

El caos democrático

Edelberto Torres-Rivas

Edelberto Torres-Rivas: sociólogo centroamericano, nacido en Guatemala. Profesor en el Instituto de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Su última publicación: *El tamaño de nuestra democracia*, Istmo, San Salvador, 1995.

Palabras clave: transición democrática, gobernabilidad, desarrollo, América.

Resumen:

A juzgar por lo que sucede en estos años 90, la paradoja que experimentamos en Centroamérica es que lo opuesto al desorden del autoritarismo es una modalidad desconocida de desorden democrático. Así lo comprueban las diversas formas de ingobernabilidad de la región, siempre que no se caiga en la simplicidad de usar el término gobernabilidad como sinónimo de la capacidad administrativa para gobernar –como si fuera un mero atributo técnico de gobierno. La ingobernabilidad se trata de una calidad específica de relaciones entre el Estado y la sociedad, en el marco del desarrollo y la democracia.

La verdadera alternativa de América Latina está entre el caos y una disminución de las desigualdades sociales, sin la cual la búsqueda indispensable de la competitividad económica conduce, también, al caos. Alain Touraine

Hay que recordar que los regímenes autoritarios, caracterizados por la ausencia de legitimidad en sus relaciones con la sociedad y en la constitución misma de su poder, alimentaron el desorden. La dictadura militar fue siempre una modalidad de desorden político y social. La protesta social que desembocó en la guerra de la década de los 80, es la expresión mayúscula de la alteración del orden político. Tanto la represión estatal, que utilizó todos los recursos disponibles de violencia política, como la respuesta popular que también se valió de algunos de ellos para defenderse, subvirtieron las normas establecidas para la convivencia social. *La condición necesaria la puso la alianza oligárquico-militar.*

Todos los caminos conducen al desorden

En general, no hay nada más subversivo desde el punto de vista intelectual que el encuentro del pasado con la modernidad. La crítica del atraso en la óptica dura de la inteligencia crítica, urgiendo el cambio, produjo la crítica radical del sistema, y de ahí, el paso siguiente fue la negación violenta del mismo, la guerra. *La condición suficiente la puso la dinámica final de la protesta popular.* En esta etapa posbélica, aún sin asumir todavía plenamente sus lecciones, el enfrentamiento

cambia de frente y aparece en un escenario que se define desde lo político. Es un escenario distinto porque los temas, *a fortiori*, son la reconciliación, la paz, la democracia electoral.

El atraso político y el difuso autoritarismo social, que alimenta todos los días ciertas formas de poder dictatorial, están enfrentados al proyecto democrático. Este, como posibilidad racional, constituye una ruptura histórica, porque el orden democrático es un modo legítimo de ordenar relaciones políticas entre todos y con el consentimiento de todos. La tarea es difícil, las voluntades que el autoritarismo social reproduce día a día no se ajustan ni rápida ni fácilmente. Tiene raíces vigorosas que no se extirpan por un acto de la voluntad.

En el espacio que separa tales pretensiones aparecen nuevos factores de inestabilidad. La fuerza de las malas experiencias de la política patrimonial, las herencias de la discriminación social, del privilegio del apellido y de la arbitrariedad, deben ser rechazadas *in toto* si se está del lado del cambio; pero aún son débiles las fuerzas que lo proponen porque de este lado de la acera sólo hay convicciones, entusiasmos y esperanzas. Una suma de inexperiencias lo suficientemente expresivas como para alimentar el caos.

En la coyuntura centroamericana aparece otro componente aún más disruptivo, también resultado del desencuentro reiterado durante la historia reciente, entre el pasado –el subdesarrollo– y el presente –los derechos políticos. Las dictaduras militares no resolvieron el problema de la pobreza. Nunca lo intentaron, aunque pudieron castigar permanentemente la protesta que ella origina. En parte, por eso fueron dictaduras. Con el fin de éstas y la guerra, entramos en una nueva fase de nuestra historia.

La revolución conservadora

En Centroamérica están ocurriendo cambios importantes en todas las dimensiones de la sociedad. Son cambios cualitativos, no previstos la mayoría, pero inscriptos en el sentido profundo en que marchan las sociedades del continente: la dinámica de la globalización, el reordenamiento del mercado mundial. Pero además, los cambios específicos que indujo o provoca la crisis de largos años en la región. El fin de los conflictos no está conduciendo a una restauración reaccionaria sino a una renovación de la sociedad difícil de calificar.

No lo es en la dirección por la que las fuerzas revolucionarias lucharon y murieron, pero tampoco tiene un sentido reaccionario. No hay un regreso al pasado. Experimentamos por todos lados los efectos de una *revolución conservadora*¹ –que no es una contrarrevolución, porque tiene como referente la modernidad–, asumida como una renovación del ciclo económico apoyada en un mercado totalmente abierto y los agentes económicos y políticos dominantes, en una

¹ La expresión puede no ser la más feliz, pero pregona cambios a fondo, que ocurren aunque obviamente no se procesen a través de métodos revolucionarios.

reclasificación social. Todo ello está penetrado por otra ideología, la del desarrollo tecnológico en un espacio liberado, con sus valores de productividad, tecnología de punta, alta gerencia, libre competencia, interdependencia financiera y tecnológica, cultura cosmopolita, informática.

La economía se mueve en un ámbito contradictorio que oscila entre los efectos de una dinámica globalizante cuyo mayor rasgo es, de nuevo, una modalidad de interdependencia asimétrica, por un lado; y un movimiento hacia la integración de grandes bloques comerciales, defensivos y en competencia total, por el otro. En todo caso, de los muchos efectos visibles hay que precisar, ante todo, una sensible «reforma» del Estado por el lado de los recortes a su soberanía, en el trazo de políticas sociales, en la toma de decisiones de inversión y crédito, pero sobre todo en lo relativo a la moneda, los tipos de cambio, los intereses del capital, etc. El Estado no tiene alternativas frente al manejo de ciertas variables macroeconómicas. Aspectos claves de la política económica son trazados por organismos financieros internacionales, los movimientos bursátiles por las las instancias decisoras de la gran empresa transnacional.

El realismo del mercado se traslada a la política. Los militares se recluyeron en los cuarteles, ciertamente, pero salieron del palacio de gobierno por decisión propia, condicionando así los procesos democráticos. Y aunque el contradictorio clima de la pacificación les afecta como guerreros, no lo hace en cuanto policías, función que quieren retener. La violencia del narcotráfico y la extendida inseguridad ciudadana parecieran darles la razón. Un movimiento que también tiene origen externo puja por la reducción del tamaño de la institución y sobre todo del gasto militar, sin que se proponga, por ahora, la atrofia del órgano mismo por falta de función.

Esta es una encrucijada marcada por la dinámica de la notoria revolución conservadora. También se la verifica frente a los resultados de la democracia electoral, que finalmente aparece como el moderno y funcional instrumento para administrar las nuevas exigencias del mercado, la sociedad y el poder político. La democracia electoral abrió paso para que la derecha desleal rectificara su pasado². Partidos, programas y líderes de la derecha gobiernan la región. Las fuerzas de izquierda no tienen ninguna opción, ni aún aquellas que animadas por una sana voluntad de rectificación, llegan a practicar el travestismo ideológico. En

² La derecha política es casi la misma que la derecha económica. Numerosos empresarios salvadoreños fueron «escuadroneros», denunciados incluso por *The New York Times*, que reprodujo informes secretos de la CIA. Varios empresarios guatemaltecos –mejor omitir nombres– financiaron el asesinato de dirigentes sindicales que operaban en sus empresas. Políticos, abogados, periodistas de derecha, etc., estuvieron siempre con los golpistas militares, a quienes apoyaron ayudando a redactar constituciones o a difundir mentiras. *¿Qué hace hoy día la derecha desleal frente al reto democrático?* Hacen política, compiten entre sí, olvidan en el juego de poder los horrores de los 80, que contribuyeron con igual entusiasmo a definir. El término es de E. Baloyra que lo usa con otra intención, en *El Salvador en transición*, UCA, San Salvador, 1984, p. 148.

la lucha por el poder, no valen mañas. Esto mismo vale la pena recordarlo frente a la retórica democrática de la derecha desleal.

Empieza a producirse una errática tendencia a la disminución de la violencia y de la violación de los derechos humanos. Se siguen produciendo, pero ahora la denuncia aumenta y es mayor la posibilidad de que disminuya la impunidad de la alta delincuencia oficial, con soluciones tipo «chivo expiatorio» (un oficial de alta graduación, cuyos crímenes son imposibles de ocultar, es condenado). De endémica parece volverse residual. *La democracia política restituye el valor simbólico y práctico de los derechos humanos de segunda generación*, los derechos sociales, políticos y culturales. Guatemala es una perversa excepción.

Los efectos derivados de todo esto alimentan la tensión bien conocida, y analizada en numerosos ensayos críticos, entre democracia política y malestar social. Se trata, literalmente, de una encrucijada, porque los cambios económicos se cruzan con los procesos de pacificación, con una reclasificación social, en una coyuntura que alimenta una modesta voluntad democratizadora. Todo junto y al mismo tiempo, disperso. Algunos elementos de este cambio estructural y paralelamente cultural, aparecen en aspectos como los siguientes:

Los componentes del modelo económico. Se plantea la urgencia de retomar el crecimiento económico, después de la doble parálisis provocada por la crisis política y el desorden financiero/comercial internacional. Está en camino la construcción de un nuevo modelo de desarrollo basado en otra manera de participar en el mercado mundial: otros bienes y servicios transables. Varias son las medidas tomadas. Primero, la liberalización de los precios internos; segunda, reducción del déficit fiscal a cualquier costo, que incluye disminución del gasto social e incremento de los impuestos al consumo; en tercer lugar reducir el déficit comercial sin dejar de pagar la deuda externa³; y, finalmente, una política monetaria con base en el control del crédito interno y la liberación de las tasas de interés.

Este conjunto de medidas, aplicadas con buenos o malos modales, según la sensibilidad de la cohorte gubernamental y en el seno de la peor crisis política, significaron la plena libertad de mercado y la limitación de la intervención estatal. Resta decir que no ha habido un éxito parejo en los resultados, ni en los distintos aspectos ni en los diversos países. Las dificultades derivan tanto de la naturaleza de las medidas instrumentadas, del contexto o tradición socioeconómicos del país y de la falta de habilidad o incompetencia de los expertos.

Las medidas de estabilización económica son de naturaleza política y originan una profunda modificación en la distribución del poder político, en el interior de los

³ Como este no es un informe económico, resulta inútil el exceso de datos estadísticos. Para percibir la cuantía de la deuda externa de Centroamérica júzguese que en 1980, la deuda global por habitante era de 423 dólares y en 1992 fue de 848 dólares. En esos años, la deuda se duplicó, a pesar de que en ese período la región desembolsó 23.286 millones de dólares.

grupos sociales nacionales y regionales y en el Estado mismo. Es una redistribución social del poder, como ocurre con todo cambio sostenido y cuyos efectos se perciben sin experimentar, de inmediato, sus consecuencias. Las políticas de ajuste refuerzan esa tendencia, con el desmantelamiento proteccionista de largos años, sin que los esfuerzos para que la región pueda tener un arancel común, hayan sido exitosos. Priva un total desorden, sobre todo por las decisiones de Guatemala y Costa Rica de elevarlos y las amenazas de El Salvador, de abatirlos.

La principal finalidad del ajuste es redefinir el carácter agroexportador de la región, no sustituirlo: la política de sustitución de exportaciones persigue la búsqueda de viejos y nuevos mercados con viejos y nuevos productos, especialmente los que con jerga insípida se denominan «no tradicionales»⁴. Lo no tradicional en Centroamérica sería lo industrial. Finalmente, el último componente del ajuste es devolver al sector privado empresas productivas o servicios donde el Estado funcione con pérdidas o sin eficiencia. En este aspecto, salvo en Costa Rica, se trataría de una *privatización de lo nacional-estatal*, pues al Estado sólo le quedan los servicios de salud, educación, aduanas, agua, luz eléctrica (parcialmente), y comunicaciones.

«Restituir» al mercado sus funciones reguladores junto a una total apertura comercial, sin precedentes, constituyen una *autorreforma* que un sector de la burguesía le impone al resto de la clase económicamente dominante, y al conjunto de la sociedad. El libre comercio con el exterior promovido por el Estado, hoy día gobernado sin interpósita mano, directamente por un sector del gran empresariado, divide, discrimina y perjudica a una capa de empresarios medios y pequeños. Redistribuye políticamente las condiciones de la acumulación y el destino de la ganancia nacional e internacional.

Tómese nota que se trata también de una metamorfosis cultural –e ideológica en un sentido fuerte–, pues los grandes propietarios han renunciado a los privilegios y a las protecciones de antaño. Han aceptado, no se atina a saber si de mal grado, las reglas de la competencia libre; han hecho, finalmente, su ingreso en el mercado. En parte sucede hoy porque, como nunca antes, tienen el pleno control del Estado –no sólo del gobierno, que ahora rigen.

Es evidente, a raíz de la verdadera contrarreforma que inició el gobierno de Violeta de Chamorro, en Nicaragua, y de Alfredo Cristiani, en El Salvador, que los beneficiarios directos de la revolución conservadora son los dueños del capital financiero, nacionales y extranjeros. Forman desde hace tiempo el núcleo duro de la burguesía empresarial, pero la autorreforma que con inspiración tardoliberal vienen aplicando, se adelanta en provecho directo, inmediato y visible de los

⁴ Se han hecho avances significativos en la producción de flores, semillas ornamentales, frutas, «frutos» del mar, etc. Para 1995, El Salvador tenía un 18% de exportaciones no tradicionales, Guatemala, Honduras y Nicaragua un 21% y Costa Rica un 44%; cf. J.G. Salazar: «Las expectativas económicas y financieras de Centroamérica para 1995» en *Panorama Centroamericano* N° 101, 1995, Guatemala, p.6.

dueños del capital de inversión y préstamo, los banqueros, los financistas, los que controlan los mecanismos especulativos del dinero.

No puede obviarse a los empresarios del sector importador, los grandes comerciantes intermediarios, ahora mimados por una demanda libre de barreras defensivas, donde se engolosina la clase media. Y finalmente, también, el reducido grupo de exportadores de productos «no tradicionales», extranjeros o de nacionalidad dudosa. Aunque declinante y sin opciones, el café mantiene aún una importancia estratégica, así como el banano y los otros productos históricos.

El libre mercado no lo soportan todos. Como en el pasado, tampoco todos pueden tener el apoyo del Estado. Así como la oligarquía se caracterizó políticamente por la naturaleza de sus conflictos, la burguesía emergente tiene los suyos. El control del gobierno y el uso desproporcionado de los mecanismos de la corrupción, que la sabiduría del negocio privado estimula, dividen de mala manera a ganadores y perdedores en la competencia libre que todos aplauden.

La dinámica de la reclasificación social. Las medidas desreguladoras, desestatizadoras y aperturistas que el Estado promueve, a tono con lo que sucede en el orbe capitalista, no han terminado ni han producido aún todos los efectos pertinentes. En ciencias sociales se conoce por efectos pertinentes aquellos resultados implícitos que forman parte de un proceso histórico y que se identifican sólo en el mediano o largo plazo.

En Centroamérica aún están por producirse los reacomodos difíciles, residuales, y las luchas correspondientes en el interior de los grupos económicamente dominantes. La primera consecuencia importante es el *fin de la oligarquía*, que como sus congéneres sudamericanos tuvo primero una muerte política. En este resultado inciden los efectos de varios factores combinados. Uno remite a la guerra civil, que se movió y justificó como un movimiento antioligárquico, como una movilización campesina violenta para ordenar de otra manera los poderes productivos sobre el suelo. Otro son las políticas de modernización económica, la liberalización del mercado y los efectos diferenciadores que introduce entre los grupos dominantes. Finalmente, aunque *sui generis*, la democratización electoral también tiene efectos socioeconómicos, pues debilita todos los mecanismos de la dominación de los señores de la tierra.

A la oligarquía centroamericana le habíamos pronosticado una suerte mejor⁵. No la desaparición política sino su *metempsicosis* merced a la cual el alma oligárquica transmigra a otros cuerpos más o menos perfectos, los financieros/especuladores –según los merecimientos alcanzados en la existencia anterior. No existen los suficientes estudios específicos para comprobar una relación filial entre el capital

⁵ E. Torres-Rivas, «... Lo cierto es que la crisis de la oligarquía es la transición contradictoria a una fase burguesa más depurada ... un interregno difícil y contradictorio ... por la persistencia de una estructura ideológica y política que para no morir, cambia de ropaje...» («Sobre la teoría de las dos crisis en Centroamérica» en *Centroamérica, la democracia posible*, Educa-Flacso, San José, 1987, pp. 30 y 38). ¿La oligarquía revivió en un cuerpo burgués?

agrario cafetalero, el comercial y el que ahora lucra con la especulación, las importaciones o la manufactura. Sospechamos que la respuesta se encuentra en los grupos familiares, multifuncionales.

En las nuevas condiciones del desarrollo, se producen en otras clases procesos de reclasificación social, que perfilan nuevas modalidades de estratificación y movilidad sociales. Las causas no se encuentran solamente en la desprotección estatal creciente para los más débiles. Asistimos silenciosamente a la bancarrota de numerosos medianos empresarios y al fin de la retórica caritativa hacia la microempresa –que por lo demás, que se conozca, nunca convirtió a un informal en un gran empresario: el mito del *self made man* que televisión de por medio proclamó Hernando De Soto en *El otro sendero* a un gran público que nunca leyó su libro.

Más como resultado del conflicto y la guerra que de la llamada «agricultura de cambio» orientada a generar nuevos rubros de exportación, se viene produciendo una descampesinización de la sociedad rural, con los rasgos siguientes: disminución de la población rural en general, disminución relativa de la PEA agrícola, debilitamiento de las agriculturas campesinas, traslado de la producción de granos básicos desde el minifundio a otras empresas, fortalecimiento regional de medianos campesinos. La reforma agraria de El Salvador y Nicaragua, más extendida la primera, pero más profunda la segunda, han introducido cambios en las tendencias tradicionales que todavía no se conocen con exactitud.

Todos estos signos acompañaron el crecimiento industrial-urbano en el pasado. Ahora, es una contramodernización porque forma parte de un empobrecimiento brutal de la población agrícola y una ruralización de los centros urbanos, incluyendo las ciudades capitales. Esta reclasificación social no corresponde a un plan modernizador sino a los efectos perversos de la violencia. El campesino que se traslada a la ciudad, queda a caballo entre la comunidad que dejó y cuya cultura lo retiene, y la ciudad que lo acoge y lo rechaza.

Y en el interior de las clases populares se acentúan los procesos ya perfilados de diferenciación social con base en la incorporación al trabajo productivo y asalariado en el sector capitalista de la economía, y en la informalización de los trabajadores por cuenta propia, en un océano de sub y desocupación urbana. Los sectores populares, así llamados a costa de una imprecisión terminológica tradicional, forman ahora más que antes una estructura muy heterogénea, con escasa movilidad ocupacional y aún menos movilidad ascendente.

Pero lo anterior se produce en un escenario regional en el que la pobreza persiste y adquiere una dinámica de crecimiento hasta ahora indetenible. Ahora deja de ser marginal y coyuntural, como se la percibió en la inmediata posguerra; se profundiza, se amplía y se convierte en elemento constitutivo de la estructura. El mercado de trabajo deja espacios cada vez más grandes para el crecimiento de la economía informal, que resulta la forma moderna de ajuste laboral. Se dice moderna, porque se produce en un contexto de modernización capitalista.

Los nuevos valores del desarrollo asumen la realidad de la pobreza como un dato más de la economía; y en el juego de que «todo vale», la burguesía se desentiende del problema, salvo en su dimensión retórica. Como en otras muchas cosas, desde el exterior se promueve la conciencia de la pobreza. En el mismo plano, pero ciento ochenta grados distante –con ánimo ético–, aparece la noción del desarrollo humano proclamada por los expertos del PNUD, como estrategia de cambio que implicaría, de ser efectivamente aplicada por el empresariado, una profunda revolución ideológica y cultural⁶.

Finalmente, los «ajustes en la sociedad» son más ciertos pero un tanto imprevisibles entre los heterogéneos y numerosos grupos medios, porque la construcción del modelo económico debilita muchas de las fuentes desde las cuales la clase media construyó su posición, en el filo de la navaja. No falló la teoría al establecer hace tiempo el carácter precario de los grupos intermedios: unos pocos, los propietarios de algo, en tránsito de acumular a cualquier precio y, eventualmente, ascender. La mayoría, los asalariados, al borde permanente del abismo, valiéndose de diversos recursos para no descender.

La apertura hacia el mercado total erosiona el *estatus medio*, porque el empleo privado, el consumo suntuario, la segmentación educativa, los impuestos como el IVA, el debilitamiento de los servicios públicos, etc., todo conspira contra los símbolos que califican esa posición. El polo estatal, haciendo todo lo contrario (empleo público, consumo de masas, educación gratuita, impuestos a la renta, seguridad social, etc.) ayudó directamente a la formación de sectores medios. Con su concurso ocupó desde la segunda posguerra un buen lugar bajo el sol de los hábitos de consumo, de cultura social. Ahora, desprotegidos directa e indirectamente, muchos caen en la categoría de *nuevos pobres*, la tragedia del que tiene «su casita» y algo de educación pero se quedó sin ingresos, etc. Estas nociones deben ser tomadas como supuestos de un análisis que espera su ratificación empírica, pero tienen la fuerza de la inducción que se apoya en la historia y la deducción que viene de la teoría. No es un problema de convicciones, que quede claro.

Los efectos conservadores de la democracia política. La utilización de la democracia/instrumento, ciertas modalidades de democracia política reducidas al sufragio libre, han resultado un inevitable ingrediente para la superación de la crisis. Forman el aspecto político/cultural de la revolución conservadora. Pero en esto no puede haber perplejidad alguna. Elecciones sin fraude en el clima de una ola conservadora mundial sólo puede producir ganancias para los partidos de la derecha. Es ejemplar la lección histórica acerca de la constitución de ARENA y del porqué de sus victorias en El Salvador. En tres de los países de la región, se trata,

⁶ Sabemos que la prédica del desarrollo humano, que produjo cuatro informes transgresores en la lógica de las exclusiones sociales, ha sido ya prohibida oficialmente por el PNUD. Mejor dicho, una decisión de Naciones Unidas ha cancelado la serie de estudios anuales que constituyen una notable contribución al análisis de la pobreza, la inseguridad, la condición femenina, el militarismo, todo ello vinculado al tema genérico del desarrollo humano.

sin más, del establecimiento de una rutina electoral que en una década transfirió el control *legal y legítimo* del gobierno a partidos o grupos conservadores.

En estas condiciones, ¿por qué la burguesía centroamericana no podría vestir el traje de la democracia política? No se va más allá, ciertamente, pero ya el *intercourse* electoral ha resultado satisfactorio como mecanismo de legitimación de una nueva cohorte político-empresarial. No está dicha la última palabra en Centroamérica, acerca de si la democracia política es la modalidad que más conviene a las nuevas exigencias de la acumulación. Se está en los prolegómenos pero ya se producen, desafortunadamente, efectos negativos que adelante se analizan. Sin embargo, todo parece indicar que con el descrédito de las dictaduras militares, éste es el momento democrático para las burguesías de la región. ¿Podrá la derecha centroamericana, con las credenciales autoritarias que todavía exhibe, construir la democracia política?

Proponiendo el problema en una perspectiva de largo plazo, recordemos solamente que Schumpeter postuló una tensión histórica inevitable entre el capitalismo y la democracia. El capitalismo original tiene veleidades socialmente democratizantes por el principio igualitario y libre que se le adjudica al mercado. Por su naturaleza, el mercado supone, *ceteris paribus*, una igualdad de todos sus participantes. Tal vez no sea ésta la razón última en nuestro caso, pues la pobreza es su resultado directo. Pero en esta encrucijada cultural, apoyarse en el mercado libre e igualitario requiere de una retórica participatoria en lo político. Es adoptar una mínima y transitoria congruencia.

La revolución conservadora tiene, pues, una dimensión político-institucional que no puede desestimarse. Hemos arribado por la vía de la guerra y la crisis, contradictoriamente, a la edad adulta del sufragio libre y abierto. La democracia electoral resulta funcional para el restablecimiento del orden político por varias razones muy obvias y reiteradas en todos los trabajos que se ocupan del tema. Repitémoslas rápidamente: la población en general se hartó del desorden y de las carencias mínimas que producen la guerra y la crisis; el estancamiento económico, que tuvo otras causas, se vio estimulado por la inseguridad radical que el conflicto alimenta; los ejércitos renunciaron al ejercicio administrativo del gobierno, no se sabe si por su inhabilidad para administrar la crisis o su incompetencia para ganar la guerra; el clima internacional era exigente en cuanto al advenimiento de la democracia *tout court*. Surge la pregunta acerca de las razones por las cuales, en el momento de una reclasificación social a fondo como está ocurriendo en esta región, como resultado de la guerra y la crisis, las relaciones políticas adquieren una tonalidad democratizadora. ¿Es sólo un cambio de piel?

Sin embargo, la razón más importante es que en las condiciones sociales y políticas de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, ninguna fuerza popular podía ganar, incluido el sandinismo. Convocados a la competencia electoral, las mejores opciones las tuvieron desde el inicio las fuerzas de la derecha. Los resultados electorales han ratificado esa certidumbre. Si la democracia electoral no ofrece

riesgos de desborde y además permite acceder legítimamente al gobierno, entonces las elecciones les resultan un buen instrumento. *No hay fuerza popular, radical, de izquierda hoy día en Centroamérica capaz de ganar una elección.* Las amenazas de la participación política son mínimas porque no hay programas de ruptura. Entonces, bienvenida la democracia electoral; así será por algún tiempo más.

Las manifestaciones del caos

Hay una radical diferencia entre el desorden de las dictaduras y el que ocurre bajo gobiernos democráticos. En aquéllas, es la falta de libertades lo que ocasiona la protesta; en éstos, es la garantía de su respeto lo que la facilita. Bajo un gobierno autoritario no hay movilización social ni debate público, porque son riesgos que debilitan el poder. Se busca el silencio y la inmovilidad, definidos como dimensiones del orden. El rasgo más señalado de lo autoritario no es la violencia sino su incapacidad para dialogar, para negociar, para tolerar la oposición.

Justamente el carácter autoritario del poder se reconoce cuando aparece la calidad de la respuesta represiva. El poder militar exhibe *prima facie* una desmesurada capacidad de violencia para silenciar. La participación social, por contradictoria que sea y la formación de una opinión pública seguramente conflictiva, ponen a prueba, pero ratifican, la calidad consensual y legítima del gobierno democrático. Pero sobre todo, la posibilidad cierta de negociar. La transacción política entre los que gobiernan y la oposición, entre contendientes, sólo es posible en la democracia. Ciertamente, las concertaciones a veces desordenan; se pactan y rompen alianzas, sentarse a negociar es empezar a ceder, pero es un recurso para superar el caos. Y es un acto democrático negociar el desorden.

En efecto, un gobierno con esta calificación, debe ser capaz de mantener el orden con un aceptable nivel de legitimación, pues estos son los riesgos de la democracia política. El tema de la gobernabilidad es asumido en una perspectiva esencialmente contradictoria, la de fomentar la participación social, pero manteniendo el orden político. O viceversa, asegurando los derechos políticos se promueve el desorden, pero respetándolos se asegura la democracia. Al salirse de este círculo virtuoso, se plantea el problema de la gobernabilidad democrática. El mismo ha sido rebasado de diversas maneras en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Damos a continuación algunos elementos de esta situación.

La violencia despolitizada. Una de las formas más expresivas del desorden en varias sociedades de la región viene de las diversas manifestaciones violentas de guerreros que no quieren el reposo porque son víctimas, en los límites de la subjetividad, de un *heroísmo sin gratificación*. Decenas de jóvenes hicieron la guerra a la espera de recompensas ciertas. Los desmovilizados de la «contra» nicaragüense, los ex-soldados sandinistas, la tropa salvadoreña dada de baja como resultado de los Acuerdos de Paz, que también incluye a ex-guerrilleros del FMLN retirados, forman un grupo homogéneo que se define por la negativa: son

ex-campesinos, fueron jóvenes, carecieron de oportunidad para alguna calificación profesional. Son el resultado humano de la negación del sistema, que defendieron/amenazaron y que ahora no los puede incorporar. Constituyen, a contrapelo de sus derechos, un factor de desorden reiterado.

Las acciones militares que se producen en diversos momentos y regiones en Nicaragua, donde participan grupos desmovilizados que antaño pelearon entre sí, a los que el folklore popular calificó finalmente como *revueltos*, son una manifestación de descontento profundo que se mueve en el interior del espacio democrático. No niegan el sistema sino que piden su incorporación al mismo utilizando una violencia *prosaica*, pero desestabilizadora.

Los desmovilizados de los conflictos nacionales, son actores sociales producto de un acuerdo político, que se definen como sujetos cuyos derechos han sido violados⁷ y cuya movilización pone a prueba los límites democráticos del gobierno. Bastaría recordar, entre decenas de hechos parecidos, dos episodios ominosos. La captura de Estelí por *Pedrito el hondureño*; en febrero de 1994, el Ejército Popular Sandinista masacró a un grupo de ex-compañeros que con actos ilegales reclamaban la tierra y los créditos que el gobierno Chamorro no cumplió en dárselos. O la matanza de la Marañososa, un año después, donde un grupo de *recontras* asesinó a unos doce soldados y oficiales del EPS, en un oscuro episodio que no se ha podido aclarar. Son hechos frecuentes en el medio rural, en antiguas zonas de conflicto; vale decir, nuevas sangrías sobre heridas que no alcanzan a cicatrizar.

Lo que ocurre en El Salvador tiene una textura similar en la forma, pues las causas de la protesta se producen como reacción a las dificultades reales del proceso de reinserción a la vida civil. Como se trata de ex-militares, su descontento no adopta la forma de la protesta cívica sino que conduce también a modalidades de comando urbano sin sentido alguno, una forma de *violencia despolitizada*. En la ciudad de San Salvador y con alto grado de organicidad, se han producido en las calles manifestaciones de violencia, la mayor de las cuales ocurrió en marzo de 1995 en ocasión de la visita del jefe de gobierno español, Felipe González. O cuando se apoderaron del edificio del organismo legislativo. Una práctica que han amenazado con continuar hasta que la propia sociedad les permita dejar de ser ex-soldados.

Lo que sucede en Nicaragua y El Salvador ocurrirá de manera aún más previsible en Guatemala, no tanto por la desmovilización de las fuerzas guerrilleras, pequeñas en número, sino por la desmilitarización de importantes sectores civiles paramilitares, que hoy día realizan funciones de orden y control militar. Ya han sido «desarticulados» más de 25.000 comisionados militares, que eran civiles

⁷ Sobre este tema ha reflexionado creativamente Gilles Bataillon, cf. «Contras y recontras nicaragüenses: reflexiones sobre la acción armada y la constitución de actores político-militares» en AAVV: *Centroamérica entre democracia y desorganización, análisis de los actores y de los sistemas de acción en los años 1990*, FLACSO-Guatemala / CEMCA, México - Guatemala, 1994.

ejerciendo funciones de policía e inteligencia. Después de doce años de existencia, las patrullas campesinas, llamadas de autodefensa civil, han alcanzado en algunas regiones un imprevisible grado de institucionalidad. Son más de medio millón de campesinos, muchos de los cuales ya viven de esa semiinstitucionalidad que habrá de terminar. Hay que decir que junto a los «comisionados militares» constituyen hoy día la mayor fuente de violación a los derechos humanos. Se han convertido en un verdadero semillero de asesinos, torturadores, delatores de sus propias etnias⁸. En el interior de la democracia política que se intenta construir en Guatemala, la acción de las patrullas campesinas origina la mayor cantidad de desorden, inestabilidad, inseguridad y miedo. Formas conspicuas del caos político que la democracia electoral no puede impedir.

La normalización de la legalidad. Uno de los resultados más funestos de la crisis política y la guerra del conflicto centroamericano, fue la ruptura de la legalidad vigente. Las obvias dificultades para la normalización de la vida civil y social, la reconstrucción del tejido social, constituyen otro factor de desorden y anomia, que se refleja en la apatía electoral, el retraimiento para la participación pública, la desconfianza frente a las Instituciones, el miedo a la política y sus ámbitos, etc. Esto es especialmente visible en el medio rural, que sufrió las peores desgarraduras de la sangrienta relación hermanos/enemigos.

El tejido social está compuesto por las relaciones interpersonales, que en la comunidad rural adoptan formas de reciprocidad, ayuda mutua, trabajo común; o, en todo caso, relaciones calificadas como previsibles en ocasión del trabajo, la ceremonia religiosa, las fiestas locales, la vida familiar, etc. La violencia y la guerra rasgaron esas relaciones, en cuyos intersticios se alojó la desconfianza y el miedo.

Es cierto que existen regiones rurales donde la presencia estatal y la legalidad del poder siempre fueron débiles o prácticamente inexistentes, pero la violencia, la guerra y la pobreza la acrecentaron aún más en importantes zonas de Guatemala, El Salvador o Nicaragua. Durante los años de la crisis, lo que privó fue una ausencia casi total de respeto a las reglas propias de la vida civilizada. La guerra civil, en sí misma y en su desarrollo, es una negación del derecho.

El resultado ha sido la persistencia de rutinas violentas por parte de los agentes del Estado, o la decisión de hacerse justicia por mano propia, y una impunidad que corroe la confianza pública. Estos efectos son mayores entre la población más desvalida, donde siempre hubo una incapacidad grupal para el reclamo legítimo, acompañada de una falencia institucional para atenderlos. Se constituyó *un síndrome de ilegalidad*, que tiene que ver con la débil presencia del Estado en la periferia de la sociedad. Esa debilidad, que a veces es carencia total de condiciones, da oportunidades para que surjan poderes locales arbitrarios, ilegales y se generalice un irrespeto a las leyes nacionales y a los derechos humanos.

⁸ Informe Anual de la Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala, 1995, y especialmente The Robert F. Kennedy Memorial Center for Human Rights: *Persecution by proxy: the Civil Patrols in Guatemala*, Nueva York, 1993.

Por la peculiar experiencia del pasado reciente, casi no hay aspecto de la vida pública en la región donde no aparezca algún fenómeno, conducta, resultado, que no esté relacionado con los derechos humanos. Y estos constituyen aún la piedra de toque del orden democrático; por lo menos, mientras no se profundicen las condiciones en que la ciudadanía política se ejerce. Se ha meditado ¿qué significado puede tener para la ciudadanía recién incorporada, el irrespeto a los derechos humanos en una democracia política?

La judicialización del conflicto. La utilización reiterada y abusiva de la ley termina por ser una manera perversa de introducir el desorden. La inflación de lo jurídico en el ámbito de la vida pública constituye *stricto sensu*, un fenómeno exactamente opuesto al que se menciona en el punto anterior, que llamamos el síndrome de la ilegalidad. Este, expresa la distancia cultural y política que separa los mundos rural y urbano. Pero la judicialización del conflicto es un fenómeno, al contrario del anterior, que sólo ocurre en la ciudad capital, en los foros especializados como el poder legislativo, la cúpula judicial, en los bufetes distinguidos, es decir, en el interior de la sociedad política donde los juristas interpretan y retuercen la ley, respetándola a su mejor manera. La hermenéutica jurídica, en público, sustituye la componenda política de pasillo, pero su exceso contribuye a introducir incertidumbres difíciles de resolver en el corto plazo.

Júzguese, por ejemplo, los ocho recursos de apelación y constitucionalidad introducidos por políticos y abogados a fin de paralizar la celebración de las elecciones en febrero de 1994 en Guatemala. La vida política estuvo a punto de quedar en una situación de ilegalidad desde la cúpula, como resultado del enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo, al que se sumó el poder judicial. De no haberse resuelto a tiempo el último de los recursos, el país habría tenido o dos cuerpos legislativos o ninguno. La elección del presidente de la Corte Suprema de Justicia, en El Salvador, como resultado de componendas y transacciones interpartidarias, demoró más de dos meses a comienzos de 1995 y mantuvo a la administración de justicia en una culpable situación de parálisis y acefalía.

El conflicto político que desgarró las posibilidades democráticas de Nicaragua entre los poderes ejecutivo y legislativo, mantuvo durante medio año y un poco más la vigencia (sic) de dos constituciones, la de 1987 y la que una rotunda mayoría modificó sustancialmente en noviembre de 1994. Si se reconocen dos, por las facciones en pugna, significa que no tienen ninguna. En el embrollo entró también el Poder Judicial. Sus decisiones no tienen valor legal. Los tres poderes continuaron, paralelamente, ejecutando actos cuya jurisdicción ha cambiado, introduciendo a la vida política de una sociedad paralizada económicamente, nuevos ingredientes de inseguridad. Todo es ilegal y desacreditado. El caos legal es parte del caos democrático.

La Corte Suprema de Justicia, integrada según la constitución reformada, fue señalada por políticos de derecha e izquierda, de ilegal en sus actos y, a su vez,

ella misma sólo ha juramentado a uno de sus miembros según la vieja constitución. El enredo jurídico de Nicaragua excedió toda imaginación perversa. Es cierto que subyacen al conflicto, mezquinos intereses privados, que son presentados como lecturas opuestas de la ley y el derecho. Llama la atención que en el interior de este exceso de hermenéutica haya habido voces que pidieran la intervención del Ejército de Nicaragua (ex EPS), y que su dirigencia, afortunadamente, se haya negado⁹. Los grandes y los menudos problemas de la ciudadanía que en otras circunstancias pueden quedar resueltos en el trámite normal de la justicia ordinaria, hoy día en Costa Rica terminan en la Sala Cuarta, donde se encuentran centenas de solicitudes cuya demora vuelve insegura la vida cotidiana. La concertación entre el gobierno de Figueres y la oposición en los primeros meses de 1995, al margen de la Asamblea Legislativa, ratifica por cierto el ejercicio democrático, pero plantea a propósito de la judicialización de la vida centroamericana un interrogante clave: la reforma fiscal no ha sido hecha en favor de los pobres. Un acto legal puede ser históricamente injusto.

El mismo problema, al revés, se plantea en Guatemala con la nominación del general Ríos Mont para la presidencia, a pesar de la disposición constitucional que se lo prohíbe. Estuvo a punto de ser candidato y eventualmente obtener una mayoría. Ese sería el caso de un acto ilegal, pero históricamente justo por intervenir el voto popular.

También ocurre esto en las Cortes de Constitucionalidad de Guatemala o El Salvador. Este exceso de ley y de procedimientos alimenta no la seguridad en la ley sino la incertidumbre de sus resultados. Hay que apelar, recurrir, interponer dilatorias, alcanzar la casación y si nada resulta, ir al examen de la constitucionalidad del acto que se rechaza. Es bien sabido que un recurso legal, paraliza la decisión, la pospone. Se convierte en un fin en el interior de un mundo juridicizado. Es el reino del leguleyo, del guizache, del tinterillo, que abunda como degradación del papel del derecho.

El problema es que se crea una tensión fatal, a veces difícil de superar, entre el derecho y la política, o dicho de manera clásica, entre la justicia y la legalidad, entre la verdad y la oportunidad. La ética política no puede distanciarse del derecho formal. Pero hemos dado un paso adelante, porque hoy día los conflictos ya no se manejan en el universo sangriento que define la violencia, sino en el foro de la legalidad emergente. Ya no son los militares sino los abogados los responsables de estos excesos de orden, que en más de un caso conducen al caos jurídico. ¿Quién gobierna este caos democrático? El juez, el magistrado, el abogado, el tinterillo. No se sabe si es la ley la que sirve a la política o viceversa, pero se produce una tensión entre ambas, porque un recurso legal puede ser una zancadilla política. En breve, la juridicidad al servicio de la inestabilidad política.

⁹ El general Joaquín Cuadra, presionado por políticos impacientes, declaró que se «estaba apelando al Ejército para imponer su voluntad sobre el poder Legislativo ... (pero que) ... no es el Ejército el que va a dirimir ese problema político» en *La Nación*, 23/4/95, p. 19.

Recordemos la manera como fue resuelta, en el interior de una legalidad reivindicada por todos lados, la sucesión en Guatemala del ex-presidente Serrano en mayo de 1994. La decisión condenatoria de la Corte de Constitucionalidad y del Ministerio Público, apoyada luego por el Congreso, y negociada con el Ejército permitió, en el límite de la legalidad, elegir a Ramiro de León Carpio. Todo esto habrá de recordarse como un testimonio pleno de ingobernabilidad desde arriba. El ahora ex-mandatario guatemalteco no es el resultado de una elección popular, pero sí de un buen arreglo jurídico.

La invocación a la Constitución y a los Códigos, en exceso, como ejercicio intimidatorio, sólo revela la inmadurez que acompaña todo comienzo democrático. La vida política se ampara en la legalidad, para un barrido o para un trapeado. Reconozcamos que es un paso adelante como gimnasia cívica, aunque se valga de un uso ritual del derecho, de un apego simbólico a los valores de la legalidad, manoseada.

Reformar el Estado es reforzarlo. En este punto, la revolución conservadora encuentra su pivote crítico. El Estado en Centroamérica nunca funcionó bien porque estuvo en perpetua conformación, siempre completándose, agregando desordenadamente funciones, llenando jurisdicciones, creando instituciones desde órbitas diversas que al cruzarse repiten rutinas y superponen metas y recursos. Lo contradictorio es que es el Estado el que organiza la sociedad y en consecuencia, lo estatal es la referencia obligada a toda política posible.

La mayor dificultad para que la democracia salga bien formada de la fragua en que ahora está, reside en el vigor del Estado centroamericano. Se trata de una afirmación que necesita varias consideraciones, aunque se vaya a contrapelo del nuevo sentido común conservador. Hay que terminar de construir el Estado moderno en sus dimensiones críticas de integración social, protección del ciudadano, promoción del bienestar para todos. En sus funciones ordenadoras, también, cuando las realiza una policía civil, protectora del ciudadano.

Es importante destacar la conexión entre el Estado y la economía y la política como el fundamento de la función económica. No el discurso de la economía política, sino el hecho de que los fenómenos económicos discurren por canales políticos. Son dirigidos desde el Estado y no desde el mercado. Las señales de éste, ciertamente, deben ser atentamente recogidas por el poder, tomarlas en cuenta, recoger la fuerza de las determinaciones que establece la oferta y la demanda. Por cierto, ¿se ha valorado suficientemente cómo en ambas influye la propaganda comercial, la educación, los intereses no económicos? La economía es política, lo que quiere decir textualmente que sin instituciones políticas que regulen los intereses económicos, la economía no podría funcionar. El control político del mercado, vistas las experiencias europeas de Bélgica, Francia y parcialmente Suecia, así lo acredita.

Pero su importancia es igualmente decisiva en la protección de los sectores sociales amenazados por la modernización. Sólo el Estado puede filtrar esta

dinámica y convertirla en factor de desarrollo nacional. Vale la pena recordar que no hay política social hoy día capaz de detener el desenfreno de la dinámica con que el modelo tardoliberal se aplica.

Corresponde en esta etapa de la vida centroamericana construir un Estado fuerte, socialmente fuerte, como nunca lo hubo antes, capaz de ejercer la dirección global del sistema en construcción, para corregir los excesos y los defectos existentes. Es una tarea de las fuerzas conservadoras en una especial coyuntura de la historia de este fin de milenio. Hay una racionalidad implícita en el poder del Estado que hay que desarrollar, una legalidad básica sin la cual el orden se debilita, una garantía de integración social con un Estado bien conformado, eficiente, legítimo. El Estado es la ley y sin ella el desorden aumenta. Un Estado fuerte es un poder dotado de juridicidad.

¿No nos damos cuenta que un Estado débil, disminuido en su calidad de fuerza organizadora de la sociedad, pierde legitimidad y no puede desempeñar a cabalidad sus funciones normales? Un Estado en permanente déficit fiscal pierde autonomía relativa frente a los poderosos intereses económicos; fracasa en su pretensión de universalidad, es decir, en la debida atención de los intereses de todos como garantía para asegurar los intereses de algunos: los estrechos intereses privados corporativos.

Un Estado es débil si su jurisdicción de poder lo es. Los militares construyeron una institución con un *plus* estatal, al monopolizar la violencia legítima e ilegítima, la violencia total. Ahora hacen intentos por privatizar las instancias de orden y control. De no alterarse esta composición interior del Estado, el ejército lo estará debilitando constantemente. Tiene el efecto del «matapalo» sobre un arbusto, del que extrae la savia para vivir con estilo parasitario.

Es un Estado débil si su legalidad institucional no le permite, por ejemplo, cobrar impuestos de manera racional, es decir, construir una estructura moderna para que contribuyan más los que más tienen. En los últimos años, como parte del desorden democrático, cualquier reforma fiscal tiene que ser negociada no con los partidos políticos sino a través de las instancias corporativas del gran capital, las poderosas confederaciones de cámaras patronales. El mayor problema del Estado, hoy día, es su déficit fiscal persistente y en ampliación.

También es débil si su legalidad es retaceada en los comportamientos sociales, desde la sociedad civil. Si desaparece lo estatal frente a la expansión de la delincuencia común. La inseguridad ciudadana y la desconfianza en las instituciones no son la expresión de una encuesta de opinión solamente, sino de una actitud colectiva frente a la inopia policial. Es una tensión o un desencuentro entre el Estado y la sociedad civil; aquél, que no puede ordenarla e integrarla; ésta, que produce fermentos de violencia y odio en su fondo más pobre y desvalido. La multiplicación del crimen en las calles, en todas partes de la ciudad, la inseguridad que penetra en el hogar, especialmente si es pobre, es el sucedáneo de la violencia política de los años 80. Es una continuación bajo

modalidades distintas, porque antes la practicaba el Estado y ahora es la misma sociedad.

Como hemos tratado de describir y como lo dice la creciente literatura sobre el tema, un Estado a lo tardoliberal no alcanza a ser el agente de integración de dos lógicas de poder diferentes. Una, la económica cada vez más dominada por el mercado mundial y la otra, una lógica política, interna, dominada por las necesidades de integración social y política. Una, basada en la exclusión de los más pobres, aspira al crecimiento, al desarrollo de las fuerzas productivas; la otra busca la participación de todos, la democracia y la justicia social. El peligro del caos aumenta si se produce un desbalance excesivamente prolongado en el tiempo, que la revolución conservadora está promoviendo tal vez fuera de toda conciencia.

La lógica principal es la del desarrollo, la de la transformación de la sociedad por el Estado, a la que la misma sociedad puede contribuir. En Centroamérica, la sociedad no ha tenido capacidades autocorrectoras. La sociedad civil que surge es floja en la organización, para autotransformarse. Se organiza hasta hora solamente alrededor de lo reivindicativo. Por ello, en relación con el fortalecimiento del Estado aparece la necesidad de vigorizar la sociedad civil. La dimensión que debe preocuparnos es la que se refiere a los intereses de las clases desprotegidas, cuya organización y *empowerment* es por ahora la única manera de corregir la lógica del mercado, ayudar al Estado a la corrección de los efectos que éste produce.

Un liberalismo extremo refuerza las desigualdades y las injusticias del orden social. En tales condiciones, se dificulta la integración social con democracia. Pero el ideal de una sociedad democrática no puede posponerse, como tampoco el de una sociedad con algo de equidad. No es necesario tener conciencia de una catástrofe para impedirla. Pero no estamos en ese punto, que puede llegar. Por ahora, es mejor tener la voluntad de empezar a ordenar el caos democrático en el que estamos para no llegar a tales límites. El Estado reformado para la democracia es la garantía primaria, los partidos políticos, las organizaciones sociales también. ¿Tendrá la estirpe centroamericana una segunda opción?



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista