

**Construyendo  
estados viables  
Lecciones y retos del  
proceso de construcción  
del Estado en Centroamérica\***  
Manuel Montobbio\*\*  
pp. 981-997

**Resumen**

En Centroamérica, como en otras regiones, la capacidad del Estado para proporcionar seguridad y garantizar la vigencia del derecho y el bienestar de su ciudadanía condiciona su viabilidad y su precariedad. 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 y las ciudadanas no solo quieren que el Estado garantice la seguridad y el derecho, sino también que promueva políticas que satisfagan sus necesidades básicas, en tanto que seres humanos.

**Palabras clave:**

América Central, aspectos políticos, aspectos económicos, historia, Estado, sistemas políticos, democracia.

- \* Este 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 cual ha participado el autor a propuesta del Centro Internacional de Toledo para la Paz. Ha sido publicado en Alemania, en inglés y en alemán, por la Fundación Bertelsmann, y en España, en español y en inglés, como documento de trabajo del Centro Internacional de Toledo para la Paz. ECA 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.

## 1. 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 de este, en general, así como los factores específicos del caso centroamericano. En Centroamérica, como en otras regiones, la capacidad del Estado para proporcionar seguridad y garantizar la vigencia del derecho y el bienestar de sus ciudadanos condiciona su viabilidad y su precariedad. Pero esta está también condicionada por los siguientes factores y cuestiones.

La respuesta a quiénes somos, 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, su legitimidad 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 al Estado como una mera herramienta para proteger sus intereses y a la cual puede recurrir para controlar a los demás o influir sobre la sociedad en su conjunto, se mina la legitimidad de aquél 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 su viabilidad. 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: las ciudadanas y los ciudadanos no solo quieren que el Estado garantice la seguridad y el derecho, sino también que promueva políticas que satisfagan sus necesidades

básicas, en tanto que seres humanos. No solo, como señala el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la situación 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) es otro factor a ser considerado.

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, también es determinante.

Otro elemento es 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, y la posibilidad de una agenda nacional y la capacidad de incidencia en los foros internacionales y en los actores determinantes e influyentes en estos.

Teniendo en cuenta estos elementos, ¿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, la demografía y de la historia como factores y herencias o legados —precolombino, español y nacional—, que inciden sobre la construcción del Estado en Centroamérica; una aproximación comparativa a los procesos de su construcción, desde la independencia hasta las crisis centroamericana y los procesos de paz, considerando los diferentes períodos, modelos y crisis; una breve aproximación a los actores; una consideración de los frutos de la paz y los retos del futuro, especialmente de la situación y los desafíos de la democracia, del Estado y del

desarrollo regional; los retos y las posibilidades de la comunidad internacional a la hora de contribuir a la construcción de este Estado, especialmente la Unión Europea, en la estela marcada por el proceso de San José; y unas conclusiones tentativas.

## 2. Geografía, demografía e historia: factores y legados<sup>1</sup>

El istmo entre América del Norte y del Sur y entre el océano Atlántico y Pacífico, define la posición geoestratégica de Centroamérica, desde siempre un factor condicionante estructural y permanente de su historia. Tras la conquista, los primeros monarcas españoles, Carlos V y Felipe II, la consideraron (Rouquié, 1994, p. 21) como puente estratégico entre los dos océanos y lugar potencial para la construcción de un canal que los uniera. De esta forma, la geografía ha determinado el interés de las potencias internacionales en la región, desde su integración en el sistema internacional.

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, con 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 es-

pañola, Centroamérica no existía en términos culturales y lingüísticos, pues cada comunidad tenía su propia lengua —actualmente hay veintitrés lenguas indígenas en Guatemala—. Tampoco había una tradición de pertenencia a una unidad política común o de formar parte de una comunidad más amplia.

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. Asimismo, vinculó y defendió la unidad territorial del imperio, y extendió en ella su *modelo administrativo* general. Este modelo supuso la creación temprana de las municipalidades, de las instancias judiciales y de otras instituciones, entre ellas, la Universidad San Carlos, la tercera fundada en América; así como la aplicación de las leyes y normas de Indias, en su territorio, y el reconocimiento de las tierras y leyes indígenas por parte de la corona misma. En la práctica, el sistema funcionó por medio de un equilibrio entre esta y sus administradores, quienes se dedicaron a aplicar la ley y a 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, sino que permanecieron recluidos en sus tierras comunales con 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 cris-

1. A efectos del 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.

tianismo, 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*<sup>2</sup>, 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, y logró que la corona les diera su reconocimiento.

Aunque las lenguas indígenas se siguen hablando hasta 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, dedicadas a la producción agrícola para la exportación, 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, en especial en Costa Rica, los agricultores de ascendencia europea explotaron extensiones de tamaño pequeño y medio, junto a sus familias. Aunque la región estaba gobernada desde Guatemala por la administración española, 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 la presencia británica.

La fórmula de la “no integración, no participación” es la que mejor describe la situación de los *pueblos indígenas*. Estos fueron cristianizados y solo pudieron participar de forma limitada en el proceso económico, gracias a que la corona amparó sus tierras comunales y sus propias leyes y autoridades. 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 estableció en el Caribe, sobre todo en Belice y Nicaragua. Aunque nunca fue reconocida políticamente por España, trajo 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 en los principales cohesionadores externos. El “Nosotros” o las comunidades coexistían en un único espacio político. Entonces, cabe preguntarse si la necesidad de un cohesionador externo es parte 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 la conciencia de una entidad e identidad política común regional. También dejó tras de sí un pasado político y administrativo común, el mito y el legado de la unidad centroamericana.

Como señala 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, la cual 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”. Esta Constitución no entró en

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

vigor hasta 1820, cuando el general Riego, al mando del ejército enviado a América, para de reprimir las revueltas liberales independentistas, al considerar 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. Las élites hispanoamericanas también adoptaron ideas políticas durante el siglo XVIII. La lucha política se convirtió así 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. Esta fue proclamada el 15 de septiembre de 1821, si bien la noticia de dicha proclamación tardó un mes en llegar a Costa Rica (Rouquié, 1994, p. 31). Centroamérica formó parte del imperio mexicano de Agustín de Iturbide hasta su extinción. Entonces surgieron las Provincias Unidas de Centroamérica, que acabaron disgregándose a consecuencia de los enfrentamientos civiles entre los federalistas liberales de Morazán y las élites conservadoras locales. La derrota de Morazán, en 1838, puso fin a la federación y llevó a la aparición de cinco repúblicas independientes. Atrás quedaron 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 dejó tras de sí, por un lado, el legado de la tensión entre el federalismo y la 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 centroamericana<sup>3</sup>. Por el 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, lo cual llevó a la desaparición del cohesionador externo y al surgimiento de estados, por medio de los cuales promover un modelo socioeconómico acorde a 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, uno que encarnara el sueño ilustrado de crear una federación, basada en la inclusión y la ciudadanía para todos.

### 3. Procesos interconectados: un enfoque comparativo

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. Especial atención pone, por otro lado, a Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que se vieron implicadas en las crisis que azotaron la región, en la década de 1980, y en los procesos de paz de los años de 1990.

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 las facciones conservadoras y liberales, la configuración del ejército en un actor político

3. La política centroamericana ha estado dominada por las ambiciones de algunos presidentes de controlar el panorama regional, en algunos casos con planes 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 y trató de influir en la política de los países vecinos.

fundamental y el recurso a este como herramienta para el cambio político, por parte de 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. A 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, en el sistema ferroviario y en agricultura para la exportación— y a la política de actores externos —la presencia británica fue sustituida paulatinamente por la estadounidense— y al desmantelamiento del sistema de protección de los pueblos indígenas, implantado por la corona española, en aras del liberalismo, por medio de la privatización de las tierras comunales para dedicarlas a la producción agroexportadora y de la abolición de las leyes indígenas, quienes quedaron sometidos al derecho común. Muchos de ellos fueron integrados 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 de café y compartieron el poder económico con la expansión creciente de la *United Fruit Company*, mientras la mayoría de su población indígena la diferenciaba del resto. En El Salvador, las élites locales, a las que se integraron inmigrantes europeos, se apoderaron del control de la producción agroexportadora, sobre todo del café. El desarrollo económico y la historia de Honduras serán, en buena medida, fruto del pulpo, tal como se conocía a la *United Fruit Company*.

La historia de Nicaragua está determinada por su ubicación geográfica, en tanto puente o vía entre el Atlántico y el Pacífico —a través de sus vías acuáticas pasaron mercancías y pasajeros, desde la costa este estadounidense hasta California antes de la conquista del oeste—, y el interés de las potencias extranjeras en el país como lugar para construir un canal interoceánico —y una vez construido en Panamá, para evitar la construcción de un canal alternativo—. El Reino Unido, con fuertes vínculos con la población miskita, fue sustituido por la creciente influencia de Estados Unidos, tras la ocupación de Nicaragua por el aventurero estadounidense William Walker, entre 1855 y 1857. Costa Rica experimentó también un crecimiento considerable de su producción cafetera y bananera, pero debido a su reducida población y a las mejores condiciones laborales de la *United Fruit Company*, que así buscó atraerse trabajadores, quienes se organizaron en poderosos sindicatos, al final se decantó por la producción cafetera, en explotaciones familiares de tamaño medio.

La primera parte del siglo XX es el período histórico que el filósofo José Ortega y Gasset calificó como la “rebelión de las masas”. Es 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 elevada concentración de trabajadores, así como la construcción de infraestructuras y de otras industrias. Esto dio lugar a la emergencia de una clase trabajadora, la cual se organizó en sindicatos, y a una sociedad con otras opciones políticas, incluyendo el Partido Comunista, que emergieron como alternativas a los partidos conservadores y liberales tradicionales. Asimismo, en el seno de las élites, el proceso de industrialización emergente condujo a la aparición de grupos que trataron de disputar la supremacía al sector agrícola, dominante desde tiempo inmemorial.

La crisis económica internacional de 1929 se tradujo no solo en una crisis económica, sino también en una crisis del modelo. Hubo intentos para abrir el sistema y para dar espacio e integrar a las nuevas fuerzas y actores, los cuales acabaron 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. Las elecciones fueron ganadas por el Partido Laborista de Arturo Araujo, quien promovió reformas sociales inspiradas por el intelectual social Alberto Masferrer. Un levantamiento campesino, en la zona occidental del país, apoyado por el Partido Comunista de Farabundo Martí, fue reprimido brutalmente por el general Maximiliano Hernández Martínez, quien luego dio paso a una serie de regímenes militares autoritarios. La represión de la revuelta de 1932 se saldó con la muerte del 4 por ciento de la población, fundamentalmente, campesinos indígenas, y con la desaparición de las manifestaciones de la cultura indígena, lo cual generó un trauma colectivo imborrable. En palabras del poeta Roque Dalton, “todos nacimos medio muertos en 1932”.

Entre 1944 y 1954, Guatemala vivió su “primavera” 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. El intento de Arbenz de expropiar parte de las tierras de la bananera y la atmósfera de la guerra fría pusieron fin a esta primavera guatemalteca por medio de un golpe militar, respaldado por Estados Unidos. Así dio comienzo 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. La lucha de liberación de Sandino acabó en la sustitución de las tropas estadounidenses por la Guardia Nacional creada por estos. El acceso a la presidencia de su jefe, Anastasio Somoza, inauguró una “dinastía” en el poder.

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

Costa Rica respondió a la crisis de los años treinta con la aplicación de políticas reformistas, especialmente durante la presidencia de Calderón Guardia (1940-1944). Las reformas hicieron posible *el oasis costarricense*. Calderón, y su sucesor Teodoro Picado (1944-1948),

era un reformista cristiano, aliado con el Partido Comunista y respaldado por la Iglesia. El cuestionamiento de las elecciones de 1948 condujo a una breve revuelta civil, liderada por José Figueres y su Ejército de Liberación Nacional (la “Legión del Caribe”). Una asamblea constituyente redefinió el sistema político, desmanteló ambos ejércitos y declaró a Costa Rica un Estado desmilitarizado, que se convertirá en un Estado del bienestar con inversiones importantes en políticas educativas y sociales, parcialmente financiadas por los recortes en el gasto militar.

En plena guerra fría, a medida que la Alianza para el Progreso de Kennedy trataba de impulsar el desarrollo en América Latina, y que populismo y revolución se convertían

**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, lo cual llevó a la desaparición del cohesionador externo y al surgimiento de estados, por medio de los cuales promover un modelo socioeconómico acorde a sus intereses.**

en las palabras clave de la política latinoamericana, los *regímenes autoritarios militares* se embarcaron en el proyecto de institucionalizar y garantizar la estabilidad con la promoción del desarrollo económico, por medio de las políticas públicas y la creación del mercado común centroamericano enfocado a la sustitución de las importaciones. La retórica política *anticomunista* y el fuerte apoyo de Estados Unidos a los regímenes amigos, cuyo objetivo no era otro que evitar “otra Cuba”, contribuyen a la viabilidad del modelo.

Este modelo, sin embargo, tiene matices y diferencias en cada caso. En Nicaragua, la dinastía de Somoza y sus estructuras de *enforcement* dominaron totalmente lo que ha sido puesto como ejemplo de un régimen de sultanato. Este régimen llegó a tal punto que gran parte de las élites tradicionales se distanciaron de él. La represión y la estrecha alianza con Estados Unidos constituyeron las claves que permitieron su viabilidad durante décadas. Un régimen fundado por un hombre que, en una ocasión, manifestó que “Nicaragua es mi granja” (LaFeber, 1989, p. 208), de quien un presidente 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 sucedieron, tras la revolución de 1948, intentos militares por institucionalizar regímenes caracterizados por la promoción de políticas de desarrollo y por un partido civil oficial y espacio para una actividad limitada de los partidos de la oposición, en particular el demócrata cristiano. Este se alzó con el gobierno de la municipalidad de San Salvador. El proyecto fue interrumpido por una nueva junta revolucionaria, que redefinió el régimen y dejó al Partido de Conciliación Nacional como partido oficial —el cual hasta la fecha es el tercer partido político del país—. Es un caso único de la habilidad de los políticos civiles, procedentes del partido oficial de un régimen militar. Pero este “nasserismo” encontró 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, fracasó en su intento por reestablecer el régimen constitucional de 1944, mediante un golpe de Estado.

En la década de 1970, el modelo entró en crisis. Puede decirse que, a efectos prácticos, la “guerra del fútbol” entre El Salvador y Honduras terminó con el mercado común centroamericano. En 1972, la oposición democrática ganó las elecciones presidenciales en El Salvador, pero su victoria no fue reconocida, y se proclamó vencedor, en su lugar, el candidato militar del partido oficial. Una vez en el poder, el coronel Molina presionó para llevar a cabo una reforma agraria, la cual fue frustrada por las élites económicas. El fracaso de la oposición leal para cambiar el régimen desde dentro, dio lugar al intento de las fuerzas revolucionarias que impulsaron el cambio con el uso de la violencia. El gobierno recurrió a la represión como alternativa para garantizar su permanencia en el poder. La crisis económica internacional del petróleo de 1973 privó a los regímenes del activo de legitimación del crecimiento económico. En Nicaragua, la situación se agravó a raíz del terremoto de 1972. La política de derechos humanos de Carter aisló internacionalmente a estos regímenes. El apoyo incondicional estadounidense ya no puede darse por supuesto. La represión y la insurgencia se alimentaban mutuamente. La entrada de los sandinistas en Managua, el 19 de julio de 1979, marcó el fin de un modelo y el principio de una nueva era en la región.

El “golpe de los capitanes” del 15 de octubre de 1979, en El Salvador, y las ofensivas de la política de tierra arrasada contra la guerrilla, en Guatemala, colocaron a la región en la que ha sido conocida como la crisis centroamericana. Esta crisis se desarrolló en tres niveles: las guerras o confrontaciones civiles, en Nicaragua, El Salvador y Guatemala; la confrontación global este-oeste, en el escenario regional; y la crisis provocada



por la guerra de baja intensidad de Estados Unidos llevó a la regionalización del conflicto. De esta forma, el gobierno sandinista y los movimientos insurgentes salvadoreño y guatemalteco se enfrentaron a los gobiernos y ejércitos de El Salvador, Guatemala y Honduras, así como al gobierno de Costa Rica.

El análisis de los procesos centroamericanos<sup>4</sup> va más allá de la finalidad y los límites de este ensayo. No obstante, son relevantes para su propósito el “cómo” y el “qué” de estos, así como sus resultados. El “cómo” fue el enfoque de guerra de baja intensidad, impulsado por Estados Unidos, para encontrar una solución militar a la crisis. Pero este proyecto fue confrontado exitosamente por la alternativa de la negociación, promovida por los países latinoamericanos que conformaron el Grupo de Contadora, apoyado por la Unión Europea y Naciones Unidas. Si bien Contadora no alcanzó su objetivo último, abrió, sin embargo, el espacio para la negociación entre los cinco gobiernos centroamericanos, que culminó en la firma de los acuerdos de Esquipulas II. Estos acuerdos fueron un punto de inflexión para la solución negociada global de la crisis y la base para la paz regional y, en especial, en Nicaragua. A su vez, este proceso abrió espacio para la

adopción de los marcos negociadores específicos, utilizados luego en las conversaciones de paz de El Salvador y Guatemala con la mediación de Naciones Unidas y el apoyo del Grupo de Amigos. Así, se llegó a los acuerdos de paz de 1992 y 1996, cuya ejecución fue verificada por las misiones de construcción de la paz de Naciones Unidas.

El “cómo” forma parte del “qué” dejan los acuerdos y su ejecución. Los acuerdos tuvieron un carácter fundacional, en términos de la construcción nacional, al constituir la primera ocasión para que todos los sectores relevantes de la sociedad centroamericana definiesen un proyecto común de futuro con el apoyo de la comunidad internacional. En consecuencia, los acuerdos dejaron regímenes democráticos que sustituyesen para siempre a los antiguos regímenes autoritarios y sus alternativas revolucionarias, así como una nueva tradición de negociación y movilización. En Nicaragua y El Salvador, además, dejaron la superación de las limitaciones estructurales de la transición democrática con reformas agrarias, que rompieron el predominio de la agricultura de exportación como principal fuente de poder de las élites económicas. En el campo de las reformas, todavía está pendiente la fiscal, sobre todo en Guatemala<sup>5</sup>.

**El autoritarismo y la falta de espacio político alteraron el papel habitual de las estructuras de intermediación, como los partidos políticos y las organizaciones sociales. El cierre de las 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.**

4. Para este, Montobbio, 1997a, 1997b, 1999, 2001b, 2002.

5. En cierta medida, los procesos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala se influyeron entre sí, al tratar de evitar la evolución del otro. En El Salvador, los militares jóvenes dieron un golpe de Estado y se aliaron con la oposición demócrata cristiana para impedir un triunfo revolucionario como el acontecido en Nicaragua. Tal como apunta Edelberto Torres-Rivas, mientras que la reforma agraria de los sandinistas transfirió el 27 por ciento de la propiedad de la tierra, la de los demócrata cristianos salvadoreños transfirió el 28 por ciento. En Guatemala, los militares promovieron la transición hacia una asamblea constitucional, que estableció un régimen democrático y un presidente civil, sin reformas socioeconómicas significativas. La ejecución de los acuerdos de paz fue condicionada por el resultado negativo del referéndum sobre la reforma constitucional de 1999. Hasta la fecha, la paz no se ha traducido en las necesarias reformas fiscal y agraria para impulsar la transformación socioeconómica.

#### 4. La construcción del Estado: aproximación a los actores

Centroamérica, más que cualquier otra región, ha sido históricamente considerada como crucial para los intereses nacionales de Estados Unidos. Su estabilidad e inserción internacional afectan de manera directa su seguridad, hasta el punto de que ha sido llamada con frecuencia su “patio trasero”. Aunque, al principio, los objetivos estadounidenses en la región se reducían a evitar “otro México” —es decir, a no apoyar las tendencias federalistas— y a garantizar la comunicación interoceánica, su presencia creciente, al sustituir al Reino Unido como principal potencia económica extranjera, terminó haciendo de Estados Unidos no solo el principal actor internacional, determinante para 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 sus intereses— no pueden comprenderse. La crisis centroamericana, percibida por Estados Unidos como expresión del enfrentamiento este-oeste, conduce a una implicación más profunda en la región, desde la perspectiva del conflicto de baja intensidad —para evitar otra Cuba sin entrar en otro Vietnam—. Actor esencial en una confrontación, la cual no se resolverá por la vía promovida por él, sino por la de las negociaciones de paz, desde el punto de inflexión de Esquipulas II, Estados Unidos se convirtió también en un actor determinante para la paz. Desde su participación decisiva en la fase final de las negociaciones de paz de El Salvador, asumió su condición de actor interno, así como también la necesidad de establecer un sistema político y socioeconómico aceptable para todos los actores nacionales<sup>6</sup>.

La guerra estuvo condicionada por actores y factores externos. También la paz. Desde Contadora, una iniciativa latinoamericana para resolver un problema regional, se generó una nueva dinámica en la articulación del

orden internacional latinoamericano. Los actores clave de esta articulación fueron Esquipulas, Naciones Unidas, el Grupo de Amigos, la Unión Europea y la Comunidad Internacional, en general. Sin su participación no es posible entender la solución negociada del conflicto y la sustancia de la transformación vivida por Centroamérica.

La paz es regional. Desde el espacio creado por Contadora, la paz se hizo por y entre los cinco gobiernos centroamericanos en Esquipulas II. Y su dimensión también es regional, lo cual dio lugar a una nueva dinámica de integración y coordinación política.

Los actores nacionales o internos, mientras tanto, han asumido el papel prominente de Estados Unidos y de la comunidad internacional, a los cuales reconocen como actores esenciales de su vida nacional e incluso les otorgan 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 un reto, tanto para los actores internacionales como para los nacionales. Ambos deben reforzar su compromiso de cooperar para consolidar la paz positiva, que significa democracia y desarrollo sostenible. En definitiva, la superación de la precariedad del Estado y la consolidación de su viabilidad.

La *estructura socioeconómica* de las sociedades centroamericanas condiciona de forma decisiva la viabilidad de los estados. Edelberto Torres-Rivas compara la estructura social de Guatemala con un edificio de cinco plantas o niveles, en el cual vivirían 11,4 millones de personas. El 18 por ciento de ellas viviría en el segundo sótano (nivel -2) con 0.49 dólares diarios (78 por ciento, en el sector informal; 75 por ciento, en el rural; 71 por ciento, en el indígena; 54 por ciento menor de 15 años; 43 por ciento analfabetos; escolarización media de 0.8 años) y sin posibilidades reales para subir de nivel. En el

6. Para un análisis más exhaustivo de las posiciones y políticas de Estados Unidos hacia Centroamérica, ver Montobbio, 1999, pp. 73-126.

sótano (nivel -1) viviría el 49.4 por ciento de la población con poco más de un dólar diario (51.1 por ciento ladinos; 48.9 por ciento indígenas; 48 por ciento rural; 73 por ciento sector informal; 20 por ciento analfabetos; escolarización media de 2.5 años) y con muchas más posibilidades de moverse hacia abajo que hacia arriba. En la primera planta, viviría el 22.5 por ciento de la población con 2.64 dólares diarios (20.5 por ciento indígena; 98 por ciento analfabetos; 36 por ciento menores de 15 años; escolarización media de 6.2 años; 35 por ciento de todos los trabajadores y profesores públicos). En la segunda planta, viviría el 7.8 por ciento de la población con 6.50 dólares diarios (9.5 por ciento rural; 6.8 por ciento indígena; 29 por ciento menores de 15 años; 0 por ciento analfabetos; escolarización media de 11 años). Por último, en el ático viviría el 1.5 por ciento restante con 19.48 dólares diarios, es decir, 384 veces más de lo que tienen quienes viven en el segundo sótano (0.7 por ciento indígenas; 0 por ciento analfabetos, muchos de ellos bilingües; escolarización media de 14.3 años). ¿Qué tipo de Estado puede ser viable en una sociedad como esta? ¿Puede un Estado así ser considerado como 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. Ellas controlan e influyen en el papel del Estado a tal efecto. Las reformas agrarias y sociales de Nicaragua y El Salvador transformaron la base económica de las élites, ya no tan dependientes de la producción agroexportadora. Esta modificación facilitó que aceptaran la democracia y la economía global. El mejor ejemplo de cómo aprendieron a competir políticamente, y de forma muy eficaz, es ARENA, en El Salvador. En cambio, en Guatemala queda aún un largo camino por recorrer.

¿Son los *ejércitos* la causa o la consecuencia del Estado centroamericano y su evo-

lución? En cualquier caso, son el actor central, en su origen, al mismo tiempo protagonista clave de su conformación y víctimas de una cultura política, basada en la imposición y en el uso de la violencia, en las relaciones sociales y de la ausencia de otras estructuras estatales efectivas. La respuesta a la cuestión planteada podría ser que ambas son, al mismo tiempo, causa y consecuencia. Hoy en día, sin embargo, los ejércitos centroamericanos se han transformado sustancialmente como resultado de los procesos de paz, al mismo tiempo que otras estructuras del Estado se han consolidado y afianzado. De esta forma, los militares ya no son ni el actor político clave que fueron en su día ni un obstáculo para la viabilidad del Estado en la región.

El autoritarismo y la falta de espacio político alteraron el papel habitual de *las estructuras de intermediación*, como los partidos políticos y las organizaciones sociales. El cierre de las 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, organizaciones no gubernamentales y otras opciones para actuar o influir sobre la vida política legal. Una vez transformados los movimientos revolucionarios en partidos políticos y estando todas las opciones políticas autorizadas a participar y competir en condiciones equitativas, el comportamiento de dichos partidos como tales —y no como movimientos revolucionarios— se convierte en reto para la viabilidad del Estado y del sistema político. Asimismo, *las organizaciones sociales* y las no gubernamentales deben también asumir el desafío de cumplir con sus roles respectivos —y no actuar como partidos políticos sustitutorios—.

La viabilidad del Estado en Centroamérica afronta el reto de dejar atrás la política tradicional de la “no integración, no participación” de los *pueblos indígenas*. Este desafío supone promover el marco legal y las políticas necesarias para garantizarles 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, tradicionalmente, ha sido de los otros. Los indígenas, que fueron reprimidos de forma física y cultural, en 1932, en El Salvador, solo constituyen un sector mayoritario de la población en Guatemala —un factor que la diferencia del resto de la región—. Esto pese al 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, elementos que han situado las reivindicaciones indígenas en la agenda política, al tiempo que estos están cada vez más organizados, social y políticamente.

### 5. Democracia, Estado y desarrollo: 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 consiste la metamorfosis de la Centroamérica anterior a 1979? ¿Qué implicaciones tienen dichas transformaciones para la viabilidad del Estado y qué desafíos afronta este? 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 es-

tados y las sociedades centroamericanas, por medio de la transformación sustancial de las misiones militares, limitadas ahora a la defensa nacional, de la adopción de una doctrina, una política educativa y unos procedimientos nuevos, por parte de los ejércitos, y por la distinción entre fuerzas de seguridad y fuerzas militares.

Otra novedad es la *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 elegidas competitivamente y democráticamente; poderes judiciales reformados; nuevos defensores del pueblo y mecanismos para proteger los derechos humanos; nueva policía civil; autoridades y leyes electorales transformadas, abiertas a la participación de todas las fuerzas y los actores políticos y aceptadas por todos ellos—.

A lo anterior se suman *algunas reformas socioeconómicas*, sobre todo en lo que respecta a la tierra y la agricultura, que supusieron la superación de los límites estructurales para la transición democrática de Nicaragua y El Salvador.

Guatemala constituye, hasta cierto punto, *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, han impedido la adopción de algunas reformas jurídicas e institucionales clave. Al mismo tiempo, la reforma fiscal<sup>7</sup> pendiente priva al Estado de los recursos necesarios para la plena adopción de las políticas socioeconómicas propuestas por los acuerdos, las cuales podrían satisfacer las necesidades de la ciudadanía y transformar la estructura socioeconómica existente. Todo lo cual condiciona la viabilidad del Estado.

Los procesos de paz han dejado tras de sí el *legado intangible* de la manera en que

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

fueron alcanzados. Representan un punto de inflexión en la historia de Centroamérica, pues demuestran que es posible crear un Estado definido por todos los actores relevantes de las sociedades centroamericanas, la posibilidad para que los actores centroamericanos construyan la historia de la región y para resolver los conflictos políticos por medios políticos, como la negociación y el consenso. Los nuevos regímenes no son solo 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.

Cabe, por tanto, preguntarse si la democracia está consolidada. Para responder a tal pregunta es preciso distinguir entre el régimen político y el 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 solo por el régimen político, sino también por las estructuras de intermediación y la cultura política, ambas en fase de desarrollo.

Saliendo de un período de mecanismos de sustitución, las estructuras de intermediación, sobre todo 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 parte de las élites, en ambos lados, lo cual afecta el 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 los liderazgos derivados de la lucha armada, mientras que 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 Partido de Conciliación Nacional. La estruc-

tura definitiva del sistema de partidos estará determinada por la creación y la 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 consecutivas ni mantener la mayoría legislativa, se enfrenta al desafío de convertir sus partidos en estructuras de intermediación eficaces —y no en meras plataformas para celebrar elecciones, tal como ocurre en la actualidad—, construyendo así un sistema de partidos estable.

La mayoría de los estudios apuntan a que la transformación de una cultura política autoritaria en otra democrática es cuestión de generaciones. En Centroamérica, los estudios reflejan, por una parte, progresos en los valores y las actitudes democráticas 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 otro 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 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 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 romper el círculo vicioso que impedía el viraje hacia ellas, tanto al superar las limitaciones estructurales a la transición democrática como al establecer la democracia política y electoral, desde la cual,

utilizando todos los derechos y las 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 con otros países latinoamericanos. Algunos de estos problemas y retos que condicionan la viabilidad de los estados centroamericanos son los siguientes<sup>8</sup>. El primero es la *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 de aquél. En Guatemala, los linchamientos reflejan la tendencia a castigar la violencia con violencia y a tomarse la justicia por la mano. Las “maras”, una mezcla de estructuras sociales y grupos criminales, constituyen una amenaza para la vida social en su conjunto.

Los Estados centroamericanos, en segundo lugar, son *estados anémicos*, que carecen de los recursos para implementar las políticas públicas necesarias y así garantizar los derechos civiles y sociales de los ciudadanos. Simultáneamente, son estados cuyas opciones políticas nacionales están condicionadas por la agenda internacional, en concreto, por el consenso de Washington. Los ciudadanos no solo quieren que sus estados sean democráticos, sino también que sean eficaces y satisfagan sus necesidades. A largo plazo, tanto la reforma fiscal, sobre todo en Guatemala, destinada a impulsar la redistribución y a 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 su viabilidad.

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, los cuales deberían ser reforzados para poder alcanzarse una relación más equilibrada. Algunos expertos proponen la evolución de los sistemas políticos latinoamericanos del presidencialismo al parlamentarismo o semi-presidencialismo. Por otro lado, la transformación del Estado constitucional debería estar acompañada del *desarrollo del Estado administrativo*, que lo dote de una administración profesional y eficaz, capaz de aplicar políticas eficaces por encima de los cambios políticos.

El sentimiento de pertenencia a una nación o comunidad política,

de un “*nosotros*” común y compartido por todos los ciudadanos del Estado, constituye un factor clave para su viabilidad, para la ciudadanía y la igualdad de derechos en relación a él. Ha habido avances sustantivos en la construcción de este sentimiento, a lo cual los acuerdos de paz contribuyeron de forma relevante; pero para cuyo pleno desarrollo, sobre todo en relación con los pueblos indígenas, queda todavía camino por recorrer.

La viabilidad del Estado no depende solo de él mismo, sino también de la *sociedad en la que se asienta, su estructura y su evolución*. El edificio de cinco pisos de Torres-Rivas nos recuerda que *la transformación de la arquitectura social centroamericana* no solo supone un reto fundamental para el Estado, sino también un factor clave para su

**Si bien los nuevos regímenes democráticos pueden considerarse consolidados, los sistemas políticos se encuentran aún en proceso de consolidación, pues no están conformados solo por el régimen político, sino también por las estructuras de intermediación y la cultura política, ambas en fase de desarrollo.**

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.

viabilidad. Los pueblos indígenas y las mujeres son, en este sentido, objetivos decisivos, al mismo tiempo que constituyen actores cruciales de dicha transformación. La *emigración*, sobre todo a Estados Unidos, se ha convertido en un factor estructural de las sociedades y economías centroamericanas (y de su evolución cultural), fenómeno 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, cuyas remesas se han convertido en la principal fuente de ingreso exterior, incluso por encima del proveniente de la exportación de café. La emigración equilibra los déficit socioeconómicos y hace posible la viabilidad del modelo. 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 constituyen las direcciones hacia las cuales deben dirigir los esfuerzos de internacionalización, cruciales para el desarrollo. Este reto no es solo del Estado, sino que también es de la sociedad en su conjunto, sobre todo para el sector empresarial. Este esfuerzo puede realizarse a nivel regional o por países, siguiendo el modelo de MERCOSUR (integración y negociación como grupo de inserción internacional) o el modelo del NAFTA, seguido por México (negociación individualizada de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, así como con la Unión Europea), todo ello desde la perspectiva de la constitución progresiva del área de libre comercio de las Américas, promovida por Estados Unidos, en una era de integración de grandes bloques económicos regionales. Por ello, la *integración regional* es la

opción política y económica esencial para los estados centroamericanos. Desde ella, deben promover su viabilidad e inserción internacional. Asimismo, ella aumentaría su margen de maniobra política y económica, su autonomía relativa y su capacidad negociadora. Una integración regional que depende no solo de la manera cómo los actores internacionales participan en el juego internacional, sino también de las reglas de dicho juego. En este sentido, la cuestión es si dichas reglas, en especial, el consenso de Washington, benefician o facilitan la viabilidad del Estado, o si deberían ser modificadas a tal efecto.

## **6. El espíritu de San José y el futuro de la política de la Unión Europea hacia Centroamérica**

Al volver la vista atrás, cabe decir que si bien, en un primer momento, la Unión Europea carecía de una política hacia Centroamérica y no era un actor internacional significativo, en la región, la crisis centroamericana, y en particular, la emergencia de una alternativa de solución negociada, a partir de Contadora, junto con 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. Ahí se reunieron los ministros de relaciones exteriores de la Unión Europea, de Centroamérica y del Grupo de Contadora, quienes dieron lugar a lo que vendrá a conocerse como el proceso de San José. Este compromiso político con la construcción de la paz en la región dio lugar a un fuerte compromiso de cooperación para el desarrollo, con lo cual esta se convirtió en el primer receptor per cápita de ayuda para el desarrollo de la Unión Europea<sup>9</sup>.

Los ministros de relaciones exteriores se reunieron anualmente, en los primeros años, lo cual refleja el compromiso de la Unión Europea. El proceso se desarrolló en tres fases. De

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

San José I a San José III, trató de apoyar los esfuerzos 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; luego, 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 por el huracán Mitch, en 1998. En su décimo aniversario, y a la vista de sus logros, el proceso fue revisado y rediseñado, en San José X, en 1996, en Florencia. La *Declaración de Florencia* reafirmó el compromiso con la construcción de la paz, el desarrollo y la democracia en la región, y cambió el formato, que pasó a la celebración de reuniones ministeriales plenarias cada dos años, y a reuniones de los ministros de la *troika* europea y de Centroamérica. El proceso de San José, en su día, el principal foro diplomático entre la Unión Europea y América Latina, está insertado hoy en un sistema de relaciones, en el cual las cumbres de los jefes de Estado y de gobierno de sus integrantes, así como las reuniones ministeriales de la Unión Europea y del Grupo de Río constituyen foros de articulación de la relación global. En cierto modo, el proceso desencadenó una dinámica de relaciones interregionales, que ha superado su centralidad inicial.

Hacia delante, las relaciones entre la unión Europea y Centroamérica afrontan el reto de no ser víctimas de 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, 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 por donde “trazar la línea” de la confrontación global, como dijera en una ocasión Alexander Haig. La atención que le presten los actores internacionales y su compromiso con la viabilidad de sus estados y sociedades no están destinados 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. Para Centroamérica, la Unión Europea se ha convertido en la potencia mundial alternativa, junto a Estados Unidos, con la cual promover su inserción en el sistema internacional. Una inserción para la integración regional constituye una opción crucial, una apuesta a la cual, en coherencia con su propia experiencia, la Unión Europea debe prestar su pleno apoyo político y de cooperación, tal como ya lo hace<sup>10</sup>. Asimismo, debe contribuir a la conformación de unas reglas del juego internacional que constituyan un marco propicio para el desarrollo de la región. La negociación propuesta y prevista en el Acuerdo de Asociación de la Unión Europea con Centroamérica debiera convertirse en la herramienta para articular y poner en práctica tal compromiso.

## 7. Conclusiones

Cada lector pudo haber sacado sus propias conclusiones. Por lo tanto, las recogidas a continuación no pretenden remplazar las extraídas por cada uno de los lectores de las páginas anteriores. Precisamente, porque responden a una vocación mayéutica y por-

10. La Unión Europea está firmemente comprometida con la transformación del Sistema de Integración Centroamericana, por medio 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.



que 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 sus procesos de paz, llevan al autor a la conclusión de que si bien no cabe negar la precariedad histórica del Estado, 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, esta es una historia posible, una con cuya realización debemos comprometernos y hacia la cual debemos encaminar nuestra acción. Por ello, la cuestión no es solo qué es lo que Centroamérica puede enseñarnos sobre la precariedad y la viabilidad del Estado, sino qué puede hacerse —qué podemos hacer— para promover su viabilidad y consolidación.

### Referencias bibliográficas

- Karl, Terry Lynn. "The Hybrid Regimes of Central America", en *Journal of Democracy*, Vol. 6, 3, 1995, pp. 72-86.
- Marti I Puig, Salvador. *La revolución enredada. Nicaragua 1977-1996*, Madrid, Los libros de la Catarata, 1997.
- Marti I Puig, Salvador. *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2004.
- Montobbio, Manuel. "Construcción nacional y crisis en El Salvador: una aproximación contractual a la problemática salvadoreña", en *Tiempo de Paz*, 24-25, 1992, pp. 25-31.
- Montobbio, Manuel. "La crisis centroamericana y la construcción de un nuevo orden internacional en América Latina", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 37, 1997a, pp. 131-149.
- Montobbio, Manuel. "Guatemala y su proceso de paz", en *Política Exterior*, 58, julio-agosto, 1997b, pp. 99-115.
- Montobbio, Manuel. *La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador*, Barcelona, Icaria-FLACSO, 1999.
- Montobbio, Manuel. "Hacia un balance de la política de la Unión Europea hacia Centroamérica", en *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*, 33-34, diciembre, 2000.
- Montobbio, Manuel. "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, ITAM, 2001a.
- Montobbio, Manuel. "El Salvador: diez años del proceso de paz", en *Política Exterior*, 82, julio-agosto, 2001b.
- Montobbio, Manuel. "La coherencia de políticas en los procesos de paz en El Salvador y Guatemala: un análisis comparativo", en *Centroamérica, perspectivas del futuro*, *Tribuna Internacional*, 4, Centro de Estudios Internacionales, Barcelona, 2003.
- Montobbio, Manuel. "El Salvador. 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, 2004.
- Pastor, Robert A. *El remolino. Política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1995.
- Rouquié, Alain. *Guerras y paz en Centroamérica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Torres-Rivas, Edelberto; y Aguilera, Gabriel. *Del autoritarismo a la paz*, Guatemala, FLACSO, 1998.
- Torres-Rivas, Edelberto. *Guatemala. Un edificio de cinco niveles*, mimeo, 2005.