

CONSTRUYENDO ESTADOS VIABLES

*Lecciones y retos del proceso
de construcción del Estado
en Centroamérica*

Documento CITpax nº 4

24 de febrero de 2006

© Centro Internacional de Toledo para la Paz – CITpax 2006

Todos los documentos del CITpax están disponibles en nuestra página web: www.toledopax.org

Los puntos de vista expresados en este documento, no reflejan necesariamente la opinión del CITpax

CONSTRUYENDO ESTADOS VIABLES

Lecciones y retos del proceso de construcción del Estado en Centroamérica♦

Manuel Montobbio♦

♦ El presente ensayo ha sido presentado como contribución al Foro Internacional de Expertos sobre “Estados precarios y orden internacional” organizado por la Fundación Bertelsmann y la Oficina de Planificación del Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania, en el que ha participado el autor a propuesta del Centro Internacional de Toledo para la Paz. El Centro agradece a la Fundación Bertelsmann su consentimiento para su publicación.

♦ Manuel Montobbio, actualmente Embajador en Misión Especial en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, es diplomático de carrera y Doctor en Ciencias Políticas. Su trayectoria profesional ha estado estrechamente vinculada a la participación española en los procesos de paz de Centroamérica. Es autor de *La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador* (Barcelona, Icaria-FLACSO, 1999) y de numerosas publicaciones sobre los procesos centroamericanos. El autor suscribe el contenido de este ensayo a título personal.

SINOPSIS

I.- Introducción. Consideraciones preliminares

- La viabilidad del Estado: factores condicionantes
- ¿Cómo debe abordarse el análisis de la viabilidad y la construcción del Estado en Centroamérica?

II.- Geografía, Demografía e Historia. Factores y legados para la construcción del Estado en Centroamérica

- El legado precolombino
- El legado español
- El legado de la independencia

III.- Procesos interconectados: un enfoque comparativo de los procesos de construcción del Estado en Centroamérica

- ¿Una única nación en cinco Estados?
- Construyendo las repúblicas agroexportadoras
- Crisis del modelo agroexportador, rebelión de las masas y aparición de los regímenes militares
- La excepción costarricense y el desarrollo autoritario
 - o La construcción del oasis costarricense
 - o Autoritarismo anticomunista
 - Nicaragua: “Nuestro hijo de puta”
 - Cuadrando el círculo: *nasserismo*, desarrollo y hegemonía agroexportadora en El Salvador
 - Guatemala: construir un Estado contrainsurgente
- La crisis del modelo
- Los procesos centroamericanos. Revolución, guerra, democracia y paz

IV.- La construcción del Estado en Centroamérica: breve análisis de los actores

- Estados Unidos y la comunidad internacional
- La estructura socioeconómica de las sociedades centroamericanas
- Las élites agroexportadoras
- Las Fuerzas Armadas
- Grupos sociales y estructuras alternativas
 - o Partidos políticos
 - o Organizaciones sociales
 - o Movimientos revolucionarios
- Los pueblos indígenas

V.- Democracia, Estado y desarrollo en Centroamérica: los frutos de la paz y los retos del futuro

- Los frutos de la paz y la transformación del Estado
- De la democracia electoral a la democracia ciudadana y social en la era de la globalización. La construcción del Estado y los desafíos del futuro
 - La consolidación de los sistemas políticos
 - Estructuras de intermediación y sistemas de partidos
 - Cultura política
 - Retos para el Estado
 - Estructura y retos socioeconómicos
 - La inserción internacional en la era de la globalización
 - La integración centroamericana

VI. El espíritu de San José y el futuro de la política de la UE hacia Centroamérica

VII.- Conclusiones

CONSTRUYENDO ESTADOS VIABLES

Lecciones y retos del proceso
de construcción del Estado en
Centroamérica

Manuel Montobbio

I.- INTRODUCCIÓN: Consideraciones preliminares

Al acometer el análisis de la viabilidad y la precariedad del Estado en Centroamérica procede tener en cuenta tanto los factores condicionantes de la viabilidad del Estado en general como los específicos del caso centroamericano.

En Centroamérica, como en otras regiones, la capacidad del Estado para proporcionar seguridad y garantizar la vigencia del Estado de Derecho y el bienestar de sus ciudadanos condiciona su viabilidad y su precariedad. Pero ésta está también condicionada por los siguientes factores y cuestiones.

- ¿Quiénes somos? La respuesta a esta pregunta, el sentido de comunidad, de ciudadanía compartida en un Estado común con un proyecto común de supervivencia y de futuro, condiciona la viabilidad del Estado. Cuando dicho sentimiento existe, la legitimidad del Estado se ve fortalecida. Cuando, por el contrario, distintos grupos de un mismo Estado se perciben como un “nosotros” que no considera otro más amplio, y el nosotros dominante considera el Estado como una mera herramienta para la protección de sus intereses a la que pueden recurrir para controlar a los demás o influir sobre la sociedad en su conjunto, se mina la legitimidad del Estado y se incide negativamente sobre su viabilidad. Ese “nosotros” más amplio que abarca a todos los ciudadanos puede ser y es construido a partir del Estado, pero su existencia anterior también condiciona el proceso de construcción del Estado y la viabilidad del mismo. Pueden existir –y de hecho existen– distintas comunidades y “nosotros” dentro de un mismo Estado, pero el sentimiento de pertenencia a una comunidad más amplia, a un “nosotros” común y a una nación compartida por todos los ciudadanos es también inherente a la legitimidad y viabilidad del Estado.
- La viabilidad del Estado viene determinada por su legitimidad, por el sentido de pertenencia a una comunidad y por el origen democrático de sus autoridades, así como por su eficacia: los ciudadanos no sólo quieren que el Estado garantice la seguridad y el Estado de Derecho, sino también que promueva políticas que satisfagan sus necesidades básicas en tanto que seres humanos. No sólo, como señala el informe del PNUD sobre el estado de la democracia en América Latina, democracia electoral, sino también ciudadana y social.
- La estructura y la institucionalidad del Estado y del sistema político (su ingeniería constitucional, en palabras de Giovanni Sartori).
- La cultura, la *Weltanschauung* –en la terminología de Wittgenstein– o cosmovisión, los valores compartidos y los referentes comunes de una sociedad, así como la tradición de resolución de problemas mediante enfoques basados en juegos de suma cero o en juegos de suma positiva.

- La inserción internacional y el margen que el sistema y la agenda internacional dejan a las autoridades electas del Estado para promover una agenda nacional que no se limite a ser una mera ejecución de las agendas internacionales o extranjeras. La posibilidad de una agenda nacional, y la capacidad de incidencia en los foros internacionales y en los actores determinantes e influyentes en éstos.

Teniendo en cuenta los elementos anteriormente descritos, ¿cómo abordar el análisis de la viabilidad y la construcción del Estado en Centroamérica? Se trata de un proceso influenciado por la Historia y por una serie de factores y actores, para cuya aproximación propongo la siguiente hoja de ruta o viaje intelectual:

- La consideración de la Geografía, Demografía e Historia como factores y herencias o legados (precolombino, español y de la Independencia) que inciden sobre la construcción del Estado en Centroamérica.
- Una aproximación comparativa a los procesos de construcción del Estado en Centroamérica, desde la independencia hasta las crisis centroamericana y los procesos de paz, considerando los diferentes periodos, modelos y crisis.
- Una breve aproximación a los actores.
- Una consideración de los frutos de la paz y los retos del futuro, especialmente del estado y los desafíos de la democracia, el Estado y el desarrollo en Centroamérica.
- Los retos y posibilidades de la Comunidad Internacional a la hora de contribuir a la construcción del Estado en Centroamérica, especialmente la Unión Europea, en la estela marcada por el proceso de San José.
- Unas conclusiones tentativas.

Iniciemos el viaje.

II.- GEOGRAFÍA, DEMOGRAFÍA E HISTORIA. FACTORES Y LEGADOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA¹.

El legado precolombino

Geografía. Istmo entre América del Norte y del Sur y entre el océano Atlántico y Pacífico, la posición geoestratégica de Centroamérica ha sido desde siempre un factor condicionante estructural y permanente de su Historia. Considerada ya por los primeros monarcas españoles tras la conquista, Carlos V y de Felipe II (Rouquié, 1994: 21), como puente estratégico entre los dos océanos y lugar potencial para la construcción de un canal que los uniera, la geografía ha determinado el interés de las potencias internacionales en la región desde su integración en el sistema internacional.

Población. Su orografía, con su cordillera de montañas y volcanes en la vertiente pacífica, ha determinado también la distribución de la población desde los tiempos precolombinos, muy concentrada en el altiplano guatemalteco y las fértiles tierras volcánicas de El Salvador superpoblado, y dispersa en el resto del territorio, Costa Rica y la costa atlántica escasamente pobladas.

A diferencia de los Imperios azteca e inca conquistados por los españoles en México y Sudamérica, la civilización maya no existió como un imperio unificado, sino como un sistema de ciudades-estado sin ningún tipo de autoridad común. Dicha civilización estaba asentada en el norte de la región, mientras que otros grupos y culturas indígenas habitaban el resto del territorio. Por consiguiente, puede decirse que antes de la presencia española, Centroamérica no existía en términos culturales y lingüísticos, cada comunidad con su propia lengua (actualmente hay veintitrés lenguas indígenas en Guatemala). Tampoco existía una tradición de pertenecer a una unidad política común o de formar parte de una comunidad más amplia.

El legado español

Centroamérica no desempeñó un papel central en el Imperio Español en América. No había en ella otra riqueza que su tierra y su población. Tras conquistar la región, Pedro de Alvarado fue a Perú en busca de oro y riquezas. La Administración colonial se estableció bajo la forma de una Capitanía General entre los virreinos de Nueva España (México) y Perú, vinculándolos y defendiendo la unidad territorial del Imperio; y extendiendo a ella su modelo administrativo general.

¹ A efectos del presente artículo, Centroamérica será considerada como las antiguas Provincias Unidas de Centroamérica, que nacieron de la Capitanía General de España en Guatemala: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Históricamente, el estado mexicano de Chiapas pertenecía a la Capitanía General de Guatemala, y tiene una estructura muy similar y los mismos grupos indígenas que dicho país. Tras haber pertenecido, como el resto de Centroamérica, al Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, se decidió por referéndum que pasara a formar parte de México cuando el Imperio se disolvió en 1824.

Dicho modelo supuso la creación temprana de las municipalidades, las instancias judiciales y otras instituciones, entre ellas la Universidad San Carlos, la tercera fundada en América; así como la aplicación al territorio de las leyes y normas de Indias y el reconocimiento de las tierras y leyes indígenas por parte de la Corona. En la práctica, el sistema funcionó a través del equilibrio entre la Corona y sus administradores, que se dedicaban a aplicar la ley y recaudar impuestos; las élites locales de origen español, volcadas en la producción agroexportadora, que se convirtió en su principal actividad económica; y los pueblos indígenas, que no fueron integrados ni pudieron participar en la sociedad, reclusos en sus tierras comunales bajo sus propias leyes amparadas por la Corona.

La evangelización fue uno de los principales propósitos de la conquista, y de hecho la fe católica compartida es uno de los legados de la presencia española. En lo que respecta a los pueblos indígenas, muchas de las viejas creencias persistieron bajo la fachada del cristianismo, en lo que se conoce como sincretismo. Los sacerdotes españoles aprendieron las lenguas indígenas para transmitir la fe cristiana, y uno de ellos encontró y tradujo al español el *Popol Vuh*² a principios del siglo XVIII. Inmediatamente después de la conquista, Fray Bartolomé de Las Casas se convirtió en el gran defensor de los pueblos indígenas y de su condición humana, logrando que la Corona les diera su reconocimiento.

Aunque las lenguas indígenas se siguen hablando a fecha de hoy, el español es el idioma común compartido por todos los habitantes de la región, tal y como sucede en el resto del antiguo Imperio español en América.

La estructura socioeconómica estaba dominada por las élites de origen español que se dedicaban a la producción agrícola con fines exportadores, una actividad que tendía a concentrarse en un único producto en función de las demandas del mercado internacional (algodón, índigo, café...). En las áreas más densamente pobladas, trataron de establecer “encomiendas” y utilizaron mano de obra barata indígena o mestiza para cultivar las grandes explotaciones agrícolas. En las zonas menos pobladas, especialmente en Costa Rica, los agricultores de ascendencia europea explotaron extensiones de tamaño pequeño y medio junto a sus familias. Aunque la región estaba gobernada por la administración española desde Guatemala, las élites tendieron a organizarse localmente. En términos económicos, pronto emergieron dos polos de actividad: el Pacífico Norte (de Chiapas al norte de Nicaragua) y el Sur (de Costa Rica al sur de Nicaragua). Más adelante se creó otro polo en el Caribe con presencia británica.

En lo que respecta a los pueblos indígenas, la fórmula de la “no integración, no participación” es la que mejor describe su situación. Los indígenas fueron cristianizados y sólo pudieron participar de forma limitada en el proceso económico, al amparar la Corona sus tierras comunales y sus propias leyes y autoridades.

² Libro sagrado de la cultura maya sobre los orígenes del mundo.

En gran medida, su cultura y sus lenguas fueron conservadas, así como su sentido de comunidad (y la de sentimiento de pertenencia a una comunidad más amplia compartida con los recién llegados).

Poco a poco, la presencia británica, en su mayoría de origen pirata, se fue estableciendo en el Caribe, principalmente en Belice y Nicaragua. Nunca reconocida políticamente por España, traerá consigo población de origen africano y la aparición de un tercer polo económico.

En un territorio en el que distintos “nosotros” se ignoraban entre sí, la Iglesia y la Administración de la Corona se erigieron como los principales cohesionadores externos. “Nosotros” o comunidades que coexistían en un único espacio político. ¿Forma parte la necesidad de un cohesionador externo del legado histórico de Centroamérica?. Sea cual sea la respuesta, lo cierto es que la desaparición de la Corona suscitó tensiones entre los intereses locales y la idea y conciencia de una entidad e identidad política común en Centroamérica. También dejó atrás el legado de un pasado político y administrativo común, el mito y legado de la unidad centroamericana.

El legado de la independencia

Como señalado Enrique Krauze al referirse a la independencia mexicana, “la conquista la hicieron los indios y la independencia de los españoles”. La independencia de Centroamérica no constituye una excepción al fenómeno global de los procesos de independencia del Imperio español en América y no podría comprenderse fuera del mismo. Los orígenes de dichos procesos han de buscarse en la penetración de las ideas de la Ilustración entre los españoles de ambos hemisferios, que llevó a la proclamación en 1812, en la Cádiz asediada por Napoleón, de una Constitución liberal –en cuya elaboración también participaron representantes de los territorios americanos– que establecía la ciudadanía de los “españoles de ambos hemisferios”. Una Constitución no entró en vigor hasta 1820, cuando el General Riego, al mando del Ejército enviado a América para de reprimir las revueltas liberales independentistas, considerando que los rebeldes luchaban por sus mismas ideas políticas, en lo que constituye un caso único en la Historia colonial se negó a embarcarse con sus tropas, regresó a Madrid y dio un golpe de Estado que llevó a la imposición de la Constitución de 1812 al rey absolutista Fernando VII. Ideas políticas también adoptadas por las élites hispanoamericanas durante el siglo XVIII. La lucha política por ellas se convertirá en la lucha por la independencia contra la España ocupada por Napoleón con la rebelión de Hidalgo en 1810 y contra el régimen absolutista de Fernando VII en 1821.

La independencia centroamericana se produjo en la estela de la independencia de México y no puede ser comprendida sin ella. Ésta fue proclamada en México el 15 de septiembre de 1821 y el 16 en Centroamérica, si bien la noticia de dicha proclamación tardó un mes para que en llegar a Costa Rica (Rouquié, 1994: 31).

Centroamérica formó parte del Imperio mexicano de Agustín de Iturbide hasta su extinción, que dio lugar a las Provincias Unidas de Centroamérica, que acabaron disgregándose como consecuencia de los enfrentamientos civiles entre los federalistas liberales de Morazán y las élites conservadoras locales. La derrota de Morazán en 1838 pondrá fin a la Federación y llevará a la aparición de cinco repúblicas independientes, dejando atrás para siempre la memoria y el mito de la unidad centroamericana. Como destaca Alain Rouquié, Centroamérica es “una única nación en cinco Estados”.

Centroamérica obtuvo la independencia de España, pero y también, en cierto modo, de México y de sí misma. Su proceso de independencia dejará tras sí, por un lado, el legado de la tensión entre federalismo y unidad y el deseo de las élites locales de un Estado a la medida para su control, y la realidad de una interacción familiar en la política centroamericana³. Por otro, el predominio de opciones ideológicas o partidistas por un “nosotros” más estrecho sobre el sentimiento de pertenencia a una comunidad y a un Estado más amplios e incluyentes. Más allá de un proyecto nacional y colectivo, la independencia es fundamentalmente el resultado de los proyectos de las élites locales en busca de sus propios intereses, que llevó a la desaparición del cohesionador externo y al surgimiento de Estados a través de los que promover un modelo socioeconómico acorde con sus intereses. Como en la famosa escena del Gatopardo: “es necesario que todo cambie para que todo permanezca igual”. Un proyecto que podría haber sido otro, que encarnara el sueño ilustrado de crear una federación basada en la inclusión y la ciudadanía para todos.

³ La política centroamericana ha estado dominada por las ambiciones de algunos Presidentes de controlar el panorama regional, en algunos casos con ambiciones federalistas. Marco Aurelio Soto, Presidente de Honduras (1876-1883), había sido el Ministro de Economía del Presidente guatemalteco Rufino Barrios. A principios del siglo XX, el Presidente de Nicaragua, el liberal Zelaya, alentó los movimientos federalistas, tratando de influir sobre la política de los países vecinos.

III. – PROCESOS INTERCONECTADOS: UN ENFOQUE COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA.

Excluida en la práctica la opción federal, los procesos de construcción del Estado tuvieron lugar de forma paralela pero interrelacionada. Aunque cada Estado tiene sus propias realidades y características, este análisis tratará de centrarse en los elementos comunes y en las tendencias generales, así como en la construcción progresiva de la excepción costarricense, concentrándose por otro lado en los casos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que se vieron implicados en las crisis que azotaron Centroamérica en la década de los ochenta y en los procesos de paz de los años noventa.

Construyendo repúblicas agroexportadoras

Una vez en su propio camino como Estados independientes, la vida política de las repúblicas centroamericanas se caracterizó por la pugna política entre los partidos y facciones conservadoras y liberales, la configuración del ejército en actor político fundamental y el recurso a éste como herramienta para el cambio político por los políticos civiles, y el desarrollo de un modelo socioeconómico basado en la producción agrícola destinada a la exportación, a través del cual las élites promovían la acumulación de capital y la integración en la economía internacional. Para finales del siglo XIX, las repúblicas habían establecido regímenes constitucionales con sufragio limitado, en los que conservadores y liberales se alternaban en el poder, a menudo bajo el control de fuertes figuras políticas. El proceso de modernización condujo a la aparición de repúblicas cafetaleras (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica) o bananeras (Honduras, Guatemala y Costa Rica); a la presencia e influencia económica –a través de la inversión en infraestructuras y el sistema ferroviario y en agricultura para la exportación–; y política de actores externos, la presencia británica sustituida paulatinamente por la estadounidense; y el desmantelamiento del sistema de protección de los pueblos indígenas implantado por la Corona española en aras del liberalismo a través de la privatización de las tierras comunales para la producción agroexportadora y la abolición de las leyes indígenas, sometiéndolos al Derecho común e integrando a muchos de ellos como fuerza laboral para la producción agroexportadora.

En el marco de estas tendencias comunes, en cada república surgieron diferencias significativas. En Guatemala, las élites locales (y la inmigración europea, fundamentalmente de origen alemán) se concentraron en la producción del café, compartiendo el poder económico con la expansión creciente de la Banana Fruit Company, mientras su mayoría de población indígena la diferencia del resto. En El Salvador, las élites locales, en las que se integraron inmigrantes europeos, acabaron haciéndose con el control de la producción agroexportadora, sobre todo del café. El desarrollo económico y

la Historia de Honduras serán, en buena medida, fruto del pulpo, como se conocía a la Banana Fruit Company. La Historia de Nicaragua está determinada por su ubicación geográfica, en tanto que puente o vía entre el Atlántico y el Pacífico –el paso a través de sus lagos vía para el envío mercancías desde la Costa Este de Estados Unidos hasta California antes de la conquista del Oeste–, y el interés de las potencias extranjeras en Nicaragua como lugar en el que construir un canal interoceánico (una vez construido en Panamá, donde evitar la construcción de un canal alternativo). El Reino Unido, con fuertes vínculos con la población miskita, será sustituido por la creciente influencia de Estados Unidos, tras la ocupación de Nicaragua por el aventurero estadounidense William Walker, que se desarrolló entre 1855 y 1857. Costa Rica experimentará también un crecimiento considerable de la producción cafetera y bananera, pero debido a su reducida población y a las mejores condiciones laborales ofrecidas por la BFC para atraer a los trabajadores, que se organizarán e poderosos sindicatos, acabará decantándose hacia la producción cafetera en explotaciones familiares de tamaño medio.

Crisis del modelo agroexportador, rebelión de las masas y aparición de los regímenes militares.

La primera parte del siglo XX es el período de la Historia que el filósofo José Ortega y Gasset calificó como la “rebelión de las masas”; la época de la Revolución Soviética y de la Revolución Mexicana, dos acontecimientos que tuvieron una influencia duradera en América Latina y en la región centroamericana. En cierta medida, el éxito del sistema generó actores y condiciones que cuestionaban su propia permanencia. La producción agroexportadora necesitaba empresas con una alta concentración de trabajadores, así como la construcción de infraestructuras y otras industrias. Lo que dio lugar a la emergencia de una clase trabajadora que se organizó en sindicatos; a una sociedad en otras opciones políticas, incluyendo el Partido comunista, emergerán como alternativas a los tradicionales partidos conservadores y liberales. Asimismo, en el seno de las élites, el proceso de industrialización emergente conducirá a la aparición de grupos que tratarán de disputar la supremacía al sector agrícola tradicionalmente dominante.

La crisis económica internacional de 1929 se traducirá en Centroamérica no sólo en una crisis económica, sino también en una crisis del modelo en su conjunto, con intentos de abrir el sistema, dar espacio e integrar a las nuevas fuerzas y actores, que acabarán en el establecimiento de regímenes militares autoritarios.

La ventana de oportunidad para esta primavera política se presentó en El Salvador en 1931, con la celebración de las primeras elecciones libres y democráticas, ganadas por el Partido Laborista de Arturo Araujo, que promovió reformas sociales inspiradas por el intelectual social Alberto Masferrer. Un levantamiento campesino en el norte con el apoyo del Partido Comunista de Farabundo Martí será brutalmente reprimido por el Vicepresidente General

Maximiliano Hernández Martínez, dando lugar a una serie de regímenes militares autoritarios. La represión de la revuelta de 1932 se saldará con la muerte del 4% de la población, fundamentalmente campesinos indígenas, y la desaparición de las manifestaciones de la cultura indígena, generando así un trauma colectivo imborrable. En palabras del poeta Roque Dalton, “todos nacimos medio muertos en 1932”.

Entre 1944 y 1954 Guatemala vivirá su “primavera guatemalteca” política con las presidencias de Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz, que promovieron leyes sociales y laborales con el apoyo del Partido Guatemalteco del Trabajo. La intención de Arbenz de expropiar parte de las tierras de la UBC y la atmósfera de Guerra Fría de la época llevarán al fin la primavera guatemalteca por un golpe militar respaldado por EE UU y al inicio de un largo invierno de regímenes militares autoritarios.

Bajo ocupación estadounidense desde 1910, Nicaragua fue escenario de la lucha de César Augusto Sandino, origen de un mito latinoamericano, que acabará con la sustitución de las tropas estadounidenses por la Guardia Nacional creada por éstos. El acceso a la presidencia del Jefe de la Guardia Nacional, Anastasio Somoza inaugurará una “dinastía” en el poder.

Con la excepción de Costa Rica, las ventanas de oportunidad abiertas por la “rebelión de las masas” serán cerradas por regímenes militares autoritarios que tratarán de alcanzar la estabilidad política a través de un nuevo modelo; reafirmando las élites económicas agroexportadoras su predominio global a cambio de ceder la gestión del sistema político a los militares y de la dependencia de ellos para el mantenimiento de su posición privilegiada.

La excepción costarricense y el desarrollo autoritario

La construcción del oasis costarricense. Costa Rica respondió a la crisis de los años treinta mediante la aplicación de políticas reformistas, especialmente durante la presidencia de Calderón Guardia (1940-1944), un reformista cristiano aliado con el Partido Comunista y respaldado por la Iglesia, y su sucesor Teodoro Picado (1944-1948). El cuestionamiento de las elecciones celebradas en 1948 conducirá a una breve revuelta civil liderada por José Figueres y su Ejército de Liberación Nacional (“Legión Caribe”), que dará lugar a una Asamblea Constituyente, que redefinirá el sistema político, desmantelará ambos ejércitos y declarará a Costa Rica Estado desmilitarizado, que se convertirá en un Estado del bienestar con importantes inversiones en políticas educativas y sociales, parcialmente financiadas por los recortes en el gasto militar.

Autoritarismos anticomunistas. En plena Guerra Fría, a medida que la Alianza para el Progreso de Kennedy trataba de impulsar el desarrollo en América Latina, y que el populismo y la revolución se convierten en las palabras clave de la política latinoamericana, los regímenes autoritarios militares se

embarcan en el proyecto de institucionalizar y garantizar la estabilidad a través de la promoción del desarrollo económico a través de las políticas públicas y la creación del Mercado Común Centroamericano, con un enfoque de política industrial de sustitución de las importaciones. La retórica política anticomunista y el fuerte apoyo de Estados Unidos a los regímenes amigos –cuyo objetivo no es otro que evitar “otra Cuba”– contribuyen a la viabilidad del modelo.

Modelo sin embargo con sus matices y diferencias en cada caso. En Nicaragua, la dinastía de Somoza y sus estructuras de “enforcement” dominan totalmente el que ha sido puesto como ejemplo de régimen sultanístico, hasta el punto que gran parte de las élites tradicionales se distanciará de éste. La represión y la estrecha alianza con Estados Unidos constituirán las claves que permitirán la viabilidad del régimen durante décadas. Un régimen fundado por un hombre que manifestó en una ocasión que “Nicaragua es mi granja” (LaFeber, 1989: 208), de quien un observador estadounidense dijo “Es un hijo de puta, pero es nuestro hijo de puta”.

En El Salvador, al régimen más personalista de Maximiliano Hernández Martínez le suceden, tras la revolución de 1948, intentos de los militares por institucionalizar regímenes caracterizados por un partido civil oficial y espacio para una actividad limitada de los partidos de la oposición (fundamentalmente democristianos), que se alzan con el gobierno de la municipalidad de San Salvador, así como por promoción de políticas de desarrollo. Interrumpido por una nueva Junta revolucionaria, el régimen será redefinido con el Partido de Conciliación Nacional como partido oficial (que sigue siendo a día de hoy el tercer partido político de El Salvador, caso único de habilidad de políticos civiles procedentes del partido oficial de un régimen militar): Pero este “nasserismo” encontrará sus límites al amenazar el predominio de las élites agroexportadoras.

En Guatemala se establece “un Estado contrainsurgente sin insurgencia”, en palabras de Edelberto Torres-Rivas. Una insurgencia fundada por los militares que en 1960 fracasaron en su intento de reestablecer el régimen constitucional de 1944 mediante un golpe de Estado.

Crisis de un modelo

En la década de los setenta el modelo entra en crisis. Puede decirse que, a efectos prácticos, la “guerra del fútbol” entre El Salvador y Honduras termina con el Mercado Común Centroamericano. En 1972 la oposición democrática gana las elecciones presidenciales en El Salvador, si bien su victoria no es reconocida, proclamándose vencedor, en su lugar, al candidato militar del partido oficial. Una vez en el poder, el Coronel Molina presiona para que se lleve a cabo una reforma agraria, que se verá frustrada por las élites económicas. El fracaso de la oposición leal para cambiar el régimen desde dentro da lugar al intento de las fuerzas revolucionarias de impulsar el cambio a través del uso

de la violencia. El gobierno recurre a la represión como única forma para garantizar su permanencia en el poder. La crisis económica internacional del petróleo de 1973 priva a los regímenes del activo de legitimación del crecimiento económico. En el caso de Nicaragua, la situación se ve agravada como resultado del terremoto de 1972. La política de derechos humanos de Carter aísla internacionalmente a estos regímenes: el apoyo incondicional estadounidense no puede darse por supuesto. La represión y la insurgencia se alimentan mutuamente. La entrada de los sandinistas en Managua El 19 de julio de 1979 marcará el fin de un modelo y el principio de una nueva era en la región.

Los procesos centroamericanos. Revolución, guerra, democracia y paz.

El “golpe de los capitanes” del 15 de octubre de 1979 en El Salvador y las ofensivas de la política de tierra arrasada lanzadas contra la guerrilla en Guatemala sitúan a la región en la que ha sido conocida como la crisis centroamericana, que se desarrolla a tres niveles: las guerras o confrontaciones civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala; como escenario regional de la confrontación global Este-Oeste; y la crisis regional provocada por el enfoque de la guerra de baja intensidad promovida por Estados Unidos, que lleva la regionalización del conflicto, en el que el Gobierno sandinista y los movimientos insurgentes de El Salvador y Guatemala se enfrentan a los Gobiernos y Fuerzas Armadas de El Salvador, Guatemala y Honduras, así como al Gobierno de Costa Rica.

El análisis de los procesos centroamericanos⁴ va más allá de la finalidad y los límites de este ensayo. No obstante, resulta relevante para su propósito tanto el “cómo” como el “qué” de éstos y sus resultados. “Cómo” en el que el enfoque de guerra de baja intensidad impulsado por Estados Unidos en busca de una solución militar a la crisis fue confrontado exitosamente por la alternativa de negociación promovida por potencias regionales latinoamericanas del Grupo de Contadora con el apoyo de la Unión Europea y de las Naciones Unidas. Si bien Contadora no alcanzará su objetivo último, abrirá sin embargo el espacio para la negociación entre los cinco gobiernos centroamericanos que conducirá a la firma de los Acuerdos de Esquipulas II, un punto de inflexión para la solución negociada global a la crisis, y base de la paz en el plano regional y en Nicaragua. Lo que a su vez generará el espacio para la adopción de marcos negociadores específicos para las negociaciones de paz en El Salvador y Guatemala, con la mediación de Naciones Unidas y el apoyo del Grupo de Amigos, que culminarán en los Acuerdos de Paz de 1992 y 1996 y su ejecución bajo la verificación e impulso de Naciones Unidas y sus las misiones de construcción de la paz.

“Cómo” forma parte del “qué” dejan tras de sí los acuerdos y su ejecución: éstos tuvieron un carácter fundacional en términos de la construcción nacional, al constituir la primera ocasión en que todos los sectores relevantes de la

⁴ Para éste, vid. Montobbio (1997a, 1997b, 1999, 2001b, 2002).

sociedad centroamericana han definido un proyecto común de futuro con el apoyo de la comunidad internacional. “Qué” políticamente constituido por regímenes democráticos que sustituyen para siempre los antiguos regímenes autoritarios y sus alternativas revolucionarias, y por una nueva tradición de negociación y movilización; así como por la superación de las limitaciones estructurales a la transición democrática en Nicaragua y El Salvador, fundamentalmente a través de las reformas agrarias, que rompieron el predominio de la de la agricultura destinada a la exportación como principal fuente de poder de las élites económicas. Reformas sin embargo, especialmente la reforma fiscal, todavía pendientes en Guatemala.⁵

⁵ En cierta medida, los procesos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala se influyeron entre sí, tratando cada uno de evitar la evolución del otro. En El Salvador, los militares jóvenes dieron un golpe de Estado y se aliaron con la oposición democristiana para impedir un triunfo revolucionario como el acontecido en Nicaragua. Como apunta Edelberto Torres-Rivas, mientras que la reforma agraria emprendida por los sandinistas en el poder transfirió el 27% de la propiedad de la tierra, la promovida por los democristianos en El Salvador transfirió el 28%. En Guatemala, los militares en el poder promovieron la transición hacia una Asamblea Constitucional que estableció un régimen democrático y un Presidente civil sin que se llevaran a cabo reformas socioeconómicas significativas. La ejecución de los Acuerdos de Paz ha estado condicionada por el resultado negativo del referéndum sobre la reforma constitucional de 1999. Hasta la fecha, la paz no se ha traducido en las reformas fiscal y agraria necesarias para impulsar la transformación socioeconómica.

IV.- LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO EN CENTRO-AMÉRICA: UNA APROXIMACIÓN A LOS ACTORES

EE UU y la Comunidad Internacional

Más que cualquier otra, Centroamérica ha sido considerada históricamente como una región crucial para los intereses nacionales de Estados Unidos, una región cuya estabilidad e inserción internacional afectan directamente a su seguridad, hasta el punto de que ha sido frecuentemente llamada su “patio trasero”. Aunque inicialmente los objetivos de EE UU en la región se reducían a evitar “otro México” (es decir, a no apoyar las tendencias federalistas) y garantizar la comunicación interoceánica, su presencia creciente, sustituyendo al Reino Unido como principal potencia económica extranjera, terminará haciendo de Estados Unidos no sólo el principal actor internacional, determinante de la inserción internacional de las repúblicas centroamericanas, sino también un actor interno esencial, sin el cual las políticas nacionales y los modelos socioeconómicos –definidos según los intereses estadounidenses– no podrían comprenderse. La crisis centroamericana, percibida por Estados Unidos como expresión del enfrentamiento Este-Oeste, conduce a su más profunda implicación en la región con un enfoque de conflicto de baja intensidad –para evitar otra Cuba sin entrar en otro Vietnam–. Actor esencial en una confrontación que no se resolverá por la vía promovida por Estados Unidos, sino por la de las negociaciones de paz desde el punto de inflexión de Esquipulas II; Estados Unidos se convertirá también en actor determinante para la paz, desde su asociación decisiva a la fase final de las negociaciones de paz de El Salvador, asumiendo su condición de actor interno y la necesidad de establecer un sistema político y socioeconómico aceptable para todos los actores nacionales⁶.

La guerra está condicionada por actores y factores externos. También la paz. Desde Contadora, iniciativa latinoamericana para resolver un problema latinoamericano que genera una nueva dinámica en la articulación del orden internacional en América Latina, y Esquipulas, las Naciones Unidas, el Grupo de Amigos, la Unión Europea y la Comunidad Internacional en general se convertirán en actores esenciales para la solución negociada del conflicto y su ejecución, y por ello de la sustancia transformación que ha vivido Centroamérica.

La paz es paz regional. Pues desde el espacio creado por Contadora, se hace por y entre los cinco gobiernos centroamericanos en Esquipulas II. Y porque tiene una dimensión regional, dando lugar a una nueva dinámica de integración regional y coordinación política.

Los actores nacionales o internos han asumido el papel prominente de Estados Unidos y la Comunidad Internacional como actores esenciales de

⁶ Para un análisis más exhaustivo de las posiciones y políticas de EE UU hacia Centroamérica, ver Montobbio, 1999: 73-126.

su vida nacional, otorgándoles los roles de intermediario, constructor de confianza y cooperante esencial (¿cohesionador externo?), así como de aliados decisivos en las confrontaciones nacionales.

El fin de la guerra supone el reto, tanto para los actores internacionales como para los nacionales, de reforzar su compromiso de cooperara para la consolidación de la paz positiva, que significa democracia y desarrollo sostenible. Que significa, en definitiva, la superación de la precariedad del Estado y la consolidación de su viabilidad.

Los actores centroamericanos

La estructura socioeconómica de las sociedades centroamericanas condiciona decisivamente la viabilidad de los Estados centroamericanos. Edelberto Torres-Rivas compara la estructura social de Guatemala con un edificio de cinco plantas o niveles, en el que vivirían 11,4 millones de guatemaltecos. El 18% de la población viviría en el segundo sótano (nivel -2) con 0,49 USD diarios (78% sector informal; 75% rural; 71% indígena; 54% menor de 15 años; 43% analfabetos; escolarización media 0,8 años) y no tiene posibilidades reales de subir de nivel. En el sótano o nivel -1, viviría el 49,4% de la población con poco más de 1 USD diario (51,1% ladinos; 48,9% indígenas; 48% rural; 73% sector informal; 20% analfabetos; escolarización media 2,5 años) con muchas más posibilidades de moverse hacia abajo que hacia arriba. En la primera planta, viviría el 22,5% de la población con 2,64 USD diarios (20,5% indígena; 98% analfabetos; 36% menores de 15 años; escolarización media 6,2 años; 35% de todos los trabajadores y profesores públicos). En la segunda planta, viviría el 7,8% de la población con 6,50 USD diarios (9,5% rural; 6,8% indígena; 29% menores de 15 años; 0% analfabetos; escolarización media 11 años). Por último, en el ático viviría el 1,5% restante de la población con 19,48 USD diarios, es decir, 384 veces más de lo que tienen las personas que viven en el segundo sótano (0,7% indígenas; 0% analfabetos, muchos de ellos bilingües; escolarización media 14,3 años). ¿Qué tipo de Estado puede ser viable en una sociedad como ésta? ¿Puede un Estado así ser considerado como un Estado legítimo y común para todos los habitantes del edificio si no se promueven políticas destinadas a cambiar dicha estructura?

En las sociedades centroamericanas, las élites agroexportadoras han desempeñado un papel determinante en la configuración de los modelos socioeconómicos y los sistemas políticos, controlando y e influenciando el papel del Estado a tal efecto. Las reformas agrarias y sociales de los procesos en Nicaragua y El Salvador han transformado la base económica de las élites, ya no tan dependientes de la producción agroexportadora. Lo que ha facilitado su aceptación de la democracia (en la que han aprendido a competir muy eficazmente, como demuestra el caso de ARENA en El Salvador) y la economía global. Una transformación, sin embargo, en Guatemala en buena medida todavía con un largo camino por recorrer.

¿Son las Fuerzas Armadas causa o consecuencia del estado del Estado y su evolución en Centroamérica? En cualquier caso actor central en su origen, al tiempo protagonista clave en su conformación y víctima de una cultura política y social basada en la imposición y el uso de la violencia en las relaciones sociales y de la ausencia de otras estructuras estatales efectivas, La respuesta a dicha pregunta anteriormente planteada podría ser que ambas, al tiempo causa y consecuencia. Hoy en día, sin embargo, las Fuerzas Armadas centroamericanas se han transformado sustancialmente como resultado de los procesos de paz, y se han consolidado y afianzado otras estructuras del Estado; de modo que los militares ya no son ni el actor político clave que fueron en su día, ni un obstáculo a la viabilidad del Estado en la región.

Grupos sociales y estructuras de intermediación. El autoritarismo y la falta de espacio político alteraron el papel habitual de las estructuras de intermediación –los partidos políticos y las organizaciones sociales–. El cierre de puertas a la oposición leal dio lugar a la aparición de movimientos revolucionarios con estructuras políticas y militares, al uso de la violencia desde la oposición como vía de acción política, en respuesta a su vez al uso ilegítimo de la violencia por parte del Estado. La guerra se convirtió así en el principal juego político. En la vida legal, organizaciones “de fachada” y mecanismos de sustitución irrumpieron en la escena política. Puesto que algunas fuerzas políticas no podían organizarse como partidos políticos, utilizaban organizaciones sociales, ONGs y otras opciones para actuar o influir sobre la vida política legal. Una vez transformados los movimientos revolucionarios en partidos políticos y todas las opciones políticas autorizadas a participar y competir en condiciones equitativas, se convierte en reto para la viabilidad del Estado y del sistema político que los partidos políticos se comporten como partidos políticos (y no como movimientos revolucionarios); y las organizaciones sociales y las ONG como organizaciones sociales y ONGs (y no partidos políticos sustitutorios), con legitimidad y eficacia.

La viabilidad del Estado en Centroamérica afronta como caso test: el reto de dejar atrás la política tradicional de la “no integración, no participación” de los pueblos indígenas, promoviendo el marco legal y las políticas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de su ciudadanía y la protección de sus derechos culturales. Se trata de un reto en ambas direcciones, pues es también opción de los pueblos hacer suyo un Estado que ha sido tradicionalmente de los otros. Los indígenas, que fueron física y culturalmente reprimidos en 1932 en El Salvador, sólo constituyen un sector mayoritario de la población en Guatemala –factor que la diferencia sustancialmente del resto de la región–, donde, a pesar del resultado negativo del referéndum sobre las reformas constitucionales recogidas en los acuerdos de paz, que incluían la definición de Guatemala como una nación pluricultural, multilingüe y multiétnica, éstos han situado las reivindicaciones indígenas en la agenda política, al tiempo que éstos están crecientemente organizados social y políticamente.

V.- DEMOCRACIA, ESTADO Y DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA: LOS FRUTOS DE LA PAZ Y LOS RETOS DEL FUTURO

¿Cuáles son los frutos de la paz? ¿Qué hay ahora que no había antes? ¿En qué la metamorfosis de la Centroamérica anterior a 1979? ¿Qué implicaciones tienen dichas transformaciones para la viabilidad del Estado y qué desafíos afronta éste? Intentemos responder a estas preguntas con las siguientes consideraciones.

- El principal fruto de la paz no es ni la revolución, ni el mantenimiento de una nueva forma de autoritarismo ni una transformación socioeconómica radical. Es, más bien, un nuevo régimen político, que puede ser calificado como democrático. Las reformas emprendidas durante los procesos centroamericanos y los contenidos de los *acuerdos de paz y su ejecución han conducido fundamentalmente a*:
 - La “*desmilitarización*” de los Estados y sociedades centroamericanos a través de la transformación sustancial de las misiones militares, que han quedado limitadas a la defensa nacional, y de la adopción de una nueva doctrina, política educativa y procedimientos para las Fuerzas Armadas, así como la distinción entre fuerzas de seguridad y fuerzas militares.
 - *Una transformación significativa del Estado y del sistema político* como consecuencia de la creación de nuevas instituciones y reglas del juego político: nuevas constituciones y parlamentos y autoridades públicas elegidos competitiva y democráticamente; poderes judiciales reformados; nuevos *ombudsmen* (defensores del pueblo) y mecanismos para la protección de los derechos humanos; una nueva Policía Nacional Civil; autoridades y leyes electorales transformadas, abiertas a la participación de todas las fuerzas y actores políticos y aceptadas por todos ellos.
 - *Algunas reformas socioeconómicas*, especialmente en lo que respecta a la tierra y la agricultura, que supusieron la superación de los límites estructurales a la transición democrática en Nicaragua y El Salvador.
 - Guatemala constituye parcialmente una excepción, o al menos donde más camino queda por recorrer. Sin reforma agraria ni transformación sustancial de la estructura socioeconómica, el fracaso del referéndum de 1999 sobre las reformas constitucionales recogidas en los acuerdos de paz ha impedido la adopción de algunas reformas jurídicas e institucionales clave propuestas por éstos; al tiempo que la reforma fiscal⁷ pendiente priva al Estado de los recursos necesarios para la plena adopción de las políticas socioeconómicas propuestas por los acuerdos, que podrían satisfacer las necesidades de los ciudadanos y transformar la estructura socioeconómica existente. Todo lo cual condiciona la viabilidad del Estado.

⁷ Los acuerdos de paz propusieron aumentar la presión fiscal del 7% al 12% del PIB, lo cual supone poco más que la mitad de la tasa aplicada en el resto de Estados centroamericanos.

- Como ya se ha señalado, los procesos de paz han dejado tras de sí el *legado intangible* de la manera en que fueron alcanzados. Representan un punto de inflexión en la Historia de Centroamérica, demostrando que es posible crear un Estado definido por todos los actores relevantes de las sociedades centroamericanas, la posibilidad de construir la Historia de Centroamérica por actores centroamericanos, y resolver conflictos políticos por medios políticos, negociación y consenso. Los nuevos regímenes no son sólo el resultado de una transición política, sino también, hasta cierto punto, de un contrato social fundacional ausente –sobre todo en Nicaragua– de la construcción nacional.
- ¿Está la democracia consolidada? Para responder a tal pregunta es preciso distinguir entre régimen político y sistema político. *Si bien los nuevos regímenes democráticos pueden considerarse consolidados, los sistemas políticos se encuentran aún en proceso de consolidación*, pues no están conformados sólo por el régimen político, sino también de las estructuras de intermediación y la cultura política, ambas en fase de desarrollo.
 - Saliendo, como ya se ha señalado, de un período de mecanismos de sustitución, *las estructuras de intermediación, especialmente el sistema de partidos políticos*, se encuentran todavía en fase de desarrollo hacia un modelo definitivo o estable. Nicaragua está viviendo el secuestro de la vida política por las élites en ambos lados, lo que afecta al funcionamiento de la democracia y de los partidos políticos. Tanto el FSLN como el FMLN se enfrentan al desafío del cambio generacional y necesitan ir más allá de las legitimidades y liderazgos derivados de la lucha armada, mientras Guatemala afronta el desafío de articular una opción sólida y competitiva a la izquierda del espectro político. En El Salvador, donde procede destacar la competitividad de ARENA –el hecho de que un mismo partido se haya alzado con la victoria en cuatro elecciones presidenciales consecutivas constituye un caso único en América Latina–, así como la capacidad de supervivencia y adaptación del PCN, la estructura definitiva del sistema de partidos estará determinada por la creación y consolidación de una opción competitiva en el centro y por el desarrollo del FMLN. Guatemala, donde ningún partido político ha logrado ganar dos elecciones presidenciales de forma consecutiva ni mantener la mayoría legislativa, se enfrenta al desafío de convertir sus partidos políticos en estructuras de intermediación eficaces –y no meras plataformas para celebrar elecciones, como ocurre en la actualidad–, construyendo así un sistema de partidos estable.
 - ¿Cuánto tiempo se necesita para transformar una *cultura política* autoritaria en una cultura democrática? La mayoría de los estudios apuntan a que se trata de una cuestión de generaciones. En Centroamérica, los estudios reflejan, por una parte, progresos en los valores y actitudes democráticos y, por otra, la persistencia de tendencias autoritarias. El recurso a la violencia o la identificación

primaria con grupos sociales de la ciudadanía son rasgos estructurales de la cultura política centroamericana a ser superados, tal y como demuestra el fenómeno de las “maras”. Una cultura de los derechos y de la ciudadanía debe ser promovida y fortalecida: el enfoque de juego de suma cero que prevalece de forma generalizada en las relaciones sociales y en la vida política debe dar paso a un enfoque de juego de suma positiva.

- Las transiciones no son a la democracia, sino a *cierto tipo de democracia*. En el caso de los procesos centroamericanos, han sido transiciones –siguiendo la distinción realizada por el PNUD en su informe sobre el estado de la democracia en América Latina– a la democracia electoral. Si bien los derechos políticos y electorales se encuentran ya en vigor, a los derechos civiles y sociales les queda todavía camino por recorrer del papel a la realidad. Aunque la democracia ciudadana y social está por alcanzarse plenamente, los procesos de paz han logrado sin embargo romper el círculo vicioso que impedía el viaje hacia ellas, tanto al superar las limitaciones estructurales ala transición democrática como al establecer la democracia política y electoral, desde la que –utilizando todos los derechos y posibilidades que ofrece para ello– puede ser afrontado el reto colectivo de avanzar hacia la democracia ciudadana y social.
- En buena medida, los Estados centroamericanos comparten muchos de sus problemas y desafíos actuales con otros países latinoamericanos. Se trate o no de problemas o retos “normales” o específicos de los Estados centroamericanos, éstos que enumeramos a continuación son algunos de los problemas o retos del Estado en Centroamérica, que condicionan su viabilidad⁸:
 - *Ausencia del monopolio de la violencia*. No existe ya alternativa al recurso legítimo del Estado al uso de la fuerza por parte de organizaciones con objetivos políticos; pero existe una violencia alternativa a la violencia legítima del Estado. En Guatemala, los linchamientos reflejan la tendencia a castigar la violencia con violencia y tomarse la justicia por la mano. Las “maras”, al tiempo estructuras sociales y grupos criminales, constituyen una amenaza para la vida social en su conjunto.
 - Los Estados centroamericanos son Estados anémicos, que carecen de los recursos para implementar las políticas públicas necesarias para garantizar los derechos civiles y sociales de los ciudadanos; al tiempo que están condicionados por la agenda internacional (representada por el consenso de Washington) en sus opciones políticas nacionales reales. Los ciudadanos no sólo quieren que sus Estados sean democráticos, sino también que sean eficaces y satisfagan sus necesidades. A largo plazo, tanto la reforma fiscal –especialmente en

⁸ Para una visión más exhaustiva de los desafíos a los que se enfrentan el Estado y el sistema político en El Salvador, vid. Montobbio (2004).

el caso de Guatemala– destinada a impulsar la redistribución y proveer al Estado de recursos suficientes, como las políticas educativas –decisivas para el desarrollo, la transformación de la cultura política y el ejercicio de una ciudadanía plena– serán cruciales para la viabilidad del Estado.

- Los sistemas políticos centroamericanos se enfrentan a *retos de “ingeniería constitucional”*, en palabras de Giovanni Sartori. Por un lado, el poder ejecutivo ha eclipsado históricamente a los poderes legislativo y judicial, que deberían ser reforzados para que pueda alcanzarse una relación más equilibrada. Algunos expertos proponen la evolución de los sistemas políticos latinoamericanos del presidencialismo al parlamentarismo o semipresidencialismo. Por otro, la transformación del Estado constitucional debería estar acompañada del *desarrollo del Estado administrativo*, que le dote de una administración profesional y eficaz capaz de aplicar políticas eficaces por encima de los cambios políticos.
- Como se ha señalado al principio y a lo largo de este ensayo, el sentimiento de pertenencia a una nación o comunidad política, de *un “nosotros” común* compartido por todos los ciudadanos del Estado, constituye un factor clave para su viabilidad, para la ciudadanía y la igualdad de derechos en relación al Estado, para el contrato social. Un sentimiento en cuya construcción son a señalar avances sustantivos, así como la contribución de los acuerdos de paz al respeto; pero para cuyo pleno desarrollo, especialmente en relación a los pueblos indígenas, queda todavía camino por recorrer.
- La viabilidad del Estado no sólo depende del Estado, sino también de la sociedad en la que se asienta, su estructura y su evolución. El edificio de cinco pisos de Edelberto Torres-Rivas nos recuerda que *la transformación de la arquitectura social centroamericana* no sólo supone un reto fundamental para el Estado, sino también un factor clave para su viabilidad. Los pueblos indígenas y las mujeres se configuran como objetivos decisivos al tiempo que actores cruciales de dicha transformación. La *emigración*, especialmente a EE UU, se ha convertido en un factor estructural de las sociedades y economías centroamericanas (y de su evolución cultural), que no puede dejar de ser considerado al analizar su transformación y su futuro. Mientras seis millones de salvadoreños viven en su país, casi dos viven en Estados Unidos, habiéndose convertido sus remesas enviadas en la principal fuente de ingreso exterior, incluso por encima del proveniente de la exportación de café. La migración equilibra los déficits socioeconómicos y hace posible la viabilidad del modelo socioeconómico. Las potencialidades de esta población emigrada y el principio de que todos los ciudadanos tienen derecho a vivir y desarrollarse en su propio país constituyen cuestiones a tener en cuenta al diseñar futuras políticas para el desarrollo y la transformación.

- Por último, la viabilidad del Estado en la era de la globalización depende también de su inserción internacional. Estados Unidos, la Unión Europea, América Latina y la Cuenca del Pacífico se presentan como las direcciones hacia las que dirigir el esfuerzo de internacionalización crucial para el desarrollo, reto no sólo para el Estado, sino para la sociedad en su conjunto, especialmente el sector empresarial. Esfuerzo que puede realizarse a nivel regional o por países, siguiendo el modelo de MERCOSUR (integración y negociación como grupo de la inserción internacional) o el modelo del NAFTA seguido por México (negociación individualizada de los acuerdos de libre comercio con EE UU y Canadá, así como con la UE), en la perspectiva de la progresiva constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), promovida por Estados Unidos en una era de integración de grandes bloques económicos regionales. Por ello, la integración regional se configura como la opción política y económica esencial de los Estados centroamericanos, desde la que promover su la viabilidad e inserción internacional, aumentando su margen de maniobra política y económica, su autonomía relativa y su capacidad negociadora. Una integración regional que depende no sólo de la manera en que los actores internacionales juegan en el juego internacional, sino también de las reglas del juego. En este sentido, la cuestión que se plantea es si dichas reglas, especialmente el consenso de Washington, benefician o facilitan la viabilidad del Estado, o si deberían ser modificadas a tal efecto.

VI. – EL ESPÍRITU DE SAN JOSÉ Y EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE LA UE HACIA CENTROAMÉRICA

Al volver la vista atrás, cabe decir que, si bien en un primer momento la Unión Europea no tenía una política hacia Centroamérica y no era un actor internacional significativo en la región, la crisis centroamericana, y especialmente la emergencia de alternativa de solución negociada a la misma a partir de Contadora, junto a otros factores como la política de las asociaciones internacionales de partidos políticos y la adhesión de España y Portugal a la Unión Europea, llevaron a la celebración de la Conferencia de San José en 1984, que reunió a los Ministros de Exteriores de la UE, Centroamérica y el Grupo de Contadora, dando lugar a lo que vendrá a conocerse como el Proceso de San José. Este compromiso político con la construcción de la paz en Centroamérica dio lugar a un fuerte compromiso de cooperación para el desarrollo, que llevó a la región a convertirse en el primer receptor per cápita de ayuda al desarrollo de la UE⁹.

Con reuniones anuales de sus miembros a nivel ministerial durante los primeros años –lo que refleja el compromiso de la UE– pueden señalarse tres fases en la evolución del Proceso: de San José I a San José III, el proceso trató de apoyar los esfuerzos realizados para alcanzar una solución negociada en Contadora y Esquipulas; de San José IV a San José VI, articuló el apoyo político y la cooperación para la aplicación de los Acuerdos de Esquipulas II; y posteriormente se concentró en apoyar y promover la cooperación en los procesos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, así como en responder a las urgentes necesidades originadas del huracán Mitch en 1998. En su décimo aniversario, y a la vista de sus logros, se inició una revisión del Proceso que llevó al rediseño de su formato en San José X en 1996 en Florencia. A la vez que se reafirmaba el compromiso con la construcción de la paz, el desarrollo y la democracia en la región, la *Declaración de Florencia* cambió el formato, que pasó a la celebración de reuniones ministeriales plenarias con carácter bianual, y reuniones de los ministros de la troika europea y de Centroamérica entre éstas. El Proceso de San José, en su día el principal foro diplomático entre la UE y América Latina, se inserta hoy en un sistema de relaciones UE-América Latina en el que las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de UE-América Latina y Caribe y las reuniones ministeriales del UE-Grupo de Río se constituyen en foros de articulación de la relación global. En cierto modo, desencadenó una dinámica de relaciones interregionales que ha superado su centralidad inicial.

Mirando hacia delante, y las relaciones UE-Centroamérica afrontar el reto de no ser víctimas sus propios éxitos. De convertir el apoyo a la construcción de la paz negativa en apoyo a la construcción de la paz positiva, que significa democracia, desarrollo sostenible e interacción cultural positiva en un entorno de diversidad cultural. El reto, en definitiva, –en palabras de Johan Galtung–

⁹ Para una visión exhaustiva de la política de la UE hacia Centroamérica, vid. Montobbio, 2000 y 2001a.

de pasar de la paz como ausencia de violencia directa a la paz como ausencia de violencia estructural y cultural.

Centroamérica no es, y es poco probable que vuelva a ser, el lugar en el que “trazar la línea” en la confrontación global, como dijera en una ocasión Alexander Haig. La atención que se preste, y el compromiso con la viabilidad de sus Estados y sociedades de los actores internacionales no está destinada a responder a consideraciones estratégicas, sino a su compromiso con la construcción de la paz, la democracia y el desarrollo sostenible –con la viabilidad del Estado– en todo el mundo. Si la Unión Europea desea ser una potencia mundial constructiva, promotora de paz e impulsora de la viabilidad del Estado no puede sino renovar su compromiso con Centroamérica, una región cuyos actores y realidades conoce mejor que nunca gracias a su implicación en la resolución de las crisis y en la construcción de la paz, y para la que la UE se ha convertido en la potencia mundial alternativa, junto a Estados Unidos, con quien promover su inserción en el sistema internacional. Una inserción para la integración regional se configura como la opción crucial, una apuesta a la que –en coherencia con su propia experiencia– la Unión Europea debe prestar su pleno apoyo político y de cooperación, como ya está haciendo¹⁰, así como a la conformación de reglas del juego internacional que constituyan un marco propicio para el desarrollo de Centroamérica. La negociación propuesta y prevista del Acuerdo de Asociación de la UE con Centroamérica debería convertirse en la herramienta para articular y poner en práctica tal compromiso.

¹⁰ La UE está firmemente comprometida con la transformación del Sistema de Integración Centroamericana a través de distintos programas de cooperación, como el PAIRCA (Programa de Apoyo a la Integración Regional de Centroamérica, 20 millones de euros), el programa de políticas comunes (10 millones de euros) y el programa de apoyo a la unión aduanera, entre otros.

VII.- CONCLUSIONES

¿Cuáles son las conclusiones del viaje intelectual realizado en el presente ensayo? Éste puede haber sido diferente para cada lector, y las conclusiones recogidas a continuación no pretenden remplazar las extraídas por cada uno de sus lectores. Precisamente porque responde a una vocación mayéutica, porque su propósito es más proponer elementos para la reflexión y el análisis, las conclusiones que pueda extraer cada lector al comparar los procesos centroamericanos con otras realidades y procesos de construcción del Estado son las que este ensayo pretendía suscitar.

A título personal, este viaje intelectual, así como muchos años de acción y reflexión sobre Centroamérica y a sus procesos de paz, me llevan a la conclusión de que si bien no cabe negar históricamente la precariedad del Estado en Centroamérica, sino que procede estudiarla, comprenderla y explicarla, muchas de sus causas o bien ya han sido superadas, o bien están en proceso de serlo. Los Estados centroamericanos pueden ser viables y merecen serlo. Los centroamericanos han atravesado tiempos y caminos difíciles para conquistar dicha posibilidad, cuya realización depende del compromiso de todos los actores nacionales e internacionales relevantes. La consolidación de la paz no puede sino significar, entre otras cosas, la consolidación de la viabilidad del Estado. Centroamérica no ha tenido siempre la mejor Historia posible. Hoy sin embargo, de todas las historias posibles de la Historia, ésta es una Historia posible: aquella con cuya realización debemos comprometernos y hacia la que debemos encaminar nuestra acción. Por ello, la cuestión no es sólo qué es lo que Centroamérica puede enseñarnos sobre la precariedad y la viabilidad del Estado, sino qué puede hacerse –qué podemos hacer– para promover la viabilidad y la consolidación del Estado en Centroamérica.

BIBLIOGRAFÍA

- KARL, Terry Lynn
1995 "The hybrid regimes of Central America", en *Journal of Democracy*, vol.6, 3, julio, pp. 72-86.
- MARTÍ I PUIG, Salvador
1997 *La revolución enredada. Nicaragua 1977-1996*. Madrid, Los libros de la Catarata.
2004 *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*, Barcelona, Edicions Bellaterra
- MONTOBBIO, Manuel
1992 "Construcción nacional y crisis en El Salvador: una aproximación contractual a la problemática salvadoreña", en *Tiempo de Paz*, 24-25, verano-otoño, pp. 25-31.
1997a "La crisis centroamericana y la construcción de un nuevo orden internacional en América Latina", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 37, pp. 131-149.
1997b "Guatemala y su proceso de paz", en *Política Exterior*, 58, julio-agosto, pp. 99-115.
1999 *La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador*, Barcelona, Icaria-FLACSO.
2000 "Hacia un balance de la política de la Unión Europea hacia Centroamérica," en *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, 33-34, diciembre.
2001a "La política de la Unión Europea hacia Centroamérica," en Fernández de Castro y Benítez Manaut (coordinadores), *Las relaciones México-Centroamérica en el inicio del siglo XXI*, México DF, ITAM, 2001.
2001b "El Salvador: diez años del proceso de paz", en *Política Exterior*, 82, julio-agosto.
2002 "La coherencia de políticas en los procesos de paz en El Salvador y Guatemala: un análisis comparativo," en *Centroamérica, perspectivas del futuro, Tribuna Internacional*, no. 4, Centro de Estudios Internacionales, Barcelona.
2004 "El Salvador 2004. Hacia la gobernabilidad democrática y la viabilidad socioeconómica: retos para el Estado y el sistema político", documento de trabajo, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, Madrid, marzo.
- PASTOR, Robert A.
1995 *El remolino. Política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- ROUQUIÉ, Alain
1994 *Guerras y paz en Centroamérica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TORRES-RIVAS, Edelberto y AGUILERA, Gabriel
1998 *Del autoritarismo a la paz*. Guatemala, FLACSO.
- TORRES-RIVAS, Edelberto
2005 *Guatemala. Un edificio de cinco niveles*, mimeo.

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) tiene como objetivo contribuir a evitar y resolver los conflictos internacionales o intra-nacionales, violentos o potencialmente violentos, y a la consolidación de la paz, en un marco de respeto y promoción de los Derechos Humanos y los valores democráticos. Para ello, colaborará en el establecimiento de vías de cooperación y canales de comunicación entre las partes implicadas, gobiernos, ONGs y representantes de todos los sectores de la sociedad civil.

VÍAS DE ACTUACIÓN

Para la consecución de sus objetivos, el CITpax emplea diversas herramientas cuyo diseño se adapta a cada situación particular. Se incluyen entre otras las siguientes actividades:

- **Diplomacia de segunda vía**, a través de un acompañamiento directo en procesos de negociación entre protagonistas políticos y económicos relevantes, en conflictos donde fuere necesaria una vía de diálogo que complemente o desbloquee la vía oficial.
- **Diplomacia de múltiples vías y facilitación del diálogo**, mediante la creación de plataformas de encuentro entre académicos, expertos, activistas, actores locales y gobernantes, así como la asistencia a las sociedades en conflicto para el desarrollo de aptitudes y capacidades para la construcción y consolidación de la paz.
- **Proyectos sobre el terreno**, orientados a mejorar las aptitudes y capacidades de prevención y resolución de conflictos a través de proyectos de sensibilización, construcción de confianza, investigación y promoción de políticas realistas de paz.
- **Proyectos de investigación** vinculados a procesos de negociación o procesos de paz.
- **Desarrollo profesional y formación** con el fin de contribuir a la mejora de las capacidades profesionales de las diferentes entidades que participan en actividades relacionadas con la paz.
- **Información pública y "advocacy"**, a través de actividades de difusión y publicación de documentos y la participación en el debate público.

PROGRAMAS

Sin perjuicio de una progresiva ampliación de su campo de actuación a otras áreas, como el Sudeste de Europa, actualmente las actividades y proyectos del CITpax se enmarcan en tres programas: dos geográficos que se enfocan a las regiones de África y Medio Oriente por un lado, y América Latina por el otro, y el Programa de Prevención y Resolución de Conflictos. Este último, al ser temático y abordar asuntos estrechamente relacionados con los programas geográficos, se constituye como un programa transversal, desarrollando en ciertos casos actividades propias y en otros complementando y apoyando la labor de los programas regionales.

África y Oriente Medio

El CITpax desarrolla diversas actividades en el marco de este programa. En particular, en relación con el conflicto Palestino Israelí, explora mecanismos de diplomacia de segunda vía para impulsar las negociaciones en curso y potenciar el proceso de paz. Asimismo, el programa

pretende abordar progresivamente algunos de los desafíos centrales que plantea la región como son, entre otros, las perspectivas de paz entre Siria e Israel, y las condiciones para el establecimiento de un sistema de cooperación y seguridad en el Medio Oriente. CITpax emprende iniciativas discretas para que los actores regionales exploren vías de fortalecimiento de mecanismos locales de resolución de conflictos. Si bien se centra en la reconstrucción post-conflicto en Irak y el fortalecimiento de la sociedad civil en diversos países del Oriente Medio, el CITpax también desarrolla actividades en relación con el Norte de África, haciendo hincapié en el conflicto del Sáhara Occidental y el futuro de la integración económica del Magreb.

Áreas del Programa:

- Estabilidad Regional en el Oriente Medio
- Énfasis en el conflicto Palestino Israelí
- Integración económica del Magreb
- Transición a la democracia

América Latina

Las actividades del CITpax en el área incluyen la diplomacia de segunda vía destinada a acercar a partes en conflicto; la promoción de diálogos para la construcción de consensos; misiones de identificación de problemas en zonas en tensión; e investigación política sobre cuestiones que pueden incidir negativamente en la estabilidad democrática de América Latina. El programa desarrolla sus actividades haciendo hincapié en la Región Andina con énfasis inicial en Colombia. En concreto, promueve iniciativas de generación de confianza y facilitación de acercamientos en torno a temas clave del conflicto colombiano. Asimismo, el CITpax examina experiencias regionales de paz y diálogo político con miras a su aplicación y promoción en el actual contexto latinoamericano.

Áreas del Programa:

- Diálogo político regional
- Estabilidad institucional en la Región Andina
- Alternativas al conflicto colombiano
- Promoción de "fronteras benignas"

Prevención y Resolución de Conflictos

Este programa se centra en el estudio y apoyo a procesos de negociación y acuerdos de paz, así como en el acompañamiento y la elaboración de recomendaciones a los países en períodos de transición post-conflicto. Las acciones, que encuentran fundamento en la idea de seguridad humana, se enmarcan en una perspectiva global de largo plazo. Así, los proyectos diseñados en este Programa tienen por objeto contribuir tanto a la construcción y consolidación de una paz duradera en contextos donde se ha superado -al menos formalmente- la violencia, como a la formulación de estrategias para prevenir conflictos en potencia, abordando sus causas además de proponer respuestas para afrontar los síntomas.

En el programa se hace un énfasis especial en el estudio y análisis de las intervenciones multinacionales de apoyo a la paz y en la mejora de las herramientas de formación del personal participante en operaciones de paz. Se incluyen las operaciones de paz de la ONU así como las intervenciones multilaterales que implican un cambio de régimen y la reconstrucción post-conflicto. El programa contempla las relaciones cívico-militares y las actividades de naturaleza civil desempeñadas por personal militar.

Áreas del Programa:

- Administración civil internacional
- Justicia penal en contextos de transición
- Asistencia humanitaria
- Procesos electorales
- Estado de derecho y fortalecimiento institucional y de la democracia
- Desarme, desmovilización y reintegración (DDR)
- Fortalecimiento de la sociedad civil y apoyo a los sectores más vulnerables
- Respuestas tempranas a situaciones de crisis
- Dimensión socioeconómica y regional de los conflictos
- Cooperación al desarrollo como instrumento para la prevención de conflictos y la construcción de la paz

STAFF

Director General: Emilio Cassinello, Embajador de España.

Blanca Antonini, Directora, Programa de América Latina.

George E. Irani, Director, Programa de África y Oriente Medio.

Claudia Medina, Directora de Proyectos y Operaciones - Investigadora.

Juan Garrigues, Gestor de proyectos, Programa de América Latina.

Stuart Reigeluth, Gestor de proyectos, Programa de África y Oriente Medio.

Gabriel Reyes, Gestor de proyectos, Programa de Prevención y Resolución de Conflictos.

CONSEJO ASESOR

Emma Bonino, Miembro del Parlamento Europeo.

Kim Campbell, Secretaria-General del Club de Madrid, ex Primera Ministra de Canadá.

Baltasar Garzón, Magistrado-Juez, Audiencia Nacional.

Marrack Goulding, Rector, St. Anthony's College, Oxford University.

Rosario Green, ex Secretaria de Relaciones Exteriores de México.

Bernard Kouchner, ex Representante del Secretario General de las Naciones Unidas en Kosovo.

Juan Manuel Santos, ex Ministro de Hacienda y Crédito Público, Colombia.

Pierre Schori, Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para Costa de Marfil.

Francesc Vendrell, Enviado especial de la Unión Europea para Afganistán.

Federico Mayor Zaragoza, ex Director General de la UNESCO.

Patronos:



Excmo. Ayuntamiento de Toledo



Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación
José María Barreda, Presidente, Junta de Castilla-La Mancha
José Manuel Molina, Alcalde de Toledo

Shlomo Ben-Ami, Ex-Ministro de Asuntos Exteriores, Israel
Antonio Garrigues Walker, Presidente, Fundación José Ortega y Gasset
Diego Hidalgo Schnur, Presidente, FRIDE
Gregorio Marañón, Presidente, Real Fundación de Toledo
Nabil Shaath, Vice-Primer Ministro, Autoridad Nacional Palestina
Carlos Westendorp, Embajador de España en Estados Unidos

Consejo Asesor Empresarial:

Socios Estratégicos:



Socios de Proyecto:

