Papers 49, 1996 47-62

Actores y cambio político en Centroamérica: un marco de análisis

Joan Font
Ricard Gomà

Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Ciència Política i de Dret Públic. Grup d'Estudis Polítics Centramericans. 08193 Bellaterra (Barcelona). Spain

Fecha de recepción: enero de 1995

Resumen

El artículo tiene como objetivo desarrollar algunas hipótesis sobre la naturaleza y el tipo de relación, en la reciente política centroamericana, entre las condiciones estructurales y dinámicas de los procesos de cambio y las pautas de incidencia/adaptación a éstos por parte de los actores políticos de los países implicados. En concreto, se argumenta para los casos de Guatemala y Nicaragua la existencia de un profundo impacto mutuo, a través del cual las estrategias de partidos, movimientos populares, organizaciones empresariales y fuerzas armadas han modulado de forma decisiva el rumbo del proceso de cambio. Pero al mismo tiempo, dichos actores han resultado intensamente transformados —en sus dimensiones organizativas, ideológicas y programáticas— por las nuevas coordenadas institucionales y espacios políticos que habían contribuido a crear.

Palabras clave: actores políticos, transiciones democráticas, Guatemala, Nicaragua.

Abstract. *Political actors and political change in Central America: a framework for analysis*

The objective of the article is to point out some hypotheses on the nature and type of relationship —within the context of recent Central American politics— between the structural and dynamic conditions of the processes of change, and the specific ways political actors managed to adapt/impact upon them. Therefore, in the Guatemalan and Nicaraguan cases, it is argued that a profound reciprocal impact has taken place, whereby the strategic stands of political parties, popular movements, business organizations and the army succeeded in decisively shaping key aspects of the process of change. But, at the same time, these actors have been deeply transformed —in their organizational, ideological and programmatic dimensions— by the new institutional settings and political spaces they had contributed to build up.

Key words: political actors, transitions to democracy, Guatemala, Nicaragua.

Sumario

I. Elementos introductorios
II. La interacción entre procesos de cambio político y estrategias de los actores
III. Los impactos del proceso sobre los actores políticos
IV. Los impactos de los actores sobre el proceso de cambio
V. Síntesis y perspectivas
Bibliografía

I. Elementos introductorios

1. Actores y procesos de cambio: la hipótesis central

El presente artículo tiene como objetivo plantear y desarrollar algunas hipótesis sobre la naturaleza y el tipo de relación que ha existido en el periodo reciente de transformaciones políticas en Centroamérica[1] entre las condiciones estructurales y dinámicas de los procesos de cambio, y los patrones de incidencia/adaptación a éstos por parte de los principales actores políticos de los países implicados. A grandes rasgos, la hipótesis central es que se ha producido un *profundo impacto mutuo, a través del cual los comportamientos y las decisiones estratégicas de los actores han contribuido a definir y modelar decisivamente el rumbo del proceso de cambio, al mismo tiempo que dichos actores eran intensamente transformados por la lógica de las nuevas coordenadas políticas que habían contribuido a crear.* Todo ello ha resultado un proceso complejo, heterogéneo y problemático, con consecuencias de largo alcance para el futuro de los sistemas políticos centroamericanos. El análisis del contenido, la diversidad y —de forma más implícita— los resultados de esas influencias e impactos mutuos configura el objetivo del presente artículo.

2. Política comparada en Centroamérica: reflexiones preliminares

La viabilidad de un análisis de tipo comparativo en el caso de los países centroamericanos requiere, cuanto menos, de unas reflexiones preliminares. Puede parecer arriesgada la estrategia de intentar hallar elementos en común entre el proceso que conduce de una *dictadura sultanística* a una democracia inestable por la senda de una revolución (Nicaragua), aquél otro que nos transporta de un *despotismo reaccionario* a unas elecciones pluralistas y competitivas en el marco de una posguerra *acordada* (caso salvadoreño) y aquél que, finalmente, nos lleva desde ese mismo despotismo a una ambigua coyuntura de presidencia civil en un contexto militarizado (situación actual de Guatemala)[2].

Sin embargo, bien es verdad que hoy, como en los años setenta, los tres países citados tienen elementos comunes en sus sistemas políticos. Si el nexo entre ellos eran entonces unos ejecutivos despóticos que excluían a los sectores nacionales reformistas y progresistas de las responsabilidades de gobierno, cerrándoles la práctica totalidad de los espacios de acción política legal (Coleman, 1992), hoy todos ellos cuentan con instituciones constitucionales y gobiernos de carácter civil, producto de elecciones no fraudulentas (Close, 1991).

Aún construyendo ese doble nexo regional en las situaciones de partida y en la actualidad, debemos constatar nuevamente que tanto las caracterís-

1. Las hipotesis y argumentaciones contenidas en este artículo se basan en los casos de Nicaragua y Guatemala. Para El Salvador, ver, por ejemplo, Cardenal (1993) y Martínez (1994).
2. La consideración «sultanística» del somocismo es ya lugar comun. La denominación de «despotismos reaccionarios» para Guatemala y El Salvador parte de Baloyra (1984).

ticas de los procesos como sus resultados han sido claramente diferenciados. El proceso revolucionario nicaragüense permitió una ruptura de fondo con el pasado: desaparición de la estructura patrimonial de la propiedad y de las relaciones caciquiles derivadas, y quiebra de la red de actores del somocismo, incluyendo un sistema de partidos no representativo. Dicho proceso ha supuesto, en cambio, la instauración de un sistema democrático frágil que no logra superar sus dinámicas polarizadoras. Por el contrario, los procesos de liberalización que han vivido Guatemala y El Salvador se originan en los propios círculos de poder del régimen autoritario, tratando de dar lugar a una apertura política limitada de escasa incidencia estructural. Posteriormente, las limitaciones de la apertura son forzadas y los espacios políticos claramente ensanchados en el caso salvadoreño, sobre la base de una triple presión popular, guerrillera e internacional. En Guatemala, mientras tanto, esos límites y espacios siguen en constante redefinición, en la medida que las tres palancas de cambio citadas han ejercido una presión menor.

Centrando ya el análisis en los casos de Guatemala y Nicaragua, observamos como la naturaleza del proceso y los resultados del cambio serán diferentes, lo cual tendrá consecuencias importantes sobre los patrones y las formas concretas de interacción entre actores políticos y dinámicas de transformación[3]. El convulsionado proceso democratizador nicaragüense, por ejemplo, dará lugar a cambios drásticos en términos de politización y despolitización, así como al surgimiento episódico de dinámicas colectivas —sociales y políticas— generalmente muy polarizadas. Por el contrario, el limitado proceso de apertura guatemalteca generará una incorporación de la sociedad civil a la vida política más sostenida, lenta y desigual, ayudando a forjar, de esta forma, un escenario político mucho más fragmentado y considerablemente menos frentista (Font, 1992).

Todo ello lleva a la no viabilidad de comparar, en términos homogéneos, niveles de movilización, estrategias, agendas, o formas de relación entre partidos y otros actores. Sin embargo, el enfoque comparado no sólo rinde conocimientos relevantes cuando se trata de contrastar situaciones muy similares. En nuestro caso, la comparación debería permitir, al menos potencialmente, constatar un *conjunto de tendencias e interacciones comunes más allá de las diferenciales contextuales, y* —en segundo lugar— *poner de relieve como los rasgos propios de cada proceso y de su red de actores llevan a dinámicas de relación muy diversas entre ambas variables.*

En el apartado siguiente se desarrollará la hipótesis central del trabajo. En los dos restantes se analizarán con más detalle cada una de sus dos caras o dimensiones: primero, el impacto del proceso sobre los actores; luego, las pautas de influencia de éstos sobre la dinámica de cambio.

3. Una comparación de los casos guatemalteco y nicaragüense desde el enfoque de procesos y actores puede encontrarse en Jonas (1989).

II. La interacción entre procesos de cambio político y estrategias de los actores

En una reciente revisión de la literatura sobre democratización en América latina, se plantea con exactitud la evolución dialéctica que ésta ha seguido: del énfasis inicial en los condicionantes estructurales se pasa, posteriormente, a concentrar la atención en la actuación de las elites para, en el clásico estadio final de síntesis, tratar de encontrar el equilibrio y el vínculo entre ambos factores (Agüero y Torcal, 1993)[4]. Coincidimos plenamente con los autores de dicho trabajo al considerar que el éxito ha sido mucho mayor cuando se han tratado de hallar las relaciones de equilibrio dialéctico entre elementos estructurales y estrategias de los actores (enfoque interactivo y de síntesis), que en los casos en que —desde la centralidad de la dinámica de pactos y toma de decisiones— se apuntan apenas las dificultades de enfrentarse a unas condiciones preexistentes de entorno económico, cultural e internacional (enfoque de elites).

Un problema fundamental en este enfoque estriba en asumir que las elites en cuyos comportamientos o estrategias es importante centrar la atención constituyen un grupo relativamente reducido[5]. Aunque fuera cierto que las elites que intervienen de forma decisiva y directa en la elaboración de acuerdos o políticas fundamentales fueran un colectivo pequeño, no es menos cierto que su capacidad de influencia no resulta estrictamente de su posición privilegiada en el proceso de toma de decisiones, sino también de su capacidad de establecer vínculos y acuerdos sustantivos con otros actores sociales, cuya cuota de poder real deriva del manejo de recursos simbólicos y de articulación o movilización colectiva[6]. Y aún allí donde estas elites centrales y decisivas habían tenido una capacidad de incidencia directa sobre las posiciones y estrategias de grupos o movimientos políticamente cercanos, dicha capacidad ha sido objeto de un deterioro notable en los últimos años, como resultado de una creciente autonomización de los actores sociales[7].

Las realidades subyacentes que daban razón de ser al reduccionismo elitista han sido superadas, debilitando, en consecuencia, unas perspectivas analíticas

4. Sobre transición/consolidación democrática en América Latina, ver: O'Donnell (1986), Drake-Silva (1986), Vilas (1986), Baloyra (1987) Calderón-Santos (1987), Nohlen-Solari (1988) y Nohlen (1989).
5. Entre las principales aportaciones de este enfoque destacan O'Donnell-Schmitter-Whitehead (1989) y Higley-Gunther (1992).
6. Esta reflexión debe enmarcarse en las perspectivas teóricas del poder relacional y del pluralismo asimétrico, como estructura de poder social realmente existente. Ver, por ejemplo, Lukes (1985), Clegg (1989), Dunleavy-O'Leary (1987) y Lindblom (1992).
7. En Guatemala la fragmentación de los actores relevantes ha sido una constante, con la única excepción, quizás, del período de máxima polarización de 1981-2. En Nicaragua, el citado proceso de autonomización de los actores sociales respecto de las fuerzas políticas empieza ya en la última etapa de la década sandinista (1987-1990), congelándose quizás de manera coyuntural alrededor de la convocatoria electoral de 1990, y acelerándose especialmente durante la presidencia de Violeta Chamorro (1990-1993).

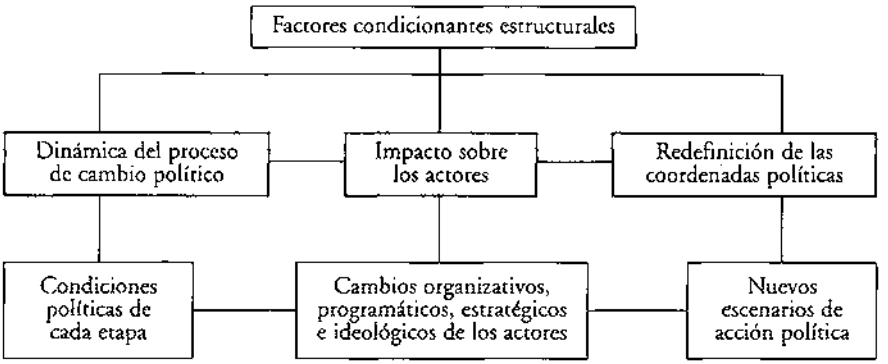

Figura 1. Hipótesis central explicativa del proceso de cambio en los casos de Guatemala y Nicaragua.

cuya superación requerirá la doble exigencia de *ensanchamiento de la red de actores a considerar*, y de *inclusión al máximo nivel analítico de elementos estructurales y dinámicos del proceso de cambio.*

A partir de estas reflexiones iniciales, la hipótesis central que planteamos podría expresarse en los siguientes tres puntos:

A. En los escenarios políticos en transición de Guatemala y Nicaragua se produce una interacción permanente —o impacto de doble dirección— entre dinámica del proceso político y estrategias (discursos y prácticas) de los actores implicados.

B. En ambos países existe una multiplicidad de actores que intervienen en el cambio. Según el caso, éste es más o menos protagonizado por uno o por un escaso número de ellos, pero se da siempre un cierto grado de pluralismo. Al mismo tiempo, ambos procesos de transición comparten una opción general de priorización de las transformaciones políticas e institucionales por medio de dinámicas de negociación/conflicto entre fuerzas políticas, hecho por el cual las condiciones estructurales, aún estando presentes y ejerciendo presión, tienden a pasar a un segundo plano[8].

C. Ambos aspectos posibilitan un nuevo análisis del proceso de cambio político en Centroamérica que contemple como variable explicativa básica la interacción entre prácticas de los actores y condiciones políticas de cada fase. Interacción de la que surgirán nuevos escenarios políticos que a su vez forzarán la redefinición de estrategias, para así mantener capacidad de incidencia sobre el desarrollo sostenido del proceso.

8. En el caso nicaragüense, la quiebra completa del somocismo conduce a una transformación inicial de las relaciones de propiedad. Sin embargo, a partir del nuevo marco socioeconómico de la revolución, la transición hacia escenarios políticos de integración responde al contenido de este punto de la hipótesis. Ver, por ejemplo, Font-Gomà (1991).

En el caso guatemalteco, la apertura de espacios políticos que va a producirse con el gobierno civil de Cerezo va a facilitar un cambio de comportamiento de los movimientos populares que, aún desconfiando del nuevo gobierno, van a ver como existen crecientes posibilidades de organización y actuación (Booth y Walker, 1989). A su vez, la movilización creciente a que ello dará lugar provocará nuevos grados de liberalización del marco político que, a pesar de sus claras limitaciones[9], va más allá del proyecto original de las fuerzas armadas guatemaltecas. Lo mismo que pasa en el campo de los movimientos populares sucederá también con la libertad de prensa, que irá ampliándose, aún en medio de constantes atentados y amenazas contra los medios de comunicación progresistas.

En el caso nicaragüense, la existencia permanente de espacios de oposición interna civil al gobierno del FSLN, junto a la progresiva flexibilización de las actitudes en el escenario de confrontación militar[10], facilitan el avance de la despolarización y la incorporación progresiva de partidos, grupos y movimientos a la arena política constitucional. A su vez, ello genera una nueva red de actores con posibilidades reales de avance y de incidencia, quizás insospechada, en la redefinición de las coordenadas del proceso (Vargas, 1989). Hecho que tiene su máxima expresión en el vuelco electoral de 1990, con el triunfo de las fuerzas de derecha agrupadas en la UNO. Finalmente, la conformación del escenario postelectoral coloca al conjunto de los actores —y principalmente al FSLN y a los movimientos populares— bajo fuertes presiones de redefinición programática y de estrategias, el éxito parcial de las cuales está ya creando nuevos mecanismos de regulación comunitaria, más allá del proyecto socioeconómico inicial Chamorro-Lacayo.

III. Los impactos del proceso sobre los actores políticos

El nuevo contexto político que supone la Nicaragua posterior a la revolución de 1979, así como la presidencia civil en Guatemala, conducen a todos los actores políticos a un proceso de readaptación ante la nueva coyuntura. Los viejos esquemas de la lucha guerrillera, la clandestinidad y la montaña dan paso a formas radicalmente nuevas en la izquierda nicaragüense, y dejan de ser los únicos patrones de actuación válidos para los movimientos populares en Guatemala. Los partidos políticos nicaragüenses deberán diseñar su aportación a la construcción de un Estado de nuevo tipo, o bien reorganizarse para vehicular los intereses de los sectores que muestran débil o nula adhesión al nuevo marco político (Spalding, 1987; Vargas, 1989). En Guatemala, los par-

9. Por ejemplo, la continuación de la sistemática violación de los derechos humanos o el mantenimiento de estructuras de militarización forzada de la población civil como las Patrullas de Autodefensa Civil (Jay, 1993).

10. La activación de mecanismos internacionales de negociación a partir de las reuniones y acuerdos de Esquipulas (1987) debe considerarse como factor determinante de dicha flexibilización. Ver, por ejemplo, Tinoco (1989).

tidos deberán pasar de la semiclandestinidad o de la relación clientelar con el ejército, a competir por el voto de los ciudadanos, a trabajar en el Parlamento, a incorporar o resistir las presiones de empresarios y sindicatos, y a negociar o enfrentar las decisiones del presidente. En ambos casos, el empresariado precisará de un importante cambio organizativo, actitudinal y estratégico para pasar de relacionarse con gobiernos de preferencias concurrentes e ideológicamente cercanos —aunque la relación no estuviera exenta de tensiones— a interaccionar con otros que tratan de poner en práctica políticas autónomas, y en ocasiones contrarias a sus mismos intereses[11].

El hecho que la necesidad de cambio presionara a todos los actores, y que ciertas transformaciones básicas tuvieran lugar en todos ellos, no implica que el proceso de adaptación a las nuevas coyunturas cuajara de la misma forma, ni revistiera la misma intensidad en cada caso.

Podemos establecer las siguientes coordenadas de cambio para los tipos de actores antes citados. En ambos países, la redefinición adaptativa de las *organizaciones empresariales* fue mucho más exitosa que la de los *partidos políticos*. Con la excepción parcial del FSLN y, en menor medida, de la Democracia Cristiana de Guatemala, el resto de fuerzas transita por la atomización, las pugnas entre elites y la incapacidad de mediación social. Entre los *movimientos populares* surgieron grandes diferencias. En Nicaragua, a la plena consolidación de las organizaciones sindicales conectadas al conflicto de carácter clasista, cabe contraponer las dificultades de las organizaciones de nuevo tipo (mujeres, jóvenes, etc.) y el fracaso a medio plazo del movimiento comunal urbano, en el que los Comités de Defensa Sandinista (CDS) —más allá de su rol central en el proceso postinsurreccional— no supieron encontrar nuevas pautas de ubicación en el contexto institucional posterior a las elecciones de 1984 y a la Constitución de 1987. La respuesta a la derrota electoral del FSLN fue también muy diferente entre aquellos que optaron por desmarcarse del partido y llevar a cabo una política de relación autónoma con el nuevo ejecutivo (UNAG), o, por el contrario, aquellos que trataron de sustituir al Frente Sandinista como vanguardia de las luchas sociales (CST). En Guatemala, mientras las movimientos indígenas pasaban a convertirse en uno de los principales actores del proceso de cambio, los de base social fundamentalmente ladina languidecían en un segundo plano (Bastos y Camús, 1993).

A pesar de esta diversidad de respuestas, tanto en la intensidad como en la forma de adaptarse e incidir sobre la nueva situación, es posible identificar las cuatro grandes áreas donde han tenido lugar las principales expresiones y dimensiones del cambio:

11. Aunque la hostilidad fuera mucho mayor en el caso nicaragüense —posición antisistémica y alineada con la derecha política radical del COSEP—, la Democracia Cristiana guatemalteca representaba la tradición de reformismo social que era considerada una versión camuflada del comunismo por buena parte de los empresarios del país. De hecho, los enfrentamientos fueron muy fuertes en torno al proyecto de reforma fiscal llevando a una relación muy tensa entre ambos actores (Torres-Rivas, 1991; Painter, 1987).

1. *En las formas organizativas internas.* La mayor parte de las transformaciones se han centrado en reemplazar modos de organización y funcionamiento verticalizados y jerárquicos, propios de condiciones de clandestinidad, por esquemas y prácticas internas de carácter democrático, propias de nuevos contextos liberalizados. Sin embargo, dicha tendencia general debe matizarse, por cuanto se ha asentado en una contradicción. La persistencia de escenarios de confrontación armada, como piezas integrantes de los procesos de cambio —ya sea en sus expresiones de agresión externa, contrainsurgencia o respuesta guerrillera— ha ejercido de freno sobre las tendencias hacia la democratización organizativa. De forma simultánea, la pluralización del ambiente político ha impulsado la descentralización y diversificación de los aparatos internos de los actores, para afrontar así con cierta garantía de éxito la multiplicidad de procesos de negociación y la extensión de las dinámicas de presión hacia un nuevo entramado de instituciones políticas. Los intensos debates sobre el modelo de organización que siguieron a la derrota electoral del FSLN en 1990 son una buena muestra de la dialéctica anterior[12].

2. *En las formas de actuación.* Ya sea en el caso de un partido político, de una organización empresarial o de un movimiento popular, de masas o guerrillero, es obvio que las formas de actuación propias bajo un gobierno totalitario deben revisarse en un entorno más pluralista. De igual forma que en el apartado anterior, era necesario resaltar la coexistencia de *escenarios bélicos-rígidos y civiles-pluralistas* en el proceso de cambio (*como determinantes de cambios organizativos*), se hace aquí pertinente distinguir entre diversidad de *contextos institucionales* (*como determinantes de cambios en las formas de actuación*): en Nicaragua, entre las fases del Consejo de Estado, del parlamento constituyente, y de los ejecutivos presidenciales sucesivos del FSLN y de Violeta Chamorro; en Guatemala, entre las etapas definidas por cada una de las tres presidencias civiles desde 1985. En definitiva, la emergencia de nuevas instituciones, con mayor o menor grado de relevancia política, así como la aprobación de normativas de acceso, funcionamiento y relación interinstitucional, será uno de los factores fundamentales que llevará al conjunto de los actores políticos a aprender a actuar ante ellas, aceptando o transgrediendo sus pautas de funcionamiento habitual.

   En el caso de *Nicaragua,* las organizaciones populares y empresariales articulan sus primeras estrategias en función del reconocimiento o no del Consejo de Estado; mientras que las fuerzas políticas, posteriormente, hacen girar sus formas de actuación en torno a su presencia o boicoteo activo hacia los nuevos foros parlamentarios y sus reglas de elección. En *Guatemala* el movimiento popular comienza a actuar frente a las nuevas instituciones:

12. Para el movimiento popular guatemalteco, ver Bastos y Camús (1989) o Font (1992). Para el movimiento popular nicaraguense, Ruchwarger (1987) o Serra (1991) y para los partidos políticos, Gilbert (1988) y Martí (1992).

cursa peticiones de respeto a los derechos humanos ante el defensor del pueblo, o bien ocupa el Parlamento para exigir su depuración. En ambos casos, la nueva institucionalidad lleva a los partidos a jugar un papel mayor[13]. Sus formas de actuación se redefinen a partir de su posición reforzada en la red de actores, en función de la cual, los empresarios nicaragüenses y los militares y las elites civiles guatemaltecas se ven en la necesidad de tener contactos estables con ellos y mediar intereses recíprocos.

3. *En la formación de coaliciones.* Una frase ya tópica entre la izquierda del Estado español afirma que «contra Franco vivíamos mejor». El sentido de la frase es también plenamente aplicable a las experiencias centroamericanas. Bajo gobiernos autoritarios existe por lo menos una coincidencia[14] de objetivos en el conjunto de las fuerzas democráticas. Sin embargo, el proceso liberalizador y la sustitución de la lucha democrática común por un nuevo abanico de cuestiones, conduce a la aparición de diferencias entre las fuerzas políticas, y con ello a la posibilidad de organizarse en múltiples coaliciones alternativas.

   En *Guatemala*, el retorno al poder de los civiles forjará una alianza construida alrededor de las ideas de liberalización política y de una muy tímida reforma social en la que participarán abiertamente un sector del ejército y de la cúpula empresarial, la DCG y todos los movimientos que le sirven de base social. Este gobierno contará, además, con cierto respaldo de los EE UU y despertará expectativas en importantes sectores de la izquierda. Posteriormente, sus políticas económicas y sociales provocarán la ruptura con su base empresarial primero y sindical después forjando una recomposición global de alianzas (Painter, 1989). En cualquier caso, éstas serán frágiles y cambiantes, y dependerán de cual sea la dinámica de conflicto dominante (Font, 1994): transformaciones sociales, democracia o derechos humanos.

   En *Nicaragua*, el triunfo de la revolución forja una alianza política amplia en torno a un triple eje sustantivo[15]. Tal coalición incluye, a nivel

13. Por supuesto, en ninguno de los dos casos —y muy particularmente en Guatemala— los partidos políticos tienen el rol fundamental que juegan en la mayoría de sistemas democráticos. Así, las relaciones entre ejecutivo y legislativo en Guatemala durante la presidencia de Serrano no consistían en una negociación entre partidos, sino en la compra individual de votos por el gobierno (Crónica, 27-7-93). En Nicaragua, las reuniones del COSEP con los partidos de la derecha durante las negociaciones sobre la ley de la propiedad no eran un intercambio de opiniones, sinó la transmisión de las consignas que se debían defender en unos encuentros en los que la cúpula empresarial organizaba, lideraba y decidía a su antojo.
14. Sin duda, esto no ha sido plenamente cierto en el contexto guatemalteco, donde diversas percepciones sobre el grado de democratización real del régimen político, sobre la mejor manera de transformarlo o los posicionamientos derivados en su dia del conflicto Este-Oeste, llevaron a la adopción de estrategias muy diversas por parte de las fuerzas democráticas.
15. Los principios originarios del proyecto revolucionario: desarrollo económico en un sistema mixto-planificado, independencia nacional y no alineamiento en la dinámica de bloques, y pluralismo político en un modelo democrático participativo.

de base, a un frente interpartidario de confluencia de la izquierda con la burguesía antisomocista, mientras que a nivel institucional incorpora a las principales corrientes de la derecha nacional. Este esquema de alianzas se resquebraja con la irrupción de la dinámica bélica. Las coaliciones se alteran bajo un patrón de doble polarización que se mantiene hasta finales de los años ochenta: el apoyo al proceso queda limitado a la izquierda, definiéndose un eje operativo de conflicto entre ésta y el resto de fuerzas. En el espacio revolucionario, se diluye la coalición interna y gana terreno la confrontación entre el FSLN y el polo radical. En el espacio de la derecha se produce una nueva fractura. Las corrientes más centradas de las familias políticas tradicionales mantienen una coalición opositora de carácter cívico. Las fracciones más radicalizadas quedan absorbidas por la dinámica militar y apuestan por la alianza con la Resistencia, apoyadas por la Administración norteamericana y por los sectores predominantes del empresariado local. Tras el triunfo electoral de la UNO, la recomposición de las coaliciones no altera la estructura tripolar: izquierda/derecha constitucional/derecha neosomocista.

Quizás la conclusión más importante en este terreno sea que la dinámica de grandes frentes, polarizados y sólidamente constituidos en torno a las ideas de democracia o de revolución social que caracterizaron el período preinsurgente en Nicaragua y los años 1980-1982 en Guatemala, han desaparecido del escenario político. Incluso en los momentos de mayor polarización, ésta ha resultado inestable, coyuntural y en torno a bloques políticos donde las «vanguardias» estaban mucho menos claras que en el pasado: la dinámica de alianzas ha subsistido en un entorno más fracturado.

4. *En la agenda política.* Como en el caso anterior, la posibilidad de tener cierta influencia en el proceso de toma de decisiones políticas llevará a los actores a tener que definir, más allá de grandes modelos o declaraciones genéricas, qué tipo de democracia o qué políticas sociales y económicas deberían impulsarse. Tanto o más importante que lo anterior será la priorización en cada contexto de los diversos grandes temas de la agenda política centroamericana: democracia, soberanía, transformación social y diversidad étnico-cultural.

Si en el programa original del FSLN los tres primeros temas aparecían sin escala de prioridades ni aparentes contradicciones, la práctica política se encargará de establecer relaciones dialécticas entre ellos (Sthaler, 1990). Resultará difícil realizar el cambio social sin excluir políticamente a la burguesía, priorizar la defensa de la soberanía sin impactar regresivamente sobre la redistribución, o construir una democracia integradora sin riesgo de minimizar los componentes sociales y de soberanía.

El caso guatemalteco será diferente. La incertidumbre de los primeros momentos de la liberalización llevará a los movimientos populares a centrar sus demandas en temáticas muy específicas (precios, salarios, derechos humanos). Por prudencia o por convencimiento, la mayoría de los partidos

políticos y de los científicos sociales locales considerarán que las transformaciones políticas ya se han conseguido. Por razones y caminos diferentes, unos y otros se reencontrarán ya en los noventa reincorporando e incluso dando prioridad en su agenda política a la democratización del país[16].

Aún sin profundizar en ello, es importante señalar también que las distintas dinámicas nacionales y temporales llevarán a que en cada contexto las diversas dimensiones de conflicto se combinen para fraguar uno u otro tipo de actores. Por ejemplo, el hecho de que la cuestión de la soberanía nacional haya estado mucho más ausente del caso guatemalteco que de los casos de Nicaragua y El Salvador puede ser uno de los factores explicativos de sus diferencias, en tanto que éste es un tema en torno al cual pueden construirse grandes coaliciones democratizadoras. De la misma manera, el mayor peso del conflicto indígena ha contribuido sin duda a dificultar estas mismas coaliciones, o simplemente a que el racismo cubriera unas cotas mucho mayores de violación de los derechos humanos.

IV. Los impactos de los actores sobre el proceso de cambio

La importancia de los diferentes tipos de actores —con sus respectivas formas organizativas, modos de actuación, estrategias de alianza y prioridades programáticas y de agenda— sobre la redefinición de las coordenadas de los procesos de cambio político es un tema que ha recibido mayor atención en la literatura comparada[17]. Se ha señalado, por ejemplo, la importancia de que se adopten estrategias más o menos consociativas o de enfrentamiento, de que existan actores políticos representativos y sólidamente organizados, de que se prioricen y se separen las demandas de democratización de las de transformación económica.

Muchas de estas hipótesis son claramente relevantes en los casos centroamericanos. En primer lugar, la debilidad de los partidos políticos, que han jugado un rol protagonista en muchos otros contextos, aparece como un factor claro que ha dificultado la dinámica de integración de intereses (Torres Rivas, 1991; Cerdas, 1992). En segundo lugar, un contexto socioeconómico particularmente duro, que hacía mucho más difícil la opción por postergar las

16. Mientras que entre los movimientos populares las escasas demandas políticas de los primeros años de presidencia civil responden tanto a la percepción de cierta legitimidad del nuevo gobierno como al miedo a la represión (Font, 1992), entre partidos e intelectuales existía una convicción mayor respecto a los logros democráticos que se convirtió después en desencanto, tanto por las políticas socioeconómicas como por la corrupción y la sujeción al poder militar de las presidencias de Cerezo y Serrano (entrevistas personales, 1993).

17. Por poner sólo algunos ejemplos: Fishman (1991) y Foweraker (1992) han estudiado el efecto del sindicalismo; Martínez y Pardo (1985), el de los empresarios en el caso español; Payne (1991), el de los sindicatos, y Álvarez (1990), el de los movimientos de mujeres en el Brasil.

transformaciones sociales, ha propiciado que éstas estuvieran en el centro del debate en paralelo a los temas políticos, complicando la agenda de las negociaciones.

En *el caso de Nicaragua,* el impacto de los actores sobre las coordenadas del proceso de cambio puede analizarse a partir de la distinción entre dos elementos constantes (debilidad partidista, y complejidad de agendas y escenarios) y dos factores de fuerte variación (dinámicas de integración/exclusión[18], y patrón inestable de articulación entre demandas políticas y socioeconómicas). En primer lugar, la fragilidad y el carácter epifenoménico de la gran mayoría de partidos políticos, articulada a la complejidad de las agendas y a la dualidad de arenas —civil y militar— impacta sobre el proceso de cambio dotándolo de altas cotas de incertidumbre[19]. Estrategias cruzadas en función del tema y de la arena política, débilmente cimentadas en partidos atomizados, se proyectan sobre el proceso de cambio llevando a éste a extremos de alta inestabilidad. En segundo lugar, el predominio de estrategias de integración o confrontación excluyente ha conocido, al menos, cinco fases; y la correlación entre demandas políticas y socioeconómicas, cuatro etapas superpuestas a las anteriores. A la inicial hegemonía de posiciones consociativas (1979-1981) le sucede su antítesis de exclusión (1981-1985), y a ésta, dos períodos en los que conviven ambas tendencias (1986-1988 y 1991-1993), conectados por un interregno integrador (1989-1991)[20]. Siguiendo esta cronología, las dos primeras fases conocen la priorización indiferenciada de demandas socioeconómicas; la tercera y la cuarta, la emergencia de demandas políticas y su profundización. En la última, se asiste a la reactivación de las polarizaciones socioeconómicas. Todo ello, en definitiva, ha reforzado el carácter fluido, inestable e incierto del modelo democratizador nicaragüense.

También en *el caso guatemalteco* hay algunos impactos claros de la estrategia de los actores sobre las características del proceso. Resulta relativamente sorprendente, por ejemplo, el importante protagonismo adquirido por las negociaciones entre el gobierno y la URNG, así como el hecho que se hayan realizado intentos y progresos bajo cada uno de los tres períodos presidenciales. Dado tanto la gran polarización política existente, como la relativa debilidad militar de la URNG, este proceso es incompresible sin tener en cuenta el impacto de algunos cambios de estrategias de los principales actores.

18. Consultar, por ejemplo, Gomà (1994) y Martí (1994).
19. La atomización partidaria cuenta con la excepción real, pero aparentemente sobredimensionada del Frente Sandinista, dadas las ventajas coyunturales que le reportaba su dominio de los principales resortes del poder político.
20. Fase que coincide con la profundización del proceso regional de paz, los comicios del 90, que —aunque polarizados en clave electoral— reflejan el ensanchamiento máximo de la base de integración del proceso democratizador, y la primera etapa del gobierno neoliberal caracterizada por el bloque normativo básico: acuerdos de transferencia/acuerdos de concertación.

Dimensiones de la estrategia de los actores políticos		Impacto sobre el proceso de cambio
1. Capacidad de articulación de los partidos:	Desigual pero predominantemente débil	Elitización
2. Carácter de las agendas:	De elevada complejidad	Incertidumbre
3. Tipo de arena:	Dual: cívico-militar	Inestabilidad
4. Tipo de relación en el *network:*	Sucesión de fases consociativas y excluyentes	Fluidez
5. Contenido de las demandas:	Sucesión de priorizaciones políticas y socieconómicas	Fragilidad

Figura 2. Impactos de los actores sobre el proceso de cambio: aplicación al caso nicaragüense.

— En primer lugar, la cúpula religiosa católica ha tenido en Guatemala, tradicionalmente, un perfil político muy bajo. Si dicha característica no hubiera quebrado, como lo hace por la presencia de la cúpula católica como mediador nacional, hubiera resultado mucho más difícil que las negociaciones progresaran. De igual forma, es importante tener en cuenta tanto la escasa fuerza de los actores civiles en general, y del movimiento popular en particular —descabezado por la represión de principios de los ochenta—, como la muy escasa representatividad de los partidos políticos, para entender el citado protagonismo de la negociación gobierno/guerrilla.
— En segundo lugar, la evolución del proceso negociador refleja también la evolución de sus protagonistas directos: si el sector civil de la delegación gubernamental ha ganado cierto peso desde 1986 ello ha sido el reflejo de una paralela, aunque escasa, autonomización real del poder civil[21]. Al mismo tiempo, si la presencia de la sociedad civil en el proceso ha ido tomando también mayor relevancia, ello ha sido también el reflejo de su progresiva organización y movilización.
— Finalmente, la aceptación de la vía negociadora en sí misma es fruto de una importante transformación de la agenda política de los actores, inducida en muy buena medida por los cambios en el contexto regional. La aparente pacificación de Nicaragua, los posteriores pactos en El Salvador y la presión internacional constituirán importantes incentivos para con-

21. Todas las delegaciones gubernamentales que han participado en las negociaciones con la URNG han contado con presencia de civiles y militares. Sin embargo, mientras en las primeras era claro el predominio de los segundos, el papel de los civiles parece haberse incrementado ligeramente.

vencer al Ejército, y sobre todo a la patronal guatemalteca de las posibles ventajas del fin del conflicto armado interno, aunque ello pudiera suponer algunas concesiones. Por otro lado, el impacto de estos mismos procesos contribuirá a convencer a la URNG de ir reduciendo sus demandas de transformaciones socioeconómicas previas a la paz y con ello de concentrarse en las de democratización del país[22]. Todo este conjunto de factores y de decisiones contribuirán a que la pacificación del país sea hoy más probable que hace unos años.

V. Síntesis y perspectivas

El presente trabajo ha partido de dos tipos de reflexiones generales. Por una parte, la relevancia y viabilidad misma de un análisis de tipo comparativo entre procesos de cambio político de carácter heterogéneo, pero enmarcados en ciertas coordenadas comunes. Por otra parte, su ubicación teórica en un enfoque basado en la interacción de variables estructurales, estrategias de los actores y características dinámicas del proceso de cambio político. Ambas reflexiones han jugado un papel fundamentador de la *hipótesis central:* en los casos de Guatemala y Nicaragua se ha producido un profundo impacto mutuo, a través del cual las prácticas estratégicas de partidos, movimientos populares, organizaciones empresariales y fuerzas armadas han definido y modulado de forma decisiva el rumbo del proceso de cambio. Pero al mismo tiempo, dichos actores han resultado profundamente transformados —en sus vertientes organizativas, ideológicas y programáticas— por las nuevas coordenadas institucionales y los nuevos espacios políticos que habían contribuido a crear.

Dicha hipótesis se ha sometido a desarrollo analítico en sus dos dimensiones. *En primer lugar,* se ha constatado como la liberalización política, la emergencia de nuevas reglas de juego y la coexistencia de escenarios bélicos con procesos cívicos pluralistas ha conducido a los principales actores a desverticalizar parcialmente sus esquemas operativos, ensayar nuevas formas de presión o participación institucional, construir coaliciones sobre coincidencias mucho más precisas, pero también más inestables y, finalmente, redefinir la agenda, es decir, rearticular demandas políticas y socioeconómicas. *En segundo lugar,* se ha mostrado, en el caso nicaragüense, como una red de actores progresivamente atomizada, operando simultáneamente en arenas cívicas y militares, con fuertes tendencias a mantener demandas en múltiples dimensiones, y sin abandonar del todo pretensiones excluyentes ha dotado a las nuevas coordenadas políticas de una fluidez, fragilidad, incertidumbre y nivel de volatilidad mucho más allá de lo que pudiera, en principio, esperarse. En el caso guatemalteco, la debilidad partidista y la realidad precaria de un movimiento popular golpeado por la represión, junto al incremento del perfil político y mediador de la Iglesia católica, ha incrementado más allá de los diseños de partida el papel de las negociaciones gobierno-guerrilla como factor de cam-

22. Para un análisis de las propuestas de paz, ver Aguilera (1993).

bio político. En ese contexto, la relativa autonomización del poder civil, la rearticulación popular y la despriorización de demandas estructurales por parte de la URNG, ha viabilizado el escenario negociador, haciendo posibles rendimientos parciales tangibles y abriendo nuevas perspectivas de paz por encima de los límites iniciales.

Bibliografía

AGÜERO, F.; TORCAL, M. (1993). «Élites, factores estructurales y democratización». *Revista de Estudios Políticos,* núm. 80.

AGUILERA, G. (1993). *Las propuestas para la paz.* FLACSO.

ÁLVAREZ, A. (1990). *Engendering democracy in Brazil.* Princeton University Press.

BALOYRA, E. (1984). «Reactionary despotism in Central America». *Journal of Latin American Studies,* núm. 15.

BASTOS, S.; CAMÚS, M. (1993). *Quebrando el silencio.* FLACSO.

BOOTH, J.; WALKER, T. (1989). *Understanding Central America.* Westview.

CALDERÓN, F.; SANTOS, R. (1987). *Latinoamérica. Lo político y lo social en crisis.* Buenos Aires.

CARDENAL, A.S. (1993). *La transición política salvadoreña.* Memoria de doctorado. Bellaterra: UAB.

CLEGG, S. (1989). *Frameworks of Power.* Sage.

CLOSE, D. (1991). «Central American elections 1989-90: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá». *Electoral Studies,* núm. 10.

COLEMAN, D.; HERRING, G. (ed.) (1992). *Understanding the Central American crisis.* SR books.

DRAKE, R.; SILVA, F. (ed.) (1986). *Elections and democratization in Latin America, 1980-85.* University of California, CILAS.

DUNLEAVY, P.; O'LEARY (1987). *Theories of the State. The politics of Liberal Democracies.* Macmillan.

FISHMAN, R. (1991). *Working class organization and the return to democracy in Spain.* Cornell University Press.

FONT, J. (1992). «Actores políticos en cambio: los movimientos populares guatemaltecos en un contexto de liberalización limitada». Comunicación presentada al XVII Congreso de LASA. Los Ángeles, 1992.

— (1994). «Hacia un mapa de los actores políticos guatemaltecos». Comunicación presentada a las jornadas *15 Años de Cambio Político en Centroamérica.* Bellaterra: UAB.

FONT, J.; GOMÀ, R. (1991). «El proceso de democratización en Nicaragua». *Afers Internacionals,* núm. 20.

FOWERAKER, J. (1992). *La democracia española.* Arias Montano.

GILBERT, D. (1988). *Sandinistas.* Blackwell.

GOMÀ, R. (1994). «De la Revolución al Neoliberalismo». Comunicación presentada a las jornadas *15 Años de Cambio Político en Centroamérica.* Bellaterra: UAB.

HIGLEY, J.; GUNTHER, R. (ed.) (1992). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe.* Cambridge University Press.

JAY, A. (1993). *Persecution by proxy.* The Robert Kennedy Memorial Center for Human Rights.

JONAS, S. (1989). «Elections and transitions: the Guatemalan and Nicaraguan cases compared». En BOOTH, J.; SELIGSON, M.: *Elections and democracy in Central America.* The University of N. Carolina Press.

LINDBLOM, Ch. (1992). *El proceso de elaboración de políticas públicas.* INAP-MAP.

LUKES, S. (1985). *El poder, un enfoque radical.* Siglo XXI.

MARTÍ, S. (1994). «Las fuerzas políticas no sandinistas (1979-1992), de la atomización a la creación de la UNO». En SANAHUJA y KRENNERICH (ed.). *Nicaragua, el largo camino de la democratización* (de próxima aparición).

MARTÍNEZ, A. (1994). «Del enfrentamiento a la negociación». Memoria de doctorado. Bellaterra: UAB.

MARTÍNEZ, R.; PARDO, J. (1985). «El asociacionismo empresarial español en la transición». *Papeles de Economía Española,* núm. 22.

NOHLEN, D. (1989). «Democratización y consolidación democrática en una perspectiva comparada». *Cuadernos del CLAEH.*

NOHLEN, D.; SARTORI, G. (ed.) (1988). *Reforma política y consolidación democrática.* Caracas.

O'DONNEL, G.; SCHMITTER, Ph.; WHITEHEAD, L. (ed.). *Transiciones desde un gobierno autoritario,* 4 vol., Paidós, 1989.

PAINTER, J. (1987). *Guatemala: false hope, false freedom.* LAB.

PAYNE, S. (1991). «Working class strategies in the transition to democracy in Brazil». Comparative Politics.

RUCHWARGER, G. (1987). *People in power: forging a grass-roots democracy in Nicaragua.* Bergin and Garvey.

SERRA, E. (1991). «The grass-roots organizations». En WALKER (ed.). *Revolution and Counterrevolution in Nicaragua.* Westview.

STAHLER, R. (1990). «Stabilization, destabilization and the popular classes in Nicaragua, 79-88». *Latin America Research Rev,* núm. 25.

TINOCO, V.H. (1989). *Conflicto y paz. El procesor negociador centroamericano.* Ed. Mestiza.

TORRES RIVAS, E. (1991). «Centroamérica: La transición autoritaria hacia la democracia». *Revista de Estudios Políticos,* núm. 74.

VARGAS, O.R. (1989). *Partidos políticos y la búsqueda de un nuevo modelo.* Managua: CONSA.

VILAS, C. (1986). *Perfiles de la revolución sandinista.* Managua: Ed. Nueva Nicaragua.