

Manuel Rojas Bolaños
Guy Hermet
Julio Labastida Martín del Campo
Pedro Miguel
Víctor Gálvez Borrell

GOBERNABILIDAD Y
DEMOCRACIA EN
CENTRO AMERICA

FLACSO - Biblioteca

Manuel Rojas Bolaños • Guy Hermet • Julio Labastida
Martín del Campo • Pedro Miguel • Víctor Gálvez Borrell

FLACSO - Biblioteca

Gobernabilidad y democracia
en Centro América

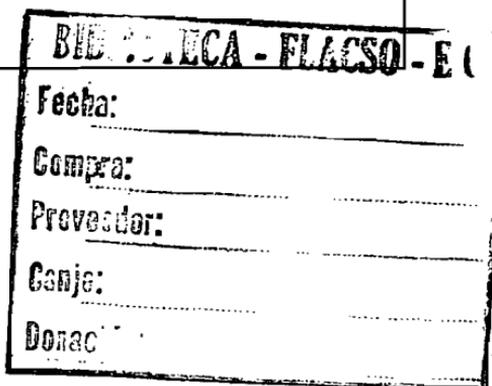
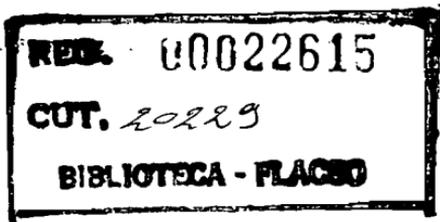


P756 Poitevin, René / Comp.
Gobernabilidad y democracia en Centro América.
René Poitevin.— Guatemala: FLACSO, 1994.

—77 p.

1. Políticos 2. Gobierno. Partidos políticos.

321.8
9536gb



Publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO/Programa Guatemala
Coordinador y compilador: René Poitevin
Diseño de portada: Rossina Cazali

Este libro se imprimió con la
cooperación de: Swedish Agency for
Research Co-Operation with Developing Countries (SAREC)

Los criterios expresados en esta obra son de la exclusiva
responsabilidad de sus autores

Impreso en Serviprensa Centroamericana
3a. avenida 14-68, zona 1
Teléfonos: 25424-29025/Fax: 20237
Guatemala, Guatemala.

ÍNDICE

Presentación / 9

René Poitevin

La gobernabilidad: su validez como
categoría analítica / 11

Manuel Rojas Bolaños

La democracia en la problemática
del mundo contemporáneo / 27

Guy Hermet

Los problemas de la gobernabilidad
democrática en América Latina: democracia
política y reformas económicas / 33

Julio Labastida Martín del Campo

Guatemala: por una democracia habitable / 47

Pedro Miguel

Gobernabilidad e intermediación
política: las exigencias de la
democracia en Guatemala / 57

Víctor Gálvez Borell

GUATEMALA: POR UNA DEMOCRACIA HABITABLE

Pedro Miguel

Agradezco la invitación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -Programa Guatemala-, y de su director, el doctor René Poitevin, para participar en este encuentro que, espero, habrá de resultar esclarecedor.

Aparte de lo valioso y enriquecedor que este encuentro ha resultado, en términos intelectuales y políticos, tengo otro motivo, éste de carácter personal, para estar agradecido. La invitación me ha dado la oportunidad de volver a Guatemala, mi país de origen, después de catorce años de ausencia.

Muchas cosas han cambiado, de entonces a la fecha, en el país y en mí. Otras siguen siendo muy parecidas. Los desencuentros del tiempo y la distancia germinan ahora en un encuentro sorpresivo y contrastado. En algunos aspectos, Guatemala ha ido más rápido que yo, lo cual me hace sentir un tanto avergonzado pero también optimista.

En 1979, en Guatemala, no se dialogaba sobre gobernabilidad. Supongo que no era necesario ni conveniente ninguna clase de diálogo para quienes detentaban el poder en ese momento. Tenían más que suficiente con su propio monólogo, por medio del cual amenazaban. Tenían más que suficiente con su poder coercitivo, mediante el cual cumplían sus amenazas. Tal vez desde entonces me ha quedado cierta dificultad para compartir la lógica aplastante del poder.

Ahora, debo confesarles, el tema de la gobernabilidad en Guatemala y Centroamérica no me resulta cómodo. Por una parte, el concepto mismo de gobernabilidad está, a mi parecer, empapado de esa lógica que se ejerce desde el poder político; constituye una

suerte de indicador en el tablero de instrumentos del gobernante. Este atributo o carencia de una sociedad determinada -la gobernabilidad- no se refiere a las cualidades de los dirigentes, sino a la aptitud del conjunto de la gente para ser dirigida. Y resulta, entonces, una categoría diseñada para ponderar la disposición de la gente a someterse al poder. Desde esta perspectiva, no puedo evitar que los vocablos docilidad y sumisión me contaminen el concepto de gobernabilidad.

Pero hay otra faceta que me resulta inquietante. El discurso de la gobernabilidad se ha generalizado en el ámbito latinoamericano a raíz del colapso de las dictaduras militares y del establecimiento de regímenes democráticos formales. Tal parece que los problemas de ingobernabilidad llegaron de la mano de la democracia.

En rigor, esto no es cierto. Las tiranías militares, con o sin fachada civil, no tienen que afrontar crisis de gobernabilidad, excepto en sus etapas terminales. Sus obstáculos son de orden logístico o táctico, no de índole política. Porque los regímenes militares, en fiel proyección de la lógica castrense, carecen de vocación para concertar, dialogar o negociar en términos políticos. Su negocio es la planificación de operaciones de asalto o el exterminio físico del enemigo.

La Guatemala de Romeo Lucas y Ríos Montt, la Nicaragua de Somoza, la Argentina de Videla y Galtieri, no podían ser ingobernables. Eran, a lo sumo, objetivos militares difíciles de aplastar.

En cambio, a partir de las transiciones democráticas experimentadas en la región se ha venido hablando de "ingobernabilidad". La resistencia abierta y beligerante de sectores sociales a las políticas gubernamentales, la confrontación entre poderes ejecutivos y legislativos, la incapacidad para desactivar viejos y violentos conflictos y, sobre todo, la imposibilidad de generar consensos son fenómenos que se consideran desestabilizadores y, por ende, como la antesala al caos.

Pero hoy por la mañana, cuando salí del aeropuerto, me topé con un vasto embotellamiento de tránsito debido a una manifestación que demandaba respeto a los derechos humanos y disolución de las patrullas de autodefensa civil. Hace tres lustros el embotellamiento quizá se habría prolongado debido a los entierros de algunos manifestantes. Y han sido necesarias muchas marchas y muchos embotellamientos seguidos de funerales -que a su vez entorpecen

más la circulación- para llegar a la posibilidad de manifestarse sin que los destinos finales de las marchas sean la avenida del cementerio o el aeropuerto La Aurora. Quiero decir que el caos -así se trate del caos urbano- a veces se reduce por efecto de una sostenida expresión ciudadana ante el poder.

En algunos estados formalmente democráticos, me temo, el *slogan* de la gobernabilidad ha venido a desempeñar la función que tenían "la paz y el orden" en el discurso de los viejos gorilas: coartada para conseguir una mayor verticalidad y concentración del poder, y para lograr un mayor margen de impunidad en los usos y abusos de la administración pública.

Así, el espantajo de la ingobernabilidad fue esgrimido, en su momento, por Carlos Andrés Pérez, para evitar que se investigaran sus corruptelas; por Alberto Fujimori, para tomar por asalto la institucionalidad, ciertamente corrompida y oligárquica, de su país; Serrano Elías aludió a la necesidad de establecer un estado gobernable cuando emprendió su suicidio político, que por fortuna le resultó todo un éxito.

Bajo un régimen dictatorial, el ejecutivo suprime, de forma o de fondo, a los otros poderes, con lo que desaparece la posibilidad misma de pugnas con ellos. Las reivindicaciones económicas se asocian a una conjura antinacional; los movimientos sociales pasan a formar parte de las amenazas contra la seguridad nacional; en fin, las organizaciones opositoras armadas son despojadas de sus contenidos políticos y se presentan como quintas columnas a sueldo de algún enemigo externo -el comunismo era el ícono correspondiente hasta hace poco-. Las dictaduras aspiran a transformar las actividades políticas en actividades policíacas. La política sucia se vuelve guerra sucia. La aparente paradoja de que la ingobernabilidad es un resultado de la evolución democrática se origina en el hecho de que las categorías de gobernabilidad e ingobernabilidad pueden aplicarse con pertinencia únicamente a regímenes formalmente democráticos.

Con la apertura de espacios para la expresión política de los diversos sectores sociales se regulariza el cuestionamiento a los actos del poder. Las oposiciones políticas ejercen sus derechos en todas las instancias públicas a las que tienen acceso. Las huelgas dejan de ser vistas como manifestación de un complot antinacional y adquieren su verdadera dimensión de herramienta de presión de los afectados por patrones y autoridades. Se multiplican los con-

trapesos y candados al desempeño de los altos funcionarios. La sociedad civil recupera su lugar; en suma, el ejercicio del poder público ve reducido su margen de acción.

Tomemos a los tres países "ingobernables" de Centroamérica: Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Veamos sus síntomas. En los tres existen conflictos armados, vigentes en el primero y parcialmente resueltos en los otros. En los tres se presenta la insistencia de las instituciones castrenses, más o menos velada, de tutelar o acotar a las instituciones civiles. En los tres se presentan pugnas de fondo, que parecen irresolubles, entre los principales actores políticos, ya sea entre los poderes estatales -Guatemala-, las principales fuerzas políticas -Nicaragua- o entre el gobierno y una entidad externa pero con peso político real - la ONU, en El Salvador-. En los tres persiste, a pesar de las negociaciones de paz firmadas o abortadas, una significativa violencia política.

Bien. Varios de estos síntomas, o todos ellos, están presentes también en países europeos como España, Francia o Italia. En París: el Palacio del Elíseo, sede de la presidencia, y el Palacio de Matignon, oficina del primer ministro, están ocupados por enemigos políticos declarados. Y para colmo, los trabajadores de la principal línea aérea del país se dan el lujo de establecer un virtual bloqueo aéreo de la capital por más de una semana. ¿Se quejó Mitterrand de la ingobernabilidad de Francia? En Roma: el estado, que por décadas ha sufrido la precariedad de las alianzas parlamentarias, un buen día se descubre a sí mismo completamente infiltrado por las mafias. La más importante de ellas, la siciliana, tiene mucho en común con un movimiento regional de resistencia al poder central. España: Felipe González tiene que mantener la guerra contra la ETA y, al mismo tiempo, negociar con una oposición parlamentaria que no oculta su herencia franquista. William Clinton, en Washington, ¿tiene más fáciles las cosas con su congreso que Ramiro de León con el suyo? -No. En fin, ¿existe en el planeta una entidad más ingobernable que la Europa de Maastricht, con sus gobiernos nacionales divergentes, sus regiones centrífugas, sus ayuntamientos recalcitrantes, sus grupos ciudadanos que presionan en todos los sentidos imaginables?

Con todo, sería tramposo mencionar las similitudes y olvidar las lacerantes diferencias, empezando por la que existe entre una región cuyo producto interno bruto por habitante está por debajo de los mil dólares anuales -240, en el caso de Nicaragua- y otras en

la que ese indicador llega a más de 18 mil dólares. El peso del hambre en la disposición de una sociedad a dejarse gobernar ha quedado tristemente ilustrado en Somalia, donde desapareció ya todo vestigio de gobierno.

Por supuesto, no es la única diferencia. En el occidente industrializado las tendencias dictatoriales han sido mantenidas a raya durante, por lo menos, cuatro décadas. En nuestra región, en cambio, está mucho más cercano el recuerdo de los uniformes verdes, y ciertamente no se trata sólo de un recuerdo. El garrote de Damocles todavía cuelga, de manera ostensible, sobre la cabeza de las instituciones. Ese garrote sigue aplastando, con frecuencia aterradora, las cabezas de muchos ciudadanos. En una reciente "radiografía" mundial relativa a la vigencia de los derechos humanos, el periódico belga *Le Soir* colocó a Guatemala y El Salvador en el grupo de estados que menos respeta esos derechos.

De lo anterior se desprende una tercera diferencia: la de los grados de consenso. La confrontación política abierta no es, en las naciones democráticas industrializadas, un factor de alarma. Nadie apela a la seguridad nacional ni al temor de un caos inminente cuando el accionar político se empantana por las diferencias entre los actores sociales o entre las instituciones. Ello es así porque existe un consenso social. Los franceses pueden estar aburridos de sus estructuras estatales, pero en su inmensa mayoría no están dispuestos a cambiarlas. Los españoles están contentos con el estado que tienen. En cambio, en los tres países centroamericanos a los que he hecho referencia existen proyectos de nación enfrentados y difícilmente conjugables, pese al encomiable esfuerzo de conciliación -y reconciliación- en el que está enfrascada la sociedad salvadoreña. Tengo la convicción de que la insatisfacción de las sociedades centroamericanas con sus instituciones públicas es significativamente mayor que la que puede existir en las naciones industrializadas.

Este descontento está directamente relacionado con la cuarta diferencia: la fractura horizontal que existe en nuestras naciones, es decir, la estratificación, la marginación económica y política de la mayor parte de la población, la desigualdad funcional, las injusticias sociales.

Me pregunto en qué medida se puede estar dispuesto a dejarse gobernar por regímenes que no son capaces de garantizar

el derecho a la vida, por no hablar de sofisticaciones tales como el derecho a la salud, a la vivienda, a la educación y al ocio.

En este triste panorama, mucho tiene que ver la debilidad y la indefensión político-económica en que se encuentran nuestros países con respecto al resto del mundo. Pero eso no lo explica todo. Hay también un designio claro, que subyace en el diseño de nuestra institucionalidad, de mantener las desigualdades y las injusticias.

Voy a dar un ejemplo de esto y tendré que hacer una pequeña digresión. Antes de que tuviera lugar la llamada "revolución conservadora" en Inglaterra y en Estados Unidos, el mecanismo básico de redistribución de la riqueza era la inversión pública en programas sociales. Tal inversión requería de tasas impositivas progresivas al impuesto sobre la renta. La tasa máxima aplicable en Estados Unidos era del orden de 75%, y en Gran Bretaña, del 98%. Al final de la "revolución conservadora", dichas tasas habían descendido al 35 y al 50%, respectivamente. El adelgazamiento del aparato estatal, el recorte de los programas sociales y la uniformación relativa de las cargas impositivas, multiplicó el número de pobres, ahondó los contrastes sociales y enriqueció más aún a los ricos. Se urdió así, en términos políticos, el naufragio de Reagan, de Thatcher y de sus congéneres canadienses e israelíes. La famosa "reaganomics" resultó en una reconcentración de la riqueza que, por lo demás, acentuó la desventaja estadounidense con respecto a Europa y a Japón. La benevolencia fiscal con los grandes capitales fue compensada con el endeudamiento de la generalidad de la ciudadanía, significado por el abultamiento del déficit presupuestal. Hoy, los *think tanks* de Clinton se esfuerzan en revertir ese desastre, y John Major se ve obligado a inyectarle recursos a un sistema de seguridad social que sobrevivió a los embates de su antecesora y mentora.

No deja de resultar paradójico que, tras el fin de la "revolución conservadora", sus imitadores en América Latina sigan empeñados en adelgazar a estados de suyo famélicos, incapaces desde siempre de ofrecer a sus poblaciones condiciones mínimas de subsistencia, y no digamos de bienestar.

Busquemos en América Latina puntos de referencia sobre el peso del estado en la economía. En Uruguay, el gasto público representa el 28% del PNB y los ingresos fiscales, el 27%; en Argentina, las cifras respectivas son de 16 y 17; en Costa Rica, 27 y 21, respectivamente; en México, 18 y 14.

En contraste, el gasto de la administración guatemalteca

significa únicamente el 12% del PNB, y sus ingresos fiscales representan el 8% del PIB. La situación de El Salvador es semejante: 10% en cada uno de esos indicadores.

Sería impropio, por supuesto, establecer una relación mecánica entre presencia económica estatal y grados de gobernabilidad o ingobernabilidad. Pero es un factor que debe tomarse en cuenta: en las condiciones de desigualdad económica y social como las que privan en estos países, parece razonable suponer que resulte más ardua la tarea de gobernar con un estado mínimo y, por añadidura, desentendido de los mecanismos posibles y disponibles de redistribución de la riqueza.

* * *

Factores económicos e históricos; sociales e internacionales: el problema de la gobernabilidad en Centroamérica rebasa su propio ámbito, el de las estructuras y relaciones políticas. Las constituciones, las leyes y los reglamentos camerales pueden dar un cauce al buen funcionamiento de una sociedad, más no pueden sustituirlo. Me parece que las soluciones a los fenómenos de ingobernabilidad, en consecuencia, no pueden encontrarse en el dominio de la politología, sino en una práctica política orientada a renovar de raíz el pacto social. Para señalar un aspecto específico, en Guatemala no existe un aparato legal similar al *Apartheid* que está siendo demolido en Sudáfrica, pero la sociedad guatemalteca funciona, de facto, en una forma muy similar a la sudafricana de hace unos años. El racismo social no necesariamente requiere, para su pleno funcionamiento, de un correlato legislativo.

En tanto que los mecanismos de gobierno habituales han sido las matanzas de indígenas, el despojo de tierras, la leva forzada, el establecimiento de aldeas estratégicas -o polos de desarrollo-, y un trato laboral más emparentado con la ganadería que con la cooperación económica, ni siquiera se ha hecho necesario cuestionarse sobre las posibilidades de la gobernabilidad de la población indígena. Pero si se pretende establecer una sociedad realmente democrática, no puede pensarse en que ésta coexista con formas de discriminación real sin que esta contradicción conduzca a circunstancias de ingobernabilidad.

Rigoberta Menchú, que es sin duda la figura nacional más trascendente y digna de su generación, narró cómo, cuando tra-

bajaba como sirvienta aquí, en esta capital, su patrona otorgaba un mejor régimen alimenticio a los perros de la casa que a las personas del servicio doméstico. A Ignacio Ellacuría y a sus compañeros de la UCA, en San Salvador, les destruyeron el cerebro a balazos, en lo que constituyó un frío cálculo bélico, es decir, neutralizándoles el arma de que disponían.

En el mundo actual, los países que permiten esas situaciones pueden ser reprimibles, pueden ser extinguidos incluso, pero no pueden aspirar a ser gobernables. Los estamentos mayoritarios de la nación vecina lo han entendido así, pero es evidente también que otros se niegan a aceptarlo. En este punto, las reformulaciones constitucionales resultarían incluso frívolas si no se avanza primero en aspectos mucho más profundos: en reformulaciones éticas y en reordenamientos económicos impostergables. Se puede cambiar de régimen presidencial a gobierno parlamentario, se puede echar mano de la federalización, se puede inventar puestos de primer ministro, se puede reglamentar detalladamente la vida de los partidos políticos, pero no se estará tocando lo fundamental, que es hacer vivibles a estas sociedades.

Las vías violentas están cerradas hoy para quienes pretenden incidir en una humanización de las sociedades centroamericanas, y no sólo por las condiciones imperantes sino, más importante, por un límite ético que ya no pueden ignorar quienes pretendan ser transformadores sociales: estar viva es el único lujo que puede darse en este mundo la gran mayoría de la gente. La violencia y la supresión física del adversario, en cambio, siguen siendo una práctica vigente y útil para los que desean mantener las cosas tal y como están. Por ello es imprescindible partir de la base de un consenso para reorganizar a estos países. Hagamos votos porque ese consenso pueda alcanzarse, como se logró en la España postfranquista, como se alcanzó en Sudáfrica y en Polonia, como parece estarse logrando, pese a los asesinatos recientes, en El Salvador. Ojalá.

En este terreno y en este momento, los gobiernos no pueden exigir gobernabilidad a sus sociedades; más bien deben demostrar ante éstas su aptitud para gobernar. Y ello significa descifrar los hilos conductores y los detonadores para procesos de transición de gran aliento que permitan refrendar la viabilidad de estos países en un escenario mundial cada vez más incierto, desordenado y exigente. La participación, el protagonismo de los gobiernos, son indispensables, pero no suficientes. Las transformaciones sociales sin la

sociedad nos llevan de regreso a la mecánica de los tiranos tropicales, de los secretarios generales y de los faraones.

El imperativo de establecer sociedades gobernables responde al interés sectorial -legítimo por cierto- de las clases políticas y las cúpulas gobernantes. Pero más esencial y necesario resulta empezar a trabajar en sociedades que resulten vivibles, habitables, para el conjunto de sus integrantes.

Muy mal han marchado las cosas, me parece, cuando por diversas razones el país ha inducido a abandonar a incontables ciudadanos de todas las clases sociales y de todas las ocupaciones. Guatemala les resultó inhabitable a sus máximos representantes en la plástica y en la literatura, Carlos Mérida y Miguel Angel Asturias. Y a Luis Cardoza y Aragón, y a Augusto Monterroso, y a Carlos Illescas, y a César Meza, y a Carlos Solórzano, y a Alfonso Bauer, y a Manuel José Arce, y a René Acuña.

El estado guatemalteco les impidió vivir en su país a las decenas de miles de campesinos refugiados, muchos de los cuales aún se encuentran en el sur y el sureste de México. Y fue el estado guatemalteco el que obligó a abandonar su patria a Rigoberta Menchú, nuestro segundo Premio Nobel. ¿Eran o son "ingobernables" esos compatriotas?. No me lo parece. En otras tierras, éstos y muchos otros ciudadanos guatemaltecos fueron y son respetuosos de las leyes, fueron y son constructivos, y así se los ha reconocido. Pero no pudieron vivir aquí. Y el país es inhabitable para las centenas o decenas de miles de guatemaltecos que trabajan en Estados Unidos en condiciones miserables.

Peor aún, Manuel Colom, Irma Flaquer, Alaíde Foppa, Jorge Carpio, y cientos de miles de otros ciudadanos de diversos oficios, condiciones sociales y tendencias políticas, tampoco pudieron vivir en Guatemala.

Y muchos, muchísimos ciudadanos guatemaltecos no están pudiendo vivir en su país, como lo atestigua el hecho de que sigamos ocupando los primeros lugares en marginación y los últimos en respeto a los derechos humanos.

Los nicaragüenses están luchando contra sus propias fobias y rencores para abrirse entre ellos la puerta de la convivencia. Los nicaragüenses están aprendiendo a convivir. Los exilios nicas en México o en Miami -dependiendo de la fecha y de los signos políticos- han perdido su razón política. Queda, así, una dolorosa razón económica.

Siguiendo un camino muy diferente, la mayoría de los salvadoreños está procurando resistir a los florecimientos de muerte que hemos presenciado en las últimas semanas. Para todos los centroamericanos es vital que logren su objetivo.

Aprendamos de ellos. Ayudémosles.

Quiero terminar con una reflexión optimista al respecto, y es que las sociedades están cumpliendo con su parte. El índice de iniciativa social en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, es impresionante. Aquí, la sociedad, la gente, se hizo sentir cuando fue necesario detener aquel tragicómico intento de secuestrar la democracia. Empieza a ser posible la reflexión libre y pública sin que ello implique arriesgar la vida. El manejo de las problemáticas nacionales está dejando de ser monopolio de los matones y de las burocracias oligárquicas. En esta circunstancia, a mí me resulta gratificante, auspicioso y significativo que FLACSO-Programa Guatemala haya convocado a esta aventura de diálogo y de pensamiento.