

## LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO DEMOCRÁTICO EN CENTROAMÉRICA

Edelberto Torres-Rivas

### Abstract

This article comments critically on the current state of democracy in Central America, in the light of the region's recent political history. It considers specific aspects and processes in four countries (Guatemala, Honduras, El Salvador and Nicaragua) and analyses the different phases in the transition towards democratic development.

### Resumen

En este trabajo se comenta críticamente, a partir de la historia política reciente, la situación de la democracia en Centroamérica. Se refiere a los diversos aspectos y procesos que han influido en cuatro de los países centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) y detalla algunas de sus particularidades. Analiza los diferentes momentos de la transición en que se encuentra el proceso de desarrollo democrático en cada uno de ellos.

## 1. Introducción

### 1. Algunas precisiones

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

El desarrollo democrático conduce a sociedades donde en términos operativos el ciudadano tiene libre oportunidad de organizarse en función de los diversos intereses que la vida en sociedad produce, de informarse y de opinar, de participar de forma activa o testimonial en el debate público, verbalmente o por escrito, criticar, concertar e influir en las decisiones públicas, todo ello en condiciones de libertad y seguridad que el Estado tiene la obligación de mantener para todos, ejercitando sus derechos sin más limitaciones que las que establecen la ley y los derechos de los otros. La suma de los derechos sociales y políticos que todo ello supone, forman los derechos del ciudadano, en una sociedad democrática, que se define primero, como una democracia política.

Descontado el reconocimiento de la Constitución, es en la sociedad civil donde empieza a construirse la ciudadanía, a partir de ese espacio de lo privado donde los individuos van afirmando su identidad, al hacer de sus intereses particulares un asunto común que el desarrollo democrático alimenta. Lo que empieza en el mundo de lo privado (la sociedad civil) solo culmina cuando se constituye el sujeto social, cuando al expresar sus intereses (demandas, organización, conflictos) su identidad se vuelve política. La ciudadanía es una identidad política, a la que hay que dotar de contenidos políticos<sup>1</sup>. El Estado democrático (y el sistema político) crea un espacio instrumental para que se realicen los intereses colectivos. Por ello decimos que no basta la democracia política, se requiere estructurar institucionalmente una democracia social, esa en la que se atan la libertad política con la justicia social, derechos políticos y derechos sociales. En síntesis, recordando a T. H. Marshall decimos que la ciudadanía es la pertenencia plena a la comunidad.

Es importante la distinción teórica, por las implicaciones prácticas que puede tener, entre democracia en general y una modalidad que requiere adjetivar el sustantivo. La democracia política. Si el principio fundante de la democracia es la ciudadanía, que hemos precisado líneas arriba y que supone el derecho a ser tratado como igual en relación a las diversas opciones colectivas, democracia política es la que extiende la aplicación del principio de ciudadanía a las instituciones públicas<sup>2</sup>. La democracia social constituiría un nivel superior, donde las bases sociales y económicas de la ciudadanía están plenamente constituidas.

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

La noción de transición, literalmente, alude al comienzo de un proceso específico, determinado, que intermedia entre un arranque y un punto de llegada. En este caso es el intervalo histórico entre el fin de un régimen político (autoritario) y el comienzo de otro (democrático)<sup>3</sup> y en el medio, un desarrollo de acontecimientos que dan contenido a lo que hemos llamado el desarrollo democrático. La conclusión es que en este trabajo nos proponemos examinar algunas de las vicisitudes del cambio político, el desarrollo democrático que viene ocurriendo en Centroamérica en dirección de construir una democracia política.

## **2. La transición como teoría**

O'Donnell-Schmitter, en el IV Tomo de su investigación sobre las transiciones<sup>4</sup>, plantea la dificultad del análisis teórico en situaciones de rápido cambio, cuando los

parámetros, de la acción política se encuentran en transformación permanente, tal como lo que ocurre en los períodos de la transición “desde la dominación autoritaria” Centroamericana.

La teoría apropiada, ciertamente, no existe. De hecho, no hay teoría para experiencias singulares, sólo generalizaciones ad-hoc. Pero se dispone de una importante literatura que contiene elementos conceptuales, que con un algunas iniciativas pueden servir. Por ejemplo, puede ser útil la distinción teórica que propone Linz entre restauración e instauración<sup>5</sup> de la democracia. También tiene utilidad la identificación de los momentos que operacionalmente pueden encontrarse en los procesos de la transición: la liberalización, la democratización y la consolidación democrática.

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

Por el contrario, en Guatemala, El Salvador o Nicaragua podría estar ocurriendo un fenómeno de instauración de la democracia, porque no solamente no hay sólidas experiencias previas, sino que no existen los líderes ni las tradiciones de un período democrático anterior. En estos casos, se podría decir con J. Linz, que se trata de democracias nuevas porque nuevas generaciones, que no tienen identificación alguna con los partidos y liderazgo anteriores, entran en la vida política. Estos actores nuevos fundarán un nuevo régimen, y no tendrá mucho sentido que reclamen ser una continuación legítima del anterior. La experiencia de Honduras podría estar a caballo entre una restauración y una instauración.

Es el momento de precisar, que “la transición desde lo autoritario”, necesita definir bien que se debe entender por un gobierno autoritario. La indeterminación de lo autoritario es fuente de problemas porque no puede aceptarse la sagaz propuesta de calificar así “cualquier sistema de gobierno que rechace la posibilidad de su reemplazo”, o de entenderlo por la negativa, como siendo autoritario lo que no es ni democrático ni totalitario<sup>6</sup>.

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

Desde esa perspectiva, hemos calificado la transición centroamericana como una modalidad autoritaria hacia la democracia política. En su expresión formal, la transición se caracteriza porque las reglas del juego político empiezan a definirse, y es esencial para ello, que el incremento de la participación, conjuntamente con la correspondiente movilización social (más o menos vigorosa, lo que no importa), se vuelva posible. Pero sobre todo, la participación competitiva, de actores anteriormente excluidos y castigados; y también porque algún rasgo de institucionalización del compromiso de intereses opuestos se va haciendo posible. Es decir, que se reconocen espacios públicos para la conciliación de intereses y se intentan y se logran.

En el interior de ese proceso, O'Donnell y compañeros definen dos momentos sucesivos, el de la liberalización, que es el proceso de redefinir y ampliar los derechos que protegen al individuo o a grupos políticos, frente los actos arbitrarios o ilegales del Estado. Es la señal "típica de que se ha iniciado una transición... porque los gobernantes autoritarios comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos individuales."<sup>7</sup>

Y el momento de la democratización, que es la emergente posibilidad de una ciudadanía efectiva, como principio rector de la democracia, ciudadanía que encarna en normas y procedimientos: voto libre, sufragio universal, elecciones periódicas y competitivas, partidos políticos, soberanía legislativa, etc. "Así pues, la democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios... o bien, ampliadas para incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos..."<sup>8</sup>

La transición debería darse por finalizada, en este plano teórico-formal, cuando las reglas del juego democrático estén siendo acatadas por todos, gobierno y oposición, cuando las instituciones políticas reciban el respaldo de la ciudadanía y ésta pueda expresarse a través de ellas sin el temor de antaño. Es decir, cuando se alcanza la institucionalización de la vida política para todos los que quieran participar. A partir de aquí, la democracia empieza a consolidarse<sup>9</sup>, lo cual requiere en las experiencias históricas, variables períodos de tiempo, no queda librada a la indeterminación pues hay momentos necesarios. Y no solo es un problema de tiempo, pues cualitativamente el transcurso temporal apoya las prácticas, los hábitos y conductas que se van consolidando con su uso, y que terminan por volverse normales, implícitas en la interacción de todos, o de la mayoría.

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

## **11. Los puntos de partida**

### **1. La difícil indeterminación del comienzo**

Una primera dificultad es el poder precisar cuándo se inició la transición y con ello, el desarrollo democrático en los cuatro países centroamericanos donde ello ha venido ocurriendo en la última década. La dificultad para precisar el inicio de un proceso histórico ha sido señalada reiteradamente en las ciencias sociales, por cuanto se trata de interacciones sociales, múltiples y complejas, que no tienen la calidad que identifica, por ejemplo, el nacimiento biológico, o la precisión de una conducta voluntaria que determina el comienzo de una acción, etc.<sup>10</sup> Los fenómenos sociales no tienen partida de nacimiento. La crítica va en el sentido de que la democracia es un constructo histórico, y

así y sólo así, puede ser comprendida. Al identificar el cuándo se facilita señalar el dónde, es decir, desde qué lugar de la historia reciente arranca lo que para nuestro interés es el actual desarrollo democrático.

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

El ciclo democratizador en la región tiene algunas coincidencias pero son más importantes sus desemejanzas.

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

En ambos países se vivió una experiencia original. una modalidad de autoritarismo militar sin ningún parecido con la vieja experiencia oligárquica del dictador que asalta el poder a través de un golpe de fuerza, del caudillo militar de la república oligárquica que se aferra al gobierno por muchos años. A partir de 1962 en El Salvador y de 1966 en Guatemala, las Fuerzas Armadas tomaron institucionalmente el control del Estado, en un intento por resolver, de manera sui generis, los dos desafíos que para mantener la normalidad todo poder político debe enfrentar en la sociedad contemporánea, es decir, los problemas de la legitimidad y de la sucesión, que las dictaduras militares del pasado nunca lograron resolver.

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

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

No era este un régimen de competencia abierta pues los resultados se sabían de antemano y la elección presidencial no era sino la ratificación simbólica de una decisión política y administrativa, la del alto mando castrense. Un simbólico pero perverso respe-

to a la formalidad. El partido-de-los-militares controló siempre el Parlamento y no hubo independencia del poder judicial. La oposición de izquierda no fue permitida y tampoco la libre organización social. La desmovilización popular se hizo apelando a las peores formas de represión y castigo. Una democracia para la mitad.

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

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

El fracaso final del 'modelo' ocurrió como una crisis en el interior de las fuerzas armadas. La cúpula militar se dividió y se produjeron sendos golpes de Estado, el 15 de octubre de 1979 en El Salvador y en marzo de 1982/1983 en Guatemala. En aquel país se constituyó de inmediato una Junta Civil-Militar, por lo que algunos analistas consideran que "la transición" a la democracia en El Salvador se inició en el momento en que las Fuerzas Armadas perdieron el control monopólico del poder del Estado que durante cincuenta años detentaron<sup>11</sup>. Con razones valederas podría decirse que ella más bien se inicia con las alianzas para Asamblea Constituyente, en marzo de 1982 o con la elección de José Napoleón Duarte, como Presidente, en marzo de 1984. Finalmente, hay quien cree que solamente puede hablarse de un verdadero arranque del desarrollo democrático con la mayor elección plural en la historia del país que se produce con la participación política, por vez primera, del FMLN en marzo de 1994.

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

La experiencia hondureña es distinta de lo ocurrido con los dos países arriba mencionados por varias razones. Aquí también los jefes de las fuerzas armadas se hicieron del poder ejecutivo a partir de 1965, pero no a través de elecciones fraudulentas sino de groseros sucesivos golpes de Estado, lo que revela, además, pugnas internas en el interior de una cúpula militar corrompida por los negocios privados. El país tiene una honda tradición bipartidaria que en el pasado no sirvió para darle estabilidad al sistema

político sino para debilitarlo. Las fracciones liberales y nacionales (conservadores) mantuvieron un encono permanente por su percepción patrimonial del poder, que nunca se resolvió en las urnas.

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

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

Y, obviamente, pero por otra razones, no es necesario incluir a Costa Rica en esta etapa del análisis, cuya presencia en la crisis regional no alteró sino tangencialmente el funcionamiento de su vida democrática. Con el Presidente Monge (1982-86) el país fue brevemente refugio para el Frente Norte de las fuerzas irregulares ('la contra') anti sandinistas. Después, con el presidente Arias (1986-90), pieza maestra en los esfuerzos regionales de paz y reconciliación nacional. Pero estos, son temas que están más allá de nuestro foco de interés en este trabajo.

## **2. El tortuoso sendero de la democracia sandinista**

Las fronteras de la investigación se mueven con la historia, aunque a menudo con retraso, como lo sugieren Goodwin y Skocpol<sup>12</sup> lo cual hace difícil la calificación de acontecimientos que aún están ocurriendo, a los que todavía vemos con nuestros propios ojos. Aún así, la experiencia de Nicaragua no puede ser analizada a la luz del análisis de la transición. Ahí se produjo una profunda lucha antidictatorial y la victoria sandinista no fue contra el capitalismo, que apenas funciona, sino contra la dictadura. Los valores democráticos aparecen como el leit motiv aglutinador del amplio frente que descompuso la dominación sultanesca neo-patrimonial, y por ello atrasada, de la dinastía Somoza. Los desarrollos democráticos empiezan, por ello, en el momento preciso en que los sandinistas toman el control del país, en julio de 1979<sup>13</sup>.

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

El eje de su concepción práctica fue la convicción largamente sostenida de que la democracia es la participación de las masas en todos los asuntos de la vida social<sup>14</sup>, en donde las dimensiones socio-económicas fueron prioritarias. Y como ha sucedido en la historia, el éxito de una estrategia revolucionaria dispensa de los pruritos electorales. Los sandinistas sabían que la revolución tiene la virtud fundacional de una nueva legitimidad cuando habla en nombre de la unidad nacional. La honda tradición nicaragüense de dictaduras y desorden al mismo tiempo, fue el escenario donde el nuevo régimen procesó su proyecto político. Completa la panoplia de factores estructurales la percepción del peligro externo, planteado casi de inmediato y de manera brutal por las políticas de la guerra fría en las que se movían los Estados Unidos, y que reforzó las tendencias ya presentes en toda victoria militar a la concentración del poder<sup>15</sup>. Son esos los ingredientes de la perspectiva democrática.

Los desarrollos democráticos empezaron bien porque se partía de cero: una formidable movilización popular en las tareas de reconstrucción nacional (alfabetización, salud, limpieza, etc. ) dieron la sensación de participación y poder. Era el momento alegre que Decouffle llama 'la fiesta de la plebe'. Los sandinistas organizaron todo lo organizable de la sociedad civil, pero desde la cúpula y bajo su estricto control<sup>16</sup>. La tentación corporativa ganó la partida en la constitución y funcionamiento del Consejo de Estado. El verticalismo y el uso de las jerarquías no podían ausentarse de una cultura en las que varias generaciones de nicaragüenses se de/formaron, experimentándolo<sup>17</sup>. La necesidad de la defensa nacional, la defensa de la revolución, acrecentaron estas conductas, por lo demás muy extendidas en los repliegues de la sociedad nicaragüense.

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

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

El desarrollo democrático de Nicaragua, comparado con lo que ocurre en los países arriba mencionados, aparece como una antitransición, porque la plenitud de las organizaciones sociales se va volviendo más rígida y va perdiendo fuerza, el servicio militar obligatorio debilita lealtades en el bajo pueblo, pero sobre todo los malignos efectos de la crisis económica profunda y las duras medidas tomada después de 1987 para

paliarla, tienen efectos antidemocráticos. Las políticas sandinistas se vuelven políticas que ya eran 'sin el pueblo' y ahora son 'contra el' como lo calificó con desagrado la Revista Envío. La estrategia de convertir una revolución política en una democracia social se hundió en el abismo de la peor crisis económica experimentada por sociedad alguna en América Latina. Pareciera como que la nación y el Estado se achicaran para vivir de la ayuda externa y para reproducir, en lo interno, formas extremas de autosubsistencia.

En coyunturas como esta, la economía establece los límites a la política y la crisis de aquella debilita las ciudadanías que la revolución estimuló. Se recurre a la práctica de una democracia política a disgusto, que culmina con las elecciones de 1990, que ocurre cuando las fuerzas de la contrarrevolución se legitimaban más allá de las sospechas mercenarias, con los acuerdos de Sapoá, en marzo de 1987. Ya Esquipulas II había trazado el escenario, en agosto de 1987, donde se producirían sucesivas concesiones del sandinismo<sup>18</sup>. El desarrollo democrático cambia de dirección, pero quedan en pie algunas realizaciones importantes forman parte de la nueva experiencia democrática: los movimientos sociales, el régimen de partidos políticos, la libertad de prensa, el derecho a disentir, la legalidad de algunas instituciones políticas, los espacios públicos para la participación. Y en otra dimensión, la autonomía de la zona atlántica, la movilización femenina, la imprescindible presencia de los intelectuales, etc.

### **III. Los entretelones del desarrollo democrático**

Los desarrollos democráticos no sólo dependen de los diversos puntos de partida, sino especialmente de las modalidades que adquiere el proceso de transición mismo, y que se erigen en un factor decisivo para el tipo de democracia que se puede alcanzar. ¿Quién determina el tipo de democracia que se está buscando? ¿Hay acaso un modelo finalista al que se deben ajustar las voluntades que la transición desata? La respuesta sólo se encuentra en la naturaleza íntima del contexto nacional e internacional que va surgiendo en los años ochenta, en el que los actores sociales se redefinen en función de viejos y nuevos intereses, eligen las instituciones y las reglas que van a determinar su cooperación o competencia, reconocen los límites que impone la historia misma, etc. Cada experiencia particular dinamiza resultados diferentes.

Asumiendo que es este el período que se está viviendo ahora en la región, vale la pena detenerse a registrar algunas de las circunstancias que juzgamos decisivas en nuestras modalidades de transición. En resumen, cada tipo de democracia política tiene sus propios modos de consolidarse y ninguna consolidación es necesariamente una garantía de estabilidad o viabilidad futura<sup>19</sup>.

#### **1 El valor de las elecciones de los ochenta**

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

a) Tal como ha sido sugerido en otra sección de este trabajo, en sociedades que experimentaron guerras civiles o violentos conflictos sociales ocurrieron elecciones li-

bres y abiertas. Se argumenta que tales procedimientos fueron propuestas de la estrategia contrainsurgente, directamente condicionadas por los Estados Unidos, como en El Salvador<sup>20</sup>, claramente sugeridas, como en Guatemala; o, inevitable como recurso defensivo de cara al frente internacional, como en Nicaragua<sup>21</sup>. En los tres casos, las fuerzas guerrilleras interpretaron la primera convocatoria electoral como un efecto de su presión militar y al mismo tiempo, como una estratagema. Es posible que ambas explicaciones sean aceptables, porque las sospechas son concurrentes.

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

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

Ejercer los derechos políticos en el interior de una sociedad presa de la cultura del miedo, al menos en numerosos espacios de la sociedad, podría explicar las limitaciones habidas en la inscripción y en el voto ciudadano. Es cierto que los competidores políticos no son los enemigos militares, pero no hay que olvidar que la democracia es un régimen de conciliación que se construye con base en consensos mínimos. Y se vive en la confusión de que la guerra es el fracaso de la política y esta no es la continuación de aquella, por ningún otro medio. La paradoja está satisfecha: los grupos liberticidas autoritarios se valen de procesos electorales para ganar la guerra. La democracia como su herramienta ocasional, no obstante, produce los efectos buscados, mientras la izquierda denuncia y sabotea.

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

En estas condiciones, es absolutamente difícil estar de acuerdo con las conclusiones que presentan numerosos trabajos, sin duda de indiscutible calidad. Por ejemplo, es dudoso poder establecer las sutiles distinciones del range, breadth and depth of participation, que califican como democráticas estas elecciones, en la perspectiva teórica de

Seligson y Booth<sup>22</sup>. Es necesario ajustar el razonamiento a los períodos y establecer las diferencias de la complejidad de la historia reciente, que adelante realizamos.

## 2. Los efectos imprevistos

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

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

En las condiciones imperantes en este final de milenio, las fuerzas de izquierda, la democrática (porque aceptó las reglas del juego), no tienen fuerzas para ganar alguna elección presidencial. Pero su presencia no es prescindible y sin ella será más difícil la consolidación. Es un desafío de agjionamento que supone un maduro equilibrio por la convergencia de tan distintas tradiciones no democráticas que las fuerzas de izquierda heredan<sup>23</sup>.

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

La conclusión, superficial, es que la transición comenzó en Honduras, Guatemala y El Salvador cuando los militares se retiraron, de buen o de mal grado, del control directo del gobierno. Y por circunstancias internacionales y no endógenas, no existe en el

corto plazo ninguna posibilidad de reversibilidad autoritaria. La transición se define entonces, y para estos efectos, como un momento antimilitar, nada más. Bien se sabe que lo antimilitar no agota la construcción democrática, aunque dada las experiencias del pasado inmediato la construcción democrática aparece como un pulso entre el gobierno civil y los militares.

No obstante esta simplificación, en Centroamérica las fuerzas autoritarias más expresivamente duras, con una larga y abisal historia de violación a los derechos humanos, han sido los militares, por dos razones coyunturales que hoy día ellos mismos intentan superar: a) porque se pusieron al servicio de los intereses oligárquicos más conservadores en nombre de un orden social atrasado, y con pretextos de democracia que ni unos ni otros respetaron, y b) porque fueron cómplices obedientes de la contrainsurgencia que Estados Unidos montó para pelear la guerra fría en nuestras sociedades. La seguridad nacional no fue la nuestra. Algunos sectores militares son cada vez más conscientes que esta misión instrumentalizada ha terminado, esperamos que para siempre.

### **3 Escenarios de la transición: ¿conjeturas?**

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

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

En cuatro países del istmo, lo dice Rouquié, la cruzada democrática y las elecciones "contrarrevolucionarias" llevan al poder a presidentes conservadores, pronorteamericanos, partidarios de la economía liberal y perfectamente legítimos<sup>24</sup>. Digamos que sin la brutal conmoción social de los ochenta, las viejas fuerzas del pasado autoritario no habrían tampoco aceptado las reglas del juego democrático. No es la astucia de la razón política que se impone a los hechos de la crisis y de la guerra, de la que salen, modificados, los actores tradicionales. Podría decirse que la profunda crisis política modificó a todos los que la experimentaron. Modernizó el escenario donde ahora se plantea el tema de los desenlaces de la transición<sup>25</sup>.

Es reiterado en la literatura que se apoya en la historia el tema de que no hay un sólo modelo de democracia al que se pueda aspirar o que pueda servir de tipo ideal. No hay una experiencia histórica unívoca, sino múltiples expresiones particulares. En consecuencia, carece de sentido práctico o de oportunidad política intentar el calco de otras

experiencias. La originalidad está en la búsqueda y en la fuerza democrática de los actores. La experiencia de los ciclos autoritario-democráticos de América Latina recuerdan a su vez que la democracia no es un fenómeno inevitable y, por el contrario, es esencialmente revocable.

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

i. Como escenario más pesimista, negación del proceso mismo, es el retorno a la dictadura militar, de nuevo al ejercicio autoritario del poder. La experiencia latinoamericana constituye un ejemplo perverso de nuestra historia. Y también de muchas sociedades del capitalismo avanzado, que han sufrido serios retrocesos, avances lentos, contra-tiempos<sup>26</sup>. El último ciclo autoritario que va terminando a finales de los ochenta, se llevó entre los pies, entre muchas otras, a dos de las tres democracias más antiguas y consolidadas de América Latina, Chile y Uruguay. Sólo se salvó Costa Rica.

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

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

ii. La segunda posibilidad, es que el esfuerzo democrático se pasmee, en el sentido literal de que se congele<sup>27</sup>. Este es el caso de la formación de un régimen híbrido, justamente porque no alcanza a desarrollar el mínimo de procedimientos democráticos, aunque no es un regreso al régimen anterior. Es decir, la reacción antidemocrática, al producirse, no es una restauración, pero se conservan muchos rasgos del pasado autoritario. Puede ser, de hecho, una dictadura disminuida, pero inmovilizada, sin oportunidades de cambiar.

Hasta ahora, no se puede identificar en Centroamérica ninguna experiencia que pueda parecerse con un régimen híbrido, como en cierta forma lo fueron las ya mencio-

nadas democracias-de-fachada de los sesenta/setenta. Se trataría, en todo caso, de un hecho del pasado, que fue una solución transitoria, de corto plazo, que tanto puede ser considerada en el mejor de los casos como un antecedente de pluralismo limitado. Las razones analíticas para calificar esta posibilidad, sin embargo, son contradictorias. Pero un proceso lento, incierto o débil de democratización, como ocurre en El Salvador, Guatemala o Nicaragua, no constituye una cristalización de formas autoritarias.

No es la presencia de las mismas lo que mueve a la duda, sino las dificultades para que surjan plenamente las prácticas democráticas. Los valores democráticos se piensan y se practican con ópticas distintas. Las clases, los grupos sociales, los intelectuales de clase media, los políticos de la izquierda o la derecha, no comparten el mismo enfoque. Y es que se apeló a la democratización para abatir los niveles del conflicto militar, por de pronto y no para promover la transformación social.

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

#### **4. La difícil consolidación democrática**

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

En esta situación, no existe el conocido fair play entre las fuerzas políticas, aunque hay partidos, elecciones libres, derechos políticos, movimientos sociales contestatarios, etc; los actores políticos mantienen rivalidades profundas que les inhibe la capacidad de acordar reglas básicas para participar, competir, conflictuar, etc. Y entonces, aparecen otros recursos de poder, aquellos que se encuentran en la bien conocida panoplia autoritaria. En la experiencia centroamericana mientras la violencia política y la impunidad no terminen, no habrá consolidación, por más que se hayan cumplido lo que Linz llama la prueba de la consolidación: dos elecciones democráticas con el traspaso de poderes de un civil a otro civil.

Hay forzosamente que distinguir dos momentos en esta larga transición:

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

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

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

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

## **5. Dos experiencias de transición exitosa**

Honduras. Examinemos rápidamente uno de los casos menos conocidos, Honduras, cuyo acendrado bipartidismo ha logrado modernizarse con crisis internas, a contrapelo de su democratización institucional. Lo más importante en la agenda de la construcción democrática de este país es el tema de las mal llamadas 'relaciones civil-militares', que en verdad es la reubicación funcional de las fuerzas armadas en la nueva estructura del Estado, que empieza a estar bajo control de los partidos y de los civiles<sup>28</sup> Como resultado de la presión popular y la voluntad estatal, ha habido una permanente tensión con las fuerzas militares que, fortalecidas en los años ochenta, resisten el cambio. Algunos de los hechos que se mencionan son algo más que emblemáticos, pues forman parte de una gradual eliminación del poder político del Ejército:

Por ejemplo, la eliminación del servicio militar obligatorio (mayo, 1994) que, como ocurre en toda la región, es forzoso solo para los jóvenes campesinos, una verdadera cacería humana y que pasa a ser un vergonzoso capítulo del desprecio de la dignidad personal. La investigación del delito común, que forma parte del poder judicial, del fuero civil, estuvo desde 1963 controlada por la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI), donde se confundía con los servicios de inteligencia militar. Aquella desapareció en 1993 y se creó la Dirección de Investigaciones Criminales, dirigida por la recién constituida Fiscalía General de la República (Junio, 1994).

En agosto de ese año se formula el proyecto de Policía Nacional Civil, que saldrá así de la jurisdicción militar. Se ha restablecido el control de las comunicaciones nacionales a través de HONDUTEL, de la Dirección General de la Política Migratoria, de la Marina Mercante, del Instituto Geográfico Nacional, etc. Se discute actualmente la eliminación del cargo de Jefe de las Fuerzas Armadas, creado por la Constitución de 1957 y

que autonomizó al Ejército del poder ejecutivo. La creación del Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos, en 1995, constituye un paso más en este lento proceso de democratización efectiva de la vida civil y social.

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

El Salvador. La transición estaría terminando en El Salvador, porque la paz redefinió el juego de los actores de la guerra en el sentido de fortalecer el escenario de la participación y de las reglas del juego político. Los Acuerdos de Chapultepec (1992) establecieron compromisos para el gobierno recién electo que pueden resumirse así: desmovilización del FMLN y legalización como partido político; reducción, reestructuración y depuración de ejército; desaparición de los cuerpos de seguridad y formación de la Policía Nacional Civil; reformas constitucionales, electorales y judiciales; creación de la Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos; investigación de las violaciones a los mismos y de las responsabilidades militares en las matanzas y crímenes políticos; reincorporación de los ex-combatientes del FMLN y del Ejército con transferencias de tierras; instalación del Foro de Concertación Económico-social y de la Comisión para la Consolidación de la Paz.

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

Las elecciones han terminado por institucionalizarse, pero los niveles de abstención han aumentado, así como ciertas dificultades en el registro de ciudadanos y en el funcionamiento del Tribunal Electoral. Por detrás de estas y otras dificultades está la ausencia de una cultura cívica generalizada, que parece practicar más la elite urbana que las masas rurales. Baloyra es crítico cuando argumenta que las elecciones de los ochenta no llegaron a ser un eficaz vehículo de la transición<sup>29</sup>. Las últimas elecciones generales de 1994 en las que participó el FMLN, han sido las más plurales y competidas de toda la historia del país. La existencia de un partido mayoritario ARENA, es una alternativa poderosa frente a la fragmentación partidaria, fuente de inestabilidad en los países que abajo se indican. La consolidación democrática camina todavía con algunas dificultades, menos por factores políticos que económico sociales. Pero se camina en buena dirección.

### **Dos experiencias de consolidación 'pasmada'**

Las recientes hazañas de las fuerzas políticas guatemalteca y nicaragüense, sin forzar el sentido lógico de este escenario, parecieran aproximarse. Es difícil calificar de democracia en proceso de consolidación ambas experiencias o al régimen político que

encabezó la Sra. Chamorro en Nicaragua, y en Guatemala, los que han dirigido, sucesivamente, Serrano, De León Carpio y Arzú.

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

No obstante, la fuerza de la institucionalidad recién creada, pero sobre todo la de la movilización de la sociedad, contribuyeron a resolver un típico ejemplo de ingobernabilidad 'desde arriba' cuando Jorge Serrano intentó un autogolpe con ayuda parcial del Ejército. Como no es posible entrar en detalles basta subrayar que esta tentación autoritaria no solo no ayuda a la transición sino que prueba por la negativa la elemental constatación de Tocqueville de que la democracia deben construirla los que creen en ella.

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

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

Nicaragua En marzo de 1992 la UNO, alianza de 13 partidos antisandinistas, ganó las elecciones presidenciales y legislativas. Se inició así un arduo proceso de democracia y neoliberalismo. política sin estabilidad<sup>30</sup>. La desmovilización de la Contra, la reducción del Ejército Popular-Sandinista (EPS) en más de un 60%, la dimisión del Gral. Humberto Ortega, Jefe del Estado Mayor del Ejército (25-feb-95), la consolidación del fraccionamiento partidario y muy señaladamente, la activación de las organizaciones sociales, constituyen hechos claves de esta transición con crisis.

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

El mal ejemplo viene de los mismos políticos nicaragüenses, que se definen en el pleito menudo, ya que no existen sino en rivalidad permanente. Su naturaleza histórica viene del personalismo más radical y de una pérdida de lealtades hacia la nación. Recuérdese el largo desencuentro legal y político entre los poderes superiores del Estado con motivo de la reforma constitucional. La omisión de un acto administrativo menor que obligaba a la publicación por el Ejecutivo de una ley del Poder Legislativo mantuvo al país con dos constituciones (o sin ninguna). Es cierto que se trataba de una profunda reforma constitucional, pero que había sido votada por una mayoría absoluta y con apego a los procedimientos previstos. La crisis de gobernabilidad provocada revela la ignorancia de lo que se llama el fair play democrático.

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

#### **IV. Obstáculos y favores estructurales**

##### **1. El crecimiento económico y la democracia**

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

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

Por ello es recurrente el tema de la pobreza y de los procesos de reclasificación social que ocurren en el interior de estas sociedades 'agarrotadas' por las pinzas de la guerra civil y la crisis económica. También hay una transición a otro modelo económico. El prolongado esfuerzo nacional que está exigiendo poder lograr una exitosa modernización de la estructura productiva, plantea serias dificultades de política económica, y por los efectos que produce en la población de escasos recursos, también onerosas políticas sociales. De hecho, los cambios habidos en el entorno del comercio mundial, la necesidad de la apertura externa, la revalorización del mercado y el papel del empresario privado, determinan, a la manera de una condición estructural, es decir, objetiva, nuevas y contradictorias funciones para el Estado<sup>31</sup>.

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

El perfil social de la sociedad postbélica no es el más propicio para la vida participativa, ni por las formas que adquiere la estratificación social, las posiciones individuales y grupales que ahora el mercado redefine, ni por los mecanismos de movilidad social debilitados o regresivos, o por la conformación de grupos de interés a partir del ingreso, la educación, el consumo, etc., cuya prepotencia el mercado estimula. Es decisiva la dinámica mercantil, espacio que reúne a los dueños del capital y a los trabajadores, empresarios grandes y pequeños, nacionales y extranjeros, que al invertir, producir y consumir, compiten ferozmente entre sí.

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

El crecimiento económico hoy día produce legitimidad y esto, eventualmente, fortalece la estabilidad política. La democracia liberal es la forma de dominación política

de la sociedad capitalista urbana e industrial. A partir de la modernización de una economía industrial, hay más certezas con la democracia social<sup>32</sup>. Esta calidad no podría ser atribuida nunca a una economía de base agraria.

El predicamento anterior puede ser analizado en dos aspectos analíticamente separables. Por un lado, un cierto nivel de desarrollo económico y de diferenciación social constituyen prerequisites funcionales para la democracia política. Por el otro, la probable correlación positiva entre una estructura democrática y las posibilidades ciertas del crecimiento económico.

Las economías más desarrolladas del mundo, hoy día, son democracias parlamentarias o presidencialistas bien consolidadas. Corea, Singapur, Taiwan y algún otro país del extremo oriente, de recientes logros industriales importantes, caminan aún con dificultades hacia la vida democrática. Y, por el contrario, países atrasados de esas y otras regiones, padecen atroces dictaduras militares, o 'democracias de partido unico' <sup>33</sup>. En América Latina, los resultados no son distintos. Las sociedades más desarrolladas han ido resolviendo la constitución de la soberanía popular en relación con sus instituciones políticas que las respaldan.

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

Muchos de esos "prerequisites" de carácter económico-social, que pueden ser identificados cuantitativamente, pueden ser también "consecuencias" de la vida democrática. Sólo el análisis concreto puede definir si se trata de una causa o de un efecto, o de ambas, pero en un juego de lógicas distintas. En Centroamérica la naturaleza de tales indicadores son la prueba estadística del subdesarrollo. Causa y efecto de las dificultades para la democracia.

Algunos analistas tienen más bien una visión pesimista del futuro democrático de las transiciones centroamericanas. Es imponente considerarlas porque utilizan razones que no pertenecen al orden político, son de carácter estructural. Por ejemplo, Mitchel Selligson afirma que Centroamérica, salvo Costa Rica, necesita aproximarse a un ingreso per cápita superior a los 250 dólares (de 1957), y a una tasa menor del 50% de analfabetismo, como precondiciones mínimas para la democratización inicial<sup>34</sup>. Recordemos que todos los indicadores económicos se redujeron en los años ochenta y las sociedades de la región se empujan arduamente para ver en su horizonte inmediato la ansiada recuperación, pues la crisis nos ha hecho perder entre 15 y 20 años

Unos ejemplos, comparando dos períodos de tiempo, pueden servirnos. En los setenta (1970/80) la tasa de crecimiento fue de 4.8, y en los ochenta (1980/90) fue de 1.0. El crecimiento promedio per cápita del PIB en los setentas fue 1.9 y en los ochentas -1.6. Más grave aún es la caída de las exportaciones promedio de bienes y servicios que se movió de 18.1 a -0.8, o la tasa de servicio de la deuda que pasó de 18.2 a 39.2, la pobreza, en general, pasó del 63.7% del total de hogares al 74.6% y el desempleo, del

11.8% al 15.1%, etc. ¿Están las transiciones centroamericanas entrampadas por esta realidad estructural?

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

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

Robert Dahl sostiene que el desarrollo es imprescindible para la democracia y esta a su vez, puede promoverlo en ciertas condiciones contingentes. La democracia puede ser una “consecuencia no intencionada” del desarrollo económico<sup>35</sup>, pero nunca ocurre, casualmente, al revés. Este, el desarrollo, tiene que ser un efecto intencional de proyectos político democráticos, porque es una manera de fortalecer la vida política. La legitimidad hoy día solamente puede ser resultado de una buena conducción económico-social.

La productividad económica de un régimen democrático no puede ser planteada como una relación causal. La mayor parte de las investigaciones consultadas arrojan conclusiones contradictorias<sup>36</sup>. Una considerable evidencia estadística muestra que en 65 experiencias estudiadas en diversas regiones del planeta, las transiciones suelen iniciarse con mayor probabilidad cuando las economías se hallan en crisis, es decir que las oportunidades para la democratización ocurren frente al fracaso de las dictaduras y no tanto como resultado de consecuencias intencionales. Otro análisis exhibe resultados sorprendentes, más próximos a nosotros. Tomadas en conjunto las dictaduras latinoamericanas entre 1945 y 1988, la probabilidad de que se iniciara un proceso de transición a la democracia era dos veces superior si la economía se encontraba en crisis en el año precedente<sup>37</sup>.

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

Júzguese el ‘shopping list’ de reformas que estas sociedades tienen que aplicar: una mayor disciplina fiscal, cambio en las prioridades del gasto público, reforma impositiva, más ampliar la base que incrementar los porcentajes, tasas de interés positivas y tipos de cambio determinados por el mercado, liberalización del comercio y reorientación hacia las exportaciones, privatización de empresas públicas, desregulación de las actividades económicas, regulación salarial y sindical. Casi todas ellas son medidas impopula-

res o claramente anti-populares. ¿No hubiese sido mejor que este arduo decálogo de medidas, las hubiesen instrumentalizado los militares? La prueba para la democracia política, en Centroamérica, es por ello doblemente difícil. ¿Sobrevivirán estos gobiernos cuya 'hibridez' reitera con sólidos argumentos Terry Karl<sup>38</sup>?

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

## 2. Los factores sociales y culturales

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

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

En esta convergencia de aspiraciones, para formar una base consensual y estable de la autoridad pública, son necesarias condiciones adicionales ya sugeridas: la cultura política, los partidos y la representación ciudadana, la majestad del poder civil sobre los militares, el respeto a los derechos humanos y el Estado de Derecho. Son estos, aspectos por fortalecer dado que son débiles o inexistentes en la tradición centroamericana.

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

Si la oligarquía se resiste a cambiar, el desarrollo democrático será más difícil. por el lado de lo estructural, en el aspecto político, en la dimensión cultural. Más difícil de cambiar porque se trata de algo que no es de naturaleza coyuntural. Es abatir la presencia de intereses económico-sociales, de sus expresiones orgánicas en lo empresarial, lo corporativo y jerárquico en lo cultural, las exclusiones y los status dominantes en lo social, el derecho natural a dirigir por razones adscritas, etc. Es necesario recordar, una

vez más, que estamos hablando de un actor social que se resiste a cambiar/morir políticamente y cuyas formas de constitución y poder se prolongan más allá de discutible cambio económico

Estos intereses correspondieron en el pasado a la gran propiedad terrateniente, a la agricultura extensiva de exportación, al control semiseñorial de la mano de obra campesina, es decir, a formas atrasadas de personificación del capital, enlazado este perfil económico a una estructura social con claro predominio de privilegios socio-económicos y culturales exclusivos, apoyados en una extendida práctica de exclusión que utilizó tanto recursos culturales basados en ideologías de discriminación social o el supremacismo racial, como recursos de coacción y fuerza. Todavía, importantes grupos empresariales se mueven en su conducta productiva o como patronos, o en sus papeles sociales, convencidos de que el poder económico otorga sin mediaciones el poder o la influencia política, y que el disfrute natural de ellos implica atributos y beneficios particulares para quien los ejerce.

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

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

La cuestión de la transición en Centroamérica es el desafío que significa terminar de debilitar los intereses oligárquicos, que operacionalmente significa que estos empresarios deben pagar impuestos conforme los montos de su riqueza, respetar las leyes laborales y los derechos sociales, dialogar y conceder frente a sus subordinados cuando la ley no les favorece, en síntesis mantener una relación de lealtad con la nación. En síntesis, se les pide que al respetar la ley respeten su propia legalidad

## **b) La cultura política de la transición**

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

En el tema de la cultura política se mezclan varios ingredientes. Uno, decisivo sin duda, apunta a los factores culturales que en una sociedad son importantes cuando ellos trabajan políticamente. Esta es la tradición, por ejemplo, de los países protestantes, donde tiene más sentido lo de cultura cívica que apunta a la disposición de los ciudadanos a participar en diversas agrupaciones que facilitan la vida en comunidad porque atienden y resuelven problemas del grupo<sup>39</sup>. Esta es una cultura política que descansa en la satisfacción política, que responde a un cierto bienestar social y económico, las creencias públicas dominantes influyen el tipo de régimen político que se experimenta<sup>40</sup>. Para dedicarse a la vida de la comunidad, la ética protestante, exige resolver los problemas personales.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **c) Otra vez los partidos políticos**

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

-Sin partidos políticos nacionales (en el doble sentido geográfico y social) no puede funcionar bien el parlamento, el poder local, el debate público, el control del ejecutivo. Los movimientos sociales y otros poderes tácticos, ocasionales, no pueden sustituir las funciones del Partido, aun en esta época en que la política y los políticos han entrado en una era de sospechas y desamores<sup>41</sup>. O de 'desatección' política como la llaman por estos lados.

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

- Se acabó la época del Partido con un proyecto mesiánico excluyente. Esto no sugiere la desideologización partidaria, pero si la reclasificación doctrinaria. Es importante para un partido político, la definición precisa de su proyecto y de sus objetivos, de su oferta electoral, en esta época en que privan sobre todo 'ideologías débiles' o pragmatismos de mercado. El poder de convocatoria, la apelación de corte utópico, no deberían desaparecer y menos en esta etapa regional.

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

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

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

El problema no se plantea como un divorcio entre el Gobierno y el Partido, sino entre electores y elegidos, y en esa medida, entre intereses corporativos y generales, entre lo local y lo nacional, desarticula la relación entre representantes y representados, volviéndola inútil. La técnica sustituye a la política. Ocurre en las últimas campañas electorales en varios países de la región, que antes de movilizar ciudadanías plenas, estimula la apatía, el retraimiento en lo íntimo de la TV, sustituye la participación activa de los viejos tiempos.

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

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

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

Fortalecer la sociedad civil puede significar la defensa de la comunidad heredada en relación conflictiva con la sociedad de mercado, por lo que adopta claramente un to-

no defensivo de la sociedad tradicional en la que cada quien tenía su lugar asignado, con la seguridad que la tradición otorga. La convocatoria puede también movilizar las simpatías genéricas hacia el hombre aislado, el actor desamparado frente al Estado-centauro, moralmente condenable en su prepotencia y arbitrariedad. Una derivación de esta condena es la valoración del hombre consumidor, del mercado, el sitio donde hombres libres se encuentran para transar, negociar, comprar y vender. Otra, es la defensa de hombre-ciudadano, en un espacio político donde limita la acción del poder estatal. Es lo que Lechner llama la politización de la sociedad civil<sup>42</sup> pensando en el Estado autoritario.

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

Sólo adquieren interés (para nuestro propósito del desarrollo democrático), si la abigarrada presencia de tales intereses múltiples, pero aislados, a) pueden organizarse de distintas maneras pero independientemente del Estado; b) al organizarse adquieren un sentido de comunidad, es decir, cuando el interés o la motivación individual se convierte en una voluntad colectiva, y c) trascienden el universo de lo privado, de donde surgen y buscan, tienden a manifestarse (invaden) en los espacios de lo público<sup>43</sup>. Toda invocación de la sociedad civil debe dar respuesta al problema de la integración social, por un lado, y a la creación de espacios públicos, tan precarios en Centroamérica<sup>44</sup>.

En el seno de la sociedad civil existen, se procesan, fermentan, las mejores y las peores virtudes de una sociedad. El racismo, la xenofobia, la intolerancia religiosa o ideológica, las peores formas confesionales, el sectarismo político, el arte y las altas manifestaciones del espíritu, la cultura que enriquece la vida del grupo, etc. todo ello surge de la sociedad civil<sup>45</sup>. De ahí que carezca de pertinencia histórica llamar en abstracto a fortalecer la sociedad civil para ayudar a la democracia. ¿Qué aspectos de la sociedad civil nos interesa realmente desarrollar?

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

Se requiere como *conditio sine qua non* que lo orgánico tenga naturaleza colectiva y en consecuencia, pueda expresarse en los 'espacios' públicos. Así se trasciende lo privado y se alcanza una dimensión pública y, eventualmente, política. Para influir políticamente, junto a, o por medio de, los partidos políticos. El poder político, el Estado, conquista su legitimidad si tiene una opinión pública favorable, si esta, lo respalda. La legitimidad no la da una razón trascendental, religiosa, tradicional o carismática. Hoy día, la esfera pública de lo político y lo cultural están formadas por un público de ciudadanos, que participan. La integración social y política se expresa, en lo que Habermas llama la opinión pública<sup>46</sup>. Recuérdese que los gobiernos autoritarios no permitieron, no resisten, una opinión pública, ni favorable ni adversa porque lo público está reservado para su dominio particular.

En resumen, para fortalecer la construcción democrática hay varios mecanismos o procedimientos. El gobierno democrático no debe reprimir la organización popular, como lo hicieron las dictaduras militares. Por el contrario, puede facilitar en su provecho la movilización y participación de los más diversos sectores de interés social, especialmente de aquellas fuerzas sociales que estuvieron castigadas o inermes. Por lo demás, es el Estado el que enfrenta y resuelve las funciones de integración social, frente a las tendencias fragmentadoras del mercado.

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

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

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

#### **e) ¿Qué hacen los militares en la democracia?**

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

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

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

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

- En primer lugar, hay un proceso de desmovilización, que literalmente significa la reducción de una institución militar, tanto en términos de sus efectivos humanos como de sus recursos materiales<sup>47</sup>. Los problemas relativos a la desmovilización en Nicaragua y El Salvador y, próximamente, en Guatemala, han traído consecuencias negativas para el orden político y la estabilidad democrática de esos países. En los dos primeros, grupos de la tropa desmovilizada son ahora instrumentos de desorden y violencia moviéndose en las fronteras del delito.

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

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

Es motivo de debate abierto, finalmente, el tema de las nuevas funciones de las fuerzas armadas, en un escenario donde la guerra terminó y los conflictos internacionales en la región están virtualmente proscritos. Y nadie discute, ciertamente, la desaparición de los ejércitos, sino su readecuación en función de los problemas del desarrollo, del orden interno, pero sobre todo, de la democratización<sup>48</sup>.

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

## Para finalizar

Tenemos frente a nosotros una democracia inacabada, como la califican los teóricos más eminentes de todas las tendencias. Y tienen razón cuando se encuentra que todos los días surgen factores que conspiran, debilitan, menoscaban el principio de igualdad ciudadana. No hay que olvidar desde donde venimos. Primero, porque hay que recordar cómo fueron inicialmente los primeros momentos de la transición, las convocatorias electorales, es decir, cómo se realizó el ‘desmontaje’ autoritario por los mismos actores autoritarios para ganar la guerra. En consecuencia, no olvidar por qué subsisten ‘enclaves’ autoritarios (instituciones, actores, valores, conductas heredadas de nuestro atroz pasado). Segundo, porque no hemos logrado resolver de la forma que más conveniente a la vida democrática los temas de la verdad acerca de quiénes, cómo y por qué hubo, descontados los muertos en la guerra civil, más de 100.000 muertos políticos, incluyendo, la terrible modalidad de los desaparecidos. La justicia terrenal remite al problema del perdón y del olvido en el transcurso de una generación. La democracia tiene pendiente esta dimensión de la reconciliación nacional. Tercero, estamos lejos de alcanzar la auténtica igualdad política: ¿qué cambios o reformas institucionales habría que introducir para funcionalizar la igualdad de los ciudadanos? La solución es pragmática, ya se saben cuáles son las políticas necesarias para disminuir la desigualdad creciente. Eso, solo un Estado fuerte, democrático puede lograrlo. Una democracia social supone un Estado fuerte. Disminuir la pobreza no solo es una condición para la estabilidad democrática, es una dimensión de la moral pública que se deberá atender inevitablemente.

## Notas

1. Toda identidad política requiere la visibilidad de los actos de su identificación, es decir, de la realización de actos constitutivos. Lo social puede ser variable y contradictorio, es lo político lo que conduce a la identificación plena, en relación con el ambiente político. Cf Ernesto Laclau, (ed. ) *The Making, of political Identities*, Verso, Londres, 1994, p. 3 y sigs.
2. G. O'Donnell, Ph. Schmitter, L. Whitehead, *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, IV Tomos, Paidós, Argentina, 1988, donde la noción de ciudadanía aparece en diversas partes, especialmente en el T. II. El tema también es analizado creativamente, en E. Jelin, “La Construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en *La Consolidación democrática en América Latina*, III Foro Internacional Fundación Olof Palme, Hacer Ed., Barcelona, 1994, p. 211-214.
3. El uso de las categorías gobierno y régimen se justifica por la necesidad de distinguir entre el resultado de una elección democrática y el producto de un sostenido proceso histórico democrático. En Centroamérica ha habido elecciones que dieron como resultado gobiernos democráticos. Se busca la construcción de regímenes democráticos. Se sugiere utilizarla, para no volver a enredarse en la vieja polémica, nunca superada, entre democracia real y democracia formal.
4. Se trata del IV Tomo de la Serie “Transiciones desde un Gobierno Autoritario”, Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas... op. cit. Aquí, plantean el problema de la “metodología de la ciencia normal”, inapropiada para abordar situaciones de cambios

sociales rápidos. Pero lo que resulta anormal no es el método, sino esa elusiva realidad. Las ciencias sociales tienen instrumentos para analizar situaciones de crisis y momentos de estabilidad. Una abundante literatura sobre la crisis, posterior al auge del funcionalismo/estructural, da cuenta de situaciones 'anormales' que no es posible citar aquí.

5. Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial, 2a. reimpression, 1993, p 1-7.
6. A. Rouquié considera que el territorio del autoritarismo es un popurrí heteróclito pero inevitable y, de manera gruesa, sugiere que se juzgue 'autoritario' un sistema político "en el cual el pueblo se ve privado de los medios legales para aceptar o rechazar los hombres destinados a gobernarlo." Cf Alan Rouquié, *La Tentación Autoritaria*, Ed. Portátil, Bs. As. 1991, p. 37.
7. O'Donnell et al, op. cit. p. 20.
8. *Ibidem*.
9. Si la fase de transición no aborta, dice L. Whitehead, puede asfaltar el camino para un proceso de consolidación democrática. La señal de tal proceso, podría ser que la muchas incertidumbres van progresivamente disminuyendo, y los nuevos procedimientos y principios empiezan a ser mejor conocidos, comprendidos y ampliamente aceptados. "The Consolidation of Fragile Democracies: a discussion with illustrations", en Robert A. Pastor (ed), *Democracy in the Americas, Stopping the Pendulum*, Holmes and Meier, New York, 1989, p. 79.
10. Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, The Russell Sage Foundation, New York, NY, 1984, especialmente p. 121 y sigs.
11. "...la transición salvadoreña se inició con el golpe de estado del 15 de octubre de 1979, fecha que marca el quiebre del régimen político autoritario que había regido en las décadas anteriores... sin que esté claro cuál será el resultado final de esa transición." Cf R. Córdova Macías, *El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática*, Documento de Trabajo, FUNDAUNGO, San Salvador, julio, 1994, p. 1.
12. Jeff Goodwin and Theda Skocpol, "Explaining Revolutions in the Contemporary Third World", en *Politics & Society*, Vol. 17, No. 4 Dec 1989, p. 489.
13. Utilizamos en varias partes el valioso trabajo de tesis doctoral de S. González Marrero, *El Sandinismo en el poder: análisis de un cambio de régimen*, Depto. de Ciencias Políticas y de la Administración, Facultad de CC. PP. y SE., U. Complutense, Madrid, 1991.
14. FMLN, *Comunicado de la Dirección Nacional sobre el proceso electoral*, reproducción a mimeógrafo, Managua, agosto, 1980.
15. Por la historia de su ascenso y permanencia, la derrota de Somoza fue asumida por el Depto. de Estado como una derrota de la política norteamericana, y por la lógica del enfrentamiento Este/Oeste, como una victoria soviética o cubana. En el interior de este escenario, el acoso desmesurado de la Administración Reagan contra Nicaragua, dificultó cualquier apertura democrática. Pero esta es la opinión del autor de este ensayo, que debe ponerse a prueba.

16. Un buen análisis de la satelización del movimiento aparece en Ricard Goma, "Cambio Político y Políticas Públicas en Nicaragua", en *Polémica*, No. 1 - 4a. Epoca, FLACSO, Guatemala, enero/junio 1966, pgs. 58 y sigs.
17. Carlos Vilas recuerda en varios de sus trabajos la expresión aceptada por todos de 'bajar la línea' y actuar, o bien, 'Dirección Nacional, ¡ordene!', que analiza como "el enclaustramiento de las decisiones más importantes en los ámbitos del poder institucional" y que correspondía a los "relieves objetivos del tejido social...", cf Mercado, *Estados y Revoluciones Unam*, México, 1994, p. 228 y 237.
18. El éxito de Esquipulas II se debe exclusivamente a la forzada obsecuencia de Daniel Ortega, cuyo realismo político sorprendía de cumbre en cumbre (Costa del Sol, Tela, San Isidro de Coronado, etc.). La retórica revolucionaria se enredó en el fariseíco lenguaje de la diplomacia internacional, internamente simplemente quedó desacreditada en la vida cotidiana.
19. Ph. C. Schmitter, "La Transitología: ¿Ciencia o arte de la democratización", en: *La Consolidación Democrática...* op. cit. p. 35.
20. Esta información aparece en numerosos documentos. Por tener a la mano un trabajo de reciente aparición, cuyos autores son inobjetables conocedores de la región, citamos a John A. Booth, en "Conclusión: Elections and the Prospects for Democracy in Central America", en M.A. Seligson and J.A. Booth, *Elections and Democracy in Central America revisited*, The University of North Carolina Prsss, Chapel Hill, 1995, p.274.
21. De los numerosos autores que se refieren a este punto, citamos el texto de Alain Rouquier, *Guerras y paz en América Central*, FCE, 1994, México, p. 258, el autor considera las elecciones nicaragüenses "técnicamente correctas dadas las circunstancias de un país en guerra..."
22. Op. cit., pgs. 264 y sigs.
23. Con profundo sentido autocrítico se ha analizado este problema en E. Torres-Rivas, *Encrucijadas y certezas en la izquierda centroamericana*, Cuadernos de Trabajo, FLACSO Programa Guatemala, 1996.
24. Op cit., p. 332-333.
25. Vilas argumenta que la democracia política y la revolución social se vincularon en América Latina con "los alcances y contenidos de la llamada transición democrática: los procesos no revolucionarios por los cuales algunas dictaduras militares cedieron terreno al retorno a regímenes políticos basados en el principio del sufragio universal", véase *Transición desde el subdesarrollo, revolución y reforma en la periferia*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1989, p. 77.
26. Ejemplos de democratización por derrota militar los encontramos en la postguerra en los casos de Alemania, Italia, Japón y muchos de sus aliados; la historia de la emergencia de la ciudadanía plena, en Europa, revela que los procesos democráticos han sido lentos, con zig zags, y, casi siempre, resultado de arduas luchas sociales y políticas. El cambio también camina en dirección totalitaria. Los clásicos trabajos de Barrington Moore, Bendix, Huntington, Tilly, Hobsbawn, Sckocpol, etc. hacen la crónica de las desventuras y éxitos de la construcción democrática o totalitaria.

27. La expresión es castiza. Pasmarse tiene también la acepción de helar, ocasionar suspensión o pérdida del movimiento o de los sentidos, etc. Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición, Madrid, 1992, Tomo II, p. 1542.
28. Leticia Salomón, "Honduras, la transición democrática" en Nueva Sociedad, No. 141, Caracas, 1995, p. 91-93.
29. E. Baloyra, "Elections, civil war and transitions in El Salvador, 1982-1994, a preliminary evaluation", en M. Seligson y J. Booth, Elections and Democracy .. op. cit. p. 47.
30. R. Goma, op. cit. p. 61.
31. J. Font y R. (Goma, "Cambio Político y Políticas Socioeconómicas en Centroamérica", en M. Alcántara e I. Crespo (Ed.), Los Límites de la Consolidación Democrática en América Latina, Ed. Universidad de Salamanca, 1995, esp. 257 y sigs. También son útiles para estos temas de cambio económico, ajuste y políticas sociales, los cuatro tomos sobre Gobernabilidad en Centroamérica, publicados por FLACSO en Guatemala, El Salvador y Costa Rica, en 1995, diversos autores.
32. Entre otros, hay dos trabajos clásicos que analizan estos temas, W. Kornhauser, Aspectos políticos de la sociedad de masas, Amorrortu, Buenos Aires, 1969 y S. N. Eisenstadt, Modernización, movimientos de protesta y cambio social, Amorrortu, Bs.As., 1969.
33. La literatura es abundante sobre el tema. De nuevo solo queremos citar, por estar más próximo a nosotros, el valioso texto de Mattei Dogan (ed), Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy, Westview Press, Boulder, 1988.
34. M. Seligson y J. M. Malloy, Authoritarians and Democrats: Regimen Transitions in Latin America, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987, p. 8.
35. R. Dahl, Polyarchy, Yale University Press, New Haven, 1971, p. 63-66.
36. K. Remmer ha mostrado cómo las democracias ofrecen una mejor gestión económica. En un estudio de 10 países de América Latina, entre 1982-89 (con 29 años de dictadura y 48 de régimen democrático), las democracias crecieron con un promedio de 1.6% anual y las dictaduras, con un 0.3%, las primeras tuvieron un déficit público promedio del 3.6% frente a un 9.9% de las dictaduras, etc. Cf. K. Remmer, "The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984", en Comparative Politics, Washington, Oct. 1986, p. 42.
37. F. Limongi y A. Przeworski, "Democracia y Desarrollo en América del Sur, 1945-1988", manuscrito, Universidad de Chicago, 1993, citado por J. M. Maravall, en Las Nuevas Democracias... op. cit. p. 16.
38. Terry Lynn Karl, Central America in the Twenty-first Century: The Prospects for a Democratic region, Working Paper No. 5, Project Latin American 2000 Series, University of Notre Dame, 1994, p. 15
39. En este tema es imprescindible citar el trabajo clásico de Gabriel Almond y Sidney Verba, The Civic Culture, Little and Brown, Boston, 1963.

40. Ronald Inglehart, "The Renaissance of political Culture", en *American Political Science Review*, Vol. 82, No. 4, Dec. 1988, pgs. 1203,1204.
41. E. Torres-Rivas, "La Gobernabilidad Democrática y los Partidos Políticos en América Latina", p. 309, en C. Perelli y D. Zovatto (ed), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH-CAPEL, San José, 1995.
42. N. Lechner, *La Problemática Invocación de la Sociedad Civil*, en *Perfiles Latinoamericanos*, No. 5, Flacso, México, Dic,1994 y en *Espacios: Revista centroamericana de cultura política*, No 4, abril, junio, 1995.
43. Debe señalarse, de inmediato, que se trata de una definición operacional y restrictiva. Partir de lo privado versus lo público exige una buena explicación de lo que ambos espacios significan en el derecho y en la vida social. No es posible hacerlo, como tampoco explicar cómo el corazón de la sociedad civil es el mercado, sitio natural de lo privado, de lo privado mercantil. Excluimos al mercado en la definición, para no confundir el propósito strictu sensu de este Documento, donde lo que interesa son los aspectos políticos, la democracia, etc.
44. Op. Cit p. 12.
45. Arnaud Sales, "The Private, the Public and Civil Society: Social Realms and Power Structures", en *International Political Science Review*, *Revue internationale de science politique*, Vol. 12, No. 4, 1991, p. 295-302.
46. J. Habermas, *The Theory of Communicative Action*, Vol. 2, Beacon Press, Boston, 1987, p.235.
47. G. Aguilera Peralta, "Problemas de la desmovilización en Centroamérica", en *Desmovilización, Desmilitarización y Democratización en Centroamérica*, Francisco José Aguilar Urbina (ed), Fundación Arias para la Paz, San José, 1994, p. 68.
48. Ch. Moskos, *Armed Forces in a Warless Society*, *International Conference on Military and Society*, Moscow, Nov. 1989 y W. R. Vogt, *Warless or Armyless Society*, *XIIth World Congress of Sociology*, citado por R Aguilera, "Reconversión Militar y Procesos de Negociación", en *Reconversión Militar en América Latina*, FLACSO, Guatemala, 1994, p. 184.