamblea Legislativa

Mientras tanto, el conflicto militar centroamericano había caído en un *impasse*. Por un lado, la aprobación de los cien millones de dólares de ayuda militar a la contrarrevolución nicaragüense parecía apostar al predominio de la tesis de solución militar del conflicto. Por otro, el Acta de Contadora no había sido firmada en la fecha prevista -6 de junio-. Fue el momento en que surgió la iniciativa del gobierno de Oscar Arias, que de hecho llenó ese vacío.

- El "Plan Arias"

En febrero de 1987, el presidente costarricense entregó a sus homólogos de Guatemala, Honduras y El Salvador la propuesta titulada "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica". Dicha propuesta generó la declaración conjunta "Una hora para la paz", que los cuatro presidentes firmaron en San José el 15 de ese mismo mes, al tiempo que convocaron -esta vez a los cinco presidentes- para analizar la propuesta del país anfitrión.³⁰² El documento se envió también a los gobiernos de los países de Contadora y de Apoyo. También al nicaragüense, que no había sido invitado a esta reunión.

La propuesta de marras abarcaba diez puntos, entre ellos el cese del fuego y la suspensión de la ayuda militar extranjera, así como el control de armamentos y efectivos en los países con conflictos bélicos. Proponía, además, reconciliación y diálogo con los grupos internos desarmados, para lo cual sugería la creación de una Comisión Nacional de Reconciliación y Diálogo en cada país que lo requiriera, y un proceso de democratización, con celebración de elecciones para el parlamento centroamericano -en el primer semestre de 1988- y generales en los plazos establecidos por las respectivas Constituciones.

Los procesos democráticos que se proponían eran calificados como "pluralistas y participativos, que impliquen la promoción de la justicia social, respeto a los derechos humanos, soberanía e integridad territorial y autodeterminación económica, política y social de todos los Estados", con derecho a la libertad de asociación y expresión para todas las agrupaciones políticas internas.³⁰³

Para el cumplimiento de todos estos acuerdos se establecieron plazos y se especificaban las instancias de supervisión de los mismos. Entre ellas la OEA -para las elecciones al Parlamento regional-, Contadora -para la reducción de armamentos y desarme- y un

de Costa Rica aún tiene pendiente su aprobación.

³⁰² En enero de 1987 la administración norteamericana había ya opinado sobre el Plan en el sentido de no aceptar la idea de equiparar los conflictos armados en Centroamérica, lo que equivaldría a tener que suprimir el apoyo a la contra. La información sobre la reunión "secreta" fue filtrada el mismo día por el Miami Herald. Cfr. Gómáriz, E., 1988, p.51

³⁰³ Propuesta de paz de San José (Plan Arias), 15 de febrero de 1987, San José, La Nación, 16 de febrero de 1987, en Córdova Macías y Benítez Manaut, 1989, pp.317-321

Comité de Seguimiento, compuesto por los secretarios generales de la ONU y la OEA, y los cancilleres centroamericanos, de Contadora y Apoyo -que se encargara de la supervisión nacional e internacional-. Para las elecciones generales se sugería supervisión internacional, añadiéndose además, la adopción de acuerdos económicos y culturales.

Además de analizar la propuesta del Plan Arias, los cuatro presidentes centroamericanos firmaron el documento "Una hora para la paz. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica". Es interesante anotar que por primera vez en el conjunto de las negociaciones regionales, aparecieron en este documento los términos de dictadura y tiranía, usados indistintamente, "dictaduras que por tantos años han regido los destinos de muchos pueblos de este continente", persistentes "en unos pocos países de América" por lo cual era necesario "propiciar, juntos, la sustitución de las tiranías, ahí donde los pueblos son víctimas de la privación de la libertad en cualquiera de sus formas. Esa sustitución se concebía de manera preferente como el tránsito pacífico, sin derramamiento de sangre, hacia la democracia"

La paz se vinculaba a la independencia, la cooperación, el disfrute de libertades, la vigencia de regímenes democráticos estables, la satisfacción de necesidades básicas y el desarme.

También se hacía referencia al robustecimiento de la democracia. Si hay libertad, elecciones periódicas, pluralismo y diálogo, la lucha armada "sólo puede interpretarse como el deseo de establecer una nueva dictadura: no se trata de luchas libertarias, sino de pugnas de fanáticos que pretenden imponer por la fuerza el pensamiento de una minoría".

El documento ejemplificaba este aserto mencionando las guerrillas en El Salvador, Perú y Colombia, cuya consigna era "impedir el desarrollo de la libertad en las democracias". Lo que los cuatro gobiernos desean es una paz "que sólo puede darse dentro de un régimen democrático y comprometido con los más necesitados".

Contadora y Apoyo eran la expresión de "los pueblos hermanos que habiendo recontrado el camino de la democracia, pregonan que la libertad y la democracia son insustituibles para alcanzar la reconciliación en Centroamérica". Los firmantes, autodenominados "gobiernos democráticos de Centroamérica" estimaban que les correspondía "solucionar sus propios problemas", en "acciones definitivas" y "plazos claramente determinados". El propósito de la reunión de Esquipulas, programada para dentro de seis meses era "buscar el robustecimiento de la democracia y establecer, así, la paz firme y duradera en Centroamérica".³⁰⁴

³⁰⁴ Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. Una hora para la paz. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. San José, 15 de febrero de 1987, Relación de Contadora, pp.439-441

El documento "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", se afinó en Tegucigalpa, el 1 de agosto de 1987. Consistía en el mismo texto de diez puntos, al que se le hicieron precisiones importantes, previendo plazos perentorios para ciertos compromisos. Entre estos, iniciar procesos políticos de carácter democrático a través de un diálogo con los grupos de oposición en un plazo de 30 días, decretar una amnistía general, en 60 días, y un plazo que se acordaba a las fuerzas irregulares para poner en libertad a los prisioneros que tuvieran en su poder, 15 días después de firmados los acuerdos.³⁶⁵

A aquéllas, a quienes se comprometía en un acuerdo que no habían negociado, se les garantizaba su "reincorporación a la vida política, económica y social de su país". Se comprometían los presidentes a conceder una completa libertad de los medios de comunicación y pluralismo partidista total a los 60 días, perfeccionar los sistemas electorales mediante reformas legislativas en un plazo de seis meses. Negociaciones sobre control y reducción de armamentos en un plazo de 60 días. Además, el establecimiento de dos Comités, el de Evaluación y Seguimiento en Materia de Seguridad -tal como estaba previsto en Contadora- y otro de Evaluación y Seguimiento en Materia Política, formado por cinco personalidades imparciales, propuestas por Contadora y aceptadas por los cinco gobiernos centroamericanos.³⁶⁶

- Esquipulas II

Los presidentes se volvieron a reunir en Esquipulas los días 6 y 7 de agosto de 1987 para dialogar sobre el plan de paz presentado por el gobierno costarricense. Reconocieron de entrada que esa decisión había sido alentada por "la visionaria y permanente voluntad de los grupos de Contadora y Apoyo" además de otras autoridades y organismos internacionales. La reunión se celebró luego de infructuosas gestiones del gobierno salvadoreño para posponerla y de la febril actividad diplomática

³⁶⁵ "El Plan Arias tenía como rasgos fundamentales: alser una propuesta condensada de los principales problemas que presenta la crisis, b)fundamentarse en la idea de equivalencia como punto de encuentro que podía hacer aceptable a todos los países centroamericanos un posible acuerdo y c)plantear una calendarización de los posibles compromisos". Gomáriz, E., 1988, p.52. Este autor resalta la novedad del Plan, en el sentido de proponer un "camino inverso" para lograr la firma del Acta de Contadora, y no como alternativa a la misma. Las diez acciones generales propuestas en el mensaje de Caraballeda, por ejemplo, habían quedado sin calendarizarse. Sin embargo, el mismo autor, al marcar la diferencia entre la cumbre de Esquipulas I y la declaración de San José, en la que ya no hay mención del Acta de Contadora, consigna que "no es exagerado afirmar que, desde la reunión presidencial del 15 de febrero, la iniciativa que había nacido para lograr un acuerdo centroamericano que facilitara la firma del Acta de Contadora, adopta un perfil propio que bien puede sustituir(a)" Gomáriz, E., 1988, p.53

³⁶⁶ "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", Tegucigalpa, Honduras, 1 de agosto de 1987, Relación de Contadora, pp.253-255. Todo el período que va desde la reunión del 15 de febrero hasta esta fecha "está determinado por tres elementos fundamentales: a) un crecimiento impresionante del perfil de la acción diplomática y política de los distintos países centroamericanos, b) una autolimitación del volumen de acciones de Contadora y Apoyo y c) los intentos de la Administración norteamericana por establecer políticas de Estado hacia Centroamérica, en medio de la desarticulación procedente del cambio de índice de poder (que favorece al Legislativo democrata frente al Ejecutivo) y del impacto del escándalo Irangate" Gomáriz, E., 1988, p.54

de los gobiernos de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua para que se respetara la fecha acordada previamente, que los tres gobiernos necesitaban incluir dentro de sus respectivos tiempos políticos.³⁹⁷

El documento fundamental del proceso negociador de Esquipulas II constaba de un preámbulo y once puntos principales, siendo el último un calendario para la ejecución de compromisos. El cumplimiento de éstos sería supervisado por la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, tal como estaba previsto anteriormente. En un largo preámbulo se hace mención de quienes contribuyeron anteriormente a los esfuerzos de paz en el istmo -en particular los grupos de Contadora y Apoyo- para luego expresar que se asume "plenamente el reto histórico de forjar un destino de paz para Centroamérica" y reconocer que "paz y desarrollo son inseparables".

Señalan al Parlamento Centroamericano "como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación a que (se aspira) en Centroamérica".

El primer punto es el relativo a la reconciliación. Se propuso un diálogo "en aquellos casos en que se han producido profundas divisiones dentro de la sociedad" -referencia al Documento de Objetivos de Contadora-. Además, la emisión de un decreto de amnistía -en los países que determine la CIVS- y la formación de una Comisión Nacional de Reconciliación en cada uno de los países.

En materia de seguridad, se propuso la concertación de un cese de hostilidades con los grupos irregulares o insurgentes, el cese de la ayuda a fuerzas irregulares o a movimientos insurreccionales, referencia al Documento de Objetivos de Contadora, el no uso del territorio para agredir a otros estados, la negociación en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos -también con la participación de Contadora y en referencia al Documento de Objetivos- y atender, con carácter de urgencia, el problema de los desplazados y refugiados. Se reconocía, además, que "la consolidación de la democracia implica la creación de una economía de bienestar y de una democracia económica y social".

En cuanto a democratización, los gobiernos se comprometían a impulsar "un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implicara la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, la soberanía, la integridad territorial de los Estados, el derecho de todas las naciones a determinar libremente y sin injerencias externas de ninguna clase, su modelo económico, político y social" -referencia a Esquipulas I-.

³⁹⁷ Nicaragua seguía insistiendo en implementar las acciones de Caraballeda, proponiendo resolver sus asuntos de seguridad en negociaciones bilaterales con los Estados Unidos. Guatemala se atuvo a la convocatoria sin aceptar otras reuniones preparatorias propuestas por Honduras, y veía en Esquipulas II la realización de lo acordado seis meses antes.

También, al "perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones y aseguren el libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos" - referencia al Documento de Objetivos-. Para esto se debía establecer una completa libertad en los medios de comunicación, pluralismo político partidista y derogación de estado de sitio, excepción o emergencia, en donde existiera.

"Creadas las condiciones inherentes a toda democracia", se celebrarán elecciones simultáneamente en los cinco países para constituir el Parlamento Centroamericano, cuyo Tratado debía recibir la previa aprobación de los respectivos parlamentos nacionales -referencia a la Declaración de Esquipulas de mayo de 1986- y generales, supervisadas internacionalmente, en los plazos determinados por cada Constitución nacional.

Los cancilleres de los cinco países formarán la Comisión Ejecutiva para el cumplimiento de lo acordado en la cumbre.

Los compromisos de amnistía, democratización y la mayoría de los referentes a seguridad tendrán un plazo de 90 días para su cumplimiento. A los 120 días, la CIVS emitirá un documento de evaluación del cumplimiento global de los acuerdos, documento que examinarán los cinco presidentes centroamericanos 30 días después.

La Comisión Ejecutiva se reunió un mes después para determinar los mecanismos de ejecución de los acuerdos de Esquipulas II. Creó entonces una Subcomisión de Refugiados y Desplazados, con el fin de facilitar su repatriación, y otras dos para el Estudio de la Simultaneidad de los Acuerdos y para la Redacción de Textos. Se decidió reactivar la Comisión de Seguridad, de acuerdo a lo prescrito por Contadora. En reunión posterior decidió también que la adopción de medidas políticas y militares indispensables se efectuaría a partir del 5 de noviembre, y que "en fecha próxima" se discutiría el cese de la ayuda a fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales.³⁰⁹

En una reunión en Washington -el 7 de noviembre- los cancilleres de Centroamérica, Contadora y Apoyo, además de los secretarios generales de la ONU y la OEA, comprobaron los avances de los acuerdos de Esquipulas II, en especial la instalación de las Comisiones Nacionales de Reconciliación en los cinco países, además de otras complementarias en Nicaragua y El Salvador; el establecimiento del diálogo con la oposición interna en estos dos países; los decretos de amnistía en El Salvador y Guatemala, de indulto y presentación de proyecto de amnistía en Nicaragua, éste último sujeto al informe de la CIVS; diferentes pasos hacia el cese de fuego en El

³⁰⁹ Reunión de la Comisión Ejecutiva, 17 y 18 de septiembre en Managua, Nicaragua y 27 y 28 de octubre de 1987 en San José, Costa Rica. Relación de Contadora, pp.274 y 285

Salvador y Nicaragua, por medio de diálogo directo con la oposición armada en estos dos países, y con la presencia de un intermediario en Nicaragua.

También, diferentes medidas de liberalización por parte de Nicaragua, así como el proyecto de suspensión del estado de emergencia, también sujeto al informe de la CIVS; firma del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano por los cinco presidentes y su envío a los respectivos parlamentos para su aprobación. Impulso al proceso de repatriación voluntaria de refugiados; otros llamados de los gobiernos con respeto de los principios internacionales de convivencia pacífica; instalación y funcionamiento tanto de la Comisión Ejecutiva como de la CIVS; envío de una misión técnica preliminar de la ONU-OEA para la verificación *in situ*; concertación de los ministerios respectivos para obtener el desarrollo económico y social integrado.

A la vez, convocaron a otra reunión para que los gobiernos reanudaran la negociación de los asuntos pendientes del Acta de Contadora.³⁶⁹

En diciembre los mismos funcionarios se volvieron a reunir en Nueva York para analizar un informe confidencial preparado por la Misión Técnica de ONU y la OEA sobre la inspección *in situ* sobre aspectos de seguridad y la necesidad de enviar a los cinco países una comisión *ad-hoc* para redactar el informe final de la CIVS. En ese mismo mes, los viceministros de Centroamérica, Contadora y Apoyo precisaron cuáles eran los únicos aspectos del Acta de Contadora que debían ser objeto de futuras negociaciones y acordaron los futuros trabajos a realizarse "en el territorio y bajo la coordinación de los países integrantes del Grupo de Contadora".³⁷⁰

Los cancilleres y representantes de los secretarios de la ONU y la OEA revisaron y aprobaron, en Panamá, el Informe Final de la CIVS, el 13 de enero de 1988.

- Las cumbres presidenciales

Dentro del marco del seguimiento de los acuerdos firmados, se regularizó la celebración de las cumbres presidenciales, lo cual llevó a una progresiva institucionalización de las mismas. Los presidentes centroamericanos se reunieron en Alajuela, Costa Rica - 15 y 16 de enero de 1988- para analizar los avances y pendientes de los acuerdos de Esquipulas II. Decidieron entonces que sería la Comisión Ejecutiva la que "tendrá la función principal de verificación, control y seguimiento de todos los

³⁶⁸ Reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de los países integrantes de los Grupos de Contadora y Apoyo, de los cinco países centroamericanos y de los Secretarios Generales de la ONU y la OEA, Washington, D.C., 7 de noviembre de 1987, Relación de Contadora, pp.289-291

³⁷⁰ Reunión de viceministros de Relaciones Exteriores de Contadora y de los países centroamericanos, Caracas, Venezuela, 10 de diciembre de 1987, Relación de Contadora, pp.306-307

compromisos contenidos en el Procedimiento de Guatemala".³⁷¹ De esa manera, aquélla reemplazó a la CIVS, con lo que Contadora quedó claramente relegada en su participación y en sus funciones.³⁷²

El informe de la CIVS -fuente para el análisis presidencial- comenzaba destacando que los deseos de paz de los pueblos centroamericanos se veían obstaculizados "por una pugna geopolítica que no les atañe y por intereses hegemónicos indiferentes y extraños a sus legítimas aspiraciones". Recomendaba que en los países en "donde se (han) producido profundas divisiones dentro de la sociedad, se incluya a personalidades, representantes de partidos políticos o agrupaciones cercanas a las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales" dentro de las Comisiones de Reconciliación - en referencia a Guatemala, Nicaragua y El Salvador -.

Recomendaba también la reanudación de los diálogos con la oposición suspendidos o cuestionados -de nuevo referencia a El Salvador, Guatemala y Nicaragua- comprobando que estaban en marcha en Honduras y Costa Rica; también que se habían emitido decretos de amnistía, con sus peculiaridades, en todos los países, con excepción de Costa Rica.

Se hacía notar que "la invocación del principio de la simultaneidad de los compromisos refleja uno de los problemas estructurales de la aplicación del procedimiento"; que en cuanto a la democratización, existían problemas de violación de derechos humanos, y pasos concretos puestos en marcha por Nicaragua, a pesar de las dificultades; la no existencia de estado de sitio, de excepción o de emergencia en ninguno de los países; el poco avance en el cese del fuego en El Salvador, Nicaragua y Guatemala -el gobierno norteamericano continuaba prestando asistencia a fuerzas irregulares en Nicaragua y este país a las fuerzas insurgentes de El Salvador, según se afirmaba-.

Además consignaba denuncias de utilización del territorio con fines de agresión, del gobierno de El Salvador en contra de Nicaragua, y del de este país en contra de los de Honduras, El Salvador y Costa Rica, que la CIVS no había podido comprobar por falta de mecanismos de inspección *in situ*; recomendaba continuar las negociaciones pendientes de los aspectos del Acta de Contadora; registraba progresos en los mecanismos para la repatriación de los refugiados.

³⁷¹ Declaración Conjunta de los Presidentes de Centroamérica, San José, 16 de enero de 1988, en Relación de Contadora, pp.471-472..

³⁷² El problema venía desde lejos, ya que se trataba del orden jerárquico entre la Comisión Ejecutiva y la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) y de su relación con la reunión de Presidentes. Las dos Comisiones tenían sus organismos técnicos (subcomisiones). A esto se añadía el problema de la relación de la CIVS con la Comisión de Seguridad procedente del Grupo Contadora, que en el texto de Esquipulas seguía manteniendo funciones de "verificación y control". Contadora se seguirá ocupando de bases, asesores y escuelas militares, y de los no resueltos de limitación de armamentos y maniobras, mientras que la CIVS de los asuntos más ligados a la pacificación, como apoyo a fuerzas rebeldes y uso del territorio. Cfr. Gómez, E., 1988, p.76

El informe manifestaba la inquietud de algunos miembros no centroamericanos con respecto a la participación de países centroamericanos en la verificación de compromisos, en tanto partes en el conflicto; insistía en la verificación *in situ*, solicitando para ello una Misión Técnica de la ONU; señalaba problemas para verificar los compromisos sobre democratización y sobre el orden de precedencia entre pacificación y democratización.³⁷³

Lo que se había previsto como un informe eminentemente técnico, devino en fuente de molestia e inconformidad para los conductores del proceso de Esquipulas, los presidentes centroamericanos.

La cumbre de Alajuela marcó un punto decisivo en dicho proceso. Los presidentes tomaron "con reservas" el informe de la CIVS, a pesar de lo cual se comprometieron a cumplir los acuerdos firmados. Se aprovecharon los desacuerdos con la CIVS para deshacerse de Contadora y dejar sus funciones en manos de la Comisión Ejecutiva, a la que podrían asesorar estados "de reconocida imparcialidad", con lo que la dirección del proceso se afianzaba más desde Centroamérica.

Los acuerdos quedaron menos sometidos a plazos y a instancias evaluadoras concretas. El proceso de Esquipulas se centró en la problemática en Nicaragua y concretamente, en los requerimientos de democratización hacia ese país. Después de Alajuela, el proceso se embrolló, y no será sino hasta finales de 1988 en que volverá a adquirir dinamismo.³⁷⁴ Como en Contadora, el proceso volverá a centrarse y a atorarse en los "asuntos de seguridad".

A finales de 1988 se decidió incorporar, o reincorporar en el proceso, tanto a las Naciones Unidas como a los gobiernos de España, Canadá y la República Federal de Alemania, así como al secretario general de la OEA. Estos países, de reconocida "imparcialidad", entraban al relevo de la CIVS, con su personal y su tecnología, a la vez que la ONU, concretamente el Consejo de Seguridad de ese organismo, autorizaba la Operación para el mantenimiento de la paz en Centroamérica, con especial encargo en la verificación de los procesos.³⁷⁵

En una nueva reunión de la Comisión Ejecutiva -el 16 y 17 de febrero de 1988- se aceptó una propuesta de protocolo de verificación *in situ*, así como proseguir las

³⁷³ Informe que rinde la CIVS a los Presidentes centroamericanos, sobre los progresos en el cumplimiento de los acuerdos del Procedimiento para alcanzar la paz firme y duradera en Centroamérica, Relación de Contadora, pp.317-321

³⁷⁴ Según Gamáriz, la Declaración se orientó en tres sentidos: centroamericanización del proceso, refocalización de los contenidos y exigencias de cumplimiento inmediato. La refocalización inclina el peso hacia la democratización, por sobre los aspectos de pacificación (levantamiento del estado de excepción, libertad de prensa, pluralismo, no funcionamiento de tribunales especiales, punto que no figuraba en el Procedimiento). Aún así no se produjo una nueva calendarización. *Ibidem*, pp.120-121

³⁷⁵ Por la resolución 42-1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 17 de octubre de 1987, aprobada por consenso, se aceptaba la sugerencia del Secretario General para que el organismo internacional participara en la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento. A esta resolución siguieron otras en el campo de la ayuda económica.

negociaciones para los puntos pendientes del Acta de Contadora en materia de seguridad.³⁷⁶

Nuevamente, en abril de 1988, se aprobó la asistencia de un grupo técnico auxiliar - formado por personal de Canadá, España y la República Federal Alemana- que colaborara con la Comisión Ejecutiva e informara de ello a la CIVS. También se decidió la elaboración de un tratado de amistad y cooperación regional.³⁷⁷

El 14 de febrero de 1989, en Costa del Sol, El Salvador, se llevó a cabo una nueva cumbre, luego de la cual los presidentes reconocieron que "los compromisos adquiridos dentro del marco de Esquipulas II y la declaración de Alajuela constituyen un todo común e indivisible". Tomando nota de "la disposición expresada por el Presidente Constitucional de Nicaragua...de desarrollar un proceso de democratización y reconciliación nacional en su país" y de la "iniciativa del presidente de Honduras...los Presidentes Centroamericanos se comprometen a elaborar...un Plan conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntarias en Nicaragua...de los miembros de la Resistencia nicaragüense y de sus familiares".

Se efectuó, de esta manera, un *quid pro quo* entre democratización e impedimento del uso del territorio para agredir a otros estados, entre los gobiernos de dos países centroamericanos. Esquipulas se descentra de esa forma de su misión de conciliar conflictos al interior de cada país -las Comisiones Nacionales de Reconciliación, de hecho, habfan tenido poca operatividad y autonomía, dado el protagonismo de los respectivos gobiernos, así como el deseo de las fuerzas irregulares o insurreccionales de negociar directamente con los gobiernos respectivos-. De una crisis general, que abarcaba a todos los países centroamericanos, se pasaba a la resolución de problemas que afectaban mayormente a dos o tres países.

A partir de esta cumbre se efectuaron concesiones unilaterales entre Nicaragua y Honduras. Nicaragua se comprometió a reformar su legislación electoral con respecto a la organización de partidos políticos -en cuatro meses- y a un período de seis meses de actividades políticas al final del cual se celebrarían las elecciones generales, adelantándose nueve meses a las fechas previstas. Dicho proceso se efectuaría con observación internacional y con el pleno acceso de todos los contendientes a los medios de comunicación, una vez modificada la Ley de Medios.

En la Declaración final, los presidentes reiteraban la exhortación a los gobiernos regionales o extraregionales para que cesaran de inmediato la ayuda que daban a las fuerzas irregulares o a movimientos insurreccionales, pidiendo a éstos a que se "incorporen a los procesos políticos constitucionales de cada país". Asimismo

³⁷⁶ Relación de Contadora, pp.329-330

³⁷⁷ Relación de Contadora, pp.346-348

llamaban a los sectores salvadoreños a participar en las elecciones generales de ese país.³⁷⁸

Dos años después de Esquipulas II, los presidentes se volvieron a reunir, esta vez en Tela, Honduras -5 al 7 de agosto de 1989-. Suscribieron entonces el documento "Plan Conjunto para la Desmovilización, Repatriación o Reubicación Voluntarias en Nicaragua o terceros países de los miembros de la Resistencia Nicaragüense y de sus familiares, así como de la asistencia para la desmovilización de todas aquellas personas involucradas en acciones armadas en los países de la región cuando voluntariamente lo soliciten".

Excitaron a los grupos armados en la región, en especial al FMLN, a desistir de sus acciones armadas, aprobando el capítulo "De la Asistencia para la Desmovilización Voluntaria de los integrantes del FMLN". Dieron su apoyo al "diálogo amplio y permanente" que se llevaba a cabo en Guatemala, haciendo un llamado para que los grupos armados en ese país "abandonen sus acciones".³⁷⁹

Solicitaron además a la ONU que pusiera en marcha el mecanismo de verificación en materia de seguridad, dado que Honduras retiraba la reserva que tenía al respecto y aceptaba el envío a su territorio de una fuerza internacional de paz. Respaldaron el acuerdo logrado entre Honduras y Nicaragua con respecto al retiro de la demanda de este último país en contra de Honduras en la Corte Internacional de Justicia de la Haya.³⁸⁰

La reunión siguiente, a celebrarse antes de fin de año en Nicaragua, se trasladó a Costa Rica, a raíz de los sucesos bélicos en El Salvador. Esta se llevó a cabo en San Isidro de Coronado, del 10 al 12 de diciembre de 1989. Los sucesos en El Salvador marcaban el recrudecimiento de la guerra en ese país, a niveles que hacían recordar la ofensiva guerrillera de 1981, con enfrentamientos en la misma capital del país.

La cumbre dió un apoyo total al gobierno salvadoreño, surgido de "procesos democráticos, pluralistas y participativos". En consecuencia, se hacía un llamado vehemente al FMLN para que "inmediata y efectivamente cese las hostilidades...y se reincorpore al proceso de diálogo ya iniciado (demandándole) en forma enérgica...que renuncie públicamente a todo tipo de acción violenta que afecte directa o

³⁷⁸ Declaración conjunta de los Presidentes centroamericanos, Centroamérica Hoy, San José, CSUCAPAX No.18, 24 de febrero de 1989, pp.2 y 3

³⁷⁹ El Gran Diálogo Nacional, acordado el 7 de noviembre había comenzado el 20 de febrero de 1989, sin la participación del ejército ni de la URNG. Luego se firmarán, en cumplimiento de las resoluciones de Oslo, los acuerdos de El Escorial, en mayo de 1990, con la participación de los partidos políticos y de la URNG.

³⁸⁰ Declaración de Tela, Honduras, 7 de agosto de 1989, Centroamérica Hoy No.26, San José, CSUCAPAX, p.4

indirectamente a la población civil". Para auspiciar la continuación de dicho diálogo, solicitaban la intervención del secretario general de la ONU.³⁸¹

La declaración constituía la más fuerte desautorización hecha al FMLN por parte de todos los presidentes, incluido el nicaragüense. Se reiteraba el acuerdo de *quid pro quo* hecho en la cumbre de Costa del Sol, en tanto la desmovilización del FMLN y de la Resistencia Nicaragüense formaban "un todo común e indivisible", "factor fundamental para superar la crisis en que se encuentra el proceso de paz".

En tal sentido se precisaba que la ONUCA -Grupo de Observadores militares para Centroamérica- debía ampliar su mandato, con el fin de verificar el "cese de hostilidades y la desmovilización de fuerzas irregulares" en la región. Por su parte, la CIAV debía disponer de los fondos para ejecutar "el proceso de desmovilización, repatriación o reubicación voluntarias en Nicaragua y terceros países, de los miembros de la Resistencia Nicaragüense y de sus familiares", precisándose que, los que lo hicieran antes del 5 de febrero, podrían "ejercer el sufragio en las elecciones generales a realizarse en ese país el 25 de febrero del mismo año" -1990-.

A la Resistencia Nicaragüense se le hacía un llamado "a cesar todo tipo de acción contra el proceso electoral y la población civil" en su país. Finalizaban exhortando a los presidentes de Nicaragua y El Salvador a que "por medio de la negociación y el diálogo pongan fin al distanciamiento ocurrido entre sus gobiernos y continúen sus relaciones diplomáticas y consulares". Los presidentes de Honduras y Nicaragua, por su parte decidieron la creación de una comisión bilateral que "busque, dentro de un plazo de seis meses a partir de esta fecha, un arreglo extrajudicial" para el diferendo por la demanda presentada por el gobierno de Nicaragua en contra del de Honduras ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.³⁸²

La siguiente cumbre, efectuada en Montelimar, Nicaragua, el 2 y 3 de abril de 1990, se produjo después de las elecciones nicaragüenses de ese mismo mes. Los sorpresivos resultados de esos comicios y la firma de los acuerdos para la "transición" firmados por los gobiernos saliente y entrante de Nicaragua, ubicaron a tal encuentro dentro de un horizonte "poscrisis", aún si los efectivos de la contrarrevolución se negaban todavía a cumplir con lo estipulado en la negociación, en particular la entrega de las armas, tal como estaba previsto "en el Plan Conjunto de Desmovilización suscrito en la cumbre de Tela el 7 de agosto de 1989 y el acuerdo de Toncontin suscrito en Honduras el pasado 23 de marzo de 1990".³⁸³

³⁸¹ El gobierno de El Salvador y el FMLN habían iniciado conversaciones en México, el 13 de septiembre de ese año. Por un acuerdo que se logró en julio de 1990 en San José, ambas partes convinieron en solicitar una Misión de Verificación de la ONU, que comenzó a operar en julio de 1991, como Misión de Observación de la ONU, UNUSAL.

³⁸² Declaración de San Isidro de Coronado, Documento, San José, La Nación, 13 de diciembre de 1989, p.18-A.

³⁸³ Por el Acuerdo de Toncontin, del 23 de marzo de 1990, la Resistencia Nicaragüense se comprometió a desmovilizar sus fuerzas, comenzando por las que estaban en Honduras. La ONUCA, CIAV y el Cardenal Obando verificarían el cumplimiento del cese al

En el extenso comunicado, expresaban su satisfacción por los avances que se han logrado para la consolidación de la democracia en la región" y manifestaban su "complacencia por la exitosa culminación del proceso electoral en la República de Nicaragua". Recordaban que "las armas que recibirá ONUCA deberán ser destruidas *in situ* en presencia de representantes de otros gobiernos centroamericanos".³⁸⁴

De hecho, las posteriores cumbres tomarán un nuevo giro, con la inclusión del presidente de Panamá y del primer ministro de Belice, teniendo como prioridad aspectos de integración económica e intercambio comercial.

2.2 Esquipulas : Los resultados

La firma de Esquipulas II había supuesto negociaciones con miras al logro de acuerdos concretos. Nicaragua aceptó que se eliminara el estado de emergencia, como parte del proceso de democratización, tal como lo pedían Honduras y El Salvador, y logró que la ONU y gobiernos de otros países se añadieran a la OEA en la verificación electoral. Asimismo consiguió que Contadora permaneciera como eje en la Comisión de Seguridad, prevaleciendo sobre las propuestas de Guatemala y Costa Rica, ampliando los plazos de 60 a 90 días para la ejecución de esas medidas.

Los plazos en la consecución de los acuerdos de enero y de agosto fueron cambiando, a veces por "imprecisiones consensuadas". La suspensión de la ayuda a las fuerzas insurgentes o irregulares pasó de "inmediata" a 90 días, asignándose un plazo de cumplimiento al "impedimento del uso del territorio en contra de otros estados".³⁸⁵

En los cinco países se aprobó el texto del Acuerdo, no obstante no ser específicamente un tratado internacional, sino un "procedimiento". A los noventa días se había establecido en todos los países algún tipo de diálogo nacional, en particular con los partidos legales, y en Nicaragua y El Salvador, con los alzados en armas.³⁸⁶ Se promulgaron leyes de amnistía tanto en Guatemala, como en Nicaragua y El Salvador y en todos inició sus labores la Comisión Nacional de Reconciliación.³⁸⁷

fuego. Las fuerzas en Nicaragua irían a zonas de seguridad. La delegación que representaba a la Presidenta electa, "como expresión al justo reconocimiento a la labor patriótica de la RN" se comprometía a una serie de labores humanitarias una vez asumido el poder en ese país. Acuerdo de Toncontín, Tegucigalpa, Centroamérica Hoy No.40, CSUCA-PAX, San José, 30 de abril de 1990

³⁸⁴ Declaración de Montelimar, Centroamérica Hoy, San José, CSUCAPAX, 30 de abril de 1990, pp.3-5

³⁸⁵ Cfr. Gomáriz, E., 1988, p.60

³⁸⁶ Para Guatemala, diálogo en Madrid, del 7 al 19 de octubre de 1987. En El Salvador, diálogo en la Nunciatura Apostólica, el 4 y 5 de octubre de ese mismo año. Para Nicaragua, diálogo en República Dominicana, en diciembre de 1987, en Costa Rica, en enero y en Guatemala en febrero de 1988, previos a los de Sapoá, en marzo, y en Managua, en abril y junio de ese año. Cfr. Aguilera, 1993c, con datos de FLACSO/UNAPAZ/CSUCA, Informe Blanco, Inforpress Centroamericana 763 y Pensamiento Propio, 1988

³⁸⁷ Amnistía por decreto legislativo del 26 de octubre de 1987 en Guatemala; por decreto legislativo del 27 de ese mismo mes en El Salvador y como proyecto de ley condicionado a la suspensión de ayuda externa a la contra en Nicaragua. En estos tres países

El cese al fuego se empezó a concertar en Guatemala y El Salvador, en éste último país no obstante el asesinato del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos.³⁸⁸

En Nicaragua se produjo la reapertura de los medios de comunicación censurados. El Gobierno retiró la querrela interpuesta en 1984 ante el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya en contra de los gobiernos de Honduras y Costa Rica.

Honduras, Nicaragua y El Salvador establecieron convenios con la ACNUR, a los que luego se sumó Costa Rica. A esto siguieron los acuerdos prácticos de repatriación Guatemala-México, El salvador-Honduras, y de Nicaragua con sus dos vecinos.³⁸⁹

Comenzó a funcionar la reunión ministerial para la Integración centroamericana, así como la Comisión Técnica de la CIVS. En octubre de 1987 se cambiaron los plazos acordados para esta comisión, determinándose que no esperara los 120 días previstos, así como los 150 días para la reunión de presidentes.

Sin embargo los problemas continuaban, al condicionar Nicaragua la aplicación de las aprobadas leyes de Amnistía y Suspensión del estado de Emergencia a la verificación, en Honduras, del no uso de su territorio en contra de aquel país. Honduras a su vez condicionó el cumplimiento de los acuerdos al establecimiento de un cese concertado de hostilidades. A esta problemática respondía el texto de la declaración de Alajuela sobre las "obligaciones incondicionales y unilaterales que obligan a los gobiernos a un cumplimiento total e inexorable"

El informe de la CIVS, que había causada tanta irritación, se había basado en informes elaborados por las Comisiones Nacionales de Reconciliación y por la Subcomisión de Representantes *ad hoc*, y no en cuerpos técnicos especializados. La Comisión Técnica ONU-OEA había expresado las graves dificultades que tenía para una revisión rigurosa *in situ*. Para tal verificación se debía contar con un cese de hostilidades concertado, que implicara un no uso del territorio para atentar contra otros estados, lo cual era difícilmente definible en términos de simultaneidad. Los problemas técnicos se interrelacionaban con dificultades políticas.

En un segundo período se comprobó un retroceso en los procesos de diálogo iniciados. Los resultados de los decretos de amnistía no habían sido aceptados por el FMLN, y en Nicaragua seguían supeditados a las condiciones antes mencionadas. Costa Rica

se creó la Comisión Nacional de Reconciliación, entre agosto y septiembre de 1987. Cfr. Aguilera, 1993c, con datos del Informe Blanco de FLACSO/UNAPAZCSUCA

³⁸⁸ En Guatemala, decretado unilateralmente por los insurgentes en octubre de 1987; en El Salvador, decretado unilateralmente por ambos bandos entre noviembre y diciembre de ese mismo año; en Nicaragua, decretado unilateralmente por 30 días por el gobierno en octubre de 1987. Cfr. Aguilera, 1993c, con datos de Infopress Centroamericana 766 y del Informe Blanco de FLACSO/UNAPAZCSUCA.

³⁸⁹ Las Naciones Unidas, por medio del FNUD habían aprobado el Plan Especial de cooperación económica para Centroamérica, en abril de 1988. Cfr. CSUCAPAX, Documentos No.4

afirmaba que en su país no había presos políticos, condición que se afirmaba de manera semejante en Honduras.

El establecimiento de un cese de hostilidades concertado seguía en situación de parálisis. El gobierno de los Estados Unidos había enviado dos F5 a Honduras, en contradicción con la política del Congreso de no aprobar más presupuesto para las bases militares en ese país.

Después de Alajuela, el gobierno nicaragüense levantó el estado de emergencia y se dispuso a una negociación directa con la oposición armada. El congreso norteamericano había rehusado la aprobación de ayuda militar a esos grupos.

Para entonces se había recrudecido la crisis política en Panamá. El gobierno de ese país sufría una profunda crisis, pugnas entre un poder civil nominal y el general Noriega, hombre fuerte de las Fuerzas de Defensa, desestabilización interna y enfrentamiento directo con el gobierno de los Estados Unidos. A la crisis centroamericana -en vías de solución política- se sumaba el conflicto en ese país vecino, otrora impulsor del proceso de Contadora. Dentro de ese marco se realizaron ejercicios militares conjuntos Estados Unidos-Honduras, con el envío a ese país de más de tres mil hombres, causando profunda inquietud en los gobiernos negociadores.

La situación política se había enrarecido, con la expulsión del embajador norteamericano en Managua, y la reunión de cuatro cancilleres centroamericanos -excluido el nicaragüense- con el secretario de estado norteamericano Schultz. El rumor se extendía hacia la posibilidad de establecer otro plan de paz alternativo al que se estaba implementando. El gobierno norteamericano se resistía a la liquidación de la contra.

A estas dificultades se añadieron intentos de golpe de estado en Guatemala -mayo de 1988- situaciones de "emergencia" en Honduras y Guatemala y la enfermedad del presidente salvadoreño Napoleón Duarte. El cambio de gobierno en este país, que llevó al poder al partido ARENA fue también fuente de incertidumbre, en tanto no se sabía a ciencia cierta cuál sería su postura con respecto a las negociaciones establecidas.

El regreso a ese país de los líderes del FDR fue un evento alentador, así como el inicio de las conversaciones de Sapoá, entre el gobierno y la Resistencia nicaragüenses, y el plan para la repatriación de los contras, presentado por Honduras a la OEA.

Durante el primer semestre de 1988 no se celebraron las elecciones simultáneas para el Parlamento Centroamericano, previstas en los acuerdos de paz.

- Concepciones y objetivos de Esquipulas.

Antes de analizar los resultados del proceso de Esquipulas -en el plazo que abarca este estudio- es importante establecer algunas de las particularidades que lo diferenciaron del de Contadora, así como los condicionantes de sus resultados.

Esquipulas giró sobre varios ejes fundamentales. Uno de ellos lo constituyó el equilibrio con que las decisiones políticas pretendieron afectar a todos los estados signantes.

De la reticencia en reconocer la legitimidad de algunos regímenes se pasó -a partir de 1987- al reconocimiento, en la práctica, de los cinco gobiernos como legítimos actores. En realidad este reconocimiento no era nuevo, ya que de hecho los gobiernos funcionaban de esa manera -en particular dentro de los mecanismos de Contadora- pero ahora se superaba definitivamente la distinción que existió en los prolegómenos de Esquipulas entre "gobiernos democráticamente electos" y el que supuestamente no lo era.

Esta simetría entre los participantes, sin definir culpables o víctimas, iniciadores o seguidores del conflicto, y sobre todo evitando cualquier connotación ideológica con que los gobiernos pudieran calificarse unos a otros, permitió que los compromisos concretos pudieran cumplirse de forma simultánea, dentro de un calendario preciso para ello. Este fue, tal vez, el logro más acabado de Esquipulas, puesto que pudo traducir en hechos concretos la firma de los acuerdos, con una vigilancia precisa por parte de las instancias elegidas para dicha función.

La simetría de los acuerdos funcionó también con respecto a la calificación que se hizo de los movimientos alzados en armas. La distinción entre "fuerzas irregulares", en referencia a la Contra, y "movimientos insurreccionales", referidos al FMLN y a la URNG, no impidió la consideración de una "simetría operativa" en las relaciones que los gobiernos mantuvieron con ambos tipos de contendientes y sus patrocinadores.

Esto no significó, por supuesto, que todos los compromisos de Esquipulas se hayan cumplido, ni todos de la misma manera, ni en la misma medida por parte de los cinco participantes, sino que la acción se desarrolló simultáneamente alrededor de los puntos nodales del documento principal.

Conceptualmente, sin embargo, Esquipulas se centró en el eje democracia-paz, como objetivo fundamental a conseguir, concebido en una relación de medio a fin. La consecución de la paz fue interpretada como un proceso de dos caras, en tanto se debía lograr una reconciliación interna en cada país, sobre todo en los que tenían "profundas divisiones dentro de sus sociedades", al tiempo que cada uno adquiría el compromiso de no ser una amenaza para sus vecinos.

Dicha reconciliación implicaba negociar el cese al fuego entre los gobiernos y la oposición armada, una amnistía para quienes la necesitaran y se acogieran al decreto correspondiente, y un diálogo con la oposición desarmada. Para revisar el cumplimiento de esos pasos se creó en cada país la Comisión Nacional de Reconciliación.³⁹⁰

La paz "hacia afuera" implicaba un cese a la ayuda a "fuerzas irregulares y a movimientos insurgentes", así como impedir el uso del propio territorio con fines de agresión hacia otros estados.

En cuanto a democracia, Esquipulas se concretó en pedir elecciones libres, pluralistas y honestas en los cinco países; al Parlamento Centroamericano, en el primer semestre de 1988 y generales, en los períodos establecidos por las diferentes Constituciones nacionales. La observación internacional, así como las garantías iguales para todos los participantes también estaban aseguradas por los acuerdos.

Estos entraron en vigor "simultáneamente y de forma pública" y se entendieron como un proceso, ya que no todos podían considerarse cumplidos en un solo acto -como la promulgación de una ley- lo que hubiera implicado que su no cumplimiento total para el 5 de noviembre pudiera interpretarse como un "total fracaso". Tal fue, sin embargo, la reacción del gobierno de Washington. Si bien hubo dudas respecto a la legalidad del acuerdo, en el sentido de que no era técnicamente un tratado, ningún poder legislativo objetó su carácter legal.

El problema de la simultaneidad de los acuerdos llevó a la creación de una subcomisión especial de la Comisión Ejecutiva, acordándose que sería el 5 de noviembre la fecha para el compromiso obligatorio de los mismos. Simultaneidad no implicaba condicionamiento, sobre todo en los asuntos en que se operaba contra derecho.³⁹¹

- Esquipulas y democracia

Parecería incorrecto afirmar que -contrariamente a la estrategia de Contadora- la centralidad de las negociaciones de Esquipulas estaba constituida por el eje democracia-paz. Esto, en tanto la conceptualización sobre el tema e incluso algunos acuerdos fundamentales formaron parte de una definitiva herencia de Contadora. Sin embargo, se puede sostener dicha tesis si se considera la forma en que Esquipulas va

³⁹⁰ Sobre la base de seis modelos concretos de negociación (Zimbabue, Sudán, Colombia, Filipinas, Afganistán y Sri Lanka), Aguilera distingue tres modelos teóricos de negociación con la insurgencia, aplicando a Esquipulas el esquema "A": aceptación de la legitimidad del gobierno por los rebeldes, los cuales abandonan su lucha. El modelo "C" sería el del planteamiento de un poder compartido (Zimbabue) y el "B" un modelo intermedio de convenios, que satisfagan algunas demandas de los insurgentes. Cfr. Aguilera, 1993c, p.29

³⁹¹ Comisión Ejecutiva, reunión del 27 y 28 de octubre de 1987, San José.

a tratar el tema *democracia*, privilegiándolo sobre propuestas sobre asuntos de *seguridad prácticamente idénticas a las estipuladas por Contadora*, como sustancia de una nueva estrategia.

Consiguientemente a sus postulados de *simetría y simultaneidad*, lo que Esquipulas impulsa es el énfasis en una cierta "metodología" para la *democracia: un proceso de democratización*. En un primer lugar, relacionándola con procesos de *reconciliación y diálogo*, sobre todo en los países con conflictos bélicos internos, con promulgación de decretos de *amnistía y de finalización del estado de sitio*, de *excepción y de emergencia*.

Por otro lado, la *completa libertad a los medios de comunicación y el pluralismo político partidista* que se trató de impulsar, fueron objetivos fácilmente evaluables, contrariamente a la *demanda retórica de una efectiva participación popular* en la toma de decisiones, objetivo ligado a concepciones democráticas radicales, de muy difícil comprobación e implementación.

La concepción de Esquipulas con respecto a *democracia* es también *maximalista*; sus postulados heredan en esto las semillas de Contadora. *Democracia es soberanía e integridad nacionales, autodeterminación política, económica y social, derecho a determinar libremente un "modelo" referido a esos campos.*

También es algo que implica un *proceso de democratización*, que crece sobre un campo de *justicia social, de respeto a los derechos humanos, de creación de una economía de bienestar: una "democracia económica y social"*. Por último, es el "perfeccionamiento" de un sistema representativo y pluralista que garantiza la *organización de partidos políticos y el libre acceso de todas las corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos.*

En sus inicios, Esquipulas había *descalificado la lucha armada*, aduciendo que *llevaría a nuevas dictaduras, a impedir el "desarrollo de la libertad en las democracias"*. Si había *libertad, elecciones periódicas, pluralismo y diálogo*, la *lucha armada no tenía razón de ser*. Eso afirmaban en 1986 los "gobiernos democráticos de Centroamérica". El panorama democrático que se ocultaba tras esas afirmaciones correspondía más a un anhelo, a una *visión ideal de la democracia*, que a la *realidad vivida, sobre todo en esos momentos.*

El cálculo pareció irse perfilando hacia una *presión a las insurgencias para que aceptaran las reglas del juego político electoral*, que había seguido una *dinámica bastante autónoma a lo largo de la década.*

De hecho los acuerdos de amnistía, en tanto medidas unilaterales no provocaron mayor problema. No fue así en los casos de cese al fuego y de diálogo, que implicaban una aceptación y participación de las medidas por ambos bandos del conflicto.³⁹²

3. Esquemas de negociación. Continuidad y ruptura

3.1 Análisis comparativo

Al igual que Contadora, Esquipulas fue una negociación entre gobiernos. Los grupos armados -"movimientos insurreccionales o fuerzas irregulares"- no participaron directamente en la negociación y, en lo que respecta a Esquipulas, la rechazaron durante mucho tiempo o la recibieron con mucha reticencia. Sin embargo, como se verá más adelante, algunos de ellos se integraron pronto al cumplimiento de los acuerdos, iniciando negociaciones con los respectivos gobiernos.³⁹³

Como se vio, Esquipulas fue un proceso que a la vez continuó y rompió con Contadora. Adoptando prácticamente el mismo esquema sobre seguridad de este Grupo, Esquipulas logró destrabar por medio de un esquema de compromisos concretos -acciones definitivas, plazos claramente determinados- a ser cumplidos de forma simultánea y dentro de una completa simetría, lo que en anteriores esfuerzos había quedado en el papel.

- Asuntos de seguridad

Aunque para Contadora la crisis se debía al gran deterioro en la confianza política entre los gobiernos, que acompañaba al hondo conflicto económico y social, su complejo esquema de negociación se centró en los aspectos de seguridad. Este se refería a los tres órdenes fundamentales de compromiso, a saber, la no utilización del territorio en contra de otros estados, la no participación en alianzas militares o políticas amenazantes y el no apoyo de potencias a fuerzas irregulares o grupos subversivos. Por sobre todas las cosas, Contadora se empeñó en dejar entre paréntesis algo evidente: la inscripción del conflicto centroamericano dentro de aspectos geopolíticos claves. La referencia a estados con "vínculos e intereses en la región", Estados

³⁹² Los tres gobiernos con problemas de insurgencia interna proponían el modelo "A", y ésta el modelo "C", con posibilidades de acercarse al modelo "B". Cfr. Aguilera, 1993c, pp.26-38

³⁹³ En la crisis centroamericana se puede distinguir el nivel de conflicto interno, en el que "se enfrentan política y militarmente actores nacionales que propugnan modelos alternativos y excluyentes de ordenamiento social", el contencioso entre Estados centroamericanos que actúan por medio de sus gobiernos, y finalmente la confrontación entre los Estados Unidos, como potencia hegemónica en el área y la revolución sandinista. "Esquipulas abarba las tres facetas y propone políticas respecto de ellas". Aguilera, 1993b, p.91

Unidos, Cuba, y más tarde la Unión Soviética, fue la manera de aludir, en los documentos, a esa realidad que condicionaba aspectos fundamentales del proceso.

De acuerdo a Contadora, el esquema de seguridad consistía en la eliminación de asesores militares extranjeros, del trasiego de armas, de tensiones fronterizas, la creación de zonas desmilitarizadas, la evitación de medidas bélicas entre los estados y, más tarde, la lucha contra el terrorismo y la subversión. Para lograr esos objetivos había que inventariar los armamentos existentes, calendarizar la reducción de los asesores, detectar las rutas del tráfico ilegal de armas y erradicar las fuerzas irregulares existentes, cortándoles los apoyos externos. Además - como se consigna en el Acta - establecer una adecuada comunicación entre los responsables militares y crear comisiones mixtas de seguridad.

Así pues, todo era asunto de arreglos internos entre los países afectados. En tiempos del mensaje de Caraballeda, se hizo alusión al contencioso entre los Estados Unidos y Nicaragua, pero haciendo notar que se trataba de un asunto bilateral, que podía ser tratado en conversaciones como las celebradas en Manzanillo.

En los momentos finales del proceso, Contadora constata que "sólo quedan" por delimitarse aspectos relativos a armamentos, a efectivos militares, aspectos procesales y operativos de la Comisión de Verificación y Control en Materia de Seguridad y el desarme de las fuerzas irregulares, aspectos todos de importancia muy sensible para los Estados Unidos.

La redacción final del Acta fue considerada por Contadora como "equilibrada y equitativa" y la del informe enviado a la cumbre de Alajuela -el informe final de la Comisión de Verificación y Seguridad- como un "diagnóstico claro e imparcial", siendo así que se refería a aspectos de seguridad altamente sensibles para los gobiernos centroamericanos.

Esta percepción chocaba frontalmente con la del Grupo Tegucigalpa, más acorde a la visión e intereses de los Estados Unidos, el cual solicitaba un cuerpo internacional de inspectores y un grupo *ad hoc* para el desarme, formado por integrantes que no pertenecieran a los países de Contadora. Todo enfocado a conseguir niveles aceptables de desarrollo militar.

Las conversaciones de Manzanillo sirvieron particularmente para hacer ver el límite con el que se enfrentaba Contadora. En efecto, para el gobierno de los Estados Unidos estaba claro que en Centroamérica se había roto el equilibrio militar, amenazado todavía más por el apoyo nicaragüense a la guerrilla salvadoreña. El gobierno de Nicaragua exigía el cese de la ayuda a la contra y del boicot económico declarado por los Estados Unidos. Pero para este país, sus asesores militares en territorio centroamericano eran parte de una presencia histórica tradicional, y la

supresión de armas ofensivas y bases militares en Nicaragua, un asunto no negociable.³⁹⁴

Sobre el esquema de Contadora, Esquipulas centró sus esfuerzos en conseguir el desarme de los contras y la inclusión del FDR-FMLN en la lucha política de su país. El primer objetivo implicaba que Honduras y Costa Rica impidieran que esas fuerzas permanecieran en sus territorios, y el segundo, que se cambiara la percepción de empaque militar entre los contendientes salvadoreños.

Ni Contadora ni Esquipulas lograron el cumplimiento del "balance razonable de fuerzas" acordado previamente por los cinco gobiernos centroamericanos.

- Asuntos políticos

Ni en Contadora ni en Esquipulas la democracia fue el objeto central ni el asunto inicial de la negociación. Tampoco la crisis, como ya se indicó, en sus concepciones más generales, era presentada como crisis debida a la ausencia de democracia. Para Contadora, tanto la crisis como su salida hacían necesario un marco de legitimidad basado en el fortalecimiento de la institucionalidad en cada uno de los países centroamericanos. Sus gobiernos podían convivir respetuosamente -no obstante sus diferencias de origen y sus diferentes marcos institucionales- aceptando un pluralismo que consistía en reconocer diferentes modelos de organización política.

La legitimidad debería abarcar tanto al gobierno democrático costarricense, como al régimen militar guatemalteco (1983), al régimen sandinista y su origen revolucionario, como al salvadoreño y hondureño, provenientes de flamantes transiciones. Esporádicamente, sin embargo, se comenzó a subrayar la relación entre democracia -y muchos de sus temas conexos- con la frágil institucionalidad vigente.³⁹⁵

Por supuesto que para todos ellos se pide que se perfeccionen, e incluso se "creen" sistemas democráticos, pero la negociación no supuso el cumplimiento de dichos requisitos como base para el logro de los acuerdos de seguridad que llevaran a un balance razonable de fuerzas que permitiera la firma del Acta y, por ende, el fin de la crisis, por lo menos en sus aspectos más explosivos. La plena vigencia de las instituciones democráticas, exigida desde el Documento de Objetivos remite a *statu quo*. Todo lo que se requería era fomentar, vigorizar o perfeccionar lo que de alguna manera ya funcionaba.

³⁹⁴ De hecho, nunca se permitió que este país obtuviera armamento aéreo moderno, situación cuyo predominio consiguió mantener el ejército hondureño.

³⁹⁵ "No logran avanzar ni consolidarse instituciones que respondan al anhelo democrático de libertad, justicia social y desarrollo económico". Declaración de Cancún, julio de 1983. *vid. supra*

Tal fue también la suposición de Esquipulas. No en sus prolegómenos -a causa de la división establecida entre países democráticos y dictaduras o tiranías, con las consiguientes exclusiones de reuniones y de los esfuerzos negociadores-. Por realismo, se logró avanzar a una concepción más pragmática, con el fin de lograr un reconocimiento mutuo, explícitamente definido en términos de legitimidad y no sólo en la legalidad existente o en la funcionalidad de los diferentes regímenes.

La democracia devino entonces un elemento más, y no de los menores, entre lo que se tratará de negociar. El *quid pro quo* entre los gobiernos de Honduras y Nicaragua -acordado en la cumbre de Costa del Sol- debía ser completado por un acatamiento de la insurgencia salvadoreña a las reglas del juego electoral. De esa manera, tanto los gobiernos nicaragüense y salvadoreño como el FMLN y la Contra estarían dentro de las reglas del mismo juego político. Similares exigencias hacia el caso guatemalteco nunca figuraron en los documentos oficiales de las cumbres presidenciales.

De esta manera, las exigencias de democratización se fueron convirtiendo en el aspecto central, condicionante de otros más, entre ellos el de seguridad, como desactivadoras de los aspectos más conflictivos de la crisis.

Ambos procesos van a suponer la posibilidad de funcionamiento de una plena y plural participación ciudadana como base del régimen político. A la fundamentación clásica sobre democracia, Contadora añadió conceptos de democracia pluralista y participativa, que llevarán al reconocimiento de diferentes modelos de organización política, económica y social. Esquipulas detalló un esquema de democratización, con compromisos sujetos a verificación internacional.

Por otro lado, paralelamente a los procesos negociadores, se efectuaron procesos electorales en los cinco países centroamericanos, elecciones generales en todos y constituyentes en Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Más adelante se verán los elementos que caracterizaron estos procesos.³⁹⁶

A partir de los documentos de Contadora fue apareciendo un concepto de democracia calificada como "pluralista". En la Declaración de Cancún, los diez compromisos que ahí se propusieron se ligaron al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a que se garantizaran los derechos humanos, se perfeccionaran los métodos de consulta popular, se asegurara el libre acceso de las diversas corrientes de opinión al proceso electoral y se promoviera la plena participación de los ciudadanos en la vida política del país.

Es fácil de adivinar que tal panorama distaba mucho de reflejar la situación en la mayoría de los países centroamericanos, y hasta en la de algunos de los países de

³⁹⁶ En el período de la "crisis" centroamericana hubo cinco procesos electorales en El Salvador, cuatro en Honduras, tres en Guatemala y en Costa Rica, y dos en Nicaragua.

Contadora. Democracia iba siendo presentada como sinónimo de plena y plural participación ciudadana, e incluso como proceso de democratización.

Esto se concretó en el Documento de Objetivos, en donde el sistema democrático a perfeccionar -o a establecer- se caracterizaba como representativo y plural, con plena participación popular en la toma de decisiones y libre acceso de las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos.

Esto, aunado también a una previa reconciliación -en las sociedades en donde hubiere profundas divisiones- como base para la participación en procesos políticos de carácter democrático. Las bases para el compromiso regional, en lo concerniente a democracia, adquirieron un amplio abanico con exigencias que, para el momento, debieron de parecer utópicas para muchos de los actores.

El Documento de Normas pretendió ser más concreto, al referirse al establecimiento de órganos y legislaciones electorales para comicios que garantizaran una efectiva participación popular, a la existencia de partidos políticos y a una calendarización para los comicios. Esto llevaría a un auténtico sistema democrático con pleno acceso de los pueblos al derecho al trabajo, la educación, la salud y la cultura. En todo momento en que Contadora aborda la problemática democrática convergen dos géneros de exigencias, uno de ellos relativo a toda una fundamentación básica sin la cual el proyecto de democracia pluralista y participativa no podría funcionar.

En el Acta convergen todos estos desarrollos, concretando aún más las sugerencias para que se efectúen cambios legislativos para lograr órganos electorales independientes que garanticen la participación de los partidos políticos, el acceso a la libertad de expresión y de reunión. Su culminación parecería ser el reconocimiento del derecho de los pueblos a elegir libremente y sin interferencias externas el modelo de organización política, económica y social que mejor correspondía a sus intereses mediante instituciones que representen la voluntad popular libremente expresada. En síntesis, un sistema democrático participativo, representativo y plural.

Fue, por fin, en Caraballeda, en donde la definición de democracia pluralista quedó resumida, y reducida, al sufragio universal y periódico, supervisado internacionalmente, con pluripartidismo y un gobierno de mayorías, que asegure las libertades y los derechos, en particular los de las minorías.

Esto quedaba entre los presupuestos esenciales de la negociación, y como base para las nueve acciones de este momento cumbre de Contadora.

La retórica maximalista de Cancún sobre democracia, las referencias del Documento de Objetivos a los temas clásicos sobre el tema, al igual que las sugerencias electorales del Documento de Normas, a la participación popular del Acta y a la

definición de Caraballeda sobre "democracia pluralista", fueron hitos que apuntaban, más que a una referencia de medio a fin -democracia por paz- al realismo de una aceptación de formas de organización política diferentes.

Uno de los puntos en que Esquipulas se diferencia claramente de Contadora es en el énfasis que da al proceso de democratización.

Existe, en efecto, en sus comienzos un juego de inclusión-exclusión basado en consideraciones ideológicas sobre democracia. "Gobiernos democráticos de Centroamérica", que en tal autocalificación se presentan, frente a un único gobierno no-democrático, el nicaraguense. Tal presunción rompía con todo el entramado de simetría y aceptación plural establecido por Contadora, e incluso con lo propuesto en Esquipulas I.

En efecto, en esta reunión presidencial -además de aprobar el proyecto guatemalteco de Parlamento Centroamericano, para el que se proponía integrantos electos libremente por sufragio universal y directo, dentro de los principios de pluralismo político participativo- se había supuesto además un proceso que implicara justicia social, respeto a los derechos humanos, a la soberanía e integridad territorial de los Estados y a determinar libremente y sin injerencia externa de ninguna clase su modelo económico, político y social.

Las elecciones para el Parlamento Centroamericano, a celebrarse en todos los países en el primer semestre de 1988 debían de ser el primer test para una nueva forma de democracia en el Istmo.

El Procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica, presentado inicialmente únicamente a cuatro de los cinco gobiernos, introdujo una referencia a las dictaduras existentes largo tiempo en la región, equiparándolas a tiranías, incluyendo en esta clasificación a las luchas armadas existentes en el istmo, "que existen sólo por el deseo de establecer una nueva dictadura, y no son luchas libertarias, sino pugnas de fanáticos que tratan de imponer por la fuerza el pensamiento de una minoría, impidiendo, de esa manera, el desarrollo de la libertad en la democracia". Curiosamente, el documento incluye dentro de tal clasificación a las guerrillas de Colombia, El Salvador y Perú, omitiendo las existentes en otros países centroamericanos.

Lo que Esquipulas ofrece a las guerrillas es su reincorporación a la vida económica, política y social. Previamente, el Plan Arias lo había expresado como un proceso de reconciliación y diálogo con los grupos internos desarmados. El esquema preparatorio iba a completar la oferta con el establecimiento de un proceso de democratización, que incluía libertad a los medios de comunicación y pluralismo partidista en los primeros sesenta días después de la firma del documento, un nuevo sistema electoral, previa aprobación de los respectivos parlamentos, a los seis meses e incluso un Comité de

Evaluación y Seguimiento en Materia Política -similar al que Contadora había sugerido en materia de seguridad- formado por cinco personalidades imparciales, para los asuntos de esa índole.³⁹⁷

El Acta de Esquipulas recoge todos los desarrollos anteriores en materia de democratización, los de Contadora y los de Esquipulas I y el Plan Arias, completándolos con exigencias de reconciliación, amnistía, derogación del estado de sitio, emergencia o excepción, en donde existan. El documento consigna, además, que la consolidación de la democracia implica la creación de una economía de bienestar y de una democracia económica y social.

3.2 La negociación posible

- Los actores en los entretelones

Queda clara la diferencia que las posiciones, tanto de Contadora como de Esquipulas, mantuvieron con las del gobierno norteamericano, durante las dos administraciones Reagan.

Para éste, el problema se centraba en hacer reversible la revolución nicaragüense y en prevenir cualquier triunfo del FMLN en El Salvador. Dado que las concepciones y propuestas de Contadora eran inaceptables e incongruentes con tales objetivos, nunca se pudo llegar a un acuerdo a este respecto entre el Grupo y la administración norteamericana.

Ambas posiciones esperaban un resultado totalmente diferente del conflicto militar en El Salvador, y ambas trataron de llevar a cabo acciones contrapuestas con respecto al régimen sandinista en Nicaragua. Frente al conflicto, ambas posturas pretendieron objetivos opuestos, con lo que la relación de los países negociadores con los Estados Unidos se fue complicando, y la tentación de aquéllos en ir tomando distancia del acuerdo negociador fue aumentando.

Si Contadora logró evitar una intervención armada norteamericana directa en Nicaragua -como la que se produjo en Granada en 1983- es asunto en que los analistas difieren. De hecho no se produjo en el período del accionar de Contadora, 1983-1987. Había, pues, numerosos actores, cuyas "voluntades" era necesario conjugar, para buscar los acuerdos mínimos, a veces en puntos considerados sustanciales por algunos de ellos.³⁹⁸

³⁹⁷ Este Comité no llegó nunca a formarse.

³⁹⁸ En la difícil mediación de Contadora, alcanzar el objetivo básico de la paz tenía diversos significados y representaba diversos intereses según fueran los actores: para el Grupo de Contadora y los países de América Latina representaba la posibilidad de ejecución del principio de autodeterminación; para los centroamericanos representaba afianzar su seguridad nacional y el respeto

Cabe mencionarse que sólo dos días antes de la reunión de Esquipulas II, el gobierno norteamericano había presentado, luego de negociar con el Partido Demócrata, el Plan Reagan-Wright para intentar "sacar" el caso nicaragüense de la inminente negociación. El Plan incluía una negociación entre las partes, supervisada por la OEA y un grupo Internacional de verificación. Managua convocaría a elecciones y revocaría la Ley de Emergencia y Washington suspendería la ayuda a la contra. Asimismo se aceptaba suspender las maniobras militares en Honduras a cambio de la salida de asesores militares extranjeros de Nicaragua.

Se establecería un balance de fuerzas en negociaciones con los cinco países centroamericanos y se daría ayuda a las fuerzas incorporadas a la lucha civil luego de los procesos de reconciliación. El Plan Reagan-Wright se añadía al Plan que presentaba el gobierno hondureño, el cual pretendía sintetizar a Contadora con el Plan Arias y respondía al planteamiento de los problemas de seguridad tal como lo percibían ese gobierno y el salvadoreño.²⁹⁹

- Los hechos geopolíticos decisivos

Indudablemente los hechos que desarmaron la crisis centroamericana, percibida en tanto crisis global, fueron los ocurridos alrededor de la caída del Muro de Berlín. Como metáfora del fin de una época, los acontecimientos en Europa oriental sacaban al conflicto centroamericano del eje tensionante Este-Oeste en el cual había sido incluido. A partir de ahí, la confrontación de los Estados Unidos con Nicaragua, y las de los gobiernos centroamericanos con el de éste último país, y hasta los enfrentamientos al interior de los países centroamericanos sufrieron cambios fundamentales.

La invasión de los Estados Unidos a Panamá, en diciembre de 1989 también podía interpretarse como efecto del fin de la pugna bipolar, así como advertencia del nuevo "orden" reestablecido en el istmo.

Los resultados de las elecciones nicaragüenses de febrero de 1990 constituían otro signo evidente del cambio en la "correlación de fuerzas" existentes en el área centroamericana. La revolución "institucionalizada" no había sido vencida en el campo de batalla, sino como consecuencia de los efectos de diez años de guerra, de una

irrestricto del principio de no injerencia en los asuntos internos; para los europeos significaba evitar la espiral de un conflicto internacional. Sin embargo para los Estados Unidos significaba un reconocimiento de legitimidad y legalidad del régimen sandinista; para Cuba la del régimen salvadoreño; para la "contra" nicaragüense y para la guerrilla salvadoreña conllevaba la imposibilidad de apoyos militares legítimos desde el exterior; para los sectores que en la región se oponen al régimen nicaragüense y al salvadoreño, restricciones a su accionar" Rojas Aravena, Solís Rivera, 1988, p. 102

²⁹⁹ Propuesta de paz Reagan-Wright, México, CINAS, 21 de agosto de 1987, en Cordova Macías y Benítez Manaut, 1989, pp. 335-337

situación económica insostenible y de la progresiva pérdida de aliados del régimen sandinista al interior del país.⁴⁰⁰

Dentro de este marco, la situación se presentaba favorable para que tanto el gobierno salvadoreño como la insurgencia en ese país emprendieran un proceso de negociación que partiera del empate conseguido por ambos contendientes en el campo de batalla. Los efectos de diez años de guerra, las prisiones que se ejercieron hacia ambos y la decisiva mediación de la ONU conducirán a las negociaciones que llevaron a la firma de los acuerdos de Chapultepec, en enero de 1992.

Alejado el Frente Sandinista del gobierno en Nicaragua y habiéndose alcanzado el cese al fuego en El Salvador, Esquipulas entró en una etapa de cumplimiento de acuerdos que habían quedado pendientes, en particular de repatriación de fuerzas irregulares, de atención a refugiados y desplazados, de desarme de grupos irregulares. Las cumbres presidenciales, en adelante, se centrarían en asuntos de integración económica o de acuerdos comerciales.

La desactivación de la crisis dejaba intactos, sin embargo, los aspectos relativos a situaciones estructurales, hasta hacía poco considerados como los focos sustanciales de las problemáticas sociales y políticas explosivas vividas durante la década.

4.- La problemática de la transición a la democracia

Para finalizar este capítulo es pertinente hacer referencia a la problemática de la transición a la democracia. El objetivo es cuestionarse sobre las "transiciones" acaecidas en Centroamérica durante la década analizada, reseñar tanto sus características generales como las particularidades en cada uno de los cuatro casos, y señalar su relación con las negociaciones que se acaban de detallar.

Las transiciones a la democracia que tuvieron lugar en Sudamérica -sobre todo a partir de la década de los setenta- produjeron estudios al respecto, algunos de ellos de excelente factura, aunque posiblemente todavía no se pueda contar con una teoría acabada que explique y abarque exhaustivamente los diferentes procesos. Para los casos centroamericanos, las carencias teóricas y la falta de análisis específicos son todavía mayores.

Durante esta década, en efecto, se establecieron gobiernos civiles, producto de procesos electorales, en Honduras, Guatemala y El Salvador. En Nicaragua hubo elecciones en 1984, en las que el régimen revolucionario obtuvo el triunfo y en 1990, en que ganó la oposición. Entre 1980 y 1987 se promulgaron nuevas Constituciones

⁴⁰⁰ La inflación en 1984 llegó a 345%, a 747% en 1986, a 1347% en 1987 y a 3,602 en 1988

en esos cuatro países. En la mayoría de los procesos electorales salió favorecida la oposición política. Los resultados pudieron conocerse casi de inmediato, sin que se produjeran contestaciones significativas por parte de los perdedores. Además, fueron eventos intensamente vigilados internacionalmente.

La mayoría de estos procesos electorales corrieron de manera paralela a las negociaciones de Contadora y Esquipulas, o por lo menos, ajenos a los compromisos que ahí se contrajeron. El hecho extraordinario de que haya habido elecciones no fraudulentas parecería apostar al reconocimiento de transiciones logradas. Queda, sin embargo, el trabajo de considerar de qué tipo de transición se trató, y las características particulares que tuvieron.

A continuación se considerarán dos posturas fundamentales con respecto al tema de la transición, así como algunos de los factores que pueden definir las transiciones centroamericanas en los ochenta: Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua.⁴⁰¹

4.1 Conceptualización de la transición.

Las condiciones y los escenarios para "transitar" de un régimen autoritario a uno democrático, o *vice versa*, plantean problemas muy complejos, que se prestan difícilmente a la generalización. Resolver estas cuestiones, aún más, conocer las reglas que expliquen o hagan predicciones acertadas al respecto, ha dado como frutos muchos y excelentes trabajos recientes. En lo que respecta a América Latina, el tema ha estado muy en boga a partir de los setenta, ligado tanto al estudio del derrumbe de bastiones democráticos tan sólidos como los de Uruguay y Chile, como al análisis de las circunstancias que hicieron regresar a los cuarteles a los militares golpistas en prácticamente todos los países del subcontinente, como resultado de singulares transiciones, más o menos logradas, que duran hasta el presente.

En América Central, el tema de la transición ha adquirido matices particulares -como se verá más adelante- dado que a principios de los noventa había gobiernos civiles en todos los países del istmo. La excepcionalidad del funcionamiento de regímenes emanados de procesos electorales no fraudulentos, como acaba de referirse, podría dar pie para que se consideraran como el núcleo de una transición lograda. Sin embargo, la situación anterior se combina con el hecho, en muchos de los casos, de que tales procesos se produjeron durante la década de "crisis", en medio de guerras civiles y con la permanencia de destacadas violaciones a los derechos humanos fundamentales.

⁴⁰¹ En Costa Rica se celebraron procesos electorales conforme a su tradición, en 1982, 1986 y 1990. Ya se vio anteriormente en qué sentido la revolución de 1948, que dio su forma más acabada al actual sistema democrático, puede ser considerada una "transición".

Además, la exclusión de algunos actores políticos significativos de dichos procesos -reservados en muchas ocasiones a las fuerzas más conservadoras- no ha hecho posible el consenso con respecto a la naturaleza y alcances de tales "transiciones". Es importante, por tanto, precisar lo que se entiende por transición y señalar algunas de las condiciones y escenarios que casi inevitablemente se relacionan con el tema.

De inicio, el término transición presenta dificultades, debido a su imprecisión y ambigüedad. "Transitar a" supone un punto de llegada, que en este caso se presupone es la democracia política, pero en un camino en el que ningún desenlace está asegurado, debido a la confusión y los cambios que pueden presentarse y a los peligros de reversión que el intento puede implicar. El mismo punto de llegada -el nuevo régimen político- puede admitir diversos calificativos, según se hayan logrado ciertos objetivos, en particular las relaciones con el ejército y entre los poderes, las exclusiones e inclusiones de los actores, etc. De ahí que no se cuente con una "guía" general para la transición, con reglas específicas que estipulen los métodos y los actores que puedan, o no, participar en el proceso.⁴⁰²

El hecho de que la transición se efectúe en períodos de "aceleración" histórica, en momentos en que el régimen autoritario del que se parte sufre conmoción, o incluso peligro de derrumbe, aumenta el grado de incertidumbre sobre el resultado de los cambios. Más aún si se ha producido -por concesión o por reclamo- una suficiente liberalización del régimen, con lo que el número de actores y de acciones se multiplican, en general de manera desordenada, dificultando la adopción de medidas coherentes para estos actores y para quienes aceptan o se ven forzados a permitir los cambios demandados.⁴⁰³

En las consideraciones sobre transición se reproducen algunos de los marcos que encuadraron las discusiones sobre democracia, descritas en el capítulo primero. Para algunos analistas lo esencial de estos procesos se refiere al restablecimiento y normal funcionamiento de las instituciones políticas, suprimidas o neutralizadas por los gobiernos o golpes militares.⁴⁰⁴

⁴⁰² Cfr. O'Donnell, G., Schmitter, P., 1988

⁴⁰³ Se entiende por esto una "redefinición y ampliación de los derechos" ciudadanos, individuales o colectivos, en general prescritos en las Constituciones, haciéndolos efectivos. Derecho a opinar, a ser juzgado con respecto a leyes, a la inviolabilidad de la correspondencia, a asociarse y expresar sus demandas, incluso sin son opuestas a la política oficial al *Adhæs corpus*, etc. La ausencia de castigo por el ejercicio de estos derechos impulsa a otros individuos o grupos a hacerlos operativos, haciendo que aumente el costo político de su eventual supresión o restricción por parte de las autoridades. Cfr. O'Donnell, G. y Schmitter, P., 1988, p.20

⁴⁰⁴ "Nuestro criterio para definir una democracia puede resumirse diciendo que es la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de las personas; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar... Hemos omitido deliberadamente de nuestra definición toda referencia a la prevalencia de valores democráticos, relaciones sociales, igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo y la educación, ya que nuestro tema aquí es la caída de la democracia política, no la crisis de las sociedades democráticas". Linz, J., 1990, pp.17-19

Se trata de que operen de nuevo las reglas del juego democrático, una vez suprimida o matizada la tutela militar prevaleciente. Para otros enfoques, sin embargo, las consideraciones sobre transición no deben separarse de la referencia a una real democratización de la sociedad, incluidas las condiciones económicas y sociales fundamentales, de manera que lo democrático no quede reducido a sus dimensiones políticas o a las solas reglamentaciones electorales.⁴⁰⁵

Para esta postura, en efecto, el entusiasmo con que a finales de la década de los ochenta se recibió todo lo relativo a la institucionalización democrática, dejó muchas veces en la sombra añejos problemas estructurales irresueltos -pobreza extrema, marginación, políticas económicas y sociales excluyentes- que han seguido agravándose luego de ese período.

De manera un tanto esquemática, estas concepciones dividen dos planteamientos diferentes: una transición concebida como "punto de llegada" entre un régimen que se derrumba y otro que se implanta por la vía electoral y otra concebida más bien como "punto de partida" de un largo proceso de democratización. Ambos enfoques no son excluyentes, pero sí claramente diferenciables.

- Transición como "punto de llegada". La institucionalidad democrática.

Un primer enfoque de transición a la democracia considera primordialmente las condiciones del restablecimiento de las reglas del juego político para el ejercicio del poder, en particular la moderación o contención de las tutelas, sobre todo las militares.

Dentro de este enfoque de transición, ésta es interpretada como "intervalo" extendido entre dos regímenes políticos. Termina cuando la "anormalidad" pierde la centralidad de la vida política. Los actores saben a qué reglas atenerse, cómo acceder a los roles del gobierno, los medios para la toma de decisiones y el manejo de los conflictos y por consiguiente, los criterios para excluir a ciertas fuerzas del juego. Al conjunto de estas reglas es a lo que se denomina "régimen".⁴⁰⁶

Debido a que los que participan en la transición están envueltos en un alto grado de incertidumbre e indeterminación, la transición puede considerarse como un complicado juego con muchos actores. El manual al que tienen que atenerse -la Constitución escrita- confiere certidumbre a la mayoría de los actores. Otras reglas no escritas implican restricciones básicas, derechos adquiridos que son intangibles, personalidades

⁴⁰⁵ Przeworski se refiere a dos tipos de estudio de las transformaciones de los regímenes políticos, los macro- orientados (basados en condiciones objetivas, principalmente económicas y sociales, y en factores de determinación, logrados en generalizaciones inductivas) y los que se concentran en el comportamiento estratégico de los actores políticos en situaciones concretas. Przeworski, Adam, 1988, pp.79-80

⁴⁰⁶ O'Donnell, G., Schmitter, P., 1988, pp. 19 y 105-106

que quedan fuera de cualquier demanda o juicio posterior a la implantación del nuevo orden, en particular, lo que se puede pedir y esperar de la institución armada. Queda, pues, poco espacio para la acción política, a menos que se den circunstancias especiales, en particular la "resurrección de la sociedad civil".⁴⁰⁷

De esta manera, la democracia política resultante se enmarca dentro de un proceso incierto, de ninguna manera irreversible, dentro de un intento por lograr el "centro" político, como parte de un juego por espacios, no de suma-cero, que respeta y supone la existencia de los adversarios, sin que necesariamente haya consenso sobre valoraciones y credos democráticos, y mucho menos con respecto a previas definiciones o soluciones de ancestrales problemas estructurales.⁴⁰⁸

En un enfoque análogo a la teoría de los juegos, los diferentes puntos de llegada corresponderán a vías alternativas, con diferentes normatividades, por medio de diversas alianzas o coaliciones, lo que puede permitir una cierta predicción de posibilidades y limitaciones para cada caso de redemocratización. Estas predicciones teóricas, que implican categorías abstractas, pueden dar como resultado una cierta tipología de la transición que de una manera sistemática pueda dar cuenta de los diferentes casos históricos producidos.⁴⁰⁹

Dentro de esta postura la democracia añade a sus ventajas como forma de gobierno, como garantía de estabilidad, además de la continuidad en las políticas requeridas por el orden económico y social prevaleciente, caminos para una negociación posible con los principales actores políticos. De ahí su utilidad como elemento central en las negociaciones efectuadas en períodos de crisis o de enfrentamientos agudos, como los que se presentaron en Centroamérica en los ochenta.

⁴⁰⁷ Un juego de ajedrez "en múltiples tableros", jugado por varios actores, no sólo por dos. El resultado es una "incertidumbre normal" con respecto a ciertas piezas y actores y una "certidumbre normal" con respecto a ciertas otras...los jugadores, siempre dentro del símil invocado, observan una restricción básica: no se puede dar jaque mate - los derechos de propiedad de la burguesía deben mantenerse inviolables - ni tampoco cobrar la reina - los privilegios de la institución armada "protectora" - además de otras instituciones e individuos que puedan considerarse intocables. Cfr. O'Donnell, G. Schmitter, P., 1988, pp.105-105

⁴⁰⁸ Dentro de este marco se deja en un segundo plano "el efecto causal que tienen a largo plazo los factores 'estructurales'", para centrarse más bien en aspectos de "virtud" o de "fortuna" que hacen que "los cálculos políticos inmediatos...no puedan/ni 'deducirse' de tales estructuras ni... imputarse a ellas". "La democracia política suele surgir de un proceso no lineal, sumamente incierto y reversible...La mayoría de éstas (las fuerzas políticas) pretenden ocupar el 'centro', donde están situadas las instituciones de gobierno"...Dos corolarios se siguen de este enfoque. El primero, que los jugadores juegan por espacios, no para hacer desaparecer a los opositores, y segundo, que no es necesario que se haya conseguido previamente un consenso sobre valores democráticos para participar en el juego". *Ibidem*, pp. 112-118

⁴⁰⁹ "Cambios alternativos en materia de coaliciones o instituciones" con sus respectivas "consecuencias políticas y normativas" lo que ofrece un "conjunto predecible de posibilidades, problemas y limitaciones" de cada caso de redemocratización, con sus "corolarios predecibles teóricamente", con categorías abstractas, no siempre referidas empíricamente, dentro de un esfuerzo sistemático, pero no alísterico. Este autor distingue ocho caminos diferentes hacia la redemocratización. Cfr. Stepan, Alfred, 1988, pp.105 y ss.

- Transición como "punto de partida". Una democratización nunca acabada.

Otra forma de enmarcar la discusión sobre transición considera diferentes significados de la idea democrática, y algunos supuestos básicos para su realización, a partir de "la rica multiplicidad de significados contenidos en la propuesta democrática".⁴¹⁰

Luego de la crisis energética mundial de los setenta, se produjo un "endurecimiento" de los sistemas democráticos, ante la magnitud y gravedad de los trastornos sociales y la emergencia de nuevas y más profundas demandas en ese campo. La generalizada tendencia hacia la privatización de empresas y servicios afectó no solamente a las alianzas tradicionales -mediadoras en las consecuentes problemáticas sociales- sino también a los detentadores del poder, y a las mismas facultades parlamentarias, imponiendo muchas veces soluciones neocorporativistas y sometiendo la asunción de medidas políticas a un marco de globalidad, generalmente transnacionalizado.

Estos cambios, acentuados en los ochenta durante las administraciones de Ronald Reagan y Margaret Thatcher -en los Estados Unidos y Gran Bretaña, respectivamente- impulsaron políticas de orientación neoliberal que se impusieron también a los países de tradición democrática más frágil, con efectos de acentuación del progresivo abismo social entre pocos y cada vez más ricos poseedores y un número creciente de desposeídos y pobres.

Es preciso, pues, para contextualizar los enfoques recientes de la "transición", recordar que la ola redemocratizadora que acompañó a estos cambios en América Latina -particularmente en Centroamérica- ha correspondido en el tiempo con el predominio de dichos esquemas de corte neoliberal. Los intentos de reducción del estado y de limitación de su papel regulador en la economía a toda escala se tradujeron, particularmente, en la reducción de los programas sociales sostenidos por los gobiernos de manera más o menos tesonera desde la Segunda Guerra Mundial.

Las consideraciones sobre transición, por tanto, no se pueden reducir a aspectos de normalización de las instituciones políticas sino que deben abarcar las formas de vida de la población, sobre todo de las mayorías desposeídas de los países latinoamericanos. Deben de extenderse a los procesos de democratización, por tanto, y no sólo al funcionamiento de los sistemas políticos respectivos.

Dentro de este enfoque, la problemática de la transición debe abarcar, además, cuestiones de independencia nacional y de soberanía. En espacios tanto tiempo sometidos a dictaduras "pretorianas", tales aspectos son considerados como requisito previo y necesario para cualquier planteamiento de democratización en sentido amplio. Hay una cierta reactualización del debate clásico sobre democracia que se reseñó al considerar los postulados marxistas y neo-marxistas sobre el tema. La democracia

⁴¹⁰ Borón, A., 1993, p.117

como previa o posterior a cambios sustanciales en las relaciones de producción, en el papel de la clase trabajadora, o con respecto a reclamos de independencia nacional y de soberanía, todo lo cual ha dado lugar a diferentes posiciones y planteamientos.

Circunscribir la democracia a espacios de "ingeniería política" establece murallas entre sociedad, economía y política, factores interrelacionados fuertemente en la realidad. Esto marca una gran desproporción entre la atención puesta en los aspectos democráticos "y los avances concretos mucho más modestos registrados por este ordenamiento político en el movimiento real de la historia latinoamericana".⁴¹¹

Las características de la lucha por la democracia en el período de transición de los ochenta pueden considerarse como la conjunción de los temas clásicos del discurso democrático con las "nuevas preocupaciones por la justicia y la equidad, que en el pensamiento moderno son inseparables del repertorio de reivindicaciones democráticas".⁴¹² Comprobando que no se puede afirmar que el proceso democrático sea irreversible -incluso en países del capitalismo avanzado- este segundo enfoque considera importante poner el énfasis en el fortalecimiento de los "soportes estructurales" para que la democracia repose sobre bases firmes.⁴¹³

Por supuesto que estas dos concepciones de transición no son necesariamente excluyentes. Pueden combinarse, y, de hecho, son tomadas en cuenta en ambos enfoques. Sin embargo es importante distinguirlas, ya que el predominio de cualquiera de los dos aspectos determina, en muchos sentidos, el análisis de los casos estudiados.

- Transiciones centroamericanas en los ochenta.

Las características de los regímenes políticos en Centroamérica hacen de la problemática de la transición a la democracia un asunto complejo, fácilmente susceptible de indefiniciones y ambigüedades. Por un lado -como se vio en el capítulo anterior- la historia de la mayoría de los países del istmo reseña, desde la disolución de la Federación y el establecimiento de los estados nacionales hasta la fecha, el

⁴¹¹ La forma en que culmine la transición - democracia como método o como forma de vida - no es de poca importancia en espacios, como los latinoamericanos, plagados de desigualdades estructurales. El énfasis en la prevalencia democrática "torpemente interpretado como la derrota de la economía y del "económico" a manos de la política... (parecería insinuar que) bastaba con la redemocratización para que ciertos problemas estructurales del capitalismo latinoamericano se disolvieran en el aire". Borón, 1993, pp. 118-121

⁴¹² Incluso en las sociedades burguesas, señala Borón, "ya desde la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión, el estado capitalista sólo podía reclamar para sí el título de democrático a condición de que reposara sobre una base de masas que era inconcebible en la teoría convencional" *Ibidem* p.124

⁴¹³ "El problema es que la recuperación democrática de nuestra región es irrealizable al margen de un mercado mundial cuyos centros dominantes se han vuelto más escépticos acerca de las virtudes de la democracia en sus propios países, y bastante indiferentes, cuando no disimuladamente hostiles, ante los intentos de instituirlos en las sociedades dependientes" Borón, A., 1993, pp.135-136.

carácter excepcional del establecimiento de gobiernos democráticos, surgidos de elecciones, en una situación de legalidad y respeto a los derechos humanos fundamentales.

Este funcionamiento esporádico de la democracia en Centroamérica pone de relieve las excepciones -el caso costarricense, la década de democratización y participación ciudadana en Guatemala, así como las particularidades del bipartidismo hondureño, que ha permitido el funcionamiento de regímenes civiles en períodos relativamente prolongados-.

Lo anterior no obsta para comprobar que en todas las épocas se han celebrado procesos electorales, en todos los países del istmo, en general con intervalos regulares y dentro de regulaciones establecidas. Si lo democrático se redujera a lo electoral, Centroamérica habría tenido en su historia largos períodos de funcionamiento democrático.⁴¹⁴

Se han considerado como "transiciones" los procesos que llevaron al establecimiento de gobiernos civiles en Honduras, a partir de 1980 y en Guatemala, a partir de 1985. Para El Salvador, el proceso se suele relacionar con las elecciones de 1984, que llevaron al gobierno a la DC y a su candidato, Napoleón Duarte, luego del Pacto de Apaneca, el período provisional de Alvaro Magaña y las elecciones constituyentes, en 1982.⁴¹⁵

En cuanto a Nicaragua, la problemática de la transición se mezcla con las consideraciones sobre la naturaleza y alcances del proceso revolucionario triunfante en 1979 y la concepción de democracia existente en sus proclamas y realizaciones hasta 1990. Como referencia predominantemente electoral, la temática de la transición se ubicaría, para algunos, a partir de 1984, aunque el consenso se lograría más fácilmente en ubicarla alrededor de los comicios de 1990. Como se verá más adelante, el caso de Nicaragua con respecto a la "transición" fue percibido durante la década de manera muy diferente a los de Honduras, Guatemala y El Salvador.

Una primera característica de tales procesos es que se celebraron en tiempo de conflictos, durante o previos a la "crisis centroamericana". Una década de guerra en Nicaragua y El Salvador y de enfrentamiento con la guerrilla en Guatemala. Tiempo también de una acelerada carrera armamentista en todo el istmo, de instalación de bases y de celebración de ejercicios militares conjuntos con un ejército extraregional en Honduras.

⁴¹⁴ Cfr. Villanueva, Ernesto, *Autonomía electoral en Iberoamérica. Una visión de derecho comparado*, México, Triana, 1994.

⁴¹⁵ Dentro de otro enfoque, sólo se podría considerar como transición lograda el trayecto que llevó a las elecciones de 1994, con la participación de todas las fuerzas políticas, como resultado de los Acuerdos de Chapultepec, firmados en enero de 1992.

Los enfoques sobre transición han supuesto generalmente construcción de consensos entre grupos, dentro de un marco social que busque aminorar los conflictos graves. Estos cambios se dieron en Centroamérica en otras circunstancias, cuando aún continuaban las guerras civiles o se mantenían intensas medidas represivas.⁴¹⁰

Un rasgo importante de algunos de estos procesos es que no se decidieron por una presión insistente desde las bases, como fruto de una lucha prolongada de la "sociedad civil". La iniciativa vino más bien desde arriba, de gobiernos cuya legitimidad era cuestionada por amplios sectores de la sociedad y de fuertes presiones de gobiernos y organismos foráneos.⁴¹¹

En efecto, algunos actores externos fueron decisivos, de forma destacada el Grupo de Contadora, como ya se ha visto, la UE y las Internacionales de partidos políticos. También, y de manera particular, el gobierno norteamericano, tanto con la política de defensa de los derechos humanos de la administración Carter, a inicios de los ochenta,⁴¹² como dentro de la nueva versión de "promoción democrática" de la administración Reagan. En este caso, la presión hacia regímenes democráticos formó parte de la estrategia de Guerra de Baja Intensidad, como forma, además, de deslegitimar el recurso a las armas.⁴¹³

La fórmula intentaba conjugar gobiernos débiles, civiles y legítimos, con ejércitos fuertes. De forma algo diferente a algunos procesos sudamericanos, las relaciones ejército-sociedad durante esta época conjugaron un aumento de la profesionalización de las instituciones armadas centroamericanas durante la crisis, como del control civil sobre las mismas al final de ésta.⁴²⁰

⁴¹⁰ En Guatemala y El Salvador no participaron las respectivas fuerzas opositoras en armas. En Honduras fueron excluidas las corrientes consideradas de izquierda. En Nicaragua (1984) no participó el grupo de corrientes políticas con vinculaciones en el exilio, en particular con la Contra y sus patrocinadores.

⁴¹¹ De ninguna manera una "restauración". Transición "desde estructuras autoritarias de larga duración...promovida por fuerzas internas e internacionales de dudosa vocación democrática. Que se produce en el seno de una matriz social autoritaria que se ha fortalecido por prácticas, valores y pretextos que la guerra (contrainsurgente en algunos casos, guerra civil simplemente) trae consigo. Torres Rivas, E., 1993b, p.259

⁴¹² "El gobierno de Carter llegó a la conclusión de que el *status quo* de Centroamérica no era ni defendible ni sostenible; la única manera de evitar la revolución violenta...era la de fomentar la apertura del proceso político. Honduras parecía estar lista para las elecciones, de manera que la administración decidió aplicar allí su ayuda...como ejemplo para los demás países. Debido a que Guatemala y El Salvador se estaban desplazando en la dirección opuesta (se les informó a los líderes militares...que Estados Unidos compartía sus preocupaciones en cuanto a la revolución, pero que no se les iba a dar apoyo en tanto no detuvieran la represión y permitieran una genuina apertura política". Pastor, 1995, p.55

⁴¹³ Cfr. Estróuz de Lila, s.f., Política y defensa de Reagan a Clinton. Promoción de la democracia y guerra de baja intensidad en tres estudios de caso. México, FCFyS-UNAM

⁴²⁰ "En síntesis, elecciones y gobiernos civiles para ganar la guerra en El Salvador. Democracia recordada en Guatemala, como victoria política, táctica de una estrategia contrainsurgente de largo plazo. Contención militar en Honduras, como ejercicio que prepara una eventual participación en la guerra con Nicaragua" Torres Rivas, E., 1993a, p.85. Aunque ese control sigue siendo limitado, según Aguilera, cabe plantear la hipótesis de "un movimiento hacia la corporativización condicionada" utilizando la terminología de Augusto Varas, es decir la "configuración de Fuerzas Armadas profesionales y modernas, que aceptan el mando civil y se

Ligado a lo anterior, los procesos respondieron también al fuerte desgaste que para los gobiernos militares implicaba la crisis económica de los ochenta. Los costos sociales de las nuevas políticas de ajuste estructural podían de esa manera endosarse a regímenes civiles. Dentro de la complejidad de lo que constituyó la crisis centroamericana, la salida electoral destrababa el nudo de los conflictos internos interoligárquicos, acentuados de manera evidente en la primera mitad de la década.⁴²¹

Si se toma como parámetro de validez el nivel de participación en todos estos procesos, puede decirse que fueron procesos concurrenciosos, que observaron una fuerte autonomía con respecto a los factores de negociación aquí analizados. Podrían tal vez interpretarse como forma de participación política ya existente tradicionalmente -Costa Rica, Honduras- o como búsqueda primordial de opciones de paz -El Salvador, Nicaragua, Guatemala- o en una visión más conservadora, como continuidad de los mismos grupos dentro del juego electoral. No fueron, sin embargo, estos procesos objeto de negociación. Como ya se dijo, Contadora reconoció explícitamente en 1984 "los avances en los procesos electorales", observados en prácticamente todos los países del istmo.⁴²²

Como se verá a continuación, los procesos, tuvieron diferencias muy significativas.

Honduras

El ciclo de transiciones centroamericanas se inició en este país, con las elecciones para Asamblea Constituyente, en abril de 1980. En dichas elecciones participaron los dos partidos tradicionales, además de dos nuevos grupos políticos, quedando excluidas de este ejercicio las fuerzas no conservadoras. Los comicios presidenciales y legislativos de 1981 se efectuaron de acuerdo a la nueva Constitución.

El paso hacia el establecimiento de regímenes civiles se dio de manera suave. En efecto, un tanto lejanos los efectos de las movilizaciones populares de las décadas anteriores, los militares hondureños -que pueden ser caracterizados como "blandos" con respecto a sus homólogos centroamericanos- habían ido adquiriendo un papel

limitan a sus tareas institucionales" Varas, 1989, en Aguilera, G., 1993a, p.171

⁴²¹ No siendo aconsejable ya el golpe militar de acuerdo a la tradición autoritaria, "la crisis política en el interior de la cúpula del poder en Guatemala, El Salvador y Honduras...una verdadera desagregación...como resultado de conflictos internos...que incluyó la alta dirigencia militar, la élite económica y política, la jerarquía eclesiástica y los grupos de servidumbre que los rodean...siendo el ejército el pivote de un arreglo que se debilita por múltiples motivos, la convocatoria electoral aparece como un intento de rehacer las relaciones con la sociedad" Torres-Rivas, E., 1993b, p.257

⁴²² "Constituciones nuevas, corpus jurídicos hechos por encargo, es decir, nuevos aunque no necesariamente modernos...La tradición circular de golpes militares, suspensión de la Constitución, Asamblea constituyente, etc. esta vez sirvió para que esta última aportara leyes de amnistía total, que beneficiaron directamente a los responsables de las violaciones públicas a los derechos humanos" Torres-Rivas, E., 1993b, p.253

importante en el control del orden regional, como reemplazantes del régimen somocista.

Habiendo dejado de ser su enemigo tradicional el ejército salvadoreño, el lugar correspondía entonces al régimen sandinista.⁴²³ A lo largo de la década, en efecto, el país se vio involucrado en el establecimiento de fuerzas militares extranjeras dentro de su territorio -miembros de la Contra nicaragüense y militares norteamericanos- celebrándose periódicamente ejercicios militares conjuntos con estos últimos.⁴²⁴

Dentro de ese marco, se produjo un entendimiento bastante fluido entre las autoridades militares y los nuevos dirigentes civiles, bajo una nueva forma de tutela: el ejército conservó su autonomía y la comandancia suprema de las fuerzas armadas. Esta ambigüedad caracterizó a los gobiernos de Suazo Córdoba y de Azcona Hoyo, de 1982 a 1990, si bien habría que remontarse a 1933 para encontrar un cambio de gobierno entre regímenes civiles como el producido en 1986.⁴²⁵

Los dos partidos tradicionales habían dirimido sus diferencias mediante el Acta de Compromiso de 1985, negociando una nueva ley electoral. La continuación del bipartidismo marcó los procesos electorales en un proceso de transición sin aparente incertidumbre, dentro de un abanico de opciones electorales restringido y excluyente. Como en Costa Rica, el bipartidismo se fue consolidando a lo largo de la década, dando como resultado que en la práctica, hayan sido muy pocas las nuevas agrupaciones que lograron representación parlamentaria, y escasas las propuestas políticas alternativas. La desaparición de opositores, atribuida al ejército, quedó como saldo negativo dentro de esta "transición en la continuidad".⁴²⁶

⁴²³ Cfr. Meza, Víctor, 1988, "Los militares hondureños a la hora de Washington"

⁴²⁴ El Jefe de Estado, General Paz García, en conversaciones con William Browder, encargado de Asuntos latinoamericanos del Depto. de Estado, habría aceptado convocar y atenerse a los resultados de las elecciones de 1990 a cambio de asumir un nuevo papel al ejército hondureño, ante la "creciente amenaza sandinista", lo que también implicaba crecientes recursos financieros y militares. Central American Update, Wash. febrero 1984, p.4 y Donahue, K., Berryman, Ph. y Benjamin, M., agosto 1987, p.13, en Torres-Rivas, E., 1993b, p.256

⁴²⁵ "Los militares mantuvieron su poderoso mando como árbitros de la política hondureña y cedieron poco de su autoridad al gobierno civil. También la élite de hombres de negocios conservó su poder...La principal amenaza a la continuación ordenada del gobierno civil electo vino del mismo presidente Suazo Córdoba quien en 1985 comenzó a maniobrar para posponer o aún suspender las elecciones presidenciales programadas. La embajada de los E.U., junto con los militares hondureños, bloqueó el intento de Suazo Córdoba...También, la AID fundó un programa multimillonario de asistencia electoral para ayudar a la comisión electoral hondureña a llevar a cabo elecciones técnicamente creíbles" Anderson, T. Politics in Central America; Christian Science Monitor, nov.1985; Washington Post, ene. 1986; Zak, p.184. Caroliers, 1991, p.99 Trad. IRPM

⁴²⁶ Cfr. Posas, Mario, 1989, Modalidades del proceso de democratización en Honduras.

Guatemala

Como se señaló en el capítulo segundo, después de la década de 1944-1954 se sucedieron en Guatemala una serie de regímenes en los que las Fuerzas Armadas en tanto institución fungieron como eje fundamental y estructuante de la vida política, combinándose periódicamente momentos electorales con golpes de estado. El espacio político permaneció fuertemente controlado, dentro de un marco de represión particularmente violento, agudizado por la aplicación de doctrinas de seguridad nacional.

Los civiles que participaron en elecciones u otros procesos de tipo político debieron hacerlo bajo su custodia. El ejército adquirió una autonomía creciente, tanto con respecto a la clase política guatemalteca como con respecto al gobierno norteamericano. En ese clima nacieron los Comités de Autodefensa Civil, que enrolaron a centenares de miles de campesinos en funciones de milicias contrainsurgentes. Sin embargo, quince años de gobiernos militares habían permitido la acumulación de crecientes tensiones en su cúpula, las cuales estallaron con los golpes militares contra el General Lucas García, en marzo de 1982 y contra el General Efraín Ríos Montt al año siguiente.

A partir de 1982, en efecto, el estallamiento de la crisis centroamericana, y la necesidad de dar un calificativo democrático al régimen presionario hacia la modificación de la situación. El General Romeo Lucas García fue derrocado en marzo de ese año por el General Ríos Montt. Durante su gobierno -un régimen con ribetes mesiánicos- se combinaron ideales evangélicos con medidas populistas, dentro del marco represivo anteriormente descrito, al que se añadió la estrategia de "tierra arrasada", implementada en territorios de población indígena, principalmente.⁴²⁷

Las contradicciones persistentes dieron pie para que el general Oscar Humberto Mejía Víctores tomara del poder en 1983, en lo que no significó una "restauración" sino el inicio de un tipo particular de transición política.⁴²⁸ Como "instrumento correctivo de situaciones irregulares" (Aguilera, 1989b, p.27) la corriente que tomó el poder en 1983 -más directamente vinculada con la administración gubernamental- dejó en un segundo plano a los "duros", los Generales de la Montaña, directamente a cargo de la estrategia contrainsurgente.

⁴²⁷ "La dictadura militar encabezada por Ríos Montt elevaría de 15,000 a 500,000 los hombres organizados en las Patrullas de Autodefensa Civil...elevaría el terrorismo de Estado a un nivel superior, al convertirlo en un dispositivo masivo que implicó aproximadamente 300 masacres en pueblos indígenas del altiplano central y occidental, 16,000 muertos y desaparecidos, 90,000 refugiados en los países vecinos y aproximadamente un millón de desplazados internos" Figueroa, 1993, p.54

⁴²⁸ "El golpe de 1983 no significó una restauración de la dictadura militar tradicional...[sino] una segunda fase de la transición estatal que había iniciado el de Ríos Montt". Figueroa, 1993, p.54

Se inició una moderada liberalización del régimen hacia una institucionalidad democrática que ofreciera las ventajas de la "paz social" mediante la búsqueda de una progresiva legitimación.⁴²⁹ Más que a una fuerte movilización popular, estos cambios correspondieron a la necesidad de modificar la imagen que -según el moderno "mercado de ideas"- no podía seguir dependiendo del sistema de dominación imperante.

El viraje se produjo cuando la guerra interna había dejado de ser un elemento decisivo en cuanto a la permanencia de regímenes militares en el poder. Se conjuntó el convencimiento de la "prescindibilidad" del régimen, con la consiguiente apertura política del mismo dentro de una negociación con la Democracia Cristiana, la corriente política que sustentó las transiciones tanto en Guatemala como en El Salvador.⁴³⁰

A la convocatoria para constituir una asamblea nacional constituyente y la supresión de la Ley de Fuero Especial se añadió una política exterior de neutralidad, que propició una influencia particular hacia el resto de Centroamérica y un distanciamiento con respecto a las directrices norteamericanas con respecto al manejo de la crisis en el área. La Constitución de 1985 y el proceso electoral que siguió llevaron al poder a Vinicio Cerezo Arévalo, el 3 de noviembre de ese año.⁴³¹

La transición guatemalteca -una "transición otorgada"⁴³²- se desarrolló en medio de condiciones muy particulares, en tanto se mantenían divisiones profundas en la sociedad guatemalteca; se realizó sin que finalizara el enfrentamiento entre el ejército y la guerrilla, sin que se abordaran cuestiones de integración nacional, sin que hubiera un pacto para la subordinación del poder militar, ni se limitaran los abusos contra la población civil y se juzgara a los autores de los mismos.⁴³³

⁴²⁹ "Un sector del ejército impulsa un proceso de transición hacia la democracia liberal en concordancia con la mencionada doctrina de seguridad que enfatiza en los recursos políticos de la guerra contrainsurgente y que, por consiguiente, sostiene que la apertura de espacios políticos, hará desaparecer las demandas políticas que en parte han alimentado la insurgencia." Aguilera, G., 1989b, p.27

⁴³⁰ La expresión y el planteamiento son de O'Donnell y Schmitter. Se refieren a la problemática de la legitimación que enfrentan los regímenes autoritarios, y a la "esquizofrenia ideológica" que suelen experimentar, entre la práctica de la dictadura y la repesión a la vez que efectúan la promesa de la democracia y la libertad para el futuro., 1988, pp.31 y ss.

⁴³¹ "Finalmente creó una situación nueva cuyos principales elementos serían: la división de funciones y cuotas de poder entre civiles y militares; la instauración de un sistema de partidos que veían en el ejército una suerte de árbitro supremo...elecciones relativamente limpias, aunque no necesariamente libres...eclipse, al menos temporal, de los partidos políticos; ultraderechistas; creación de un relativo espacio político (sujeto a las contracciones que las oscilaciones del terror le imponían)...establecimiento de nuevas mediaciones estatales ... como la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral". Figueroa, 1993, p. 57

⁴³² Alcántara Sáez, Manuel, 1990, p.178

⁴³³ La transición, "evaluada tanto desde argumentos incrementalistas, como de tipo cultural, desarrollista o estructuralista, presenta un déficit alarmante en aspectos de procedimiento y, fundamentalmente, de fondo; referidos éstos a la baja tasa de participación en los comicios a pesar de ser el voto obligatorio, a la marginación de un notable sector político y al clima de violencia e inseguridad en que se llevó a cabo todo el proceso" (178)

El gobierno elegido en 1985 -de amplia mayoría demócrata cristiana, tendencia que fue confirmada en las elecciones municipales de 1988- tuvo una notable participación en el proceso de Esquipulas, del que el presidente Cerezo fue iniciador, convirtiéndose en activa la política de neutralidad del gobierno anterior. La iniciativa del Parlamento Centroamericano también fue de factura guatemalteca.

Cerezo emprendió una moderada reforma tributaria, pero no pudo alcanzar logros similares en el terreno de la reforma agraria. En materia de predominio civil frente a los militares, su gobierno sobrevivió a varios intentos de derrocamiento por parte de sectores "duros" de la institución militar.⁴³⁴ Enfrentó también movilizaciones civiles, en particular la efectuada por los trabajadores del estado, que llevó a la huelga a miles de trabajadores. Esta presión -conjugada con la persistencia en la violación de derechos humanos y la continuación del conflicto armado interno- fue constante freno a metas más ambiciosas en esta particular transición dentro de un estado contrainsurgente.

La "incertidumbre" que acompañó a este proceso de transición parece haber sido un elemento contingente. El "rey" no tenía por qué preocuparse y la "reina" quedaba con muchas de las principales fichas, como garante de todo el proceso. En cuanto a la cuestión de evitar saldar las cuentas del pasado, que incluían un impresionante número de violaciones a los derechos humanos fundamentales, la decisión parece haber sido motivada por un crudo pragmatismo. La debilidad de los movimientos civiles opositores posiblemente hizo comprender que era más urgente no obstacullizar demasiado el frágil camino emprendido.

En 1990, luego de elecciones, se entregó el poder a otro presidente civil, postulado por un partido opositor, el Movimiento de Acción Solidaria.

El Salvador

La "transición" salvadoreña se inició con el golpe de estado contra el general Humberto Romero, en octubre de 1979, que dio paso a una Junta Cívico Militar, dentro de un clima de agudización de los conflictos sociales y de extensión del movimiento insurgente. El entorno centroamericano registraba la victoria del FSLN en Nicaragua, tres meses antes.

La Junta nacionalizó la banca y el comercio exterior, iniciando además un proceso de reforma agraria, que se fue desarrollando en tres etapas. Una segunda Junta -un año después, con predominio de la Democracia Cristiana y el retiro de la corriente socialdemócrata- se presentó como alternativa de centro, frente a la guerrilla y a los

⁴³⁴ En particular los intentos golpistas de marzo de 1988 y de mayo de 1989, que incidieron en las negociaciones anteriormente analizadas.

sectores más duros de derecha, que se habían apartado del Partido de Conciliación Nacional y habían creado su propio partido, la Alianza Republicana Nacionalista - ARENA-.

La guerra civil continuó, sin embargo, ante la incapacidad gubernamental de frenar a los escuadrones de la muerte, castigar a los autores de asesinatos políticos -en particular el del arzobispo Arnulfo Romero- el aumento del apoyo norteamericano al ejército y el avance territorial de las fuerzas insurgentes. Estas se había fusionado dentro del FMLN, a partir de agosto de 1982, vinculándose luego con una rama política, el FDR.

Dentro de ese marco se produjeron las elecciones constituyentes y luego las presidenciales de 1984. Faltaban muchos actores para que esos procesos electorales, pudieran ser considerados como "fundacionales". Por medio del Pacto de Apanoca, Alvaro Magaña gobernó como presidente provisional hasta las elecciones presidenciales de 1984, dentro de una estrategia que favorecía el polo militar sobre la bipartidación política que se había establecido en el país entre la Democracia Cristiana y ARENA.⁴³⁵

En 1984, Napoleón Duarte, candidato de la DC, ganó las elecciones presidenciales, y su partido se hizo con el triunfo también en las legislativas y municipales de 1985. Duarte no pudo, sin embargo, afianzar un proyecto que conjuntara a todos los actores significativos dentro de una negociación interna, a pesar de las iniciativas de diálogo con la guerrilla⁴³⁶; numerosas dificultades incluso al interior de su partido llevaron a la pérdida del poder y al triunfo de ARENA en 1989.

A diferencia de Guatemala, no puede hablarse de "blandos" dentro del ejército salvadoreño. Los hubo entre los militares que participaron en el golpe de 1979, como parte de la primera Junta de Gobierno. La decisión norteamericana de convertir al Salvador en un caso test de su nueva política exterior de contención fortaleció al ejército salvadoreño, institución ya de por sí nucleada alrededor de oficiales cohesionados en "tandas" que concentraban el poder militar y buena parte del político.

También a diferencia de Guatemala, la transición salvadoreña estuvo referida casi todo el tiempo a un proceso de gran movilización popular, que en momentos estuvo cercano a la insurrección. Esto dio a todo el proceso un alto grado de incertidumbre, ante la posibilidad de un cambio radical, por la vía militar. El "tablero" estuvo muchas

⁴³⁵ La convocatoria a elecciones estuvo ligada al acuerdo bipartidario del Congreso norteamericano, por el que los republicanos renovaban la ayuda financiera y militar al gobierno salvadoreño con tal de que se celebraran elecciones libres y se estableciera un gobierno civil en ese país, condiciones exigidas por los demócratas.

⁴³⁶ Una primera reunión en La Palma, en octubre de 1984, y otra en Ayagualo, en noviembre de ese mismo año. Una tercera se celebró en La Nunciatura en San Salvador, en octubre de 1987, como parte del proceso de Esquipulas II

veces a punto de desaparecer. El "rey" y la "reina" se tambalearon, por un forcejeo con características de juego de suma-cero.⁴³⁷

La "transición" salvadoreña hasta 1989, fue una conjunción de esfuerzos por crear, dentro de un marco contrainsurgente, una alianza de centro cuyo núcleo fuera la DC, apoyada por los norteamericanos, quienes mantendrían bajo su tutela y contención al ejército, vía un proceso electoral técnicamente inobjetable.

Dentro de este esquema no cabía la participación de la izquierda política. La vinculación de sus líderes con el FMLN exigía como requisito previo una negociación de tipo más amplio, que permitiera su incorporación no sólo a los procesos electorales sino que llevara a mayores reformas estatales.⁴³⁸

De esa manera, El Salvador llegó al fin de la década con un esquema particular: un gobierno civil con una decisiva influencia militar, dentro de un marco de guerra contrainsurgente, procesos electorales técnicamente inobjetables, a no ser por la participación desigual y la exclusión de actores políticos decisivos.

La fuerte vinculación entre los gobiernos civiles, la oposición partidista y el aparato militar dejaba en otro polo a otros jugadores, que descalificaban el juego electoral en esas condiciones y apostaban, o a los resultados de un triunfo militar, o a la negociación de acuerdos sobre temas más amplios. La estrategia de éstos últimos fue cuestionar la credibilidad de los procesos celebrados y conseguir así, o mantener, el virtual apoyo electoral de que dispondrían en caso de celebrarse elecciones con reglas pactadas. Los valores básicos sobre democracia y transición no eran compartidos por los dos bandos.⁴³⁹

Cuando se percibió que ninguno de los contendientes en el terreno militar obtendría una victoria completa, y a causa de las consecuencias que el conflicto bélico había generado en todos los campos, se inició un proceso de negociación cuya inevitabilidad coincidió con los cambios en el ámbito internacional y regional de finales de los ochenta.⁴⁴⁰ Se optó por negociar una paz inevitable. El ejército depuraría sus mandos y la guerrilla se desarmaría, si bien elementos de ambos contendientes podrían formar parte de un instituto armado unificado.

⁴³⁷ Cfr. Gordon, Sara, *Crisis política y guerra en El Salvador, México, Siglo XXI, 1989*

⁴³⁸ El FMLN se abstuvo de participar en las elecciones de 1983, en las que el FDR obtuvo solamente un 5% de los votos.

⁴³⁹ Los "demócratas recalcitrantes", "minimalistas de izquierda y centro-izquierda", dispuestos a no establecer un "acuerdo demasiado ligero y prematuro...Si esta estrategia es eficaz, y si los recalcitrantes pueden aspirar a un apoyo electoral significativo, las elecciones resultantes estarán previsiblemente despojadas de su 'impacto fundacional'. Así ocurrió con las elecciones de 1982 en El Salvador", *Op. cit.*, 1988, p.114. O'Donnell, Schmitter, 1988

⁴⁴⁰ A las 20,000 personas, entre muertos y heridos, además de una quinta parte de la población sin techo y daños equivalentes al 40% del PIB que dejó el terremoto de 1986, hay que sumar los entre setenta y ochenta mil muertos que dejó el conflicto armado que duró toda la década. Datos de la CEPAL, cfr. Torres-Rivas, 1993b

El consenso sobre transición fue el resultado de las negociaciones entre el gobierno y el FMLN, bajo los auspicios de la ONU, que llevó a la firma de los Acuerdos de Chapultepec, en 1992, los cuales incluyeron además del tema demócracia, aspectos más básicos - modificaciones constitucionales, derechos humanos, reducción y depuración del ejército, reparto agrario, etc. - dentro de una agenda de recomposición del país inédita en Centroamérica para tal tipo de negociaciones.

En el proceso electoral que siguió participaron todas las fuerzas políticas, incluía la ex-guerrilla convertida en partido. La Comisión de la Verdad -fruto también de esos acuerdos- se convirtió en un intento por reparar de alguna manera las cuentas del pasado, los saldos terribles de diez años de guerra.⁴⁴¹

Nicaragua

Caracterizar como transición a la década de los ochenta en Nicaragua exige diversas precisiones. La insurrección general, el triunfo en 1979 y la consiguiente desbandada de la GN somocista implicaron una ruptura que pretendió modificar profundamente, entre otras cosas, la naturaleza del estado y de los aparatos productivos de ese país.

Fue una ruptura que no respetó la "restricción básica" de los procesos de transición, al producirse el desmembramiento del "rey" y la caída de la "reina" -si bien un sector de la burguesía conservadora jugó al lado de los revolucionarios-.⁴⁴²

La legitimidad del nuevo régimen fue aceptada por gran parte de la comunidad internacional y casi unánimemente por las fuerzas políticas al interior del país. La revolución sandinista -en la visión de sus adherentes- se consideraba profundamente democrática, aunque sus objetivos iniciales no contemplaban reducirse al establecimiento de la democracia política. Soberanía popular y mandato revolucionario se conjugaron como una manera de concebir lo democrático, e incluso de suplantarlo sus aspectos formales.⁴⁴³

Para buena parte de los nuevos actores sociales el triunfo del proceso revolucionario había dado a la "vanguardia" la sanción de sus métodos y planteamientos. Estos se movieron no sólo hacia un cambio de gobierno sino a un proceso de transformación del estado que incluyera todas las áreas -económica, social y, por supuesto, política-.

⁴⁴¹ Cfr. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, San Salvador, Diario Latino, viernes 2 de abril de 1993.

⁴⁴² "La transición hacia una democracia política marca la posibilidad - pero de ningún modo la inevitabilidad - de otra transición"... Tocqueville fue, quizás, el primero en captar las poderosas implicaciones de este hecho, y en vislumbrar la posibilidad de que una vez aplicado a los procedimientos del gobierno público, podría luego también extenderse en dos direcciones: 1) para abarcar otras instituciones sociales 'privadas'; 2) para demandar el logro no sólo de una igualdad meramente formal de oportunidades, sino también de una igualdad sustantiva en los beneficios". O'Donnell, G. y Schmitter, P., 1988, p.27

⁴⁴³ Cfr. Lozano, Lucecia, De Sandino al triunfo de la revolución, Tercera parte: Los primeros pasos, México, 1985

El proceso de democratización que debería desprenderse, aunque incluyera aspectos de formalidad electoral, apuntaba a otro tipo de democracia, acorde con el nuevo tipo de sociedad.⁴⁴⁴ Aquéllos fueron surgiendo como demanda, sin embargo, algunos años después, y se concretaron con la convocatoria a elecciones en 1984.

La transición que inició la revolución sandinista estuvo impregnada de incertidumbre, en tanto la construcción del nuevo régimen podía tomar diversos caminos. La posibilidad de tránsito hacia el socialismo -que algunos veían como inevitable, dada la ideología predominante en los dirigentes del FSLN y algunos de sus aliados- no aparecía como contradictoria con el mantenimiento de los principios básicos con que el nuevo régimen se definía, economía mixta, no alineamiento internacional y pluralismo político, ni mucho menos con las exigencias de profundos cambios en las estructuras sociales y políticas de un país en profunda crisis.

Dada la evolución de los procesos revolucionarios tanto en Nicaragua, como en El Salvador y Guatemala, dentro del auge de la "crisis centroamericana", la tomática de la transición estaba acompañada de otros planteamientos que veían en la toma del poder en Nicaragua -y su posible réplica en otros países del área- la alta probabilidad de cambios radicales en la naturaleza del estado y de sus aparatos productivos, con fuertes incidencias regionales.

Se actualizaron entonces las discusiones sobre la naturaleza de las revoluciones en la periferia y sobre las posibilidades de su orientación hacia metas socialistas, no obstante el sistema de capitalismo dependiente imperante en los países del área y sus condiciones sociales, sujeto a múltiples carencias y desigualdades. La referencia al status y situación de la revolución cubana se convirtió en referencia obligada, y para algunos actores, modélica.⁴⁴⁵

Este debate -con un fuerte contenido ideológico- permeó todo el período en que la revolución hecha gobierno se mantuvo en la dirección del país, sobre todo en los

⁴⁴⁴ "Para el Frente Sandinista la democracia no se mide únicamente en el terreno político y no se reduce solamente a la participación del pueblo en las elecciones...significa participación del pueblo en los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales...La democracia se inicia en el orden económico, cuando las desigualdades principian a debilitarse, cuando los trabajadores, los campesinos, mejoran sus niveles de vida. Una vez logrados esos objetivos, de inmediato se extiende a otros terrenos: se amplía al campo del gobierno...cuando el pueblo determina a su gobierno, le guste a quien le guste...en una fase más avanzada, democracia significa participación de los trabajadores en la dirección de las fábricas, haciendas, cooperativas y centros culturales. En síntesis, democracia es intervención de las masas en todos los aspectos de la vida social". FSLN, Comunicado oficial de la Dirección Nacional, 1980

⁴⁴⁵ Para Stepan la tradición leninista es minimalista con respecto a una definición de democracia política, al limitar los derechos de organización y de cuestionamiento franco al sistema, no obstante los cambios importantes que a partir de las setenta reactualizaron el debate sobre el pensamiento leninista. "El surgimiento en este país - que carecía de una rica tradición de debate marxista - del leninismo clásico como componente importante del modelo central de organización del gobierno sandinista...[además de] la manera infortunada en que Nicaragua quedó atrapada en el conflicto entre el Este y el Oeste ratificó a los "duros" tanto del bando capitalista como del bando leninista en su escepticismo acerca de dicha posibilidad". Stepan, Alfred, op.cit. pp.133-135 Cfr. Stepan, A.,1988

primeros años. En "el país que más oportunidades tuvo en el mundo para llegar a un marxismo revolucionario democrático", o a una posible redemocratización producto de una "guerra revolucionaria conducida por marxistas" se generaría un proceso de "socialización" que correspondería a la democracia social propugnada por la revolución.⁴⁴⁹

Esto llevaría a la generalización de los beneficios, como logro de una igualdad no meramente formal sino que tocaría a las instituciones sociales -fábricas, escuelas, etc-. La base debía ser la democracia económica, aseguradora de bienes y beneficios para todos los ciudadanos, sin tener que atenerse a resultados electorales, al contar con ideología y con base social de apoyo.

La inclusión de todo el proceso dentro del conflicto Este-Oeste, con el subsiguiente fortalecimiento de los "duros" en ambos lados de las trincheras, así como los terribles costos de diez años de guerra, marcaron pronto una bifurcación polar entre el apoyo irrestricto y la oposición cerrada al proyecto revolucionario.

La relación que hubo entre los gobiernos nicaragüense y norteamericano fue de extrema complejidad. La política hacia Nicaragua estuvo a cargo de la línea dura de las dos administraciones Reagan. Aunque no se llegó a la ruptura de relaciones diplomáticas, incluyó operaciones cubiertas, sanciones y bloqueos económicos, políticas de guerra. Una política de intimidación, que implicó una problemática relación entre la administración y el congreso, lo cual mantuvo al caso nicaragüense como uno de los *issues* centrales de la política exterior norteamericana a lo largo de la década.⁴⁴⁷

Muy pronto, el asunto democrático llegó a ser el centro de esta disputa. La "democracia con soberanía" propuesta por los sandinistas no entraba en ninguno de los esquemas previstos y aprobados por Washington. Después de haber hecho todo lo posible por desacreditar las elecciones de 1984, este gobierno exigía nuevas elecciones en condiciones que cuestionaban el orden interno y la política internacional del régimen nicaragüense.⁴⁴⁸

⁴⁴⁹ Expresiones y referencias. Stepan, A. 1988, pp.133-135

⁴⁴⁷ Whitehead la llama "promoción democrática por intimidación", y la compara con la antigua "promoción democrática a través de incorporación" del caso portorriqueño y la reciente "promoción democrática a través de invasión" del caso panameño, en 1989. "Esta política de intimidación fue motivada por una variedad de consideraciones, entre las cuales la preocupación por la calidad democrática del gobierno en Nicaragua no era, para decirlo suavemente, siempre lo más importante" Whitehead, 1991, p.232

⁴⁴⁸ "El hacer de la democratización (definida usualmente como celebración de elecciones libres y limpias y restauración de todos los derechos civiles y políticos) una de las condiciones norteamericanas para un acuerdo negociado de seguridad dio a la administración un asidero principista para bloquear cualquier otro acuerdo. Los sandinistas no quisieron aceptar un acuerdo bilateral con los Estados Unidos que llevara a un cambio fundamental en el orden político interno de Nicaragua. Los moderados en la administración Reagan trataron de dar bajo perfil a la condición democrática y poner el foco en las garantías de seguridad externa, pero los de línea dura rehusaron echarse atrás con respecto a esa condición.; cada conjunto de negociaciones con los Sandinistas fracasó en torno al tema democracia" Whitehead, 1991, p.103

Este pudo obtener de esta disputa un importante logro moral, con la condena que la Corte Internacional de Justicia de La Haya hizo de la intervención del gobierno norteamericano, en 1985.⁴⁴⁹

El triunfo revolucionario había sido presentado como algo irreversible. La creciente institucionalización que implementó no se combinó siempre con una política de progresiva inclusión de nuevos actores y nuevas propuestas dentro de los planes de gobierno -en particular en cuanto a formas de gobierno o a procesos de participación electoral-. Con el avance del tiempo, de las presiones económicas, del peso de la guerra, la pérdida de alianzas previas fue socavando el apoyo indispensable para sostener un proyecto de tal envergadura.⁴⁵⁰

Al mismo tiempo se fue dando un proceso contrainsurgente en los demás países centroamericanos con movimientos revolucionarios, para impedir cualquier avance dentro de ese campo. En Honduras en un corte previo, en Guatemala aislando el accionar revolucionario a zonas muy delimitadas, que a partir de 1982 había cerrado la vía popular revolucionaria para conquistar al estado. En El Salvador dentro de una situación que llegó a un límite de empate, que no pudo encarrar sus costos.

Con la pérdida de múltiples apoyos políticos, internos y externos, el peso de la guerra y el desgaste de los mismos actores gubernamentales, las exigencias de democracia "formal" fueron aumentando progresivamente.

En las elecciones de 1984 participaron siete partidos. Su carácter fundacional fue claramente evitado por el retiro del Dr. Cruz, candidato ligado a fuerzas opositoras ubicadas al exterior del país y particularmente al gobierno norteamericano.

Como se vio anteriormente, el *quid por quo* entre los gobiernos de Honduras y Nicaragua -acordado en la cumbre presidencial de Costa del Sol- llevó al adelantamiento de las elecciones previstas para noviembre de 1990, a la modificación de la Ley de Medios y a los acuerdos con la contra en Sapoá. En este caso se hizo una apuesta, en la que a la postre quedó comprometida la sobrevivencia del régimen revolucionario. Fue el precio a pagar por la paz, y la consecuencia -más allá de las negociaciones- de los efectos de una guerra impuesta mayormente desde el exterior. Para Honduras el proceso negociador implicó liberarse parcialmente de los problemas

⁴⁴⁸ "Los Estados Unidos de América, al entrenar, armar, equipar, financiar y abastecer a las fuerzas de la contra, o de otra manera de alentar, apoyar y ayudar en la ejecución de actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, ha actuado contra la República de Nicaragua, en violación de su obligación según el derecho internacional consuetudinario de no intervenir en los asuntos de otro Estado". Corte Internacional de Justicia de la Haya, Managua, Barricada, 28 de junio de 1987

⁴⁵⁰ Se calcula en 30,000 los muertos en la guerra en Nicaragua. De acuerdo a datos de la CEPAL, los costos de la guerra, aunados a desastres naturales (terremoto de 1972, inundaciones, huracán Juana) son superiores a 16,000 millones de dólares. Cfr. Torres-Rivas, 1993b

causados por la presencia de fuerzas militares extranjeras, sin que su gobierno debiera hacer concesiones especiales en materia de política interna.

La alternancia en el poder, como resultado de las elecciones de 1990, configuró la realización de uno de los criterios básicos para la caracterización democrática del régimen político.

5.- Recapitulación.

5.1 Crisis y negociación.

Si algo unió a los esfuerzos de Contadora y Esquipulas fue su concepción de ser, en su momento, las únicas opciones válidas, o por lo menos disponibles, de solución a la crisis centroamericana. En sus diferentes versiones, ésta se presentaba, como ya se dijo, con todos sus componentes estructurales, y con posibilidades de hacer desbordar sus efectos a toda la región; efectos, por otro lado, ligados a una indeseable dimensión geopolítica. La posibilidad de una guerra en Centroamérica, con características de enfrentamiento directo de las superpotencias, se mantuvo ligada a la percepción de la crisis a todo lo largo de la década analizada.

La vinculación entre crisis económica y política -tal como lo resaltaba el Documento de Cartagena- hacía impostergable un compromiso regional sobre las bases de "paz, seguridad, promoción de la democracia y cooperación para el desarrollo". Nada debía quedar fuera de ese esquema de negociación global, para que el problema no desbordara los entornos regionales, y pudiera ser resuelto en su interior, dentro de la "convivencia respetuosa" que sería el fruto principal del acatamiento del Acta de Contadora.

Si contravenir esta convicción, Esquipulas insistirá también en el proceso de democratización a que deberían someterse los cinco gobiernos democráticamente electos, como cumplimiento de todos los acuerdos, lejanos ya a una "pugna geopolítica que no les atañe".

El esquema de negociación de Esquipulas se basó en acuerdos que se debían cumplir simultáneamente por todos los gobiernos. Esta simetría dejaba de lado consideraciones ideológicas sobre aspectos de legitimidad de los gobiernos negociadores. La simultaneidad abarcaba todos los acuerdos -por lo menos los estipulados en Esquipulas II- aunque más tarde la negociación se centró en los requerimientos hechos en particular a algunos de los países.

Así concebida la crisis, su solución hubiera debido quedar en manos de negociaciones entre gobiernos, con la ayuda de toda la comunidad internacional y la comprensión de las superpotencias y de los países "con vínculos e intereses en la región".

No obstante lo anterior, tanto Contadora como Esquipulas privilegiaron esfuerzos destinados a terminar con la guerra dentro del área centroamericana, esfuerzos que estuvieron condicionados, ante todo, por aspectos de seguridad cuya determinación, muchas veces, los desbordó.

Por un lado, se impuso la dinámica de la guerra, y sus terribles consecuencias en todos los ámbitos determinaron muchos aspectos de la vida de las poblaciones y de la vida política en general. Por otro, las negociaciones pretendían supeditar tanto a los patrocinadores como a los actores directos de la actividad militar, al gobierno norteamericano y a la Contra como al FDR-FMLN, URNG, y los respectivos gobiernos centroamericanos, actores todos que mantenían serias distancias y reservas con respecto a los procesos negociadores.

Los gobiernos de Guatemala, Nicaragua y El Salvador y sus respectivas oposiciones en armas no se reconocían como interlocutores legítimos, con lo que un diálogo parecía proyecto irrealizable. Menos aún cuando a dichas oposiciones se les exigía una "legitimidad democrática".

Contadora intentó propiciar, ante todo, una actitud de todos los gobiernos centroamericanos basada en el reconocimiento mutuo. Para eso se debían regular y contener unos a otros dentro de un esquema que encontró su definición final en lo que se llamó el "balance razonable de fuerzas". La negociación incluía un paso preliminar de reconocimiento mutuo, o de aceptación de su legitimidad -los diez presupuestos y nueve acciones del mensaje de Caraballeda-. El esquema funcionó hasta no llegar a tocar intereses de los patrocinadores externos, en particular en aspectos de asesores extranjeros, maniobras militares conjuntas y bases militares dentro del territorio de algún estado centroamericano.

El equilibrio militar al que tendían las negociaciones no pudo, al fin, ser alcanzado. La carrera armamentista adquirió, con el tiempo, dimensiones autónomas.

5.2 Contadora y Esquipulas: de autonomía, democracia y paz.

A lo largo de su existencia, Contadora ejerció una diplomacia de contención. Las negociaciones a su cargo se centraron en aspectos de seguridad, en un afán de ofrecer marcos que contuvieran los conflictos al interior de las fronteras de los países centroamericanos, ofreciendo discretos espacios alternos para pláticas conciliatorias entre los gobiernos y las respectivas fuerzas internas armadas y sus correlatos políticos.

La negociación daba por supuesta una legitimidad de los cinco gobiernos, por lo menos a considerar *de facto*. Si bien era necesario "crear, fomentar o vigorizar" sistemas democráticos en los cinco países, se partía de una negociación entre

gobiernos con autonomía para decidir entre ellos un marco de convivencia respetuosa, basada en la aceptación de la pluralidad, de "diferentes modelos de organización política".

Para este esfuerzo negociador, la crisis se debía a un gran deterioro en la confianza política, acompañado de un hondo conflicto económico y social. La retórica maximalista de Cancún sobre democracia, las referencias del Documento de Objetivos a los temas clásicos sobre el tema, al igual que las sugerencias electorales del Documento de Normas, a la participación popular del Acta y a la definición de "pluralista", de Caraballeda, fueron hitos que apuntaban, más que a una referencia de medio a fin - democracia por paz - al realismo de una aceptación de formas de organización política diferentes.

Esquipulas, a su vez, estableció un marco que introdujo una relación de medio a fin entre democracia y paz. El esquema de seguridad no varió sustancialmente con respecto al propuesto por Contadora, a la que incluso se confiaron funciones en ese campo, pero el énfasis se puso en aspectos de democratización. Tal proceso, que comenzó con un esquema excluyente -ideológicamente cargado a favor de los "gobiernos democráticos de Centroamérica"- fue adoptando medidas hacia parámetros más tolerantes, estableciendo acuerdos a cumplirse simultáneamente por todos ellos.

Hacia mediados del proceso, la aceptación de las exigencias de democracia hechas a Nicaragua, conjuntamente con la aceptación de las de impedimento del uso de su territorio en contra de otros estados, hechas a Honduras, descentraron un esquema de crisis centroamericana concebida como crisis general de los cinco países y confirmaron, a su manera, la concepción negociadora que se iba imponiendo en Esquipulas, mediante un *quid pro quo*, democracia por paz. De una crisis global, a un acuerdo negociado de democracia por paz.

De esta manera, el gobierno guatemalteco, que había seguido una política exterior de neutralidad y que con la celebración de elecciones y el establecimiento de un régimen civil -en 1985- pasó a ser de neutralidad activa, se deslindó definitivamente de su inclusión en la crisis, no obstante que su conflicto bélico interno continuó, aunque con una menor intensidad, manteniéndose como parte de una situación crónica por el resto de la década - y más allá de la misma.

En la percepción y declaraciones del gobierno costarricense, el país nunca estuvo incluido en la crisis centroamericana, aunque ésta afectara sensiblemente su esquema tradicional de seguridad nacional, con implicaciones políticas decisivas, no obstante la proclama de neutralidad perpetua, activa y no armada, efectuada en 1983.⁴⁵¹ Sin embargo, la naturaleza democrática del sistema político siguió funcionando sin grandes

⁴⁵¹ En 1984 Nicaragua demandó a los gobiernos de Costa Rica y Honduras antes la Corte Internacional de Justicia de la Haya, en una acción similar a la efectuada en contra del gobierno de los Estados Unidos.

cambios. Ninguna negociación interna importante tuvo que ser llevada a cabo, y las fuerzas tradicionales siguieron funcionando en la consolidación de un esquema bipartidista de gobierno.

Un caso similar fue el hondureño, con igual consolidación de un sistema bipartidista, lo que no requirió un nuevo esquema político de negociación interna. La innovación fundamental fue un cambio espectacular en sus asuntos de seguridad, que implicó el involucramiento sin precedentes de sus gobiernos y ejército en la estrategia militar norteamericana para la región.

Dentro del complejo esquema de negociación de Contadora, lo relativo a lo democrático corrió paralelo al núcleo central de la negociación, los aspectos de seguridad. Este se refería a los tres órdenes fundamentales de compromiso, a saber, la no utilización del territorio en contra de otros estados, la no participación en alianzas militares o políticas amenazantes y el no apoyo de potencias a fuerzas irregulares o grupos subversivos.

Como se vio, Esquipulas fue un proceso que a la vez continuó y rompió con Contadora. Adoptando prácticamente el mismo esquema sobre seguridad de este Grupo, Esquipulas logró destrabar por medio de un esquema de compromisos concretos -acciones definitivas, plazos claramente determinados- a ser cumplidos de forma simultánea y dentro de una completa simetría, lo que en anteriores esfuerzos había quedado en el papel.

5.3 Transiciones centroamericanas: la paz como consenso básico, la política como juego electoral partidario.

Si algo no ha faltado en la historia centroamericana es la celebración de procesos electorales. En el recuento del capítulo anterior se pudo apreciar su presencia prácticamente en todos los países y en todos los períodos analizados.

En el lapso de la década estudiada, se celebraron elecciones generales en los cinco países, en todas ellas ganó la oposición, con excepción de Nicaragua en 1984 y de Costa Rica y Honduras en 1986. Con excepción de Costa Rica, se efectuaron también elecciones constituyentes en los demás países centroamericanos.

Al recrudescimiento de los conflictos bélicos a lo largo de la década -en los países en que los hubo- y a la extensa movilización y organización de diferentes sectores populares se hizo corresponder el intento de fortalecer sistemas electorales y, en algunos países, de organizaciones partidarias, como forma de subsumir los procesos políticos.

La tesis que parece haberse impuesto fue la de fortalecer una estructura partidaria que prácticamente monopolizara la acción política. Para los gobiernos militares, la "transición" se pactó con esas fuerzas, con el decidido empeño de limitar otro tipo de participación política, habida cuenta de la condición existente en los países con conflictos bélicos, de anteponer el abandono de las armas como condición para cualquier desempeño político. La estrategia contó, entre otros actores, con el apoyo del gobierno norteamericano y también con el de las tres internacionales partidistas.

En efecto, hubo una tendencia a constituir y fortalecer un sistema de partidos, que también pudiera corresponder a las tres grandes internacionales existentes -como intento de "cooptación" de las fuerzas políticas locales- el cual tuvo diferentes tipos de cumplimiento.

En Guatemala, la opción socialdemócrata había sido violentamente reprimida desde finales de la década de los setenta y su liderazgo diezmado, lo que incidió en que por muchos años se careciera de la presencia de esta tendencia, como parte de un centro político con fuerza y presencia para negociar.

En El Salvador la socialdemocracia -tanto como una de las ideologías dentro del movimiento insurgente, como presente en los grupos en alianza con él- fue excluida en los procesos electorales de 1982 y 1984.

El acercamiento entre el FSLN, y la IS, desde antes del triunfo revolucionario, lo acreditaba como movimiento ligado a esa corriente dentro de Nicaragua. El Frente fue adoptando la estructura formal de un partido político a raíz del triunfo revolucionario de 1979.⁴⁵²

La corriente que sustentó las "transiciones" tanto en Guatemala como en El Salvador fue, indudablemente, la Democracia Cristiana, tanto en las elecciones constituyentes como en las generales. En Guatemala, aunque su dominio no se prolongó más allá de 1990, dicha corriente fue el interlocutor privilegiado en el marco de la negociación con los militares. En El Salvador, la DC logró permanecer en el gobierno por un solo período, durante el cual pactó la "transición", en un acuerdo supervisado muy de cerca por la diplomacia norteamericana.

⁴⁵² La socialdemocracia había logrado su presencia en Costa Rica desde los años cincuenta. Las relaciones de la IS con el movimiento y luego con el Partido de Liberación Nacional de Costa Rica se remontan a esos años. Esta agrupación ha reclamado siempre un carácter socialdemócrata, tanto en su ideología como en las políticas sociales que caracterizaron a las administraciones liberacionistas desde entonces, apuntando al establecimiento de un estado benefactor. El éxito del modelo de desarrollo, y de su correlato político, con la inclusión de numerosos sectores populares, y en particular de la clase media, en los planteamientos y realizaciones de esos gobiernos redundó en la notable estabilidad política del país, desde los años cincuenta, y a lo largo de la década de crisis. En términos generales, las medidas tomadas, sobre todo en el terreno socio económico, fueron continuadas por las administraciones de gobiernos no liberacionistas, tanto en 1949 como en 1958, 1966 y 1978.

En Nicaragua y en Honduras, la presencia de la DC no ha tenido relevancia electoral.⁴⁵³ Cabe hacerse notar que ya desde antes de 1978 se había logrado en Costa Rica la agrupación de partidos y corrientes en lo que se constituyó como Partido de Unidad Social Cristiana.

Como partido tradicional, el liberalismo ha existido en Nicaragua y en Honduras. En este último país, desde la tercera década de este siglo, conformando -con el Partido Nacional- las dos fuerzas electorales que prácticamente han monopolizado desde entonces la vida política partidista. En Nicaragua, las corrientes liberales comenzaron con el siglo, y se mantuvieron durante la década, excepción hecha del Partido Liberal Constitucionalista, fachada partidista del somocismo. La mayoría participaron en las elecciones de 1984, y como parte de la UNO, en las de 1990.

Pero no todas las fuerzas políticas partidistas significativas se agruparon alrededor de las tres internacionales mencionadas. La profundización de la situación bélica en El Salvador, hizo evidente la insuficiencia de los anteriores aparatos políticos de los militares, lo que los llevó a una alianza con las élites dentro de un nuevo partido, ARENA, como opción política de derecha radicalizada, quedando como segunda fuerza política en las elecciones de 1984. El proyecto fue el de impedir cualquier avance decisivo de las fuerzas insurreccionales, tanto en el campo militar como en el político. ARENA desplazó a la DC del gobierno en las elecciones de 1989.

En Guatemala se dio una fragmentación en los grupos políticos que se presentan como partidos, con una gran movilización de sus clientelas alrededor de diferentes líderes. La misma atomización se produjo en algunos de los partidos tradicionales en Nicaragua.

De esta manera queda más definida la naturaleza de la transición tanto en Guatemala como en El Salvador. Fue una transición, si no a un sistema de partidos, sí a partidos más ligados a cúpulas empresariales y a sectores políticos tradicionales que a movimientos u organizaciones populares y, sobre todo, a fuerzas relacionadas con movimientos insurreccionales. Las élites en la cúpula de los partidos compartirán el poder político bajo la presencia, más o menos discreta, del alto mando militar, encargado además del control del aparato y de los movimientos militares para la lucha contrainsurgente.

El esquema puede considerarse válido para Honduras, con la diferencia de que los dos partidos existentes prolongaron una vieja tradición, desde su pasada vinculación a las compañías bananeras y a las ramas del ejército. La entrega del gobierno a los civiles, y la debilidad de los grupos insurgentes, hicieron de este proceso una transición "en

⁴⁵³ En Honduras, participó electoralmente por primera vez en 1981, obteniendo un porcentaje muy reducido. En Nicaragua había participado políticamente desde los tiempos del somocismo, y en las elecciones de 1984 quedó como cuarta fuerza electoral, previa a las sucesivas divisiones que sin embargo participaron dentro de la UNO en las elecciones de 1990.

la continuidad". Más que una transición, en este caso, una continuación sobre las bases de una mayor autonomía para los dos partidos en el gobierno, una vez que sus políticas y programas iban ampliando sus coincidencias hasta casi desdibujarlas.

La transición así concebida fue paralela o desvinculada de la existencia previa de una cultura política de diálogo y construcción de consenso, que incluyera a agrupaciones no partidarias, o a los nuevos movimientos cercanos o dependientes de los movimientos insurreccionales y a las minorías, en particular a las étnicas.

A medida que el fenómeno de la guerra y sus indeseables consecuencias fue generando un consenso básico hacia la paz, se fue incrementando el aprecio a los valores de convivencia y de tolerancia, como antecedentes de una paz duradera y estable, o, por lo menos, de una ausencia de guerra.

Finalmente, la transición en Nicaragua no fue una "transición hacia la transición". Durante el período revolucionario continuaron funcionando los partidos existentes -excepción hecha del Partido Liberal Constitucionalista- muchos de los cuales sufrieron sucesivas divisiones.

Desde finales de 1986 los programas de gobierno de la revolución se habían ido acercando a los lineamientos económicos de corte neoliberal impuestos por los organismos internacionales de crédito. Las consecuencias de la guerra y la dura presión que se ejerció sobre el proyecto revolucionario se unieron a los errores del gobierno y a los costos sociales de su política económica, lo que provocó un voto de castigo contra éste en las elecciones de 1990, y su consiguiente salida del gobierno.

En dichas elecciones se produjo la alianza de todos los partidos políticos nicaragüenses, los tradicionales y los nuevos, algunos como derivaciones de divisiones familiares e incluso los de orientación comunista o socialista, en contra del proyecto representado por el FSLN, como expresión política -luego proyecto partidario- de la revolución de 1979. Las metas revolucionarias que diez años antes habían nucleado a muchos de los sectores sociales y políticos en apoyo de la insurrección y de un proyecto político nuevo, y cuyo programa posterior se fue centrando en la construcción de una "democracia popular", cedieron el paso a un gobierno con las características y por las vías clásicas de la democracia liberal.

La alternancia en el poder configuró, de esta manera, la realización de uno de los criterios básicos para la caracterización democrática del sistema político.

En Honduras y Costa Rica el bipartidismo se fue consolidando a lo largo de la década, provocando que, en la práctica, hayan sido muy pocas las nuevas agrupaciones que lograron representación parlamentaria, y escasas las propuestas políticas alternativas a las de los dos partidos mayoritarios.

V.- CONCLUSIONES GENERALES.

1. Efectos de la polisemia democrática.

Según se ha visto, la polisemia democrática remite a diferentes concepciones, más o menos clásicas, de ciudadanía, de tipos de representación, de relaciones entre mayoría y minorías, todas ellas entendidas como formas de limitación del poder y de participación ciudadana. El debate sobre democracia, por tanto, es un debate abierto, y serán los ciudadanos, en número cada vez mayor, quienes discutan y decidan sobre múltiples cuestiones públicas y privadas, en sociedades crecientemente complejas.

Como forma de régimen político, la democracia es hoy en día aceptada de manera prácticamente universal. Aunque en algunos países en "transición", el desencanto ha venido a ocupar pronto el lugar de la euforia y de las expectativas iniciales, la desaparición o transformación de regímenes autoritarios es de suyo un logro que deber ser visto con satisfacción y esperanza.

De la polisemia democrática se desprenden tanto las posibilidades como las restricciones de la idea democrática. En el primer sentido, las ventajas del gobierno democrático, con sus diversos matices, y la convicción generalizada de ser la mejor forma de gobierno disponible. En este aspecto, la democracia se suele desenvolver con una fuerte autonomía, dentro de un campo que ha desarrollado reglas y características propias, descritas básicamente en las teorías democráticas más recientes, en particular las del elitismo competitivo. Dicha autonomía otorga un fuerte peso al carácter de gestores de las élites que se suceden en el gobierno, a las estructuras partidarias, así como a los procesos de formación de opinión pública.

Tales supuestos tienden a conservar las estructuras predominantes de poder, con modificaciones y reformas que no constituyan un cambio fundamental del régimen ni invadan los espacios económicos y sociales correspondientes. Es la democracia en tanto régimen político, que no supone una ampliación en los supuestos de participación ciudadana -ya de sí periodizados o suficientemente determinados-. Esta concepción democrática suele cerrarse en la determinación del quién gobierna, y manifiesta su eficacia a la hora de resolver problemas políticos agudos, como los que aquejaron a las sociedades centroamericanas en los ochenta.

Las restricciones provienen de la misma polisemia, y atañen no sólo al ejercicio democrático "formal", al trasfondo ideológico con que las clases políticas han ido haciendo del gobierno democrático un instrumento de dominación, no siempre abierto a un mayor desarrollo o una mayor participación, sino a las dificultades de

abarcar y enraizar en otros campos de la actividad humana, económicos, sociales, culturales, susceptibles de los mismos calificativos democráticos.

2. - Las nuevas condiciones (pos)modernas. El reto de la globalización y de lo corporativo.

La democracia, además, enfrenta hoy retos nuevos, que desafían muchos de sus supuestos, algunos de ellos esenciales. La democracia representativa se fue desarrollando en sociedades industriales de creciente tamaño y complejidad, desde donde se fueron adaptando sus formas hacia ámbitos muy diferentes a los originales. Aún en los casos de funcionamiento dentro de un marco predominantemente pluralista, los regímenes democráticos actuales operan supeditados a grupos económicos y políticos y a las agrupaciones partidistas que suelen corresponderles los cuales suelen resolver los asuntos públicos en acuerdos en donde lo corporativo prevalece sobre el principio de libre representación.

Los estados nacionales, en tanto formas de organización política se ven impelidos a integrarse dentro de bloques o enfoques globales que organizan y deciden a ese nivel múltiples aspectos sustanciales de la vida de las naciones. Por otra vía se vuelve al estado mínimo de la tradición liberal y su relación con los mercados -los cuales no reconocen fronteras nacionales, según el conocido *dictum* de Hayek-. Cabe preguntarse si el funcionamiento de los regímenes democráticos, concebido para efectuarse dentro del marco del estado-nación, dejará fuera de toda consideración democrática a ese creciente sistema de relaciones e interdependencias ya no sólo entre estados, sino también entre un cuerpo de gestores transnacionales, de cuyo consejo y financiamiento se depende.

Este asunto es de una importancia adicional para las democracias de los países en desarrollo -como los centroamericanos- cuyas economías y proyectos sociales dependen de los dictámenes de organismos multilaterales, en un grado muy superior al de los países industrializados. Si el funcionamiento de las democracias viene dado por la relación que se establece entre los tomadores de decisiones y quienes los han elegido, en el sentido de que éstos pueden renovar o revocar sus mandatos, o los de los partidos a que pertenecen, tales suposiciones se derrumban si el sistema deja de ser autosuficiente, en tanto otros actores (lobbies) u otros marcos (estados, organismos) interfieren de manera decisiva en el proceso.

Las mismas observaciones -todas las proporciones guardadas- pueden hacerse con referencia al corporativismo con que gobiernos y grupos de actores de fuerte poder económico y político deciden cuestiones fundamentales de la gestión pública, alejados de las instancias legislativas y de las promesas con que candidatos y partidos obtuvieron el voto popular.

Por otro lado, el establecimiento del sufragio universal, como ya se dijo, ha ido de la mano con el crecimiento a veces desmedido del aparato burocrático, capaz de modificar a veces a su conveniencia la presión de las masas votantes, que pugnan por el cumplimiento de las promesas de bienestar y seguridad que les han hecho gobiernos y políticos.

El avance tecnocrático, que tiende a posesionarse cada vez más de las formas de conducción del gobierno se conjuga frecuentemente con el crecimiento de la apatía y el desinterés con que muchos "ciudadanos" observan el manejo de la cosa pública. Esto no obsta para que el número y la calidad de las demandas y presiones que se ejercen hacia los gobiernos haga de éstos, muchas veces, actores ineficientes y desprestigiados, con lo que la reputación de las democracias ha sufrido mengua.

3. Lo establecido y lo nunca acabado: una tensión permanente

La tensión que permanece en los diferentes modelos o formas en que se plasma la idea democrática tiene su punto de juntura en la consideración de la democracia como un método, de tinte predominantemente electoral y la democracia como forma de vida, con atingencia a los actos de gobierno, pero también a otros ámbitos públicos, terreno de actuación de la sociedad civil, e incluso a ciertos ámbitos e instituciones que condicionan y norman la vida privada de los ciudadanos.

Como forma de vida, la democracia tiende hacia un proceso de democratización que invade los límites no siempre bien definidos entre estado y sociedad, entre régimen y comunidad política, o incluso entre lo público y lo privado. Tal democratización atañe en especial a espacios propios de la sociedad civil, ámbitos institucionales que, sin embargo, no siempre acceden o aceptan reglas democráticas.

De todo lo anterior se deduce la existencia de una inevitable tensión. Democracia institucionalizada, referida en general a procedimientos bien delimitados de carácter eminentemente electoral. Democracia como proceso abierto de participación, como algo nunca acabado, referido a otros aspectos de la vida de los ciudadanos y de las colectividades, cuyas condiciones permiten e incluso revitalizan el funcionamiento democrático.

Tensiones entre régimen y comunidad políticas, en donde son tan importantes las estructuras, las organizaciones formales que dan soporte a la vida democrática, a las maneras en que grupos y líderes tramitan sus demandas y equilibran costos y beneficios, como también los valores comunes compartidos y respetados que dan legitimidad a un ejercicio de dominación limitado y aceptado por la mayoría.

Tensiones entre el "umbral mínimo" y el "terreno" en donde crece la democracia, entre las "formalidades" que atañen la representación, la toma de decisiones y el ejercicio

de los derechos políticos de los ciudadanos y los "supuestos" del funcionamiento democrático, que tienen que ver con los antecedentes históricos, el nivel de desigualdades que marca el desarrollo y la distribución de la riqueza, todo lo que redundaría en las segmentaciones y valoraciones culturales que marcarían las convicciones democráticas de los diversos actores sociales.

Todo lo anterior desarrolla la diferenciación entre democracia política y proceso de democratización, efectuada al término del capítulo primero. Convendrá tomar con gran precaución, e incluso con escepticismo, la reducción de la participación democrática a esquemas cerrados o a métodos definitivamente establecidos.

4. Democracia como ejercicio de autonomía.

Todo esto hace más compleja la definición del ejercicio ciudadano democrático, supuesto en prácticamente todas las concepciones analizadas. El reconocimiento universal a principios de libertad, justicia e igualdad no siempre concuerda en la práctica con la definición del ámbito y la capacidad reguladora de la acción estatal en su realización.

Además, ¿qué condiciones -económicas, políticas, sociales y culturales- deben prevalecer para que los seres humanos desarrollen sus capacidades y participen, libres de indebida coerción, en la determinación de sus condiciones de vida? La herencia liberal, con su legado de gobierno constitucional, como limitación del poder, necesita complementarse con un ejercicio real, no sólo formal, de autonomía. Sólo de esa manera se conjugaría un gobierno y un demos soberano, para utilizar las expresiones del debate clásico al respecto.

El principio de autonomía parece ser una interesante tarea pendiente para los debates y realizaciones sobre lo democrático, en una visión que implique reformas del estado y reestructuración de la sociedad civil. Mantendría dos convicciones fundamentales: la división entre estado y sociedad civil y la toma de decisiones no dependiente de limitaciones provenientes de las desigualdades en los factores básicos de los ciudadanos.⁴⁵⁴

Más allá del perfeccionamiento de los aspectos procedimentales del ejercicio democrático quedaría la tarea de reconciliar las exigencias de una vida pública democrática -el debate abierto, la participación general- con una forma de participación

⁴⁵⁴ Proceso de dos caras, tal como lo propone Held (1991, p.326) "la idea de que el poder de adoptar decisiones debe estar libre de las desigualdades y limitaciones impuestas por la apropiación privada del capital".

en la toma de decisiones, una ampliación del ejercicio democrático de los votantes, que correspondería a una mayor comprensión y control de una agenda común.⁴⁵⁵

Estas limitaciones se manifiestan de manera particular en las sociedades en que tales modelos se han impuesto sin que exista una previa y fuerte tradición liberal. De esta manera, y sobre todo en períodos de intensos conflictos políticos, en sociedades en donde aquélla ha sido débil o ha logrado poca institucionalización -como en la mayoría de los países cuyos procesos de negociación han sido objeto de este estudio- reaparece la tensión que marcó la difícil fusión histórica de lo liberal con lo democrático, manifestada en las contestaciones que actualizan los reclamos de participación directa y de formas de poder más delegadas.

5.- La crisis centroamericana, su percepción y sus efectos.

Para finales de 1989 habían acaecido hechos muy significativos a nivel mundial. La extensión y desarrollo de las políticas de la *Perestroika* y el *Glasnost* en la todavía Unión Soviética se daban como irreversibles, con lo que el esquema y presupuestos de la Guerra Fría empezaron a desvanecerse. La caída del Muro de Berlín era el mejor símbolo de tales suposiciones. Los Estados Unidos quedaron sin su opositor estratégico, debiendo redefinir gran parte de sus presupuestos de defensa y de política exterior.

En Centroamérica, tales acontecimientos desarmaron la percepción del entramado geopolítico en que los sucesos de la década habían sido percibidos y manejados. Aquélla había llevado la valoración geopolítica del istmo a un nivel de paroxismo, lo que hizo que los acontecimientos en Centroamérica fueran considerados por numerosos analistas y estrategas como uno de los mayores conflictos regionales en su tiempo, posiblemente sólo superados en complejidad por los de Medio Oriente.

No había habido nunca en el área tantos y tan sofisticados mecanismos militares ni tan veloz carrera armamentista, aún para los países con una cultura tradicionalmente civil. La inscripción geopolítica del conflicto dio al mismo una dimensión particular, con lo que una guerra que se desbordara fuera de los límites del área, como también una guerra declarada entre países o una intervención militar directa por parte de los Estados Unidos hacia Centroamérica se mantuvo como una posibilidad durante todo el período analizado.

⁴⁵⁵ Comprendería el establecimiento de un sistema colectivo de toma de decisiones, que presuponga, tal como lo propone Dahl, votos iguales, participación efectiva, comprensión bien informada, control final de un demos comprensivo sobre la agenda democrática. ¿Cómo conciliar todo esto con el funcionamiento de aquellas instituciones del estado - desde el ejecutivo hasta ramas de la administración - que florecen en el secreto y control de los medios de coerción, desarrollando su propio ímpetu e intereses, las "jaulas de acero", insensibles a las demandas del demos señaladas por Weber.

La rápida e imprevisible evolución que dio fin a la Guerra Fría diluyó la percepción de la "crisis" como una afectación a aspectos de "seguridad", tanto de los Estados Unidos como de algunos países de la región, o de los mismos estados centroamericanos, con lo que la idea misma de crisis regional se vio reducida a la problemática particular de los países del área.

De esa manera, la crisis regresaba a sus condicionantes domésticos y estructurales tradicionales. Los conflictos bélicos tuvieron a finales de 1989 un recrudescimiento - sobre todo con la ofensiva de noviembre del FMLN en El Salvador, y con la invasión norteamericana a Panamá, en diciembre de ese mismo año-. Sin embargo, fueron como la recuperación que suele preceder a una inminente desactivación.

Las elecciones nicaragüenses de febrero de 1990 -y sus sorpresivos resultados- alejaron del gobierno de ese país al único régimen centroamericano emanado de un proceso revolucionario, cuya existencia había sido cuestionada por las administraciones norteamericanas desde 1980. Al quedar el gobierno de Nicaragua en manos de una fórmula electoral pro-norteamericana, los elementos geopolíticos antes mencionados lograron -por vías diferentes a las previstas- el principal objetivo, con respecto a ese país, que los gobiernos de los Estados Unidos habían perseguido desde 1980.

Todo lo anterior implicó, para los numerosos actores que intervinieron en los tiempos de la "crisis centroamericana", gobiernos, partidos, organismos internacionales, ejércitos, movimientos insurreccionales y fuerzas irregulares, grupos de la sociedad civil, etc., una revisión y acomodación de sus presupuestos y políticas hacia el interior y el exterior de cada país centroamericano.

Puede decirse, sin embargo, que los hechos que caracterizaron a la década aquí analizada marcaron de manera profunda la conciencia y la memoria de cuantos los vivieron y sufrieron, y que permanecerán en los presupuestos de análisis y de proyecciones a futuro.

6. La negociación. Contadora, Esquipulas.

Entre las novedades importantes que produjeron los ochenta se cuenta la concepción y praxis del conflicto negociado. La guerra fue uno de los fenómenos centrales del conflicto centroamericano, y fue el hecho central tanto en la percepción como en el desarrollo de los acontecimientos políticos durante toda la década.

A su alrededor prevalecieron, con los resultados antes señalados, diferentes negociaciones en el área. Fue éste un terreno de prolongado aprendizaje, de continuidad y de frecuentes rupturas, de fuertes influencias externas al área y aportes autóctonos decisivos. La definición de lo negociable, y la búsqueda del asentimiento

por parte de los numerosos actores implicados dio a la negociación -en particular a las dos que se analizaron en este trabajo- una sofisticación hasta entonces no conseguida. No obstante sus limitaciones, las soluciones aportadas, produjeron resultados específicos de alcances notables.

- Contadora

La importancia de Contadora como experiencia de negociación regional es extraordinaria y no tiene precedentes en Centroamérica. Puede considerarse un ejemplo clásico de diplomacia de contención. El conflicto se desarrolló dentro de los límites del área centroamericana gracias, en gran medida, a Contadora, no obstante que los numerosos actores extraregionales continuaron su poderosa influencia durante todo el tiempo que duró esta acción mediadora.

Nunca se sabrá si fue por la influencia de Contadora que se impidió una guerra generalizada entre los estados del istmo, o una invasión directa hacia uno de los países de la región. De todas maneras sí puede afirmarse que el conjunto de estados latinoamericanos -Contadora y el grupo de Apoyo- llegaron a constituir un escudo poderoso contra la tentación de privilegiar la salida militar a los conflictos analizados.

La actividad de Contadora, la naturaleza y la frecuencia de los contactos de primer nivel que propició, el número creciente de actores nacionales e internacionales que involucró en las negociaciones, las conceptualizaciones emprendidas en materia política y de seguridad, forman parte del patrimonio cultural y político latinoamericano.

El Acta de Contadora no llegó a firmarse, por las razones que se analizaron en este texto. Podría decirse que Contadora funcionó siempre "como si" todo se decidiera al interior del área, con el asentimiento y la decisión autónoma de los gobiernos involucrados. Tal supuesto le dio su fuerza, pero fue también una fuerte limitante. En la realidad, los actores extraregionales fueron poderosos y no hubo medios para lograr una relativa neutralización de los mismos que permitiera llegar a la firma de acuerdos definitivos, aunque no respondieran plenamente a sus intereses.

Aunque la negociación de Contadora se centró en asuntos de seguridad, produjo también una definición particular y ecléctica de democracia, con presupuestos y referencias que intentaron ir más allá de las conceptualizaciones de corte liberal. No llegó a proponer una calendarización que permitiera alcanzar algunas de las propuestas sobre esta y otras temáticas -que acompañara las propuestas de Caraballeda, por ejemplo- lo que constituyó una de las razones de que no se alcanzaran mayores logros concretos.

Contadora es la raíz de un relanzamiento del proceso de integración latinoamericano, que ha pretendido ir más allá de la sola integración económica. El Grupo de Río -como

hoy se conoce al Mecanismo de Concertación Latinoamericana- a cuyos trabajos se dedicaron los países de Contadora y Apoyo luego de "retirarse" de Centroamérica, ha sido uno de sus más logrados frutos.

- Esquipulas

Esquipulas sucedió a Contadora, y el relevo dio a los actores centroamericanos un dinamismo y un nivel de creatividad también inéditos, no obstante los múltiples tropiezos y contradicciones del nuevo esfuerzo de negociación. Esquipulas fue la continuación de Contadora. Sin este Grupo, probablemente nunca hubiera existido. Continuación, previa ruptura, como se ha tratado de explicar anteriormente. De una acción que implicaba la exclusión de las diferencias -en cuanto a aceptación de regímenes políticos se refiere- se pasó a reconocer la imposibilidad de concluir algo duradero si no se tomaba en cuenta a todos los actores del drama centroamericano.

Esta convicción determinó que los protagonistas -en particular algunos de los presidentes centroamericanos- mostraran un notable nivel de autonomía en sus iniciativas y decisiones. Esquipulas puede calificarse, en ese sentido, como el mayor ejercicio de autonomía relativa que haya tenido la diplomacia centroamericana en los tiempos recientes.

Algunos de sus objetivos -en particular la firma del acuerdo del 7 de agosto de 1987- se alcanzaron en abierta oposición a iniciativas directamente apoyadas por el gobierno norteamericano. La firma del acuerdo mencionado, así como la calendarización que en él se estableció para su cumplimiento, dieron al proceso un dinamismo especial, en tanto las fechas concretas presionaron para conseguir los objetivos propuestos.

No todo se cumplió, por supuesto, ni siempre en los plazos estipulados, ni de igual manera por todos los firmantes, pero eso no fue obstáculo para que avanzara el proceso como un todo. En las sucesivas cumbres presidenciales se adquirieron nuevos compromisos, algunos de ellos llenos de consecuencias para los gobiernos que los propusieron, cuyo cumplimiento -a veces también parcial- dio al proceso logros concretos, evaluables en el tiempo.

Como se expresó anteriormente, Contadora centró su propuesta de negociación en los asuntos de seguridad, dejando en un segundo plano los asuntos políticos, en particular lo relativo a la democratización. Esquipulas relacionó los dos polos, enfatizando el último, al que ubicó como medio para conseguir aspectos importantes en materia de seguridad.

Las concesiones en materia de democratización adquirieron progresivamente una mayor importancia que las que habrían de efectuarse en materia de seguridad, a medida que el proceso avanzaba, y sin que cambiara fundamentalmente la

conceptualización a ese respecto heredada de Contadora. Por diversas circunstancias, la democracia devino producto determinante en la negociación, no obstante no convenir todos los firmantes -más allá de la definición adoptada- en conceptualizaciones y en realidades democráticas equiparables.

Si en Esquipulas participaron todos los países, en particular los presidentes, con protagonismos desiguales, las decisiones también comprometieron de manera diferente a los firmantes. De la concepción de la crisis centroamericana, considerada por Contadora como proviniendo y afectando de manera substancial a los cinco países, se pasó a la de la crisis de algunos países, centralmente Nicaragua, en grado importante Honduras y El Salvador, dejando prácticamente en la periferia de la misma a Guatemala y Costa Rica.

Las concesiones que se exigieron a Nicaragua, además de las que el gobierno de ese país presentó como oferta de negociación, fueron sin precedentes. En este caso se hizo una apuesta, en la que a la postre quedó comprometida la supervivencia del régimen revolucionario. Fue el precio a pagar por la paz, y la consecuencia -más allá de la negociación- de los efectos de una guerra mayormente fomentada desde el exterior. Para Honduras el proceso negociador implicó liberarse parcialmente de los problemas adicionales causados por la presencia de fuerzas militares extranjeras dentro de su territorio, sin que debieran hacerse concesiones especiales en materia de política interna.

Esquipulas se cuestionó profundamente sobre las posibilidades y el precio a pagar por la continuación de la guerra en El Salvador. Aunque este estudio se detiene en 1990, puede decirse que los dos contendientes en ese país continuaron de forma más autónoma una negociación iniciada en Esquipulas. Con la mediación de las Naciones Unidas llegaron a la firma de los acuerdos de Chapultepec -en enero de 1992- con lo que se produjo la desactivación bélica del conflicto salvadoreño, luego de decisivas concesiones por parte de los dos contendientes.

Para Guatemala y Costa Rica, Esquipulas reportó los beneficios mencionados sin que tuvieran que hacer particulares concesiones ni modificaciones en sus estructuras políticas. En Guatemala el problema bélico interno se mantiene hasta la fecha, no obstante las repetidas e importantes negociaciones que se han realizado en el exterior, con especial participación de elementos y grupos de la "sociedad civil". La iniciativa guatemalteca de Parlamento Centroamericano es una realidad, no obstante que en ella participen por el momento únicamente tres de los cinco países centroamericanos.

En cuanto al gobierno de Costa Rica -protagonista principal en el proceso de Esquipulas- los beneficios que se obtuvieron del proceso fueron importantes, entre ellos el Premio Nobel de la Paz que se otorgó a su presidente en 1986, sin que se tuvieran que hacer concesiones especiales, ni siquiera el cumplimiento del compromiso de aprobar el proyecto del Parlamento Centroamericano.

Tampoco se sabrá si Esquipulas detuvo la guerra entre naciones centroamericanas, o una intervención militar directa en la región. Para finales de la década, el accionar de Esquipulas se efectuó dentro del marco del fin de la Guerra Fría y de la consiguiente redefinición de la política norteamericana hacia Centroamérica. La caída del Muro de Berlín y el resultado de las elecciones de febrero de 1990 en Nicaragua -como metáforas de fin de época- marcaron puntos de desactivación del conflicto que no fueron previsibles para Contadora ni para Esquipulas, pero que dieron a este último proceso una salida inevitable de consenso.

Los efectos de Esquipulas han continuado después de 1990. Para el conjunto de los países, a los que se han unido Panamá y Belice, el proceso ha devenido en el inicio de formas todavía incipientes de integración económica, entre los mismos y con algunos de los países vecinos a la región.

7.- De la percepción de crisis general...

La década de los ochenta en Centroamérica constituyó un período de fuerte aceleración de los tiempos. Hubo una percepción de que prácticamente todo entraba en crisis y de que las medidas para desactivarla no podrían ser las tradicionales. Los cambios que se produjeron modificaron el número y características de los actores en los escenarios y algunas formas de hacer política.

En efecto, hasta los setenta, la lucha política en varios de los países estudiados había sido objeto de múltiples exclusiones. Las respectivas élites, apoyadas por los grupos militares y sus patrocinadores en el extranjero hicieron de la reivindicación de cambios sociales y políticos, incluidos los democráticos, objeto de persecución o de interpretación ideológica, como forma de no aceptación radical.

Los reclamos de inclusión en la toma de decisiones políticas, e incluso en el cambio radical de las condiciones generales de vida, hizo que prosperaran propuestas de solución armada, argumentando que estaban cerrados los demás caminos, aun la participación en procesos electorales limpios. Como "sujeto" revolucionario, fueron punto de referencia obligado, o de coordinación orgánica, con muchos de los actores políticos destacados en la década, o sus correlatos civiles. Otros actores, sin embargo propiciaron vías más convencionales que fueran abriendo espacios que aminoraran las tensiones en los terrenos político y social.

Todo esto propició el surgimiento de muchos actores dentro del escenario político centroamericano. Su esfuerzo fue prolongado, sus reivindicaciones ligadas a viejos problemas seculares, sus métodos una conjugación de lo tradicional con lo nuevo. Sus juegos políticos, a veces incluso los más tradicionales, no fueron siempre reconocidos y aceptados, a nivel interno e internacional, sufriendo a veces una brutal desactivación.

Determinadas concepciones y funciones del estado se vieron profundamente contestadas durante la década en algunos de los casos analizados. El ejercicio de dominación tradicional se vio cuestionado, no sólo en cuanto a las formas efectivas del poder, sino también con respecto a sus supuestos, a las estructuras de propiedad y a las organizaciones políticas prevalecientes. Las fuerzas opositoras en armas propusieron, en algunos de los países, o trataron de construir en Nicaragua, otro estado, otra sociedad y consecuentemente, otra democracia.

No obstante la debilidad con que se alcanzaron estas metas, habida cuenta de la posibilidad de efectuar cambios radicales en las circunstancias políticas y geopolíticas del momento en que los intentos se llevaron a cabo, las acciones revolucionarias radicales desmontaron de alguna manera, el ejercicio de dominación tradicional. Dichos planteamientos y realizaciones contribuyeron -junto al accionar de muchos otros actores, en particular los que participaron en los procesos de negociación aquí estudiados- a lograr nuevas formas de participación política.

Se amplió el juego de actores en el terreno político, con la consiguiente ampliación del ejercicio de la sociedad civil, disminuyendo la hegemonía militar en los diversos ámbitos en que secularmente se manifestaba. El precio fue una larga guerra, precio que ciertas élites centroamericanas y sus patrocinadores, así como la "impaciencia" de quienes no esperaban nada después de décadas de frustraciones y fracasos hicieron inevitable.

En efecto, la respuesta a estos planteamientos no fue menos radical. Los procesos revolucionarios debieron ser desactivados y revertidos. La crudeza de la guerra se estableció en algunos países durante toda la década, y la extensión de la carrera armamentista a todos los países del Istmo y de las regiones adyacentes. Los costos, humanos, sociales, económicos, fueron de una enorme magnitud.

En los países con insurgencia armada se procedió con fuerza en los aspectos de reversión. En Honduras en un corte previo, en Guatemala aislando el accionar revolucionario a zonas muy delimitadas. En El Salvador la situación illogó a un límite de empate, que no pudo encarar sus costos.

Todo lo anterior formó el corazón de una percepción de crisis general compartida por los múltiples actores, al interior y exterior del área centroamericana por más de una década.

8. ...a la universal demanda democrática.

La crisis, sin embargo, no terminó en un "agotamiento" de las formas tradicionales de hacer política, sino en un importante "reacomodo" de muchos de los actores -los tradicionales y los nuevos- dentro de las clases políticas en los respectivos países, lo

que incluyó a algunas fuerzas insurgentes, devenidas partidos políticos. Al final de la década, el ejercicio democrático, dentro de esquemas más tradicionales, fue uniformando de cierta manera la praxis política.

Tal inclusión no llevó necesariamente a la aceptación de sus propuestas de cambio estructural, a la modificación sustancial de los condicionantes socio-económicos que habían estado a la base de los pronunciamientos y causas de los levantamientos. Tampoco se llegó a la "aceptación de diferentes formas de organización política", tal como lo proponía Contadora en sus inicios.

Como se dijo anteriormente, la guerra fue el fenómeno central de en la percepción de la "crisis" centroamericana. El número de víctimas directas -muertos y heridos- en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, principalmente, proporcionó a toda la década la dimensión de un terrible y desmesurado costo de los fenómenos y cambios que se produjeron.

Dicho costo, sumado además al de los daños a las propiedades y a la infraestructura, fue en un monto y proporción que exceden cualquier cálculo razonable. A esto deben añadirse los daños producidos como consecuencia de los fenómenos naturales, terremotos, inundaciones, huracanes, que afectaron a la casi totalidad de los países estudiados en los años previos y durante la década analizada. La percepción de estos hechos -la guerra como causa o como medio de solución de los mismos- combinó de forma determinante, tanto en los actores extraregionales como en los que actuaban al interior, los elementos centrales del conflicto analizado.

El espectro de la guerra, agravado, como también se expresó, por la posibilidad de guerra generalizada en la región, o la amenaza de una invasión directa hacia alguno de los países, fue generando una reacción contraria -tanto por cansancio como por la percepción y experimentación de sus graves efectos- un anhelo de paz que se fue generalizando y que fue inspirando no sólo las negociaciones estudiadas, sino también otras propuestas de tipo nacional o regional.

Paradójicamente, el costo de la guerra posibilitó, entre otros factores, la paulatina construcción de una cultura de paz, y la valoración de los factores de convivencia. Sin que se llegara a eliminar la secular exclusión de amplios grupos -ligados principalmente a factores étnicos, de género o económicamente débiles- los postulados de "otra democracia" o de procesos de democratización, quedaron supeditados al acatamiento de los procesos electorales como forma predominante de participación política. De las demandas revolucionarias se pasó a la universal demanda de reformas y funcionamiento democrático.

La transformación de las antiguas concepciones de democracia liberal hacia modelos de elitismo competitivo y de democracia pluralista han puesto de relieve la concepción de democracia como aspecto central de negociación. Tal es la dimensión que aparece

en los enfoques predominantes de "transición" que se reseñaron. La democracia de los líderes, de los políticos y de sus arreglos en vista a una gobernabilidad posible, predominando sobre la democracia de los parlamentos, del contraste de opiniones, de la valoración de los mejores argumentos, del ejercicio ciudadano de los propios derechos, por medio de la acción personal o de los representantes.

Incluso en las consideraciones de tipo pluralista, que presuponen diversos y numerosos grupos, compartiendo una cultura cívica básica, equilibrándose unos a otros en un intento de dosificar el ejercicio del poder, el contenido democrático se ha ido reduciendo hacia formas de ejercicio político de grupos más restringidos, de mayor poder político y económico. Se ha producido una pérdida de "sustancia" democrática, pero tal vez se ha ganado en eficacia negociadora y en posibilidades de solución de conflictos agudos.

El debate sobre democracia, como se precisó, se enfila sobre dos derroteros fundamentales. Como proceso interminable de ejercicio de libertades y como aspecto central en las formas de participación política y de transformación de múltiples ámbitos de la vida social y política, pero a la vez como trama bastante definida de ejercicio del poder, de acuerdo a métodos definidos. En el primer sentido, la democracia es expansiva, y difícilmente negociable, en tanto construcción permanente. En el segundo, factor central en la negociación política. Basta que convenga a los principales actores y que la coyuntura social y política, nacional e internacional, sea favorable.

Impedir la generalización del proceso de guerra durante la crisis centroamericana hizo imperioso negociar formas de restaurar el "equilibrio" deshecho por la irrupción de un régimen revolucionario y la consiguiente respuesta hegemónica por destruirlo. La aceptación de las diferencias dentro de un marco de seguridad negociada, aceptado por todos, fue la propuesta de Contadora. La referencia a lo democrático de los regímenes centroamericanos se obviaba. Ante la no aceptación de este esquema, la permanencia del conflicto, y el evidente agotamiento de las soluciones militares, se propuso otro esquema.

No siendo percibida en sus inicios la crisis centroamericana como una crisis "democrática", ni por sus causas ni por sus eventuales salidas, entre éstas se fue imponiendo la aceptación de los procesos electorales, a medida que se desinflaba el marco geopolítico de la misma. La generalización del conflicto se fue transformando en la prevalencia de las situaciones nacionales. Estas se fueron centrando en la solidificación de las diversas "transiciones", tal como fue explicitado en el capítulo anterior.

La polisemia democrática funcionó con la simplificación de las concepciones hacia un modelo único, unificación de las herencias, de las conceptualizaciones y de las prácticas en el periódico recurso a las urnas. La problemática del quién gobierna se

impuso sobre la del cómo se gobierna, la democracia política, sobre el proceso de democratización, la sobrevaloración del régimen político sobre el tipo de sociedad y las propuestas más radicales de materialidad democrática.

El consenso básico, tan difícil de lograr en cuanto a formas de definir y compartir valores y participación en el juego y las decisiones políticas, se tamizó por la convicción lograda en cuanto a la necesidad de lograr la paz, al rechazo de la inoperancia y el desgaste de la guerra. Las propuestas de los actores se fueron concentrando en la aceptación del régimen democrático, más que de la comunidad que pudiera ser considerada tal, de la aceptación de un umbral "mínimo", más que del terreno suficientemente abonado que habían previsto las proclamas y los proyectos sobre democracia con adjetivos que abundaron durante la década.

Como se comentó al abordar las conceptualizaciones sobre transición, a sus ventajas como forma de gobierno, como garantía de estabilidad y de continuidad en las políticas requeridas por el orden económico y social prevalente, la democracia facilitó caminos para una negociación posible con los principales actores políticos, convirtiéndose en el elemento central en las negociaciones efectuadas en este periodo de crisis y de enfrentamientos agudos que caracterizaron a la Centroamérica de los ochenta.

9. Centroamérica: los problemas del nuevo rompecabezas democrático.

La década de los ochenta termina en Centroamérica con regímenes considerados democráticos, a pesar de la debilidad con que en la mayoría de los países se ejercen los derechos ciudadanos, se respeta efectivamente a las minorías y funciona un efectivo sistema de representación. La existencia de una ciudadanía activa y participativa -base de las concepciones clásicas de democracia- que supone además, la existencia de una cultura cívica, sobre la base de compartir valores fundamentales entre la mayoría de los grupos, es todavía una meta a lograr en muchos de los países estudiados.

Con la entrega del gobierno a la coalición de la UNO en Nicaragua y la firma de los acuerdos de Chapultepec entre el gobierno y la guerrilla salvadoreños en 1992, no se volvió a hablar de crisis centroamericana. Había gobiernos dirigidos por civiles en los cinco países, y acuerdos firmados con los alzados en armas en los países mencionados, con excepción de Guatemala.

A partir de 1990 se acentuó el proceso de homogeneización de las políticas económicas y sociales por parte de los cinco gobiernos centroamericanos, mediante la adopción de lineamientos económicos de corte neoliberal, cuya implementación se había iniciado desde la década anterior -y cuyos resultados es aún prematuro evaluar-. Las políticas sociales se fueron supeditando a los objetivos anteriores, con una

incidencia en la calidad de vida de los sectores mayoritarios de la población, acentuando los efectos de la llamada "década perdida" para el desarrollo.

Los elementos tradicionales de la crisis estructural no sólo no han desaparecido sino que parecen muy enraizados y dispuestos a permanecer. Paradójicamente, con el desenlace de los acontecimientos referidos, el monto de la ayuda exterior -en préstamos, donaciones, e incluso en inversiones, sin parangón con respecto a décadas anteriores- ha experimentado una brusca caída.

Tal descenso se ha efectuado no sólo con respecto a la ayuda y medidas en el terreno militar sino, sobre todo, en el campo social y en las políticas de desarrollo supervisadas por los organismos multilaterales de crédito. Terminada la década, el problema de la deuda externa no sólo está vigente sino que prosigue -a pesar de la discreción con que se lo menciona- sin que se aprecien signos de una cercana disminución.

Las transformaciones en Centroamérica durante la década de "crisis", sin embargo, fueron enormes. Sectores importantes de la población se desplazaron, dentro y fuera del área centroamericana; también, aunque en menor escala, se modificaron los esquemas de distribución y tenencia de la tierra y del ejercicio de derechos y beneficios sociales -salud, educación- para algunos sectores de la población.

La forma e importancia con que se trató la cuestión étnica y la reivindicación de la conciencia nacional, la emergencia de muchos nuevos actores, mujeres y hombres, grupos y partidos fue, en número y calidad, inédita. El despertar de la "sociedad civil" fue un fruto, y no el menor, de la década de crisis. Como nunca se manifestaron los movimientos sociales y populares, en particular las mujeres, los cristianos y ciertas minorías étnicas. En algunos de los países el protagonismo de las iglesias, de sus jerarquías y fieles, no tuvo precedentes, en medio de una bipolarización a veces exacerbada.

Ciertamente, esto no afectó de igual manera a todos los países, ni lo hizo en los mismos períodos de la década, pero sus efectos cambiaron aspectos fundamentales en cada uno de los países del área.

Las negociaciones en Centroamérica durante la década, en particular las aquí analizadas, se centraron en aspectos de seguridad, más que de institucionalidad democrática. Era necesario parar la guerra, y para eso se propuso un esquema de contención basado en la aceptación de las diferencias de régimen político -Contadora- en aspectos de democratización electoral -Esquipulas-. Los nuevos actores debían ser atraídos a las formas tradicionales de participación política, que no de transformación estatal.

Los procesos electorales siguieron funcionando en todos los países -de hecho nunca se interrumpieron durante la crisis- mostrando una enorme autonomía en su funcionamiento y en sus resultados con respecto a muchos de los hechos relevantes, incluso militares, de la misma, y también a las negociaciones aquí estudiadas.

Los partidos, la mayoría apoyados por las respectivas internacionales, mantuvieron su presencia en la arena política, de manera temporal o como forma de esquemas bipartidistas. Partidos de nuevo cuño -pocos- aparecieron como forma de expresión política en algunos de los países.

Los ejércitos centroamericanos tuvieron en la década las mayores transformaciones. Uno de ellos fue derrotado y desmovilizado. Todos sufrieron un proceso de modernización sin precedentes, debiendo, a la postre, sufrir reducciones y modificaciones sustanciales en su relación con las élites gobernantes. Aún así, no lograron derrotar a las fuerzas insurgentes, y en el caso salvadoreño, llegaron a un empate militar.

El EPS pasó a ser de brazo armado de un movimiento guerrillero triunfante, a ejército nacional regular. Hasta en Costa Rica, país sin ejército regular, sus esquemas de seguridad sufrieron modificaciones inéditas, dentro de una carrera armamentista sin precedentes en toda el área, que provocó un peligroso deslizamiento hacia una franca militarización. Sin que, por supuesto, se produjera un proceso de "democratización" de las instituciones armadas, después de la década estudiada, los ejércitos centroamericanos tienen una nueva relación con las élites gobernantes, con esquemas de tutelaje diversos y, en la mayoría de los casos, atenuados.

"Creadas todas las condiciones inherentes a toda democracia", afirmaban en 1987 los presidentes centroamericanos. De seguro que dadas esas condiciones, tan escasamente manifestadas en la historia centroamericana, la consecución de una situación de convivencia pacífica no habría implicado un costo tan ingente ni habría causado efectos tan dolorosos a lo largo de los diez años de crisis.

Sin que necesariamente existan y funcionen todos esos requerimientos, la década de los noventa se ha iniciado con el ejercicio de un poder civil que ha adquirido una mayor autonomía, y niveles de paz y seguridad ciudadana sensiblemente mayores a los de la década de crisis. En una nueva muestra de su significado polisémico y de su valor como elemento central en la negociación, el ejercicio democrático ha ido supliendo carencias, uniformando praxis y concretando logros, más acá de las expectativas, los temores y las idealizaciones que caracterizaron los diez largos años que aquí se analizaron.

FIN

VI.- BIBLIOGRAFIA:

- Acuña Ortega, Víctor H., "Clases subalternas y movimientos sociales en Centroamérica. (1870-1930)", en *Historia General de Centroamérica, Tomo IV. Las repúblicas agroexportadoras (1870-1945)*, ed. a cargo del mismo autor, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario-FLACSO, 1993
- Aguilera, Gabriel Comp., *Balance de Esquipulas: un debate*, Guatemala, FLACSO, 1989a
- , *El fusil y el olivo. La cuestión militar en Centroamérica*, San José, DEI FLACSO, 1989b
- , *Esquipulas y el conflicto interno en Centroamérica*, ponencia presentada en CLACSO, San Juan, en *Córdova Macías y Benítez Manaut. La paz en Centroamérica. Expediente de documentos fundamentales*, México, CIH-UNAM, 1989c
- , "El papel de las fuerzas armadas en Centroamérica en la década de los años 80", en Casaus Arzú, M.E. y Castillo Quintana, R., *Centroamérica, balance de la década de los ochenta. Una perspectiva regional*, Madrid, CEDEAL, 1993a
- , "Contadora y Esquipulas. Los procesos negociatorios y la crisis centroamericana", en Casaus Arzú, M.E. y Castillo Quintana, R., *Centroamérica, balance de la década de los ochenta. Una perspectiva regional*, Madrid, CEDEAL, 1993b
- Alberoni, Ettore A., *Gaetano Mosca y la formación del elitismo político contemporáneo*, México, FCE, 1992
- Alcántara Sáez, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina, Volumen II: México, los países del Caribe y de América Central*, Madrid, Tecnos, 1990
- , "El sentido del sistema político democrático en los países de América Latina. ¿democracias inciertas o democracias consolidadas?", en Steiche, Régine, *Democracia y democratización en Centroamérica*, San José, Edit. Universidad de Costa Rica, 1993
- Anderson, Parry, *Transiciones de la antigüedad al feudalismo*, México, Siglo XXI, 1979
- , "Presente y futuro de la democracia: el debate sobre Norberto Bobbio", en González G., José M. y Quesada Fernando, *coords, Teorías de la democracia*, Barcelona, Anthropos, 1988
- Anderson, T., *Política in Central America*, Christian Science Monitor, noviembre de 1985
- Andrewes, A., *Greek society*, Londres, 1967
- Arblaster, Anthony, *Democracia*, México, Nueva Imagen, 1991
- Aristóteles, *La Política*, Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1941
- Beetham, D., *Max Weber y la teoría política moderna*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985
- Belaval, Yvon, coord., *Historia de la Filosofía, La filosofía en el siglo XIX*, México, Siglo XXI, 1979

- Bell, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza, 1982
- Benítez Manaut, Raúl, *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, San Salvador, UCA Eds., 1989
- Bentham, Jeremy, *A fragment on government and an introduction to the principles of morals and legislations*, Oxford, Basil Blackwell, 1960
- Berlin, Isaiah, *Contra la corriente*, Ensayo sobre historia de las ideas, México, FCE, 1986
- Bermúdez, Lilia, *Guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica*, México, Siglo XXI, 1987
- , *Política y defensa de Reagan a Clinton. Promoción de la democracia y guerra de baja intensidad en tres estudios de caso*, México, FCPyS-UNAM, tesis de maestría, s.f.
- Bethell, Leslie, "From the Second World War to the Cold War:1944-1954" en Lowenthal, Abraham, ed. *Exporting democracy: the United States and Latin America, themes and issues*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1991
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1986
- , *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1987
- , "Democracia", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1981a
- , "La teoría de las élites", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1981b
- Borón, Atilio A., *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Imago Mundi, 1992
- , "La transición hacia la democracia en América Latina: problemas y perspectivas", en *Modernización económica, democracia política y democracia social*, México, CES-Colegio de México, 1993
- Bulmer-Thomas, Víctor, *La economía política de Centro América desde 1920*, San José, BCIE-EDUCA, 1980
- , "La crisis de la economía de agroexportación. (1930-1945)", en *Historia General de Centroamérica*, Tomo IV, ed. a cargo de Víctor H. Acuña Ortega, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario-FLACSO, 1993
- Caballeros Otero, Rómulo, "Centroamérica: el recuento de una década perdida", en Casaus Arzú, M.E. y Castillo Quintana, R., *Centroamérica, balance de la década de los ochenta. Una perspectiva regional*, Madrid, CEDEAL, 1993
- Camacho, Daniel, "Hitos de las luchas sociales latinoamericanas (1984-1987)", en Camacho Daniel, Menjivar, Rafael, Coords., *Los movimientos populares en América Latina*, México, Siglo XXI - Univ. de las Naciones Unidas, 1989
- Camacho, Daniel y Menjivar, Rafael, "El movimiento popular en Centroamérica: 1970-1983. Síntesis y perspectivas", en Camacho, Daniel, Menjivar, Rafael, Coords., *Los movimientos populares en América Latina*, México, Siglo XXI - Univ. de las Naciones Unidas, 1989

- Carothers, Thomas, "The Reagan Years: the 1980s", en Lowenthal, Abraham, ed., *Exporting democracy: the United States and Latin America, themes and issues*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1991
- Central American Update, Washington, febrero de 1984
- Centro de Estudios Sociológicos, *Modernización económica, democracia política y democracia social*, México, El Colegio de México, 1993
- Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA, *Perspectivas para una paz firme y duradera. Cronología y balance*, San José, Alforja, noviembre de 1987
- Cepeda, Fernando y Pardo, Rodrigo, *Negociaciones de pacificación en América Central por el Grupo de Contadora*, Cuadernos de Ciencias Sociales 4, San José, FLACSO, 1987
- Cepeda Ulloa, Fernando, et al, *Democracia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985
- Comisión de la Verdad para El Salvador, *Informe final, De la locura a la esperanza. La guerra de doce años en El Salvador*, San Salvador, Diario Latino, viernes 2 de abril de 1993
- Congreso Norteamericano, *Acuerdo bipartidista sobre América Central*, en *Centroamérica Hoy*, San José, CSUCA-PAX No.20, 31 de marzo de 1989
- Constant, Benjamín, *Liberalismo y democracia*, Caracas, Facultad de Derecho, Universidad de Venezuela, 1963
-, "Liberty Ancient and Modern", en De Ruggiero, G., *The History of European Liberalism*, Oxford University Press, 1972
- Conversaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Nicaragua, Primera ronda, 24 de junio de 1984, en *idem* p.85
-Segunda ronda, Atlanta, 16 de julio de 1984, en *idem* p.86
-Tercera ronda, 1 de agosto de 1984, en *idem* p.87
-Quinta ronda, 5 y 6 de septiembre de 1984, en *idem* pp.91-93
-Séptima ronda, 30-31 de octubre de 1988, en *idem* pp.108-109
- Córdova Macías, Ricardo y Benítez Manaut, Raúl, *La paz en Centroamérica: Expediente de documentos fundamentales, 1979-1989*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1989
- Crick, Bernard, *Socialismo*, México, Nueva Imagen, 1992
- CSUCAPAX, *Centroamérica Hoy*, San José, Nos. 18, 20, 40
- Châtelet, François, *Historia de las ideologías, Los mundos divinos (hasta el siglo VIII)*, México, Premiá editora de Libros, 1981
- Châtelet, François, Duhamel, Olivier y Pisei-Kouchner, Evelyne, *Historia del pensamiento político*, Madrid, Tecnos, 1987

- Chevalier, Jean-Jacques, *Los grandes textos políticos. Desde Maquiavelo a nuestros días*, Madrid, Aguilar, 1979
- Chad, Jack, "Geopolítica y seguridad en el pensamiento latinoamericano", en Moneta, Carlos Juan, Comp., *Civiles y militares. Fuerzas armadas y transición democrática*, Caracas-Santiago de Chile, Nueva Sociedad-Sudamericana de Paz, 1990
- Dabène, Olivier, *Costa Rica: juicio a la democracia*, San José, FLACSO, 1992
- Dahl, Robert A., *Un prefacio a la teoría democrática*, México, Gernika, 1987
- , *La Polierquía*, Madrid, Tecnos, 1989
- , *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Conaculta-Alianza, 1991
- , *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1992
- Diamond, Larry y Linz, Juan J., "Introduction: Politics, Society and Democracy in Latin America", en Diamond, Larry, Linz, Juan J. y Lipset, Seymour Martin, Eds. *Democracy in developing countries: Latin America*, Lynne Rienner Publs., Boulder, 1989
- Drake, Paul W., "From Good Men to Good Neighbors: 1912-1932", en Lowenthal, Abraham, ed., *Exporting democracy: the United States and Latin America. Themes and Issues*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1991
- Duncan, Graeme, Ed., *Democratic theory and practice*, Cambridge University Press, 1983
- Figueras Ibarra, Carlos, *El recurso del miedo (ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala)*, San José, EDUCA, 1991
- , "Centroamérica: entre la crisis y la esperanza. (1978-1990)", en *Historia General de Centroamérica*, Tomo VI, ed. a cargo de Edelberto Torres-Rivas, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario-FLACSO, 1993
- FLACSO/UNAPAZ/CSUCA, *Informe Blanco sobre los avances logrados en el Proceso de Cumplimiento del Acuerdo de Paz para Centroamérica "Esquipulas II" a los noventa días de haberse firmado*, San José, noviembre de 1987
- Frente Sandinista de Liberación Nacional, *Comunicado oficial de la Dirección Nacional del FSLN sobre el proceso electoral*, Managua, Barricada, 24 de agosto de 1984
- Garretón, Manuel, "Democratización política en América Latina", *Leviatán* No.43-44, 1991
- Gomáriz, Enrique, Ed., *Balance de una esperanza. Esquipulas II un año después*, San José, FLACSO-CSUCA-Universidad para la Paz, 1988
- González, José M. y Quesada, Fernando, coords., *Teorías de la democracia*, Barcelona, Antropos, 1988
- González Casanova, Pablo, Coord., *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, México, Siglo XXI - Universidad de las Naciones Unidas, 1990
- González García, José M., "Crítica de la teoría económica de la democracia", en González, José M. y Quesada, Fernando, Coords, *Teorías de la democracia*, Barcelona, Antropos, 1988

- Gordon, Sara, *Crisis política y guerra en El Salvador, México, Siglo XXI*, 1989
- Gorostiaga, Xabier, *Geopolítica de la crisis regional. Apuntes sobre el marco estratégico de la alternativa regional para Centroamérica y el Caribe*, Managua, Cuadernos de Pensamiento Propio, INIES-CRIES, enero de 1984
- Granados Chaverri, Carlos, "Hacia una definición de Centroamérica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol.11, Fasc.1, San José, Instituto de Investigaciones Sociales-UCR, 1985
- Gray, John, *Liberalismo*, México, Nueva Imagen, 1992
- Gudmundson, Lowell, "Sociedad y Política. 1840-1871", en *Historia General de Centroamérica*, Tomo III, *De la Ilustración al Liberalismo*, ed. a cargo de Héctor Pérez Brignoli, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario-FLACSO, 1993
- Guerra-Borges, Alfredo, "El desarrollo económico", en *Historia General de Centroamérica*, Tomo V, *De la posguerra a la crisis (1945-1979)*, ed. a cargo de Héctor Pérez Brignoli, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario-FLACSO, 1993
- Gutman, Roy, "Banana diplomacy. The making of American Policy in Nicaragua, 1981-1987", en Simon y Schuster, New York, 1988
- Held, David, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1991
- Hermet, Guy, *En las fronteras de la democracia*, México, FCE, 1989
- Hinkelammert, Franz J., *Democracia y totalitarismo*, San José, DEI (2a. ed.), 1990
- Hobbes, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE, 1984
- Huntington, S.P., "The change to change: modernization, development and politics", *Comparative Politics*, III, 1971
- Jardín, André, *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*, México, FCE, 1989
- Jáuregui, Gurutz, *La democracia en la encrucijada*, Barcelona, Anagrama, 1994.
- Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1974
- , *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988
- Kirkpatrick, Jeanne J., *Dictadura y contradicción*, México, Hermes- Sudamericana, 1983
- Kruitj, Dirk y Torres-Rivas, Edelberto, *Coords., América Latina: militares y sociedad*. San José, FLACSO, dos volúmenes, 1991
- Leis, Raúl, "Diez ideas sobre el Panamá de hoy", Madrid, El País, 26 de febrero de 1990
- Lenín, V.I., *El estado y la revolución*, Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1974
- Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 1987

- Lindenberg, Marc, "World Economic Cycles and Central American Political Instability", en *World Politics*, XLVII (abril) 3:397-421
- Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial Mexicana-CONACULTA, 1990
- Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, FCE, 1941
- Lozano, Lucrecia, *De Sandino al triunfo de la revolución*, México, Siglo XXI Eds., 1985
- Macpherson, C.B., *La realidad democrática*, Barcelona, Fontaneña, 1968
- , *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Editorial, 1991
- Mansfield, Harvey C., Jr., *Maquiavelo y los principios de la política moderna*, México, FCE, 1983
- Maquiavelo, N., *El Príncipe*, Madrid, Alianza, 1982
- Marx, Karl y Engels, Friedrich, "Manifiesto del partido comunista", *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1973
- Marx, Karl, *La guerra civil en Francia*, ED, 1970
- , *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, Ariel, 1992
- , *Crítica a la filosofía del derecho en Hegel*,
- Mattick, Paul, *Marx and Keynes*, Boston, Porter Sargent, 1969
- Merquior, José Guítherme, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, FCE, 1993
- Meyer, Lorenzo, Reyna, José Luis, Coord., *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI - Univ. de las Naciones Unidas, 1989
- Meza, Víctor, "Los militares hondureños a la hora de Washington", en Meza, Víctor, Sheperd Philip y Benjamín, Medea, *Honduras - Estados Unidos: subordinación y crisis*, Tegucigalpa, Centro de Documentación de Honduras, 1988
- Michels, *La sociología del partido político nella democracia moderna*, Torino, 1912
- Mill, John Stuart, *Sobre la libertad*, México, Diana, 1965
- Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991
- Müller, "The competitive model of democracy", en Duncan, Graeme, *Democratic theory and practice*, Cambridge University Press, 1983
- Mülbard, Ralph, *El estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI Eds., 1985

- Ministro de Relaciones Exteriores de Honduras, Intervención ante el Consejo Permanente de la OEA, Washington, 28 de marzo de 1983, en Flores Olea, Víctor, ed., Relación de Contadora, México, SRE-FCE, 1988, pp.24-25
- Ministro de Asuntos Exteriores de Francia y Secretario de Relaciones Exteriores de México, Declaración Franco-Mexicana sobre El Salvador, 28 de agosto de 1981, San Salvador, ECA, No. 395, p.916
- Ministros de Relaciones Exteriores de los países de Contadora, Comunicado conjunto emitido en la isla de Contadora, Contadora, Panamá, 9 de enero de 1983, en Flores Olea, Víctor, ed. Relación de Contadora, México, SRE-FCE, 1988, pp.361-364
- , Documento de 21 puntos básicas para la pacificación de Centroamérica, o Documento de Objetivos, Panamá, Panamá, 9 de septiembre de 1983, en idem, pp.370-373
- , Comunicado Conjunto, Panamá, 20 de diciembre de 1983, en idem, p.58
- , Declaración Conjunta, Panamá, 8 de abril de 1984, en idem p.74
- , Declaración Conjunta, Contadora, Panamá, 21 de junio de 1985, en idem pp.144-145
- , Mensaje de Panamá, Panamá, 7 de junio de 1986, en idem pp.385-389
- , Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica, versión septiembre de 1984, en idem pp.95-99
- , Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica, versión septiembre de 1985, en idem pp.151-155
- , Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica, Anexo y Protocolos, Panamá, 7 de junio de 1986, en idem pp.390-435
- , Carta a sus colegas centroamericanos, Panamá, 7 de junio de 1986, en idem pp.385-389
- Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y de Centroamérica, Declaración Conjunta, Panamá, 30 de abril de 1984, en idem, pp.76-77
- , Declaración Conjunta, Panamá, 30 de abril de 1984, en idem pp.76-77
- Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Honduras y El Salvador, Comunicado Conjunto, Tegucigalpa, 19 de octubre de 1984, en idem pp.105-107
- , Estatuto sobre el mecanismo de verificación y control en materia de seguridad del Acta de Contadora para la paz y la seguridad en Centroamérica, Tegucigalpa, 15 de marzo de 1985, en idem pp.125-128
- , Propuesta Conjunta de los gobiernos de Costa Rica, Honduras y El Salvador para concluir en forma inmediata la negociación de los asuntos pendientes del Acta de Contadora para la paz y la seguridad en Centroamérica, Tegucigalpa, 20 de noviembre de 1985, en idem pp.162-163
- Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Honduras y El Salvador, y Vice Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, en calidad de observador, Comunicado Conjunto, San José, 3 de septiembre de 1985, en idem p. 149

Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora, Apoyo y Centroamérica, Declaración Conjunta, Panamá, 5 de abril de 1986, en idem p.184

Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora, Apoyo y Centroamérica y representantes personales de los secretarios de la ONU y la OEA, Tegucigalpa, 31 de julio de 1987, en idem p.252

Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora, Apoyo, Centroamérica, Secretario General de la OEA y representante personal del Secretario General de la ONU, Caracas, 22 de agosto de 1987, pp.266-267

Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y de Apoyo, Comunicado emitido en Cartagena de Indias, 25 de agosto de 1985, en idem pp.374-376

Comunicado Conjunto, Panamá, 6 de junio de 1986, en idem, pp. 377-379

-----, Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central, Caraballeda, 12 de enero de 1986, en idem pp.380-384

-----, Declaración Conjunta, Nueva York, 1 de octubre de 1986, en idem pp.212-213

-----, Comunicado Conjunto, Río de Janeiro, 18 de diciembre de 1986, en idem pp.224-225

-----, Comunicado al concluir su visita a los países de América Central, México, 21 de enero de 1987, en idem pp.436-438

-----, Comunicado Conjunto, Montevideo, 13 de marzo de 1987

-----, Comunicado Conjunto, Buenos Aires, 13 de abril de 1987

-----, Reunión del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, Bariloche, 14 de abril de 1987, en idem pp.242-243

-----, Idem, Campos de Jordao, 9 de agosto de 1987, en idem pp.261-262

Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y Apoyo y Secretarios Generales de la ONU y de la OEA, Comunicado Conjunto luego de la visita a Centroamérica, 19-20 de enero de 1987, en idem p.230

Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora, Apoyo, Centroamérica y Secretarios Generales de la ONU y la OEA, Comunicado Conjunto, Washington, 7 de noviembre de 1987, en idem pp.289-291

Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica, Comisión Ejecutiva de Esquipulas, Comunicado Conjunto, Managua, 17 de septiembre de 1987, en idem p.274

-----, idem, San José, 27 de octubre de 1987, en idem p.285

-----, idem, 4a.Reunión de Procedimiento, 16 de febrero de 1988, en idem pp.329 y 330

-----, idem, 5a.Reunión de Procedimiento, en idem pp.346-348

- Mommsen, W., "Acercas del concepto de democracia plebiscitaria del líder", en Max Weber, *sociedad, política e historia*, Buenos Aires, Alfa, 1981
- Moneta, Carlos Juan, Comp., *Civiles y militares. Fuerzas armadas y transición democrática*, Caracas-Santiago de Chile, Nueva Sociedad-Sudamericana de Paz, 1990
- Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1976
- Nación, La, San José, *Declaración de San Isidro Coronado*, Documento, 13 de diciembre de 1989
- Núñez, Orlando et al., *La transición difícil: La autodeterminación de los pequeños países periféricos*; coordinado por José Luis Coraggio y Carmen Diana Deere, Managua, Vanguardia, 1987
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C., Whitehead, Laurence, Comps., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós, 1988
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988
- Offe, "The theory of the capitalist state and the problem of policy formation", en Lindberg, R.R.A., et al, eds., *Stress and Contradictions in Modern Capitalism*, Massachusetts, Lexington Books, 1975
- Olson, Mancur, *Auge y decadencia de las naciones*, Barcelona, Ariel, 1986
- Ortiz Taboada, Mónica, inv., Flores Olea, Victor, Ed., *Relación de Contadora*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-FCE, 1988
- Padilla, Luis Alberto, *Teoría de las relaciones internacionales. La investigación sobre la paz y el conflicto*, Guatemala, IRIPAZ, 1992
- Páez Montalbán, Rodrigo, *Alcances y limitaciones de una política de gobierno. Los avatares de la política de neutralidad costarricense en el gobierno de Luis A.Monge*, México, mimeo, FCPyS-UNAM, 1987
- Palomares Lerma, Gustavo, "La política exterior de las últimas administraciones republicanas de los EE.UU. con Centroamérica", en Casaus Arzú, M.E. y Castillo Quintana, R., *Centroamérica, balance de la década de los 80. Una perspectiva regional*, Madrid, CEDEAL, 1993
- Pastor, Robert A., *El remolino. Política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, México, Siglo XXI Eds., 1995
- Pateman, Carole, *Participation and Democratic theory*, Cambridge University Press, 1970
- , *The Problem of Political Obligation: a Critique of Liberal Theory*, Cambridge, Polity Press
- Pérez Brignoli, Héctor, *Breve historia de Centroamérica*, Madrid, Alianza Editorial, 1985

- Pinto Sorio, Julio C., "La Independencia y la Federación, (1810-1840)", en *Historia General de Centroamérica*, Tomo III, De la Ilustración al Liberalismo, ed. a cargo de Héctor Pérez Brignoli, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario-FLACSO, 1993
- Platón, La República, México, Dirección General de Publicaciones-UNAM, 1972
- PNUD - ONU, Plan especial de cooperación económica para Centroamérica, San José, Documentos No.4, CSUCAPAX, abril de 1988
- Polan, A.J., Lenin and the End of Politics, Londres, Methuen, 1984
- Posas, Mario, Modalidades del proceso de democratización en Honduras, Tegucigalpa, Ed. Universitaria, 1989
- , "La plantación bananera en Centroamérica, (1870-1929)", en *Historia General de Centroamérica*, Tomo IV, Las repúblicas agroexportadoras (1870-1945), ed. a cargo de Víctor H. Acuña Ortega, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario-FLACSO, 1993
- Poulantzas, N., Clases sociales en el capitalismo actual, Siglo XXI, 1977
- , Estado, poder y socialismo, Siglo XXI, 1980
- Presidentes de Colombia y de México, Declaración Conjunta, Cozumel, México, 9 de abril de 1983, en Flores Olea, Víctor, Ed., Relación de Contadora, México, SRE-FCE, 1988, p.26
- , Comunicado Conjunto, Bogotá, 27 de marzo de 1984, en idem, p.69
- , Comunicado Conjunto, Cancún, 18 de abril de 1985, en idem p.130
- Presidente de Costa Rica, Propuesta de paz de San José (Plan Arias), 15 de febrero de 1987, Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, San José, La Nación, 16 de febrero de 1987
- Presidente de los Estados Unidos y Speaker demócrata, Propuesta de paz Reagan-Wright, Washington, 5 de agosto de 1987, México, CINAS, 21 de agosto de 1987
- Presidentes de Contadora, Declaración de Cancún sobre la paz en Centroamérica, Cancún, México, 17 de julio de 1983, en Flores Olea Víctor, ed., Relación de Contadora, México, SRE-FCE, 1988, pp.365 - 369
- Presidentes de Contadora y Apoyo, Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, "Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia", Acapulco, 27 de noviembre de 1987, en idem pp.300-301
- Presidentes de México y Venezuela, Comunicado Conjunto, Caracas, 7 de abril de 1984, en idem, p.73
- Presidentes y Jefes de Misión Especial de los países de Contadora y Apoyo en ocasión de la toma de posesión de Oscar Arias como presidente de Costa Rica, Comunicado Conjunto, San José, 8 de mayo de 1986, en idem p.187
- Presidentes Centroamericanos, Declaración de Esquipulas, Esquipulas, 24 de mayo de 1986, en idem pp.102-103
- , Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, Tegucigalpa, 1 de agosto de 1987, en idem pp.253 -255

- , **Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, Guatemala, 7 de agosto de 1987, en idem pp.448-455**
- , **Declaración Conjunta, San José, 16 de enero de 1988, en idem, pp.471-472**
- , **Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas, Documentos No.3 - CSUCAPAX, San José, marzo de 1988**
- , **Declaración Conjunta, 24 de febrero de 1989, Centroamérica Hoy No.18, San José, CSUCA-PAX, pp. 2 y 3**
- , **Declaración de Tela, 7 de agosto de 1989, Centroamérica Hoy No. 26, San José, CUSCA-PAX, p.4**
- , **Declaración de San Isidro de Coronado, Documento, La Nación, San José, p.18-A**
- , **Declaración de Montelimar, 30 de abril de 1990, Centroamérica Hoy No.40, San José, CSUCA-PAX, pp.3-5**
- Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, "Una hora para la paz". Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, San José, 15 de febrero de 1987, en Flores Olea, Víctor, Ed., Relación de Contadora, México, SRE-FCE, 1988, pp.439-441**
- Przeworski, Adam, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, G., Schmitter, L. y Whitehead, L., Comps. Transiciones desde un gobierno autoritario, Buenos Aires, Paidós, 1988**
- Rodríguez Beteta, Virgilio, No es guerra de hermanos sino de bananos, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1969**
- Rojas Aravena y Francisco y Solís Rivera, Luis Guillermo, ¿Súbditos o aliados?. La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica, San José, Ed. Porvenir-FLACSO, 1988**
- Rojas Aravena, Francisco, Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana, Horeña, Universidad Nacional, 1990**
- Rojas Bolaños, Manuel, "La política", en Historia General de Centroamérica, Tomo V, De la posguerra a la crisis (1945-1979), ed. a cargo de Héctor Pérez Brignoli, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario FLACSO, 1993**
- Rouquié, Alain, El estado militar en América Latina, México, Siglo XXI, 1984**
- Rousseau, J.J., El contrato social, Madrid, Tecnos, 1969**
- , **Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres, Madrid, Tecnos, 1987**
- Sabine, George H., Historia de la teoría política, México, FCE, 1987**
- Sanper K., Mario, "Café, trabajo y sociedad en Centroamérica, (1870-1930): Una historia común y divergente", en Historia General de Centroamérica, Tomo IV, Las repúblicas agroexportadoras (1870-1945), ed. a cargo de Víctor H. Acuña Ortega, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario FLACSO, 1993**
- Sertori, Giovanni, Teoría de la democracia, Tomo 1, El debate contemporáneo, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.**

- , *Teoría de la democracia*, Tomo 2. Los problemas clásicos, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio, 1984
- Selser, Gregorio, *El documento de Santo Fe, Reagan y los derechos humanos*, México, Alpa Corral, 1988
- Sojo, Carlos, *Costa Rica: política exterior y sandinismo*, San José, FLACSO, 1991
- Solórzano Martínez, Mario, "Centroamérica, democracias de fachada", en *Polémica* No.12, San José, Noviembre-diciembre de 1983
- Steichen, Régine, *Democracia y democratización en Centroamérica*, San José, Editorial de Universidad de Costa Rica, 1993
- Stepan, Alfred, "Camino hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos", en O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L., Comps., *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988
- Taracena Arriola, Arturo, "Liberalismo y poder político en Centroamérica, (1870-1929)", en *Historia General de Centroamérica*, Tomo IV, ed. a cargo de Víctor H. Acuña Ortega, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario-FLACSO, 1993
- Torres, Rosa María y Coraggio, José Luis, *Transición y crisis en Nicaragua*, San José, DEL, 1987
- Torres-Rivas, Edelberto, "Ocho claves para comprender la crisis política en Centroamérica", en *Polémica*, San José, Número 1, sept-oct.1981, pp.6-18
- , *Centroamérica: la democracia posible*, San José, EDUCA-FLACSO, 1987
- , "Democracias de baja intensidad", en Casaus Arzú, M.E., y Castillo Quintana, R., coords., *Centroamérica. Balance de la década de los ochenta. Una perspectiva regional*, Madrid, CEDEAL, 1993a
- , "Los mecanismos de la ilusión: las elecciones centroamericanas", en Casaus Arzú, M.E. y Castillo Quintana R., coords., *Centroamérica. Balance de la década de los ochenta. Una perspectiva regional*, Madrid, CEDEAL, 1993b
- Touraine, Alain, "Situación de la democracia en América Latina", en Steichen, Régine, *Democracia y democratización en Centroamérica*, San José, Edición Universidad de Costa Rica, 1993
- Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Vol.I, Barcelona, Ed.Iberia, 1993, dos volúmenes
- Valle, R.H., *La anexión de Centroamérica a México*, Documentos y escritos de 1821-1822, Tomo II, México, SRE, 1928
- Vaughan, C.E., *Studies in the History of Political Philosophy*, Manchester, 1925
- Vergara Meneses, Raúl et al, *Centroamérica. La guerra de baja intensidad*, San José, DEL, 1987
- Vice Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y Centroamérica, *Comunicado Conjunto*, Panamá, 11 de abril de 1985, en Flores Olea, Víctor, Ed., *Relación de Contadora, México*, SRE-FCE, 1988, pp.131-132
- , *Comunicado Conjunto*, Caracas, 10 de diciembre de 1987, en *idem* pp.300-307

Vice Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y representantes plenipotenciarios de Centroamérica, Comunicado Conjunto, Panamá, 14 de mayo de 1985, en idem pp.137-138

-----, Comunicado Conjunto, Panamá, 18 de junio de 1985, en idem pp.141-142

-----, Comunicado Conjunto, Panamá, 16 de mayo de 1986, en idem pp.188-191

Vice Ministros de Relaciones Exteriores de Contadora y Apoyo, Comunicado Conjunto, Buenos Aires, 2 de febrero de 1988

Vilas, Carlos, Perfiles de la revolución sandinista. Liberación nacional y transformación social en Centroamérica, Madrid, Legasa, 1983

-----, Transición desde el subdesarrollo, Caracas, Nueva Sociedad, 1989

-----, "Cambio y continuidad en la crisis centroamericana", en Marcos Roitman y Carlos Castro-Gil, coords., América Latina: entre los mitos y la utopía, Madrid, Universidad Complutense, 1990

-----, Coord., Democracia emergente en Centroamérica, México, CIIH-UNAM, 1993

-----, Mercado, Estados y Revoluciones. Centroamérica 1950-1990, México, CIIH-UNAM, 1994

Villanueva, Ernesto, Autonomía electoral en Iberoamérica. Una visión de derecho comparado, México, Triana, 1994

Vuskovic Bravo, Pedro, La crisis en América Latina. Un desafío continental, México, Siglo XXI - Editorial de la Univ.de las Naciones Unidas, 1990

Wallerstein, "El marxismo después de la caída del comunismo", México, s.f., La Jornada Semanal, 1994

Weber, Max, El político y el científico, Madrid, Alianza, 1987

-----, Economía y sociedad, México, FCE, 1974

Welfort, Francisco C., ¿Cuál democracia?, San José, FLACSO-Programa Costa Rica, 1993

Whitehead, Laurence, "The Imposition of Democracy", en Lowenthal, Abraham, Exporting democracy: the United States and Latin America, themes and issues, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1991

Wolin, Sheldon S., Política y perspectiva, Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental, Buenos Aires, Amorrortu, 1993

Wright Mills, The Power Elite, 1941

Zavaleta Mercado, René, El poder dual, México, Siglo XXI Eds., 1974

Zemelman, Hugo, Coord., Cultura y Política en América Latina, México, Siglo XXI - Edit.de la Universidad de las Naciones Unidas, 1990