

LA DEMOCRACIA,  
LA CONVIVENCIA Y  
LA POLITICA CENTROAMERICANA  
DE ESTADOS UNIDOS

John A. Peeler

*JOHN A. PEELER*  
Profesor. Bucknell University. Pennsylvania. E.E. U.U.

**La experiencia democrática en América Latina.** En América Latina desde los días de la Independencia, la democracia ha sido una parte importante de las aspiraciones políticas. Sin embargo, ha sido una meta sumamente difícil de alcanzar. Las tradiciones centralistas de la colonia fortalecieron la norma de la autoridad concentrada, y frecuentemente despótica. La realidad socioeconómica de una mayoría pobrísima y explotada por un poco de gente propietaria imposibilitó un sistema político predicado en la igualdad. La penetración de estos países por las grandes empresas del mundo noratlántico los sujetó a la voluntad de extranjeros. Todas estas fuerzas hicieron imposible el establecimiento de la democracia en ningún país latinoamericano en el siglo pasado.

El sistema político típico en ese entonces fue una hegemonía de un hombre o una coalición, en que personas leales ocupaban la mayoría de posiciones claves y aseguraron normalmente las victorias electorales y la permanencia de la coalición en el poder. Las elecciones funcionaron principalmente para legitimar el régimen, y no para decidir entre aspirantes al poder. Los rivales, entonces, tuvieron que derrocar el régimen por la fuerza, porque no hubo ninguna posibilidad de ganar las elecciones.

En el siglo XX la participación política de la mayoría comenzó a crecer. El sufragio fue abierto a la clase obrera y a las mujeres, y los partidos políticos y sindicatos comenzaron a movilizarlos. La competencia entre las fuerzas políticas amenazó el equilibrio del sistema político. Cualquier grupo que pudiera monopolizar los nuevos participantes aseguraría la hegemonía por medio del aporte popular. En los años treinta y cuarenta hubo crisis de la participación política en varios países de la región: casos sobresalientes se encuentran en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. En Centroamérica la crisis fue también evidente en El Salvador, Guatemala y Costa Rica.

En cada uno de estos países (y en otros también) hubo una lucha por el poder entre las fuerzas que buscaban la integración política de las masas, y otras fuerzas resistentes. De esta perspectiva, por ejemplo, la lucha de los años cuarenta en Costa Rica o la década de la Revolución Guatemalteca (44-54) fueron disputas sobre las condiciones para la incorporación de la mayoría de la población en el proceso político. Los resultados en estos dos casos ilustran alternativas extremas. En Guatemala, después de 1954, las fuerzas nacionales e internacionales opuestas a la integración política de la mayoría prevalecieron, con el resultado de una serie

de despotismos militares contruidos sobre el fundamento de la represión. Guatemala ya está a punto de la elección de un gobierno civil, pero no hay ninguna indicación de que el ambiente político va a cambiar fundamentalmente.

En Costa Rica, la Guerra Civil de 1948 fue la culminación de una lucha compleja entre Calderón Guardia (aliado con los comunistas) y fuerzas más conservadoras (aliadas con los social-demócratas). El intento de Calderón de asegurar la hegemonía política por la movilización de la clase obrera como seguidora de los *calderonistas*, fue frustrado por la derrota de 1948. Normalmente, la victoria de los social-demócratas bajo el mando de José Figueres habría sido el inicio de otra hegemonía. Pero lo que pasó realmente fue la evolución de una democracia liberal.

El concepto de la democracia liberal que utilizo, enfoca principalmente las provisiones formales del sufragio universal, las elecciones periódicas, limpias, y con competencia real, y el respeto a los derechos y las libertades fundamentales de la persona. Es una definición muy convencional que acepta los criterios cotidianos de la democracia en el siglo XX. Claro es que la democracia liberal no es democracia en el sentido puro de gobierno directamente por el pueblo entero, sino un

régimen que permite la concentración de poder económico, y enfatiza las libertades individuales más que la soberanía popular.

Mis investigaciones de la experiencia de la democracia liberal en América Latina (los casos de Colombia, Costa Rica y Venezuela, y con menor cuidado, Chile y Uruguay) me han dado la conclusión de que el establecimiento y mantenimiento de este tipo de régimen ha sido producto de una acomodación consciente y abierta entre élites políticas rivales. La lucha violenta por la hegemonía exclusiva puede cesar cuando los partidos y grupos más poderosos están convencidos de que sus intereses vitales serán respetados por un gobierno controlado por su oposición, y están también convencidos de que este gobierno garantizará elecciones limpias. La lucha por la hegemonía se transforma entonces en una lucha dentro de una hegemonía compartida por fuerzas políticas que conforman un consenso, un centro político respetable.

Costa Rica desde 1948 es un buen ejemplo de este mecanismo. Inicialmente, la Unión Nacional y el Partido Social Demócrata compactaban una acomodación entre sí, en que la Junta mandaría hasta la promulgación de la nueva Constitución, y después cedería el poder a don Otilio Ulate, quien fue elegido en 1948. Ulate se comprometió, a su vez, a presidir elecciones limpias en 1953. Los social-demócratas aceptaron la derrota en las elecciones para la Asamblea Constituyente, y como consecuencia, la muerte de sus aspiraciones constitucionales radicales. Ulate, un conservador, sin embargo, no intentó desmontar las conquistas sociales de los años calderonistas, ni las nacionalizaciones de la Junta. Resultó posible para ambas fuerzas políticas tolerar la

posesión del poder por el otro, en la certeza de que los intereses principales de ambas serían respetados por la otra, y que venía más tarde la oportunidad de reconquistar el poder por medio de elecciones. Posteriormente, en el curso de los años cincuenta, los calderonistas se integraron a la acomodación, formando con la Unión Nacional una coalición netamente conservadora, opuesta al Partido Liberación Nacional (heredero del Partido Social Demócrata). Hasta el día de hoy, tenemos un sistema bipolar, con tendencia a la alternación de los dos polos en la Presidencia de la República. Los partidos de la izquierda fueron excluidos efectivamente del sistema hasta los años setenta, actualmente son aceptados como participantes, críticos dentro del sistema, pero no como gobernantes posibles.

El caso costarricense sugiere varias hipótesis. Primero, cuando la democracia liberal funciona bien en América Latina, se ha desarrollado por medio de procesos políticos distintamente latinoamericanos: la democracia liberal no es necesariamente extraña al ambiente latinoamericano. Segundo, la democracia liberal tiene como su más importante logro en América Latina la protección y expansión de los derechos humanos efectivos. Las democracias por supuesto no tienen una historia perfecta respecto de los derechos humanos, pero los abusos de seres humanos ocurren con mucho menos frecuencia. Tercero, la democracia liberal en América Latina tiene como su más importante flaqueza, la inmovilidad política, producto precisamente de la acomodación centrista que la hace posible. En sociedades sacudidas por tensiones sociales agonizantes, la incapacidad de la democracia a formular e imple-

mentar soluciones radicales, es tal vez una condición mortal.

#### **La política estadounidense.**

Estados Unidos, en su política centroamericana del siglo XX, ha enfatizado la estabilidad del orden sociopolítico que conduce a sus intereses económicos y estratégicos. Ha insistido, primero, en el mantenimiento de regímenes que buscan el desarrollo por medio de inversiones extranjeras. También Estados Unidos ha querido regímenes que no buscan alianzas con poderes ajenos al hemisferio, que podrían amenazar el Canal de Panamá. Finalmente, ha fomentado gobiernos que puedan controlar las manifestaciones populares del nacionalismo. Desde la Segunda Guerra Mundial la política estadounidense en el istmo y el Caribe, como manifestación del conflicto estratégico mundial con la Unión Soviética, ha buscado bloquear cualquier avance del comunismo. En la práctica, el comunismo ha sido considerado por los líderes norteamericanos como cualquier movimiento que busca independencia efectiva de Estados Unidos.

En el contexto de estas preocupaciones, los gobiernos norteamericanos han aprobado los regímenes liberaldemocráticos (como el de Costa Rica), porque encarnan los valores políticos tradicionales de Estados Unidos, particularmente la libertad individual y las elecciones libres y competitivas. Sin embargo, prácticamente Estados Unidos nunca ha aceptado el derecho de los países latinoamericanos de elegir libremente gobiernos que amenazan los intereses principales que ya hemos destacado. En Guatemala en 1954, en Chile en 1973, y en Nicaragua hoy día, gobiernos elegidos libremente y limpiamente fueron derrocados o amenazados directa-



**La política centroamericana de E.E. U.U. se debate entre las elecciones representativas de la democracia y la guerra.**

mente o indirectamente por Estados Unidos. El derecho a la democracia, pues, no parece incluir la posibilidad de un desafío a Estados Unidos.

Pero hay otro problema fundamental en la política estadounidense hacia la democracia. Es que los líderes norteamericanos casi nunca se han preocupado por la democracia, ni comprendido cómo funciona la democracia liberal en el ambiente de América Latina. Particularmente, los norteamericanos no comprenden la importancia de la acomodación entre fuerzas políticas rivales, como requisito para el funcionamiento de un proceso democrático sin violencia. No comprenden que las elecciones no deciden nada en América Latina si falta entendimiento entre los participantes.

Esta falta de comprensión está demostrada por las dificultades de la política de Estados Unidos hacia cada país de América Central. En El Salvador, las administraciones Carter y Reagan han buscado el establecimiento de un régimen civil del centro-derecha, mientras las fuerzas de la izquierda y centro-izquierda están sistemáticamente excluidas del poder. La posición estadounidense es que los izquierdistas tienen solamente que abandonar la lucha armada y participar en las elecciones; nunca serían aceptables las negociaciones para arreglar la participación en el gobierno del FMLN/FDR. No dan cuenta de que las elecciones salvadoreñas han sido siempre instrumentos para mantener en el poder las fuerzas gobernantes del momento. No dan cuenta de que los escuadrones de la muerte y las fuerzas armadas todavía tienen la capacidad e inclinación para capturar y asesinar a cualquier persona de oposición que intenta hacer campaña abiertamente contra

el gobierno. La paz sería obtenible en El Salvador si se incluyen las fuerzas de la izquierda como participantes legítimas en el proceso político. Pero la política de Estados Unidos es excluir y derrotar la izquierda, construyendo al mismo tiempo una democracia raquíta de centro-derecha, que evitará los golpes militares solamente mientras el gobierno de Estados Unidos mantiene interés en ese país pequeño y miserable. La política de Estados Unidos no puede construir la democracia en El Salvador; el futuro del país me parece al contrario como la guerra y la muerte.

La política hacia Guatemala es semejante, pero menos avanzada que en El Salvador. La sucesión de gobiernos reaccionarios, desde 1954, fue cada vez más represiva en los años setenta, hasta el derrocamiento de Lucas García. Ríos Montt fue, finalmente, demasiado idiosincrático, aunque su estrategia contrainsurgente en el campo tuvo muchas posibilidades para contrarrestar la insurgencia de los indígenas guatemaltecos. Con Mejía Víctores, Estados Unidos finalmente encontraba un gobierno dispuesto a presidir un proceso de transición hacia un gobierno civil de centro-derecha. El proceso de descompresión ha sido difícil en el contexto de una crisis profunda de la economía, una crisis que el gobierno de Mejía Víctores no ha sido capaz de enfrentar. Pero Guatemala ya está a punto de elegir un gobierno civil en circunstancias muy paralelas a las de El Salvador. Allí también, es la política de Estados Unidos, a cualquier costo, excluir y derrotar las fuerzas insurgentes. El costo en este caso es la destrucción de muchas comunidades indígenas, la muerte de miles de campesinos, y la conversión de decenas de miles de otros en refugiados.

Honduras no ha tenido la desgracia histórica de una clase alta tan dominante como en Guatemala o El Salvador. Pero otra desgracia sí ha tenido: la hegemonía casi completa de la Compañía Frutera sobre la economía y la política del país, especialmente en las décadas anteriores a los años sesenta. Normalmente, Honduras ha sido ignorada por el gobierno de Estados Unidos, hasta el triunfo de los sandinistas en Nicaragua, y el derrocamiento del general Romero en El Salvador, en 1979. Después, Honduras se ha convertido en una base militar para ayudar los planes militares de Estados Unidos en los países vecinos. La administración Carter impulsó la transición al gobierno actual del presidente Suazo Córdoba, pero a la vez construyó lazos muy fuertes con las fuerzas armadas, que le permitió controlar las políticas del gobierno en lo del exterior. La administración Reagan todavía busca un régimen simpático a las metas inmediatas de Estados Unidos en los países vecinos, sin preocuparse mucho sobre la estabilidad de la democracia naciente de Honduras.

La Revolución Sandinista de Nicaragua está, por supuesto, al centro de las preocupaciones de Estados Unidos en América Central. El régimen de los Somoza fue estrechamente allegado a Estados Unidos hasta el último año de su existencia, como la base firme de la política de estabilidad en el istmo. En 1978 y 1979, cuando surgió la insurrección popular, fue muy tarde para el gobierno estadounidense arreglar cualquiera otra salida que la revolución. Desde, por lo menos, 1980 la política de Estados Unidos hacia la Nicaragua revolucionaria ha buscado el derrocamiento del gobierno sandinista. En 1982, la administración Reagan decidió organizar y financiar una insurgencia con-

trarrevolucionaria que busca la destrucción del régimen. A la vez, continuaba patrocinando la oposición civil interna. Desde 1982, entonces, la política estadounidense hacia Nicaragua presenta una contradicción interesante, frente a la política hacia El Salvador. Estados Unidos favorece la acomodación de fuerzas políticas opuestas en Nicaragua (el gobierno sandinista y los contras), mientras se opone en El Salvador (el gobierno centro-derecha de Duarte y el FMLN/FDR). Es decir, que la democracia liberal es buscada por Estados Unidos solamente cuando tendría el efecto de frenar una revolución, mientras se opone a la democracia cuando ésta abriría el proceso político a las fuerzas revolucionarias.

Costa Rica es, por supuesto, la única democracia estable en América Central. Ha sido, por eso, virtualmente una exhibición de museo para Estados Unidos, demostrando la devoción del gran poder americano a la causa de la democracia. Sin embargo, los efectos de la política centroamericana de Estados Unidos han sido sumamente graves sobre el régimen democrático costarricense. El gobierno de Reagan ha presionado exitosamente al gobierno costarricense para militarizar las guardias civiles y rurales, e incrementar la capacidad de control de la población. Los abusos de los derechos civiles de ciudadanos y extranjeros ya ocurren con más frecuencia, aunque la vida en Costa Rica es todavía mucho más libre que en otros países del istmo. El país necesita desesperadamente la ayuda económica; el precio de la ayuda ha sido un ojo ciego a las actividades de los contras en la frontera. Un importante efecto interno de esta política antisandinista ha sido la debilitación del ambiente de tolerancia en la vida política costarricense.

Personas y organizaciones que defienden el régimen sandinista han sido frecuentemente condenados como antipatrióticos y han ocurrido abusos físicos. Aquí como en los otros países, la administración Reagan no entiende —y no se preocupa por— los efectos destructivos de su política centroamericana sobre el desarrollo de la democracia en la región.

Esta actitud de la administración es testificada por su política hacia el proceso de Contadora. Pese a las expresiones estadounidenses de aporte a Contadora, cada intento de los países de Contadora de forjar un convenio ha sido frustrado por la acción del gobierno de Estados Unidos. Un documento recientemente revelado, atribuido al subsecretario

Abrams, afirma que el fracaso del proceso es mejor que un mal convenio, es decir, un convenio inconveniente para Estados Unidos. La política de Estados Unidos no favorece la paz ni la democracia en Centroamérica excepto cuando sirven sus intereses percibidos. La tragedia es que no perciban que la paz y la democracia siempre sirven los intereses verdaderos.