

CENTRAL AMERICA: FRAGILE TRANSITION

RACHEL SIEDER (EDITORIA),

MACMILLAN PRESS, LONDRES, 1996.

La situación interna e internacional de América Central constituyó en la década anterior la fuente de uno de los más importantes conflictos regionales, desarrollándose en el claro contexto de la bipolaridad del sistema global. A pesar de la disminución del interés por los sucesos en esta región, después del haberse concluido los acuerdos de paz en Nicaragua y El Salvador, un grupo de investigadores, agrupados alrededor del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres, decidió examinar los procesos de la transición política que se han desarrollado en Centro América desde los principios de los noventa.

La terminación de los conflictos en los países centroamericanos estaba concatenada con una nueva fase de la historia contemporánea de América Central: la reconstrucción democrática. Los países de esta región empezaron a realizar una tarea extraordinaria: la creación de un nuevo orden socio-político estable basado en los procedimientos, instituciones y cultura política democráticos. Aparentemente, este proceso era una de esas olas de democratización, estudiadas tan

apasionadamente por la multitud de los "transitólogos" y "consolidólogos". Sin embargo, tentativas de aplicar la metodología bien conocida y verificada de la transición democrática para investigar los procesos del cambio político y social en Centro América resultaron problemáticas. Tal vez por lo que —como lo señala la editora del libro— la transformación centroamericana más que una transición desde el autoritarismo a la democracia, era básicamente una transición desde la guerra hacia la paz.

La formación de los sistemas políticos y de partidos en Centro América está analizada a través del examen de los comportamientos de los actores claves, tanto internos como externos, respecto a estos sistemas. Como bien lo señala el libro, la ruptura de los sistemas políticos tradicionales por medio de guerras y negociaciones, junto con las transformaciones y reajustes de varias fuerzas políticas y sociales en cada uno de los países centroamericanos, han afectado los sistemas de partidos en la región entera. La prolongada polarización político-social, una de las consecuencias de la crisis de los ochenta, debi-

lita los partidos políticos y dificulta su ajuste a las reglas del orden democrático. Además, la mayoría de los partidos sufre muchas deficiencias de índole estructural interna: la desideologización, el oportunismo institucional, el "canibalismo" interpartidista, el abismo entre las promesas y los hechos políticos. En efecto, los partidos siguen perdiendo credibilidad, lo que contribuye al desencanto democrático.

Según Cerdas Cruz, dos actores específicos han determinado la dinámica de la evolución de los sistemas políticos y la nueva configuración de los sistemas de partidos en los últimos años: los grupos guerrilleros y las fuerzas armadas. La incorporación de los frentes guerrilleros en el Salvador, Guatemala y Nicaragua al esquema constitucional representa el mayor desafío de las transiciones centroamericanas. El ejemplo más notable de una conversión bien exitosa de un movimiento guerrillero a un partido político participante del juego democrático se refiere a la transformación del FMLN que tras tres años de su funcionamiento como partido político logró volverse la segunda fuerza

del país. Por otro lado, el autor destaca el hecho sorprendente de que los militares hayan sido una de las fuerzas más importantes en la promoción y manejo de la transición desde el autoritarismo, en opinión compartida por James Dunkerley y Rachel Sieder. Claro está, los militares no eran filántropos políticos y esta posición "transicionista" no era incondicional. En el Salvador, Honduras y Guatemala las Fuerzas Armadas han extendido el alcance de su poder e influencia, entrando en la esfera de la economía privada y las finanzas, volviéndose una "burguesía armada".

La transición política se presentó en la opinión del cuerpo de los oficiales como un proceso desconcertante. La primacía de la política civil en la resolución de los conflictos armados y en la reestructuración de los sistemas políticos, inclusive en lo que concernía a las Fuerzas Armadas, provocó mucha confusión entre los militares. Varios intentos de inventar y establecer una nueva forma de institucionalización de las Fuerzas Armadas en el contexto de la transición hacia la democracia encontraron la resistencia de los militares siempre que las reformas pusieron en peligro los intereses políticos y económicos vitales para la institución castrense. Es preciso destacar el hecho de que los militares se involucraran masivamente en los años ochenta en el

narcotráfico, aprovechándose del clima general de impunidad de los militares en toda la región. Relacionándolo con las actividades ilícitas de algunos sectores de las Fuerzas Armadas, su participación en las acciones de los escuadrones de la muerte, violación de los derechos humanos, corrupción y fraudes de las finanzas públicas, resulta que la cuestión del control sobre las Fuerzas Armadas se presenta como el mayor dilema de los nuevos gobiernos.

La búsqueda de una nueva posición de los militares en el sistema político de los países centroamericanos se debía a un proceso más amplio: el de la institucionalización de la democracia. Es indudable que la mayoría de los regímenes políticos en Centroamérica puede caracterizarse por democracias no consolidadas o regímenes híbridos. Para consolidar estas "democracias frágiles", es preciso, en la opinión de Ricardo Córdova Macías, terminar y resolver el conflicto intrínseco entre los poderes ejecutivo y legislativo. Los efectos nocivos de este conflicto para la transición y consolidación de la democracia se muestran en los casos de la confrontación de los poderes en Nicaragua o de la crisis institucional en Guatemala después del auto-golpe del Presidente Serrano. El conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo contribuye

directamente a la profunda crisis de la gobernabilidad centroamericana. El autor concluye que la ingobernabilidad resulta ante todo de la falta de capacidad de parte de los principales actores políticos de reconciliar las diferencias existentes y alcanzar un mínimo consenso para llegar a la estabilidad política.

La ingobernabilidad de los estados centroamericanos está ocasionada también por las faltas y deficiencias del poder judicial. El establecimiento del estado de derecho en la repúblicas del Istmo es una tarea extremadamente difícil y complicada, debido a la herencia de las guerras civiles y conflictos armados, las estructuras políticas tradicionales, los mecanismos del poder extraconstitucionales, la cultura política autoritaria. El predominio del poder ejecutivo y los límites de la independencia del poder judicial, la subordinación de los gobiernos civiles a los militares y la tradicional impunidad de las fuerzas armadas y de seguridad en materia de derechos humanos constituyen, según Rachel Sieder y Patrick Costello, los dilemas básicos para la reforma del poder judicial. Su resolución implica una transformación profunda y radical del sistema político y social.

La herencia de la crisis centroamericana de los ochenta se evidencia no sólo en el área socio-política y no afecta exclu-

sivamente las instituciones del Estado. Las consecuencias de la terminación de los conflictos armados se evidenciaron de manera peculiar frente al problema de los refugiados. Como lo señala Diana Pritchard, las repatriaciones masivas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala aparentemente dieron testimonio de la consolidación de la paz regional y simbolizaron el fin del conflicto. Sin embargo, los flujos de la población producían a la vez enormes problemas sociales, económicos y políticos. La estrategia para sobrevivir tanto de los repatriados como los desplazados, combatientes, lisiados de guerra y huérfanos requiere iniciar programas sociales de reintegración y reinserción y ponerlos en marcha de manera efectiva e integral. Entre ellos la reforma agraria parece ser de suma importancia.

El cambio político en América Central resultó también del compromiso diverso y multilateral de los actores extrarregionales. La presencia internacional en la región centroamericana era determinada por la evolución, o a finales de los ochenta la revolución, del sistema global, ante todo por la paulatina erosión del bloque socialista. La búsqueda de una nueva posición de Centroamérica en el mundo después de terminarse la Guerra Fría, que equivale en la práctica a los procesos de pacificación,

transición política y reconstrucción socioeconómica, implicaba la continuación de la presencia extrarregional activa y efectiva. Laurence Whitehead destaca tres elementos esenciales de la dimensión internacional de la co-yuntura centroamericana desde finales de los años ochenta: (1) la inesperada capacidad de los gobiernos centroamericanos de efectuar su propia estrategia regional de la salida de la crisis; (2) la importancia de la situación centroamericana para el balance de los poderes en los Estados Unidos; (3) la medición internacional de los países latinoamericanos (Grupo Contadora), de la Comunidad Europea y de las Naciones Unidas. El capítulo de Stephen Baranyi constituye una interesante contribución al análisis del papel de este último actor en la paz Centroamericana. Evaluando tanto éxitos como fracasos, de las misiones de la ONU en la región entera (ONUCA), en Nicaragua (ONUVEN, CIAV), El Salvador (ONUSAL) y Guatemala (MINUGUA), el autor concluye que a pesar de varios obstáculos de índole organizativa y política, (a veces la aversión hacia las actividades de las misiones), las Naciones Unidas desempeñaron por lo general un papel positivo en el proceso de la pacificación y normalización en la década de los ochenta.

La transición de la guerra a la paz en América Central resultó ser un proceso extremadamente

difícil, complejo y desafiador, al requerir que los actores en la región mostraran capacidades de negociación, compromiso y consecuencia en la efectiva realización de los acuerdos pacíficos en el plano tanto interno como regional. La imagen de la "frágil transición" esbozada por los autores de este libro con base en el análisis profundo, objetivo y juicioso de los principales aspectos de la situación sociopolítica en la región permite expresar un también "frágil" optimismo. La transición política ha producido en los últimos años una serie de cambios y reformas irreversibles que, al parecer, contribuyen a una normalización, estabilización y consolidación de las estructuras democráticas en los países de la región. Sin embargo, América Central sólo ahora comienza su arduo camino hacia un régimen democrático eficiente y estable. Hay una serie de barreras estructurales que ponen en duda el éxito de varias reformas. Es por ello que la co-yuntura centroamericana merece una observación atenta y constante.

ARTUR GRUSZCZAK,
político, Instituto de
Ciencias Políticas,
Universidad Jaguella,
Cracovia, Polonia