



► Consolidación democrática y conflicto armado en Centroamérica; 20 años después

**MAURICIO
JARAMILLO JASSIR**

Coordinador de la línea sobre Seguridad Hemisférica en el Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales –CEESEDEN– de la Escuela Superior de Guerra. Profesor de la Universidad del Rosario. Magíster en Seguridad Internacional del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse y en Geopolítica del Instituto Francés de Geopolítica de París. Aspirante a Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Toulouse.

Correo:
mauricio.jaramilloj@urosario.edu.co

Recibido: 04 de abril de 2011
Evaluado: 10-20 de mayo de 2011.
Aprobado: 30 de mayo de 2011.

Tipología: Artículo de reflexión resultado de investigación ya terminada.

La mayor parte de los estudios sobre transiciones y consolidaciones democráticas se concentra en países de dictaduras militares recientes y en particular en el Cono Sur. Centroamérica constituye un caso aparte con respecto al resto del continente, especialmente si se le compara con la Región Andina y el Cono Sur. El proceso de instauración y consolidación democrática en Centroamérica fue un medio para implantar la paz y no un punto de llegada. A la luz de estos hechos, el documento pretende explorar ¿De qué forma el fin de los conflictos armados civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua ha incidido en la consolidación de la democracia? Para ello, el texto se divide en tres partes. En primer lugar, se aborda la problemática de la consolidación democrática y la brecha que la separa de su instalación formal, fenómeno particularmente presente en América Latina desde los años de 1980. En segundo lugar, se examinan las primeras manifestaciones del debilitamiento del poder autoritario y la posterior transición en los tres casos citados. Finalmente, se evalúa el grado de consolidación democrática en función de la actualidad política centroamericana.



Palabras claves: Consolidación Democrática, Transición Democrática, Conflicto Interno Armado, Centroamérica.

“Nuestros 22 mil muertos equivaldrían a 1 millón 687 mil 125 muertos norteamericanos”

Tomas Borge

Uno de los mayores problemas en América Latina lo constituye la ausencia de una efectiva consolidación democrática, cuestión que en los últimos años ha ganado visibilidad. La mayor parte de los estudios sobre transiciones y consolidaciones democráticas se concentra en países de dictaduras militares recientes y en particular en el Cono Sur. América Central constituye un caso aparte con respecto al resto del continente, especialmente si se le compara con la Región Andina y el Cono Sur. El proceso de instauración y consolidación democrática en América Central fue un medio para implantar la paz y no un punto de llegada de las negociaciones. Dicho de otro modo, el proceso democratizador no ocurre como consecuencia de los acuerdos de paz como buena parte de los analistas considera. Ciertamente, las elecciones luego del restablecimiento democrático ocurrían en medio de las balas en El Salvador (1982), Guatemala (1985) y Nicaragua (1984). Esto matiza el caso centroamericano y deja importantes lecciones comparativas frente al resto de transiciones latinoamericanas. A la luz de estos hechos, el documento pretende explorar **¿De qué forma el fin de los conflictos armados civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua ha incidido en la consolidación de la democracia?** Para ello, el texto se divide en tres partes; en primer lugar, se aborda la problemática de la consolidación democrática y la brecha que la separa de su instalación formal, fenómeno particularmente presente en América Latina desde los años de 1980. En segundo lugar, se examinan las primeras manifestaciones del debilitamiento del poder autoritario y la posterior transición en los tres casos citados. Finalmente, se evalúa el grado de consolidación democrática en función de la actualidad política centroamericana.

> La consolidación democrática como concepto; algunas luces

Las democracias jóvenes

A mediados de la década de los años de 1970, el mundo asistía a lo que Samuel Huntington bautizó como la Tercera Ola de Democratización¹. La tendencia era impulsada por la Revolución de los Claveles en Portugal y allanaba el camino para una serie de transiciones en el mundo hacia regímenes con una vocación liberal y demócrata. En América Latina, el fenómeno fue observable a finales de los años de 1970, cuando los gobiernos militares fueron dando paso a administraciones civiles y la democracia liberal se fue expandiendo bajo la premisa que ésta constituía el sistema político ideal. A finales de los años de 1990, la ola se extendió a los países que otrora formaban parte del campo socialista en Europa Central y del Este.

1 Huntington, Samuel. (1996). “The third wave. Democratization in the late twentieth century”. Oklahoma; University Press. Pp. 13 – 30.

Según Huntington, la tercera ola de democratización está antecedida por dos tendencias que obedecen a un contexto histórico particular. La primera ola se sitúa entre 1828 y 1926 y tiene su origen ideológico en las Revoluciones Francesa y Americana del siglo XVIII. Sin embargo, los trazos más determinantes de un régimen calificable como democrático sólo se observan a partir del siglo XIX y concretamente en 1828 en Estados Unidos. En este sentido surge la cuestión, ¿Qué se entiende por un régimen calificable como democrático? A todas luces, evaluar el nivel de democratización en pleno siglo XIX denota una complejidad enorme. No obstante, Jonathan Sunshine sugiere dos criterios para considerar a este respecto. De un lado, el 50% de la población debe ser titular del derecho para elegir. De otro, el poder ejecutivo debe estar sometido a un control parlamentario para permanecer en el poder, o debe ser elegido a través de elecciones². De esta forma, aquellos regímenes que en el siglo XIX presentaban estas características podían ser considerados como democráticos. Aparte de Francia y Estados Unidos, Suiza, el Reino Unido, Argentina e Italia hicieron parte de esta primera ola. Empero, en el curso de la década de los años 1920 una contra ola tuvo lugar. Ésta se manifestó por una marcada regresión hacia el autoritarismo y el totalitarismo en un buen número de Estados.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, se produjo una segunda ola de democratización, especialmente en Europa Occidental y en América Latina con casos como Argentina, Colombia, Perú, Venezuela y Costa Rica. No obstante, el continente americano fue duramente golpeado por una contra ola y numerosas dictaduras militares se hicieron con el poder en los años siguientes.

Finalmente, con la caída de la dictadura portuguesa en 1974 la mencionada tercera ola de democratización fue emprendida. A este conglomerado de Estados que emprendieron el camino hacia la democracia liberal durante las décadas de los años de 1970, 1980 y 1990 se les conoce como democracias jóvenes.

Durante esta época se cifraron grandes esperanzas en la democracia y en las bondades que el sistema podía suponer en términos de igualdad, inclusión, ciudadanía y justicia social. Centroamérica no era ajena a este contexto internacional. En efecto, su historia contemporánea está signada por el curso de los eventos de la esfera global inscritos en la lógica de la Guerra Fría. De esta forma y luego de varios años de conflictos internos armados, los países del subcontinente emprendían dos procesos indisociables: la reconciliación en el postconflicto y el establecimiento de la democracia.

¿En qué consiste la consolidación democrática?

Es necesario aclarar que la consolidación sólo se aplica en regímenes que ya han instalado la democracia. Es decir, ésta no se puede aplicar en un régimen de corte autoritario que no haya transitado por un proceso democratizador. Teniendo en cuenta dicha aclaración, debe suponerse que el autor asume a los regímenes centroamericanos actuales como democráticos a pesar de sus problemas de funcionamiento.

En cuanto a la definición del concepto, para Andreas Schedler, uno de los *consolidólogos* de mayor recorrido, ésta ocurre cuando un “régimen parece durar y su prolongación en el tiempo es inminente”³. No obstante, para evaluar el grado de consolidación democrática de una zona como la centroamericana, la definición no es suficiente aunque sirve como un referente inicial. De hecho, el concepto *consolidación democrática* es utilizado de manera indiscriminada para designar múltiples procesos y suele ser un término maleable, lo cual se presta para ambigüedades y confusiones.

De esta forma el concepto debe ser desglosado con el fin de que sea operativo. En ese orden de ideas, existen dos grandes enfoques para abordar la consolidación. Uno negativo, que da cuenta de la consolidación previniendo una ruptura democrática - *avoiding democratic breakdown*- o bien evitando el debilitamiento sistemático del régimen -*avoiding*

2 Sunshine, Jonathan. “Economic causes and consequences of democracy”. Pp. 48 – 58. Citado por Huntington, Samuel. (1996). “The third wave. Democratization in the late twentieth century”. Oklahoma; University Press. P. 16.

3 Schedler, Andreas. “Comment observer la consolidation démocratique?” P. 225.

democratic erosion-. En oposición, existe un enfoque positivo cuando la consolidación consiste en completar la democracia *-completing democracy-* o en profundizarla *-deepening democracy-*⁴. Entre ambos enfoques, Schedler indica uno neutro que ocurre cuando la democracia se institucionaliza de una manera inconsciente entre la sociedad. Philippe Schmitter la define como la transformación “de acuerdos espontáneos, de normas y soluciones contingentes que surgen de la transición en prácticas regulares y de aceptación habitual.”⁵

➤ Los conflictos internos armados en Centroamérica y su trasfondo político-democrático

En primer lugar, es menester señalar que aunque en algunos casos se aborde a Centroamérica como un todo, no se puede entender a la región como homogénea. No obstante, es importante señalar algunos rasgos comunes que comparten los tres países que fueron escenario de conflictos armados internos durante la segunda mitad del siglo XX, Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

Económicamente, y como buena parte de países de América Latina en un principio sus economías dependían casi que exclusivamente de la producción agrícola, y en el caso particular de estos tres del café. Bajo esta perspectiva, la actividad cafetera fue moldeando todo un sistema de relaciones socio-económicas con un impacto político determinante en los años siguientes. Ciertamente, la concentración de la tierra en manos de poderosos terratenientes, la explotación campesina y un Estado oligárquico fueron algunos de los matices más sobresalientes de la situación socio-económica de estas naciones a comienzos del siglo XX. De allí que numerosos estudios identifiquen a las condiciones económicas como la causa principal de los conflictos posteriores.

De igual forma, se constituyó una élite oligárquica que tomó control del Estado e impidió cualquier forma de participación popular y/o de democratización. Como lo señala el sociólogo Edelberto Torres Rivas, éstas se fueron apoderando así de la producción agrícola, notoriamente del banano en el caso de Guatemala, Honduras y Costa Rica⁶.

En medio de este contexto, es importante indicar que Estados Unidos comenzaba a proyectarse como una potencia global y el espacio latinoamericano era trascendental para dicha expansión. Basta recordar que para comienzos de siglo se habían presentado manifestaciones claras de dicha voluntad norteamericana en el continente. Tres eventos precisos corroboran esto.

En primer lugar, la participación de Washington en la emancipación de Cuba y Puerto Rico de España en la llamada Guerra Hispano Estadounidense⁷ de 1898 que derivó en la independencia de Cuba (aunque con muchas restricciones) y marcó el inicio de la hegemonía estadounidense en las Américas.

En segundo lugar, la independencia de Panamá de Colombia, el 3 de noviembre de 1903 con el apoyo de los Estados Unidos, puso en evidencia el interés de Washington en la conexión interoceánica pacífica-atlántica. El auxilio de este último para la otrora provincia colombiana, buscaba la construcción de un canal que comunicara el Océano Atlántico con el Pacífico. Aunque existía un acuerdo con Colombia para la construcción del mismo, el senado colombiano de la época y por presión de su presidente Miguel Antonio Caro limitó el margen de acción de los estadounidenses que aspiraban a mayores concesiones. De esa forma, se produjo una inconformidad entre Bogotá y Washington que facilitó la independencia de Panamá, que no veía con buenos ojos las obstrucciones de Colombia para la firma del tratado con Estados Unidos.

4 Schedler, Andreas. “Concepts of democratic consolidation”. P.18.

5 Schmitter, Philippe. “The consolidation of political democracy in Southern Europe”. P. 12.

6 Torres Rivas, Edelberto. (2002). “Las causas históricas del conflicto y la guerra”. En: Documento Especial Radio Nederland XX Aniversario de Esquipulas II. En: <http://www.informam.nl/especiales/esquipulas2/>. Consultada 28 - Mar - 2011.

7 Para algunos historiados cubanos este título es impreciso y habría que incluir el nombre de Cuba dentro de la denominación. De acuerdo con la historiografía cubana, hablar de guerra hispano-estadounidense implica excluir la participación de Cuba como beligerante.

En ese orden de ideas, América Central fue cobrando cada vez más importancia para Estados Unidos, lo que dio paso al tercer hecho que confirma la hegemonía de esta potencia en el continente: la firma del Tratado Chamorro-Bryan entre Washington y Managua en 1914. Por medio de este acuerdo, Nicaragua otorgaba grandes ventajas a Estados Unidos para la construcción de un canal interoceánico en su territorio. Cabe recordar que desde 1912, ésta se encontraba bajo la ocupación estadounidense por lo tanto es deducible que el tratado no fue firmado en condiciones de legitimidad y legalidad frente al derecho internacional. Esta ocupación, signó no sólo la historia contemporánea de Nicaragua sino que marcó las relaciones exteriores con sus vecinos. Con El Salvador y Costa Rica tuvo un litigio jurídico, ya que éstos consideraban al Tratado Chamorro Bryan como nocivo para sus intereses porque afectaba aguas compartidas. En cuanto a Colombia, Managua no ha reconocido las fronteras con San Andrés y Providencia señalando que cuando se firmó el acuerdo entre Nicaragua y Colombia, la primera se encontraba bajo la presión de Washington.

De esta forma, se puede percibir que la primera mitad del siglo XX para Centroamérica estuvo estrechamente ligada con la política exterior de Estados Unidos. Asimismo, este factor es importante para entender las dinámicas de los conflictos armados internos que surgirán en los años posteriores.

En la segunda mitad de siglo, las condiciones económicas se pauperizaron para la población más vulnerable. Durante la década de los años de 1960 y 1970 sus economías experimentaron un proceso de modernización que impulsó vertiginosamente la producción de azúcar, algodón y carne bovina. En efecto, Centroamérica llegó a convertirse en el primer productor mundial de algodón. La región registró tasas de crecimiento económico superiores al 5% durante un lapso de tiempo considerable⁸. Como colofón a estas transformaciones se producen dos hechos trascendentales y asociados entre sí para entender el surgimiento de los conflictos armados y los problemas de democratización posteriores.

En primer lugar, la pobreza se disparó así como los niveles de concentración económica y exclusión social. Con ello el descontento popular se extendió y las tensiones internas se manifestaron en una represión política acentuada. En segundo lugar y como producto de esto último, los gobiernos militares aumentaron su poder y su presencia en la gestión del poder fue cada vez más flagrante.

En El Salvador, la presencia de estos en política se fortaleció con el paso de los años. Desde la década de los años de 1950, el país había asistido a una “modernización autoritaria”, como la llamaría Yvon Grenier⁹, en cabeza del mayor Oscar Osorio. En ese sentido y mediante un Consejo Revolucionario, Osorio preconizaba valores políticos en boga por la época como el restablecimiento de las libertades civiles, la amnistía para la disidencia, el voto para las mujeres y la autonomía para las universidades, entre otros. Empero, dicho gobierno sólo duró hasta mediados de la década. En 1956, se organizaron elecciones que llevaron a otro militar a la presidencia, José María Lemus, en contra de la voluntad de Osorio. En medio de este clima, las conspiraciones militares no se hicieron esperar y en 1962 se produjo un golpe militar que puso en el poder al Directorio Cívico-militar compuesto por un militar y tres civiles, dos de los cuales renunciarían posteriormente. Dicho militar, el Coronel Julio Adalberto Rivera, formaría posteriormente el Partido Nacional de la Reconciliación (PNR) que gozó de un monopolio exclusivo sobre el poder hasta finales de los años de 1970.

En cuanto a Guatemala, la imposición de gobiernos militares en los años de 1950 estuvo ligada al ascenso del Coronel Jacobo Arbenz en las elecciones de 1951. En dichos comicios, Arbenz derrotó por un margen estimable a su rival político, el General Miguel Ydígoras reconocido por su discurso anticomunista. La extrema derecha guatemalteca catalogó desde un comienzo a Arbenz como comunista, a pesar de que su filosofía era más bien de corte progresista. En esta vía, uno de los puntos más controvertidos de su programa lo constituía la reforma agraria. Ésta afectaba las propiedades no cultivadas cuya extensión superase las 90 hectáreas¹⁰. Los principales sectores inconformes

8 Torres Rivas, Edelberto. “Las causas históricas del conflicto y la guerra”. En Documento Especial Radio Nederland XX Aniversario de Esquipulas II. En: <http://www.informam.nl/especiales/esquipulas2/>. Consultada 28 - Mar - 2010

9 Yves, Granier. “Guerre et pouvoir au Salvador”. Pp. 37 – 38.

10 Fuentes Mohr, Alberto. “Situación y perspectivas políticas en Guatemala”. P.85.

con la medida eran los latifundistas así como la *United Fruit Company*, multinacional estadounidense que obtenía provecho de dichas tierras ociosas. Afectados los intereses de su filial en Guatemala, las razones para una intervención de Washington aumentaron y ésta se concretaría indirectamente. De esta manera, Estados Unidos apoyó incondicionalmente la “liberación” de Guatemala que comenzó en 1954 con la caída de Arbenz y terminó con el ascenso del Coronel Carlos Castillo Armas. De esta forma, se sucedieron distintos gobiernos militares represivos en los años siguientes que allanaron el camino para el surgimiento subsecuente de la lucha armada.

Finalmente, en Nicaragua el poder autoritario está signado por la familia Somoza quien a lo largo del siglo XX controló la política nicaragüense. El período autoritario más reciente data de Anastasio Somoza hijo, quien en 1967 accedió al poder a través de elecciones puramente formales pero que no puede ilegítimas a todas luces. El hijo del hombre fuerte de Nicaragua, permaneció en el poder hasta 1979, cuando se produjo la Revolución Sandinista en cabeza de Daniel Ortega.

En este contexto de expansión y fortalecimiento de los gobiernos militares autoritarios queda claro que las causas que condujeron a los conflictos armados internos en estos países, no sólo tienen que ver con las condiciones económicas de exclusión y concentración de la riqueza. Efectivamente, el origen de las conflagraciones está ligado a una problemática más compleja que es esencialmente política. Bajo esta perspectiva, es posible afirmar que la imposibilidad de llevar a buen término reformas democráticas o de liberalización de los regímenes autoritarios es la causa principal de la tragedia centroamericana durante los años posteriores. A esto es necesario añadir, la incidencia que tuvieron algunos gobiernos y actores extranjeros en la exacerbación de los conflictos.

Teniendo en cuenta la importancia de la dimensión política, y especialmente democrática resulta necesario analizar el proceso de democratización emprendido desde los acuerdos de paz y por supuesto la consolidación democrática como punto de llegada de dicho proceso.

> Debilitamiento del autoritarismo y la transición atípica hacia la democracia

Como ya se ha mencionado, la democratización en Centroamérica ocurre en un marcado contraste con respecto al resto de países de América Latina ya que surge en medio de un clima de violencia generalizada y porque su instalación supone una estrategia no sólo de cambio sino de paz.

En el resto del continente, sólo Colombia y Perú atraviesan por situaciones similares en la medida en que son escenario de conflictos armados internos. No obstante, la democratización en estos dos países no tiene como fondo un proceso de paz entre el Estado y las guerrillas. Por el contrario, la instauración del régimen democrático exacerbó la lucha guerrillera en ambos casos. En Colombia, el establecimiento del Frente Nacional a finales de los años de 1950 que dio paso a la democracia moderna colombiana, ha sido considerado como un pacto excluyente¹¹. En Perú, por su parte, el establecimiento democrático en 1980 fue boicoteado desde el principio por Sendero Luminoso (SL) que se oponía a la implantación de cualquier régimen distinto a la democracia popular. Tanto las FARC como el SL consideran a los regímenes colombiano y peruano respectivamente como democracias burguesas que se deben combatir.

En Centroamérica, en contraste, la democracia sirvió para debilitar el avance de la violencia. Esto resulta paradójico, si se tiene en cuenta que las primeras elecciones se llevan a cabo en medio de la guerra. No obstante, con el paso del tiempo las conflagraciones fueron cediendo terreno frente a la democracia.

Este panorama sólo fue posible por dos cambios concretos en el escenario político. De un lado, en el caso de Guatemala y de El Salvador, el desprestigio de los gobiernos autoritarios internamente y en el exterior afectó su margen de maniobra a la hora de negociar con las guerrillas y por supuesto en

11 Esta idea no es del todo falsa. De hecho el Frente Nacional excluyó alternativas políticas al Partido Liberal y Conservador entre 1954 y 1974. Todavía hoy en día existe un debate acerca de la funcionalidad del mismo.

el momento de gobernar. En la medida en que se reducía su legitimidad, su poder era cada vez más limitado. Paralelamente y como consecuencia de este hecho, se produjeron disputas intestinas en las administraciones guatemalteca y salvadoreña que minaron su credibilidad y los terminaron desestabilizando. De otro lado, la eclosión de la Unión Soviética y el consecuente apogeo del liberalismo provocaron un distanciamiento estratégico de Washington frente a la región. En la Posguerra Fría, desde el punto de vista geopolítico para Estados Unidos no resultaba provechoso seguir interviniendo activamente en Centroamérica cuando se esperaba un debilitamiento ostensible del comunismo en los planos regional y global.

En el caso de El Salvador, el golpe de Estado de 1979 que derrocó al General Carlos Humberto Romero marcó el fin del monopolio militar sobre el gobierno¹². Esta acción fue llevada a cabo por un grupo de jóvenes militares en cabeza de dos Coroneles, Jaime Abdul Gutiérrez y Adolfo Arnoldo Majano. El grupo de oficiales emprendió la insurrección para frenar la represión sistemática del Estado salvadoreño y poner fin a la violencia política. A su vez, los militares temían un escenario en El Salvador como el que había llevado a los sandinistas al poder en Nicaragua. A este respecto el Diario El País de España en un artículo publicado al otro día del golpe registraba así el ambiente, “Las guarniciones militares de San Miguel, Sonsonate, San Vicente y otras del interior del país se rebelaron contra el régimen que había sometido el país [...] a una situación represiva que amenazaba con desembocar en una guerra civil. La situación de violencia e intentos de insurrección de la izquierda revolucionaria recordaban mucho a la de Nicaragua antes del asalto final de los sandinistas al poder”.¹³

En medio de este panorama, los militares fueron cediendo cada vez más terreno frente a los civiles y la presencia de éstos en las juntas que dirigían el Estado fue cada vez más importante, hasta que en 1984, el expresidente José Napoleón Duarte fue elegido en la primera magistratura. Aunque Duarte no llevó

a buen término reformas necesarias para la paz, su gobierno marcó el comienzo de una transición hacia la democracia. Este hecho facilitó posteriormente un proceso de paz creíble con el acompañamiento internacional.

En Guatemala, por otra parte, las fragmentaciones y el debilitamiento de los militares se evidenciaron luego del gobierno del General Efraín Ríos Montt. Autor de un golpe de Estado en 1982, el General sería recordado como uno de los jefes de gobierno más sanguinarios en la historia guatemalteca. Los asesinatos cometidos durante su administración se sitúan entre 17.000 y 20.000¹⁴. Asimismo, grupos defensores de derechos humanos denuncian el genocidio contra los pueblos indígenas. Simultáneamente, algunas reformas de tipo electoral que buscaban la “democratización” fueron puestas en marcha. No obstante, la indignación popular era flagrante y en 1984 el General Humberto Mejía derrocó a Ríos Montt para luego dejar el poder a los civiles permitiendo el ascenso de Vinicio Cerezo.

En cuanto a Nicaragua, el análisis del establecimiento democrático está enraizado en el debilitamiento del poder somocista a manos del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y a la victoria militar de éste en 1979. En virtud de ello, la iniciativa para la implantación de la democracia reposaba sobre el gobierno de Daniel Ortega, líder histórico del sandinismo. En 1984, se llevaron a cabo elecciones abiertas que Ortega ganó fácilmente con el 63% de los votos¹⁵. Tres años más tarde, su gobierno promulgaría una nueva constitución emprendiendo así una transición hacia la democracia con un acento ideológico de izquierda. Finalmente, la voluntad democrática de los sandinistas fue puesta a prueba en las elecciones de 1989. En ellas la Unión Nacional Opositora (UNO) se proclamó vencedora con la aceptación del FSLN que honró su compromiso frente al régimen democrático.

12 Torres Rivas, Edelberto. (2002). “La democracia como estrategia contra-insurgente”. En Documento Especial Radio Nederland XX Aniversario de Esquipulas II. En: http://www.informarn.nl/americas/guatemala/esp020808_lademocracia4.html.

13 El País de España. (1979). “El golpe está dirigido por militares jóvenes de pensamiento democrático”. P.7.

14 BBC Mundo. (2001). “Querrela contra Ríos Montt”. En: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1373000/1373885.stm. Consultada 15 Mar - 2011.

15 Houtart, François. (2001). “Occasion perdue au Nicaragua”. En: Le Monde Diplomatique <http://www.monde-diplomatique.fr/2001/12/HOUTART/15944>. Consultada 23 - Feb - 2011.

➤ Establecimiento de la democracia e internacionalización de los procesos de paz

Como es bien sabido, la paz en Centroamérica estuvo asociada a la participación de terceros no sólo como facilitadores en el proceso de negociación, sino en la posterior verificación de los acuerdos firmados. En este punto existen dos procesos esenciales para el futuro de estas tres naciones centroamericanas: la internacionalización del proceso de paz y el rechazo a la regionalización del conflicto. Ambos fenómenos se compatibilizaron para llegar a una salida viable en el mediano y largo plazo. En este orden de ideas, cabe preguntarse ¿Qué debemos entender por internacionalización y regionalización de un conflicto armado interno? La cuestión es vital para entender la lógica del desenlace centroamericano.

La internacionalización ocurre cuando uno de los actores decide involucrar a la comunidad internacional en alguna de las dimensiones del conflicto, bien sea para su resolución o para conseguir apoyo internacional a su causa. Es preciso aclarar que la internacionalización no conlleva necesariamente a que un conflicto adquiera la naturaleza internacional, aunque en algunos casos esto puede ocurrir. El fenómeno ha experimentado una profusión evidente en la Posguerra Fría en virtud del debilitamiento de la soberanía de algunos Estados. Por otra parte, la regionalización de un conflicto consiste en la expansión del mismo a la región teniendo efecto en los vecinos inmediatos o regionales. Los dos procesos pueden confluír pero no deben confundirse.

El caso en cuestión refleja sintomáticamente la importancia de actores externos en la exacerbación así como en la solución del conflicto. Paralelamente, esta participación exterior fue trascendente en la implantación y en la consolidación de la democracia.

Una de las iniciativas más relevantes en este sentido fue la conformación del Grupo de Contadora en 1983 por parte de Colombia, México, Panamá y Venezuela. La idea era gestar las condiciones para negociar la paz en el subcontinente, excluyendo la injerencia de terceros que en el pasado habían alterado políticamente a estos

países. Los objetivos específicos que buscaba el grupo se pueden resumir en cinco puntos. El establecimiento de sistemas democráticos, la reducción de la cantidad de armas y personal militar, la prohibición para la instalación de bases militares extranjeras en territorio centroamericano, el fin del apoyo a la subversión y la reducción y eliminación de tropas y asesores militares foráneos¹⁶. Como era de esperarse, la exclusión de Estados Unidos, provocó el rechazo de este gobierno a las propuestas de Contadora. No obstante, el principal impedimento para la ejecución de las recomendaciones del grupo vino por la oposición por parte de los gobiernos de El Salvador, Costa Rica y Honduras. Ciertamente, el acuerdo propuesto entrañaba la salida de unos 1200 militares estadounidenses de territorio hondureño y unos 500 asesores militares en El Salvador¹⁷. De igual forma, la propuesta contemplaba la salida de miembros de la disidencia contra el sandinismo que se encontraban en Costa Rica.

A pesar de todos los obstáculos y de que las recomendaciones propuestas por Contadora no fueron materializadas, esta iniciativa generó las bases para que años más tarde se firmarán los acuerdos de Esquipulas I y II que sirvieron de referencia para negociar la paz en los diferentes países.

➤ La consolidación en el posconflicto: nuevas amenazas a la incipiente democracia

La ausencia de gobiernos de corte autoritario, de golpes de estado y de movimientos armados que atenten contra el régimen no debe ser entendida como una muestra incontestable de consolidación democrática. Si bien estos son requisitos mínimos que reflejan que la democracia como sistema político ha sido institucionalizada, no son condiciones suficientes para hablar de consolidación.

16 Polk, Virginia. "The U.S. and the Contadora effort for Central American Peace". P.2.

17 Caño, Antonio. (1985). "El Grupo de Contadora inicia la cuenta atrás hacia la firma del Acta de Paz en Centroamérica". Diario El País de España.

Luego de haber firmado la paz y establecer un nuevo marco democrático han surgido otros fenómenos que han atentado contra el Estado de derecho y han minado la consolidación del régimen democrático.

A comienzos de los años de 1990 y recién firmada la paz, Guatemala enfrentó una crisis institucional que puso a prueba su democracia. En mayo de 1993 durante una crisis interna, el presidente Jorge Serrano Elías ordenó la disolución del Congreso, suspendió un amplio rango de derechos constitucionales y de manera ilegal destituyó al Fiscal General así como a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional. El *autogolpe*¹⁸ de Serrano Elías provocó una airada reacción del pueblo guatemalteco, que salió a las calles a condenar el hecho. Ante la gravedad de la situación, el Secretario General de la OEA, João Clemente Baena Soares, convocó una reunión extraordinaria del Consejo Permanente. La OEA condenó el autogolpe y recomendó el envío de una misión con el fin de recolectar información por medio de entrevistas a diplomáticos, políticos y miembros del gobierno.

A pesar de las negociaciones entre agentes de la OEA y del gobierno guatemalteco, ningún acuerdo fue alcanzado. Ante la sorpresa de la comitiva del organismo hemisférico, el presidente Serrano dimitió y fue reemplazado por su vicepresidente, Gustavo Espina Salguero. Paralelamente, la Corte Constitucional guatemalteca había declarado a Espina Salguero como culpable en la participación durante el autogolpe por lo cual fue destituido. De esta manera, el Congreso designó al Defensor del Pueblo, Ramiro de León Carpio como presidente.

Años después en las elecciones presidenciales de 2003, el país habría de enfrentar otra prueba de fuego en términos no sólo democráticos sino de reconciliación. El General Ríos Montt presentó su candidatura a las elecciones, no obstante ésta fue rechazada por las altas cortes ya que la legislación prohibía a antiguos golpistas para presentarse ante las urnas. En consecuencia, el 24 de julio de

2003, simpatizantes del General se tomaron de manera violenta algunos establecimientos públicos en la capital del Estado guatemalteco en lo que se denominó el *jueves negro*. Ante la gravedad de los hechos, el General exigió el retiro de los manifestantes que así procedieron. De esta manera se permitió el reconocimiento de las elecciones de 2003, en las que Oscar Berger sería electo. Empero, aún hoy en día subsisten serias dudas con respecto a la participación del partido del General Montt, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), en los disturbios del jueves negro¹⁹. Paralelamente, la participación activa del General en política como legislador y presidente del Congreso en 2000 ha puesto en entredicho el proceso de justicia y reparación emprendido con los acuerdos de paz. Recientemente, una corte española demandó su extradición por crímenes de lesa humanidad obteniendo el respaldo del Parlamento Europeo²⁰. Sin embargo, hasta la fecha su judicialización no se ha concretado.

En Nicaragua las críticas en contra de los gobiernos que han ocupado el poder desde la firma de la paz son cada más virulentas. Si bien se han realizado elecciones ininterrumpidas desde 1990 y las diferentes partes han aceptado los resultados, la corrupción es rampante y constituye la principal amenaza contra la consolidación democrática. En 2000, un pacto político acordado entre Daniel Ortega y el ex presidente liberal Arnoldo Alemán arrojó serias dudas sobre la transparencia de las élites nicaragüenses. El partido de Alemán (Partido Liberal Constitucionalista -PLC), condenado en el pasado reciente por corrupción, habría apoyado con el impulso del FSLN la modificación de leyes para facilitar el control de la rama judicial por parte del ejecutivo, transformando la forma en que se eligen las altas cortes y reformando las normas electorales para favorecer a Ortega en el futuro²¹. De esta forma, dos partidos que en el pasado habían sido rivales

18 Se conoce comúnmente como la situación en la cual el ejecutivo ordena el cierre del legislativo e incide directamente en el funcionamiento de las cortes.

19 Reynoso, Conié. (2006). "Ríos Montt queda fuera del caso del jueves negro". En: Prensa Libre. <http://www.prensalibre.com/pl/2006/enero/31/133557.html>. Consultado 26 - Feb - 2011.

20 Miró, Jordi. (2006). "Apoyan extradición de Ríos Montt". En: en BBC Mundo. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6089000/6089910.stm. Consultado 26 - Feb - 2011.

21 Torres Rivas, Edelberto. (2007). "Nicaragua: el retorno del sandinismo transfigurado". En: Revista Nueva Sociedad No. 207. http://www.nuso.org/upload/articulos/3401_1.pdf.

políticos reformaban el sistema político buscando favorecer la candidatura de Ortega y evitando la judicialización del Alemán, a expensas del Estado de derecho.

Por otra parte, a comienzos de 2009, miembros del PLC denunciaron la compra de votos en el congreso nicaragüense por parte de miembros del gobierno sandinista. Según Ramón Gonzales, jefe del PLC se han llegado a ofrecer hasta 60 000 US\$ e incluso algunos “favores sexuales” con parlamentarias del FSLN, a cambio de votos que acompañen las propuestas del oficialismo. La oposición insiste en que a través de este medio el gobierno buscaría una reforma constitucional para permitir la reelección indefinida del ejecutivo. Lo más preocupante es que no es la primera vez que se tiene registro de una situación similar. En 1998, el diputado sandinista Roberto Calderón fue acusado de promover “favores sexuales” por votos en el legislativo²².

En lo que tiene que ver con El Salvador queda claro que a pesar de los problemas económicos, el proceso de consolidación democrática avanza sólidamente. Las elecciones presidenciales de marzo de 2009 así lo confirman. Estos comicios se revelaban como una de las pruebas más determinantes desde la firma de los acuerdos de paz. La campaña en la víspera de las elecciones era particularmente agresiva entre las partes. Miembros del partido ARENA al igual que su candidato Rodrigo Ávila acusaban al líder del FMLN, Mauricio Funes, de la eventual implantación de un régimen comunista en el país y de vender los intereses de la nación a la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez. La izquierda por su parte denunciaba sin cesar una confabulación de ARENA para gestar un fraude. Incluso el candidato Ávila fue agredido por simpatizantes del FMLN. En este ambiente de polarización previo a las elecciones se temía por posibles desbordamientos entre militantes de ambos partidos el día de la elección y más aún con el anuncio de los resultados.

Lo que resulta estimable luego de conocer estos, es que a pesar del margen estrecho entre los dos

candidatos -51,27% contra 48,73%²³- los salvadoreños dieron una muestra inapelable de cultura democrática al aceptar los resultados en el caso de ambas partes. De esta forma, primó la madurez política del pueblo salvadoreño.

No obstante, existen dos retos inexorables en el corto plazo para El Salvador en cuanto a la consolidación. El primero y más flagrante es el de la inseguridad que hace de El Salvador el país con la tasa más alta de homicidios en América Latina, fenómeno incrustado en la lógica de las *maras*, pandillas que surgen en los años de 1980 como producto del recrudecimiento de los conflictos y la pauperización de las condiciones socio-económicas del país. La seguridad ciudadana, de hecho, es uno de los aspectos constitutivos de la *seguridad democrática*, concepto puesto en marcha en el contexto del posconflicto en Centroamérica. Ciertamente, la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en 1995, buscaba actualizar a la seguridad de acuerdo con el nuevo contexto internacional, y superar así las lógicas de confrontación propias de la Guerra Fría.

El segundo desafío de envergadura tiene que ver con la libertad de la oposición para ejercer su papel de control sobre el gobierno. Cabe recordar que se trata de la primera vez que la izquierda accede al poder y algunos denuncian desde ahora una eventual campaña orquestada desde el gobierno para la persecución de la derecha. Tal es el caso del ex combatiente Joaquín Villalobos, fundador del Ejército Revolucionario del Pueblo²⁴, quien luego de conocer los resultados de la elección aseguró que había “razones para dudar de que el FMLN sea un partido democrático y para creer que es una fuerza política violenta, intransigente e intolerante.”²⁵ De igual forma, el ex comandante no oculta su temor porque El Salvador se convierta en un ‘narcoestado’.

Como se puede observar recorriendo la actualidad política de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, estas nuevas amenazas contra la democracia contrastan con aquellas surgidas en el contexto de

22 Diario Hoy de Quito. (2009). “‘Favores’ por votos en Asamblea”. En: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/favores-por-votos-en-asamblea-336644.html>. Consultada 26 - Feb - 2011.

23 Ordaz, Pablo Victoria. (2009). “histórica de la ex guerrilla izquierdista en El Salvador”. En Diario El País de España.

24 El Ejército Revolucionario del Pueblo hizo parte del grupo de movimientos que se aglutinaron en torno al FMLN durante la Guerra Civil.

25 Villalobos, Joaquín. (2009). “Extinción del fantasma autoritario y desafíos del futuro presidente”. En: El Salvador.com. http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=6342&idArt=3452975. Consultado 10 - Mar - 2011.

los conflictos armados en las décadas precedentes. Suponen, además, una prueba de fuego para jóvenes democracias que siguen en construcción.

Conclusiones

Para concluir es justo decir que no se trata por el momento de democracias consolidadas sino en vías de consolidación. Es necesario que estos regímenes construyan mecanismos institucionales para una gestión efectiva de crisis, para que las soluciones frente a tensiones internas no dependan exclusivamente de la voluntad de los mandatarios de turno. Estas pruebas fortalecen el sistema político y lo consolidan.

Algunos de los expertos en el tema de la consolidación como Samuel Huntington y Adam Przeworski consideran que el tema económico es trascendental para alcanzar la consolidación democrática. Ambos aseguran que aquellas naciones con un PIB *per cápita* inferior a 1000US\$ son vulnerables, incluso Przeworski señala que con un ingreso anual de 6000US\$ se puede considerar a una democracia como “eterna”²⁶. No obstante, con respecto al caso centroamericano caben objeciones. Los problemas socio-económicos de América Latina en general no están ligados necesariamente a la producción de riqueza en general, sino a la distribución, por lo tanto el ingreso *per cápita* no refleja la problemática económica del continente. En El Salvador el 10% de los hogares más pobres accede apenas al 0.7% del total de los ingresos, mientras el 10% más rico concentra más del 38%²⁷. En Guatemala la misma relación es de 0.9% contra 43%²⁸ y en Nicaragua es de 2.2% contra 33.8%²⁹. Por ello, si se pretende evaluar la consolidación democrática en términos económicos, habría que observar el coeficiente de Gini que indica el nivel de distribución.

Si bien existe una correlación entre los factores institucionales y económicos estos no explican por sí solos la consolidación. En este sentido, lo más trascendental es que una vez el régimen en el poder, éste sea capaz de colmar las expectativas de la población frente al sistema. Buena parte de las crisis en Centroamérica y en otros países del continente no están ligadas únicamente a la ausencia de un marco institucional ni obedecen 100% a la pobreza. Las crisis son el producto más bien de decepciones profundas frente a la democracia. El origen de los conflictos armados fue la imposibilidad para llevar a buen término reformas democráticas, esa imposibilidad que denota frustración es el principal impedimento para la consolidación democrática en Centroamérica. De esta idea se desprende la importancia de integrar las expectativas ciudadanas a los planes de gobierno y políticas de Estado, reto insoslayable para los gobernantes de Centroamérica en los años venideros.

Bibliografía

1. Caño, Antonio. (1985). “*El Grupo de Contadora inicia la cuenta atrás hacia la firma del Acta de Paz en Centroamérica*”. Diario El País de España.
2. Chamorro Marín, Édgar. (1992). “*La cooperación internacional para América Central y los proyectos regionales en Integración Latinoamericana*”. Banco Interamericano de Desarrollo. P. 3.
3. Couffignal, Georges. (1992). “*L’Amérique centrale 1979 – 1990 : de l’internationalisation aux crises locales*”. En : *Cultures et conflits* 08 hiver. <http://www.conflits.org/index523.html>.
4. El País de España. (1979). “*El golpe está dirigido por militares jóvenes de pensamiento democrático*”. P. 7.
5. El Salvador. (2009). En: CIA World Fact Book. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/es.html>.
6. Fuentes Mohr, Alberto. (1978). “*Situación y perspectivas políticas en Guatemala*”. En: Revista Nueva Sociedad, No. 34, enero- febrero. Pp. 82- 87.
7. Guatemala. (2009). En: CIA World Fact Book. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gt.html#Econ>.
8. Houtart, François. (2001). “*Occasion perdue au Nicaragua*”. En: Le Monde Diplomatique. <http://www.monde-diplomatique.fr/2001/12/HOUTART/15944>.
9. Huntington, Samuel. (1996). “*The third wave. Democratization in the late twentieth century*”. Oklahoma; University Press.

26 Przeworski, Adam; Alvarez Michael; Cheibub, José Antonio y Limongi, Fernando. (1996). “*What makes democracies endure?*”. En: *Journal of democracy*, 7, No. 1. P. 40. Consultada 10 - Marz - 2011.

27 El Salvador. (2009). En: CIA World Fact Book. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/es.html>. Consultado 10 - Marz - 2011.

28 Guatemala. (2009). En: CIA World Fact Book. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gt.html#Econ>. Consultado 10 - Marz - 2011.

29 Nicaragua. (2009). En: CIA World Fact Book. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nu.html>. Consultado 10 - Marz - 2011.

10. Nicaragua. (2009). En: CIA World Fact Book. En: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nu.html>.
11. Miró, Jordi. (2006). "Apoyan extradición de Ríos Montt". En: BBC Mundo. http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6089000/6089910.stm.
12. BBC Mundo. (2001). "Querrela contra Ríos Montt". En: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1373000/1373885.stm.
13. Schedler, Andreas. (2001). "Comment observer la consolidation démocratique?". En: "Revue Internationale Politique Comparée". Vol.8 No. 2. Pp. 225 – 244.
14. Schedler, Andreas. (1997). "Concepts of democratic consolidation". Meeting of the Latin American Studies Association. Guadalajara México.
15. Schmitter, Philippe. (1998). "The consolidation of political democracy in Southern Europe".
16. Ordaz, Pablo Victoria. (2009). "histórica de la ex guerrilla izquierdista en El Salvador". En: Diario El País de España.
17. Polk, Virginia. (1984). "The U.S. and the Contadora effort for Central American Peace". Heritage Foundation Background No. 372.
18. Przeworski, Adam; Alvarez Michael; Cheibub José Antonio y Limongi, Fernando. (1996). "What makes democracies endure?". En: *Journal of democracy*, 7, No. 1. Pp. 39- 55.
19. Reynoso, Conié. (2006). "Ríos Montt queda fuera del caso del jueves negro". En: Prensa Libre. <http://www.prensalibre.com/pl/2006/enero/31/133557.html>.
20. Torres Rivas, Edelberto. (2002). "Las causas históricas del conflicto y la guerra". En: Documento Especial Radio Nederland XX Aniversario de Esquipulas II <http://www.informarn.nl/especiales/esquipulas2/>.
21. Torres Rivas, Edelberto. (2002). "La democracia como estrategia contra-insurgente". En: Documento Especial Radio Nederland XX Aniversario de Esquipulas II. http://www.informarn.nl/americas/guatemala/esp020808_lademocracia4.html.
22. Torres Rivas, Edelberto. (2007). "Nicaragua: el retorno del sandinismo transfigurado". En: Revista Nueva Sociedad No. 207 enero febrero. http://www.nuso.org/upload/articulos/3401_1.pdf.
23. Villalobos, Joaquín. (2009). "Extinción del fantasma autoritario y desafíos del futuro presidente". En: El Salvador.com. http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_opinion.asp?idCat=6342&idArt=3452975.
24. Yves, Granier. (1970). "Guerre et pouvoir au Salvador". La Presse Universitaire de Laval.



Volumen 6 • N. 1 • Edición Nº 11 • Julio de 2011

Para solicitar un ejemplar en físico o en formato PDF o para confirmar el acuse de recibo de la revista, por favor escribir a:

Escuela Superior de Guerra
 Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales
-CEESDEN-

Carrera 11 No. 102-50 • Teléfono: 6294928
 e-mail: revistaceeseden@esdegue.mil.co
www.esdegue.mil.co

Bogotá - Colombia