

José Mario Achoy Sánchez* (Costa Rica)
Andrei Cambroner Torres** (Costa Rica)

Reglas constitucionales republicanas: elemento necesario, pero insuficiente, para una democracia perdurable en Centroamérica

RESUMEN

Desde un enfoque dual (ciencia política y derecho constitucional), este artículo tiene por objeto analizar la influencia del llamado derecho de la constitución en la configuración y consolidación (o no) de las democracias centroamericanas, en el periodo posterior a los conflictos sociopolíticos y militares que se suscitaron en el istmo, avanzada la segunda mitad del siglo XX. El texto no pretende hacer una descripción exhaustiva de qué ocurrió en la región durante la fase de enfrentamientos bélicos; la intención es problematizar acerca de las soluciones político-institucionales a las que arribaron las naciones centroamericanas, con el fin de evidenciar cómo dichas soluciones, al no suplementarse con cambios en la distribución de la riqueza, fueron (y son) insuficientes.

Palabras clave: democracia en Centroamérica; democracia formal vs. democracia económica; acuerdos de paz de Esquipulas; soluciones constitucionales; conflictos armados centroamericanos; procesos constituyentes.

* Abogado y politólogo. Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica (UCR) e investigador del Programa Estado de la Nación (PEN) del Consejo Nacional de Rectores y del Instituto de Investigación en Educación de la Universidad de Costa Rica (INIE-UCR); docente e investigador en política y derecho constitucional, y temas asociados al sistema de justicia y la formación ciudadana. Miembro de la Red Internacional de Justicia Abierta y de la Red Académica de Gobierno Abierto. jachoy@ucm.es / <https://orcid.org/0000-0003-0942-6318>

** Abogado, criminólogo-criminalista, sociólogo y administrador. Jefe de Despacho de la Presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE-CR) y docente titular en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR). Cuenta con múltiples publicaciones en el campo electoral, *ius* filosófico y del ámbito interdisciplinario de la sociología jurídica. Coordina la Cátedra de Investigación Jurídica en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. andrei.cambroner@ucr.ac.cr / <https://orcid.org/0000-0002-1768-6921>

Republican Constitutional Rules: A Necessary but Insufficient Element for Lasting Democracy in Central America

ABSTRACT

This article aims to analyze, with a dual perspective (political science and constitutional law), the influence of what has been called the law of the constitution on the configuration and consolidation (or not) of Central American democracies in the period that followed the socio-political and military conflicts that took place in the isthmus during the second half of the twentieth century. The article does not intend to provide an exhaustive description of the events that took place in the region during the period of armed conflicts; its intention is to problematize the political-institutional solutions reached by the Central American nations, in order to show how these solutions, by not including any change in wealth distribution, were (and are) insufficient.

Keywords: Democracy in Central America; formal democracy vs. economic democracy; Esquipulas Peace Agreement; constitutional solutions; Central American armed conflicts; constituent processes.

Republikanische Verfassungsbestimmungen: eine notwendige, aber nicht hinreichende Komponente einer dauerhaften Demokratie in Zentralamerika

ZUSAMMENFASSUNG

Ausgehend von einem dualen Ansatz (Politikwissenschaft und Verfassungsrecht) nimmt der Artikel eine Analyse des Einflusses vor, den das sogenannte konstituierende Recht auf die Ausgestaltung und Konsolidierung der zentralamerikanischen Demokratien im Anschluss an die soziopolitischen und militärischen Konflikte hat (oder nicht), die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts auf dem Isthmus ausbrachen. Mit dem Text ist keine erschöpfende Beschreibung der Ereignisse in der Region während der kriegerischen Auseinandersetzungen beabsichtigt; er nimmt vielmehr eine Problematisierung der politisch-institutionellen Lösungen vor, zu denen die zentralamerikanischen Nationen gelangten, um darzulegen, dass diese unzureichend waren (und sind), weil in ihnen keine Veränderungen bei der Vermögensverteilung vorgesehen war.

Schlagwörter: Demokratie in Zentralamerika; formale Demokratie oder Wirtschaftsdemokratie; Friedensverträge von Esquipulas; Verfassungslösungen; bewaffnete Konflikte in Mittelamerika; Verfassungsgebungsprozesse.

Introducción

Durante estas casi dos décadas y media del siglo XXI, la globalización continuó su proceso de consolidación como metarrelato que condiciona las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales. Más allá de las lógicas capitalistas de acumulación,

de obsolescencia controlada y un largo etcétera, la rápida propagación de la pandemia del covid-19 –a hace menos de un lustro– evidenció cómo, pese a lo particular del origen y la configuración institucional de cada país, la interconexión es tal que las fronteras solo se están quedando como obstáculo para personas cuya vida “no vale”, en términos de Cortina;¹ por lo demás, el referido macrofenómeno ha permeado las sociedades de Occidente.

Sin embargo, buena parte del desarrollo sociopolítico de las naciones es producto de la arquitectura y de las configuraciones que, sobre el poder, se dieron en procesos fundacionales o de cambio constitucional durante las diversas olas democratizadoras de la centuria pasada.

Los acuerdos políticos fundamentales (consignados en las constituciones) son un producto histórico, consecuencia de acontecimientos que fraguan la cultura política y que trazan los horizontes de futuro con base en una matriz axiológica que da cuenta de las aspiraciones del colectivo.

Tomando en consideración lo anterior, y desde un enfoque dual (ciencia política y derecho constitucional), el objeto de este artículo es analizar la influencia que ha tenido el llamado derecho de la constitución en la configuración y consolidación (o no) de las democracias centroamericanas, en el periodo posterior a los conflictos sociopolíticos y militares que se suscitaron en el istmo, avanzada la segunda mitad del siglo XX.

Se toma como línea de salida la respuesta o solución mancomunada que tuvieron los países de Centroamérica para resolver esos problemas, en tanto tal consenso (evidenciado en los acuerdos de Esquipulas) representa un punto de inflexión que, en apariencia, pudo haber incidido en la configuración política, social e institucional de las matrices constitucionales.

La meta es brindar algunas respuestas, pero, sobre todo, plantear nuevas interrogantes acerca de cómo, independientemente de sus semejanzas formales, los marcos constitucionales –en los sistemas democráticos de la región– han provocado que las comunidades políticas obtengan distintos resultados. El texto no pretende hacer una descripción exhaustiva de qué ocurrió en la región durante la fase de enfrentamientos bélicos; la intención es problematizar acerca de las soluciones político-institucionales a las que arribaron las naciones centroamericanas, con el fin de evidenciar cómo estas, al no suplementarse con cambios en la distribución de la riqueza, fueron (y son) insuficientes.

1. Breve contextualización de la región: los años sesenta y setenta

La época de la segunda posguerra provocó –en el mundo en general y en Centroamérica en particular– una polarización en dos bandos: comunismo vs. capitalismo. Esa

¹ Adela Cortina, *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia* (Barcelona: Paidós, 2017).

bipartición tuvo efectos planetarios y marcó las décadas subsiguientes: la Guerra Fría se mantuvo, por casi medio siglo, dividiendo a los países política e ideológicamente.

En el istmo no fue diferente. La zona, altamente influenciada por los intereses norteamericanos, luchó por que no se instalara el comunismo en los gobiernos, lo cual implicó intervenciones militares, apoyos velados a políticos contrarios al socialismo y acciones expresas para desarticular cualquier intención de instalar políticas públicas favorables al bienestar colectivo.

Rojas muestra cómo, en la región, esas tensiones impactaron la institucionalidad y el ejercicio del poder político durante el periodo 1944-1979. Pese a las diferencias que, en ajustada síntesis se detallarán a continuación, lo cierto es que el común denominador es la intromisión material y simbólica del hegemón hemisférico sobre el ejercicio del poder doméstico.²

En los años cuarenta del siglo XX, la sociedad costarricense logró importantes pactos sociales: la promulgación de un código de trabajo con topes a las jornadas e importantes garantías, así como la creación de instituciones públicas favorables al crecimiento económico colectivo. Esas conquistas fueron el resultado de acuerdos entre diversos sectores de la sociedad.

La ruptura del orden constitucional –hacia mediados de la centuria recién pasada– produjo una desestabilización política; sin embargo, esa fase duró relativamente poco. Es interesante cómo las citadas reformas sociales se mantuvieron, e incluso su rango normativo se incrementó: la Asamblea Constituyente constitucionalizó preceptos que regulaban las relaciones de empleo y, además, incluyó un capítulo dedicado a las garantías sociales, como se evidencia en los artículos 50 a 74 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

Esas decisiones permitieron, junto con la abolición del ejército, que no se dieran las condiciones para que, como ocurrió en la mayoría de los países centroamericanos, la milicia tuviera un rol preponderante. En similar sentido, la base económica relativamente equilibrada y equitativa permitió bajos niveles de desigualdad social, características que coadyuvaron a un desarrollo humano que atenuó las presiones y el descontento.

Se debe señalar que esas medidas normativas y de política pública no fueron frontalmente rechazadas por la política norteamericana (favorable a tendencias capitalistas), en tanto fueron suficientes decisiones más formales, como la proscripción del Partido Comunista en el texto constitucional.

Sobre la revolución de la década de los cuarenta, librada por José Figueres Ferrer, uno de los principales periódicos de la época informó que esta

² Los datos para la estructuración de este apartado han sido tomados de Pérez Brignoli, Héctor, ed., (1993). *Historia general de Centroamérica*, tomo V, De la Posguerra a la crisis, 1945-1979 (Madrid: Flacso, 1993), 13-164.

... tuvo como fin primordial echar del poder a los comunistas que lo detenían [...] Consecuente con la línea de acción que resumía las aspiraciones del pueblo de Costa Rica, la Junta Fundadora declaró ilegal al partido Comunista, y se interesó porque en la nueva Constitución, dictada en 1949, se elevara a principio constitucional la proscripción del grupo de servidorcillos de Moscú.³

En el caso de Guatemala, con la caída de Jorge Ubico Castañeda y los posteriores ubiquistas, Juan Jacobo Árbenz Guzmán logró implementar una reforma agraria importante que, entre otras, propició la democratización de la tierra; empero, conforme se avanzaba en la década de los cincuenta del siglo XX, la presión externa creció, al punto de que la milicia apoyó acciones en contra del gobierno establecido por la filtración de comunistas en la estructura pública.

Las fuerzas armadas lograron que Árbenz abandonara el cargo y su sucesor de facto, Monzón (evidentemente vinculado con los intereses estadounidenses), desanduvo los pasos de la reforma: las tierras se devolvieron a los terratenientes.

Por otro lado, en El Salvador, el retiro del poder de Maximiliano Hernández Martínez provocó un contexto en el que podía darse una variación de la estructura socioeconómica salvadoreña; esos vientos de cambio provenían de la posible llegada al poder de Arturo Romero. Ante ello, los militares y la oligarquía se encargaron de frustrar el ascenso al poder del citado político. Sin embargo, otros grupos (capas medias e integrantes jóvenes de la milicia) impulsaron una reestructuración de la base económica y productiva.

Un entramado normativo favorable al control del ejército por el poder civil, así como la aspiración de políticas públicas para mejorar las condiciones de vida del grueso de la población se impusieron como resultado del accionar de una junta integrada por tres militares y dos civiles; eso sí, la oligarquía se reservó el control de medidas que pudieran poner en peligro su hegemonía.⁴

Con Óscar Osorio en el mando, las relaciones entre el poder público y las organizaciones sociales fueron oscilantes, hasta llegar a un momento en el que se trató de falsear la base sindical de la izquierda; en paralelo, no se logró perfeccionar el sistema electoral y los comicios carecieron de legitimidad (elecciones poco disputadas).

También, el resquebrajamiento de la cohesión interna del grupo del poder provocó rencillas hasta culminar con el golpe de Estado dado por el propio Osorio a Lemus, el candidato electo en 1956.

En Honduras, con Tiburcio Carías fuera de la estructura de gobierno, Juan Manuel Gálvez inició el proceso de modernización económica y política; en términos

³ “Un triunfo de la democracia”, *El Diario de Costa Rica*, 15 de julio de 1953, 5.

⁴ Por ejemplo, el artículo 167 de la Constitución Política de El Salvador de 1939 prescribe que el ejército es una institución “esencialmente obediente”; además, el numeral 98 de ese texto político fundamental establece que el presidente de la República (como máxima autoridad civil) es el “Comandante General del Ejército”.

generales, hubo diversificación agrícola y se potenció la industrialización del país. El Estado adoptó un papel protagónico en viabilizar ese nuevo esquema socioproductivo.

El proceso electoral no pudo garantizar transiciones pacíficas del poder, puesto que las elecciones de 1954 no pudieron concretarse: los grupos oligárquicos rechazaron las reformas en perjuicio de sus intereses. Así, Julio Lozano (sucesor de Juan Manuel Gálvez) se proclamó “jefe supremo del Estado” y arremetió contra el comunismo.

Con todo, ese dirigente perdió el apoyo de sus grupos de base y un nuevo actor, hasta entonces contenido, propició un golpe de Estado e inauguró el rol activo del ejército hondureño en la política del país.

Por su parte, en Nicaragua, Anastasio Somoza García tuvo el poder en el país apoyado por el gobierno norteamericano y por la oligarquía local; hacia finales de la década de los cuarenta respaldó una reforma a la legislación laboral como una manera de transar el apoyo de los trabajadores.

Pese a ello, la poca aplicación de esas normas generó el descontento social, aunque el control sobre la Guardia Nacional permitió al somocismo mantenerse al frente del gobierno, a pesar de las denuncias de corrupción, autoritarismo y violencia. Las reformas constitucionales y la manera como se ejercía –desde la fuerza– el respaldo al poder político permitieron la permanencia dinástica del gobierno. Tales características impidieron una reforma agraria y económica en consonancia con lo que quería la base popular.

Como puede apreciarse, las décadas de los sesenta y setenta trajeron consigo nuevos bríos reformistas y, con ello, una mayor participación de los sectores populares y del ejército, cada uno desde sus trincheras. En ese lapso, se refuerza la idea de que la milicia y los conflictos vinculados a la tierra son aspectos fundamentales para comprender la configuración de los Estados centroamericanos.

Puesto de otro modo, la inadecuada distribución de la riqueza, el protagonismo de las fuerzas militares y los enfrentamientos armados son la nota característica de los años setenta; estos factores impidieron la consolidación de la institucionalidad y evitaron las transiciones pacíficas del poder. Las armas bloquearon la consolidación democrática y desangraron a los pueblos centroamericanos.

Con ese contexto se llega a los Acuerdos de Esquipulas y a una región que, aún hoy, mantiene un alto grado de incertidumbre acerca de si los resultados electorales serán respetados; por otro lado, somos testigos de la reaparición de territorios sujetos a regímenes autoritarios que tratan de fingir democracia.

2. Atención del conflicto en Centroamérica y transición⁵

Durante el periodo 1950-1970 se dio el mayor crecimiento económico del istmo, puesto que los países aumentaron su actividad en este campo entre un 4 y casi un

⁵ Pérez Brignoli, *Historia general...*

6%; paradójicamente, Guatemala era la economía de mayor magnitud, pero Costa Rica fue la nación con mayor dinamismo: quizás la institucionalidad y los índices de desarrollo humano incidieron en un mayor y mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Un aspecto clave de ese éxito fue que la transformación interna se llevó a cabo sin la necesidad de un sobreendeudamiento; en paralelo, se diversificaron las exportaciones, y el monocultivo dio paso a otros productos como carne, algodón y azúcar. Esa ampliación de la base de intercambio, a su vez, aminoró el impacto que generaban las variaciones de precios sobre el cultivo principal; en una economía dependiente de un único producto, si el valor de este cambiaba a la baja, el impacto era considerable.

Lo que sí no varió en ese periodo fue la inequidad en el ingreso, el modelo de desarrollo concentrado en el bienestar de grupos minoritarios persistió, y consolidó una pauperización generalizada de las condiciones que, a la postre, alimentó el descontento y fue caldo de cultivo para la violencia. Existe el consenso de que el acceso a créditos, el acaparamiento de las tierras, la tecnología a disposición de unos pocos y un disfrute selectivo de los derechos prestacionales (como la educación) deterioraron aceleradamente la matriz social.⁶

La bonanza financiera no se correspondió con un cambio cultural, puesto que los colectivos de los países del istmo no se adaptaron a la modernización en aspectos de la vida cotidiana: la secularización no tuvo un posicionamiento tan extendido como la tecnificación industrial. Las nuevas dinámicas se adaptaron al viejo esquema de jerarquía social; las élites se apropiaban de los recursos y no pensaron en democratizarlos mediante la inversión en educación, salud y otros indicadores para el desarrollo humano.

No obstante, hay que tener presentes factores externos que repercutieron en que se pasara de un nivel de crecimiento sobre el 4% a cifras alarmantes. La estructura de producción poco desarrollada, la dependencia de la agroexportación, una protección de las naciones industrializadas a sus productores y variaciones en los precios son parte de las causas que oscurecieron el panorama económico, pero que, a su vez, justificaron la intervención de organismos internacionales.

Los ajustes estructurales (de los cuales Costa Rica no se libró⁷) llevaron a una rigurosa disciplina fiscal y a achicar el Estado con tal de disminuir la deuda y de no generar gastos públicos “innecesarios”; empero, no se tuvo, en consideración que el aparato público servía de base para afianzar las capas medias. Uno de los resultados

⁶ Sobre este punto puede consultarse: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (Nueva York: Naciones Unidas, 2016), Cepal, https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf

⁷ Sobre esta temática ver Juan M. Villasuso, “Reformas estructurales y política económica en Costa Rica”, *Cepal: Serie Reformas Económicas*, n.º 64 (2000), <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/822367d9-bc27-4685-a419-efd5f9bcoof4/content>

de esas políticas foráneas (implantadas casi que coactivamente a las naciones del subcontinente) fue la brecha y la polarización.

La inexistencia de una institucionalidad fuerte en cuatro de los cinco países centroamericanos provocó, a su vez, una falta de cultura democrática en todos los sentidos. No solo se trataba de que al poder llegaran personas cuyos mandatos no estaban precedidos de comicios libres, disputados y transparentes; además, los órganos legislativos y el propio sistema de administración de justicia se hallaban en connivencia con el reducido círculo económico nacional.

Ese ejercicio autoritario del poder, aunado a la desafección ciudadana para con las instituciones y la preponderancia de la milicia como actor de primera línea atizaron los conflictos armados que caracterizaron el primer lustro de la década de los ochenta. Una serie de conglomerados sociales se enfrentaron férreamente con las estructuras de gobierno (fundamentalmente autoritarias) que se habían enquistado en la administración de la cosa pública.

Con ese panorama, a nivel interno se impulsaron procesos de diálogo que fracasaron. Un eje central en la mayor parte de países fue, como se indicó, la democratización no solo política, sino también de las tierras; pese a ello, la represión y el uso de la fuerza impidió aplacar el clamor popular. De hecho, en el caso de Nicaragua, las autoridades electas en la transición debieron entablar negociaciones con la estructura del ejército para poder hacer viable la consolidación de acuerdos que se habían negociado “desde afuera” con la legitimidad de los acuerdos de Esquipulas.

Para los años setenta, la inflación y el crecimiento de la deuda (que pasó de \$115 millones de dólares en 1973 a \$342 millones en 1979) mostraban el fin de un lapso en el que la riqueza y la pobreza aumentaron simultáneamente. Quizás los únicos que mejoraron su situación y lograron mantenerse fueron los sectores vinculados a la parte técnica de la industrialización.

Los conflictos entre países y la poca vocación unionista (quizás heredada de la infructuosa República Federal Centroamericana) llevó a que el crecimiento empezara a decaer. En simultáneo, la violencia y las élites entronizadas en el poder dieron paso a gobiernos autoritarios que, luego, fueron caldo de cultivo para los brotes bélicos que se trataron de atender con Esquipulas I y II.

El 7 de agosto de 1987 se reunieron los presidentes de las repúblicas de El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica con el fin de suscribir un acuerdo denominado “Esquipulas II”; en ese pacto, los gobiernos se comprometían a materializar todas las acciones necesarias que permitieran alcanzar los siguientes objetivos:

1. Reconciliación nacional.
2. Cese de hostilidades.
3. Democratización.
4. Elecciones libres.
5. Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales.
6. No uso del territorio para agredir a otros Estados.

7. Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento.
8. Refugiados y desplazados.
9. Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo.
10. Verificación y seguimiento internacional.

Según la contextualización que se presentó párrafos atrás, durante la década de los ochenta, Centroamérica atravesó una compleja situación política y humanitaria: se desencadenaron, simultáneamente, conflictos armados en tres naciones, como se resume a continuación.

En El Salvador se produjo un enfrentamiento entre el aparato represivo (tanto legal como clandestino), respaldado por Estados Unidos, y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) que, para ese momento, operaba como un grupo guerrillero.

En Nicaragua surgieron tensiones en las fronteras con Costa Rica y Honduras entre el recién establecido gobierno de izquierda del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) y “la contra”, agrupación de milicias irregulares respaldada por la inteligencia estadounidense.

En Guatemala, por su parte, se reavivó un conflicto que se remontaba a 1960, cuando surgió la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), otrora coalición de grupos guerrilleros que se enfrentó al Ejército Nacional (también apoyado por Estados Unidos) en las zonas mayas del norte del país.

Tanto en los conflictos de Guatemala como en los de El Salvador se combinaron reclamos históricos de las comunidades campesinas por acceso a la tierra, con una oposición política de tendencias socialdemócratas y marxistas. Esta oposición había sido excluida del proceso de participación ciudadana y había sufrido años de persecución, tortura y asesinatos selectivos. Una situación similar se había vivido en Nicaragua hasta 1979, cuando el FSLN tomó el poder por la vía armada.

Los efectos de estos enfrentamientos fueron devastadores en términos humanos. Según los estudios de la época, a mediados de la década de los ochenta, la cifra de refugiados superaba los 400.000, incluyendo a salvadoreños, guatemaltecos y nicaragüenses. El desplazamiento interno –como consecuencia de los conflictos– obligó a alrededor de dos millones de personas (en su mayoría familias campesinas pobres) a abandonar sus tierras por temor a los enfrentamientos, con la consecuente pérdida total de sus posesiones.⁸

⁸ Ver Programa Estado de la Región (ERCA), *Primer Estado de la Región* (San José: Conare/PEN, 1999, 363): “Alrededor de 1990, la cantidad de emigrantes se acercó al 1.2 millones, tres veces superior a la registrada diez años antes. Entre 1980 y 1990, los países del istmo, excepto Panamá y Costa Rica, al menos triplicaron sus ciudadanos fuera de la región”. En otras palabras, el tercio de esa cantidad de migración equivale, para los años ochenta del siglo XX, a aproximadamente 400 mil personas.

El desempleo, hacia la mitad de la citada década, afectaba al 25,3% de la población en El Salvador, al 23,8% en Nicaragua y al 22% en Honduras. La pobreza afectaba al 70% de la población regional, compuesta entonces por 18 millones de personas; esta cifra aumenta significativamente si solo se considera a las poblaciones rurales.⁹

A medida que fue avanzando la última década del milenio pasado, ocurrió la caída de regímenes del llamado “socialismo real”, se dio el reflujo de la izquierda a nivel mundial, se redujo el apoyo a las opciones armadas y avanzó el Consenso de Washington, factores que provocaron que las fuerzas centroamericanas en conflicto buscaran la vía de la negociación y el pacto.

A este punto, y a partir del repaso de situación, se logra identificar que, en primer lugar, una buena parte de los conflictos internos y externos de la región se originaron en la desigualdad social, los modelos de producción inequitativos, el diseño institucional del Estado (poco infraestructural en los términos de Michael Mann)¹⁰ y, en general, el descontento ciudadano que atravesaba cada rincón de las sociedades centroamericanas. En segundo lugar, los conflictos no tuvieron una delimitación agencial específica, pues se trataba de tensiones de poder que involucraban a partidos políticos, fuerzas militares, grupos económicos, órganos extranjeros, movimientos sociales, Estados vecinos, entre otros. Hay una importante diversidad con respecto a las partes intervinientes en estos conflictos y, en consecuencia, las soluciones también guardaban complejidad en cuanto a la pluralidad de intereses que buscaban satisfacerse.

Finalmente, se trató de conflictos internos y externos: no eran necesariamente disputas de poder que se delimitaran a una circunscripción nacional; por el contrario, existía convergencia de luchas internas de esas naciones, así como tensiones entre las naciones. También se dieron disputas con agencias de poder externas como Estados Unidos (hegemón del área).

La medida internacional e institucional más visible para abordar ese contexto son los referidos acuerdos de Esquipulas. De hecho, el principal pacto que buscó el establecimiento de la conciliación y la consolidación de la paz para los habitantes de la región fue Esquipulas II, convenio en el que países como Costa Rica (sin injerencia directa en el objeto de las disputas) tomaron un rol protagónico para alcanzar la estabilización de los regímenes políticos centroamericanos.

Ese pacto, como se detalló líneas atrás, fijó diez puntos en los que debía trabajarse; no se trató necesariamente de compromisos estrictamente políticos o de pautas generales de actitud en la gobernanza. Esta fue la base de un desarrollo interno de

⁹ Edelberto Torres-Rivas, *Historia general de Centroamérica. De la posguerra a la crisis*. Tomos V y VI (San José: Flacso y Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1993), 163-182.

¹⁰ Michael Mann, “La crisis del Estado-nación en América Latina”, *Desarrollo Económico* 44, n.º 174 (2004): 179-198, <https://www.dropbox.com/scl/fi/mh3ihwnzvxyw1x1z2c1z/3456035-M.-Mann-La-crisis-del-estado-naci-n-en-am-rica-latina.pdf?rlkey=5z7x70a7lcs1vce7ilaa9axid&dl=o>

leyes, de medidas y de transformaciones para asegurar el asentamiento de la democracia y sus derroteros.

3. Inventario de los procesos constituyentes en Centroamérica durante la negociación de los acuerdos de Esquipulas

La región centroamericana se encontraba en una profunda tensión, en tanto las bases del contrato social se tambaleaban. Como debe insistirse, los puntos críticos tuvieron perspectivas múltiples de causa y consecuencia; sin embargo, su nota común viene dada por la baja calidad de vida de las personas, las desigualdades sociales, las disputas entre los grupos de poder y el rol del Estado frente a la ciudadanía.

Las vías de acceso al poder político institucional se habían puesto en entredicho e, incluso, en algunos de los regímenes políticos se habían deslegitimado. Esquipulas II presta especial atención a la creación de compromisos orientados a la realización de elecciones libres, la estabilización democrática, la participación social y política, así como a un cese de la violencia (Preámbulo y ejes 3 y 4 de este tratado centroamericano).

No obstante, la historia demuestra que, en buena medida, los compromisos adquiridos en esos convenios se ligan con un interés de cambio que también se estaba viviendo en cada una de las naciones, puesto que, durante los trabajos del Grupo de Contadora,¹¹ se dan dinámicas constituyentes en casi todos los países de la cintura de América. En otras palabras, el referido contexto de negociaciones y atención de las hostilidades regionales se enlaza con un proceso de transformación constitucional en el territorio; se entendió que era fundamental hacer ajustes a las normas supremas nacionales como vía para cumplir con lo pactado y para honrar los compromisos que se adquirirían al final de la pacificación del área.

A partir de una revisión de los marcos constitucionales vinculados a la coyuntura de Esquipulas II, se obtuvieron los hallazgos presentados en la tabla 1.

A excepción de Costa Rica y Panamá, el resto de los países hispanohablantes del istmo tuvieron una reforma constitucional de trascendencia. En todos ellos, se impulsó una asamblea constituyente a lo largo de la década de los ochenta. Importa decir que Panamá no tuvo un vínculo directo ni una participación preponderante en el desarrollo de los conflictos de la región; en consecuencia, su proceso de transformación constitucional no guarda ninguna relación con lo acontecido en Esquipulas.

¹¹ El Grupo de Contadora se constituyó en la isla homónima en enero de 1983, a partir de un acuerdo entre los cancilleres de México, Colombia, Panamá y Venezuela, para elaborar el “Documento de Objetivos”, cuyo centro de atención era el establecimiento del diálogo en Centroamérica y la búsqueda de opciones para reinstaurar la democracia (Grupo Contadora, “Documento de Objetivos”, <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/7139/7348>).

Tabla 1. Distribución de reforma total a la constitución política en los países de Centroamérica según año de asamblea constituyente

País	Variación constitucional	Fecha
Nicaragua	Asamblea Constituyente – Reforma total de la Constitución Política	1986
Guatemala	Asamblea Constituyente – Reforma total de la Constitución Política	1985
El Salvador	Asamblea Constituyente – Reforma total de la Constitución Política	1983
Honduras	Asamblea Constituyente – Reforma total de la Constitución Política	1982
Panamá	Asamblea Constituyente – Reforma total de la Constitución Política	1972
Costa Rica	Asamblea Constituyente – Reforma total de la Constitución Política	1949

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los respectivos textos constitucionales.

A pesar de que el diseño constitucional de Costa Rica también es ajeno al contexto en el que se fraguó el acuerdo regional en comentario (su acto constituyente de más reciente data, como se vio, es de 1949); en realidad, este país suscribió el compromiso conjunto. Costa Rica servía como patio de batalla, tránsito y reserva para muchas de las disputas regionales.¹² De hecho, el equipo costarricense, liberado por el expresidente Arias Sánchez, tuvo un rol activo en la formulación y consolidación del Acuerdo de Esquipulas II.

Los principales referentes en perspectivas sociopolíticas de la Constitución son coincidentes y consistentes en que esas normas supremas han sido las respuestas del ser humano para canalizar sus variaciones a los pactos axiológicos y a los contratos sociales de convivencia;¹³ América Central no es la excepción a esa máxima. Las sociedades políticas que tuvieron conflictos en la región durante la segunda mitad del siglo XX encontraron respuestas formales a sus disputas mediante los procesos de transformación constitucional. Variar el marco referencial de ejercicio de los derechos y la forma en la que en adelante se distribuiría el poder

¹² Xabier Gorostiaga, “Centroamérica en el ‘Contragate’”, *Anuario de Estudios Centroamericanos* 13, n.º 2 (1987): 117-131, 143, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/2858/2779/4443>

¹³ Al respecto, ver Bruce Ackerman, *La constitución viviente* (Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2011), <https://www.marcialpons.es/libros/la-constitucionviviende/9788497688574/>; Gabriel L. Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015), 35; Karl Loewenstein, *Teoría de la constitución* (Barcelona: Ariel, 1986), 45-47; Karl Llewellyn, “Some realism about realism - Responding to dean pound”, *Harvard Law Review* 4, n.º 8 (1961): 1222-1264, <https://www.jstor.org/stable/pdf/1332182.pdf>

político permitió, aunque fuese momentáneamente, alcanzar una estabilidad o, en términos coloquiales, una calma chicha.

Sobre esa línea, debe destacarse que el contexto en el que se da el proceso constituyente es fundamental, en tanto las circunstancias políticas que conducen a un momento constitucional pueden influir en gran medida en el subsiguiente proceso de elaboración de la constitución.

En medio de las disputas de poder, la convergencia de actores con intereses contrapuestos, la pérdida de estabilidad institucional en los sistemas políticos y la crisis nacional e internacional en términos socioeconómicos, calmaron sus aguas por medio de respuestas que tuvieron carácter constitucional, dinámica que establece una conexión dialéctica, mutuamente condicionante, con la negociación y posterior acuerdo que se logra en Esquipulas II.

Múltiples fueron los factores que contribuyeron al establecimiento de la paz centroamericana, dentro de los que se destaca la solución constitucional; los procesos de reformulación del pacto social y de canalización del descontento ciudadano fueron atendidos por ajustes a los textos políticos fundamentales, como respuesta sociopolítica a los desafíos de la coyuntura.

En esa labor de orfebrería normativa llevada a cabo en los países, las coincidencias son más que las diferencias. Los textos constitucionales de la región evidencian cómo, en lo esencial, los preceptos fijados por los distintos cuerpos constituyentes del área se asemejan entre sí. Las tres funciones clásicas del Estado distribuidas en órganos independientes –una autoridad electoral, un régimen de garantías ciudadanas y la declaración expresa de ser sistemas políticos democráticos– son parte de los rasgos comunes de las cláusulas constitucionales centroamericanas.

Sobre este tema, Cambroneró indica:

Las constituciones políticas de los países centroamericanos coinciden, como en casi todo el mundo occidental, en que la legitimidad de los órganos constituidos proviene de la soberanía del pueblo (o la nación, según la técnica legislativa que se utilice) y que el poder se divide en legislativo, ejecutivo y judicial. Esa triada, herencia de las revoluciones independentistas, es un rasgo característico de la arquitectura republicana, así como lo es la parte dogmática de las normas supremas; de hecho, en Centroamérica los textos políticos fundamentales tienen estructuras y contenidos muy similares. A nivel formal, los constituyentes de los territorios que integran las entrañas de América adoptaron el estándar democrático; sin embargo, la puesta en práctica de esos preceptos o, para decirlo técnicamente, la eficacia de las normas no fue la misma en los países.¹⁴

¹⁴ Andrei Cambroneró, “Democracia económica deficitaria en Centroamérica: caldo de cultivo para el autócrata de Naím”, *Revista de Derecho Electoral* 37 (2024): 62-63.

Como corolario de lo expuesto en este apartado se tiene que, de los cinco países que suscribieron los acuerdos de Esquipulas, cuatro naciones emprendieron un proceso constituyente mientras se encontraban en curso las citadas negociaciones regionales. Tanto los acuerdos societales internos (cristalizados en las reglas de la norma fundante) como la hoja de ruta trazada por los gobernantes de los países centroamericanos testimonian el deseo de consolidar un régimen político que asegurara una convivencia democrática.

En ese periodo “puente” se comprendió la obligación de tener estructuras de plausibilidad democrática, como el acceso equitativo a derechos, oportunidades y condiciones; en caso contrario, afianzar un nuevo régimen político (de corte republicano) sería muy dificultoso. Se apostó por un modelo político liberal, propiciando elecciones periódicas, fiscalizadas por centros de veeduría internacional y cuyos resultados fueran respetados por las diversas fuerzas en contienda.

Un punto clave en la migración hacia la democracia, según lo razonan Torres-Rivas y Lehoucq, es el comportamiento de los actores políticos y de los militares en relación con la aceptación de las reglas de ese juego democrático. En la clásica disyuntiva *bullets or ballots* se apostó por estas últimas, aunque, en lo inmediato, no se tuviera éxito electoral; en una ponderación racional, tenía mejores rendimientos aceptar un resultado adverso para, a futuro, acceder al poder desde la vía legítima, sin que existieran otros actores –como el ejército– que pudieran amenazar al gobierno constituido por esa vía institucional.¹⁵

En ese sentido, Torres-Rivas refiere a la apertura política y al cumplimiento de los preceptos formales (reglas constitucionales) de la democracia aludiendo a dos situaciones concretas: “la Alcaldía de las ciudades de Guatemala y El Salvador las ganaron partidos de la oposición, tolerados por su respeto a las reglas de este juego semicompetitivo”.¹⁶ Sobre esa línea, los ejércitos de los diversos países centroamericanos, en transición, aceptaron una variación del eje de poder, aunque reservándose cierta influencia hasta su reducción y relativo desmantelamiento.¹⁷

Esa deflación de las fuerzas armadas y la baja en la inversión en ellas fue clave en los periodos democratizadores, aunque la milicia no dejó (ni ha dejado) de tener incidencia sobre la administración pública.

La ola democratizadora se cumplió a nivel formal. En apariencia, las tensiones sobre el reformismo, la hegemonía de las armas y los intereses de las élites por mantener el privilegio se resolvían en una transición en favor de las urnas; sin embargo,

¹⁵ Edelberto Torres-Rivas, “Los desafíos del desarrollo democrático en América Central”, *Anuario de Estudios Centroamericanos* 22, n.º 1 (1996): 7-40, 65, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3153/3060>; Fabrice Lehoucq, “La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades”, *Revista de Derecho Electoral*, n.º 16 (2013): 1-43, 32, https://www.tse.go.cr/revista/art/16/fabrice_lehoucq.pdf

¹⁶ Torres-Rivas, “Los desafíos del desarrollo democrático en América Central”, 15.

¹⁷ *Idem.*

pese al éxito que se le atribuye¹⁸ a casos como el hondureño, lo cierto es que la dinámica democrática no dejó de ser débil o poco afianzada.

En breve, la articulación del componente aspiracional democrático en reglas jurídicas –aunque estas fueron de la más alta jerarquía normativa– no fue suficiente para evitar los retrocesos autoritarios. Como lo resume Cambronero “a nivel formal, los constituyentes de los territorios que integran las entrañas de América adoptaron el estándar democrático; sin embargo, la puesta en práctica de esos preceptos o, para decirlo técnicamente, la eficacia de las normas no fue la misma en los países”.¹⁹

4. Falla en la solución constitucional para Centroamérica

Las transformaciones sociales, económicas, institucionales y políticas han provocado que muchos países alrededor del mundo sufran lo que la teoría denomina como *democratic backsliding* (fatiga democrática).²⁰ La cantidad de personas que viven en regímenes democráticos es la más alta de la historia, el número de países calificados como “democracias” (aunque sean imperfectas) no tiene parangón; paradójicamente, nunca antes los sistemas políticos democráticos habían sido víctimas de una erosión tan importante.²¹

La región centroamericana no escapa a este fenómeno. La democracia constitucional en el istmo no solo representa la elección de un tipo específico de régimen político y de forma gobierno; además, la arquitectura institucional de los textos políticos fundamentales del área es una conquista social. Las tensiones que en su momento pusieron en entredicho la estabilidad institucional de nuestros países y, en particular, el irrespeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía fueron un motor importante para cerrar los pactos nacionales y para lograr los acuerdos de paz.

Pese a ello, las cláusulas constitucionales establecidas y formalizadas, como producto de las transacciones de las sociedades centroamericanas en conflicto (1980), no fueron suficientemente eficaces ni lograron penetrar a profundidad en la cultura política de algunos de los países. Los ajustes constitucionales, realizados en el contexto de la atención de los enfrentamientos (tanto a nivel nacional como foráneo), se convirtieron en medidas de aplicación inmediata para dirigir esas disputas hacia

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Cambronero, “Democracia económica deficitaria en Centroamérica: caldo de cultivo para el autócrata de Naím”, 63.

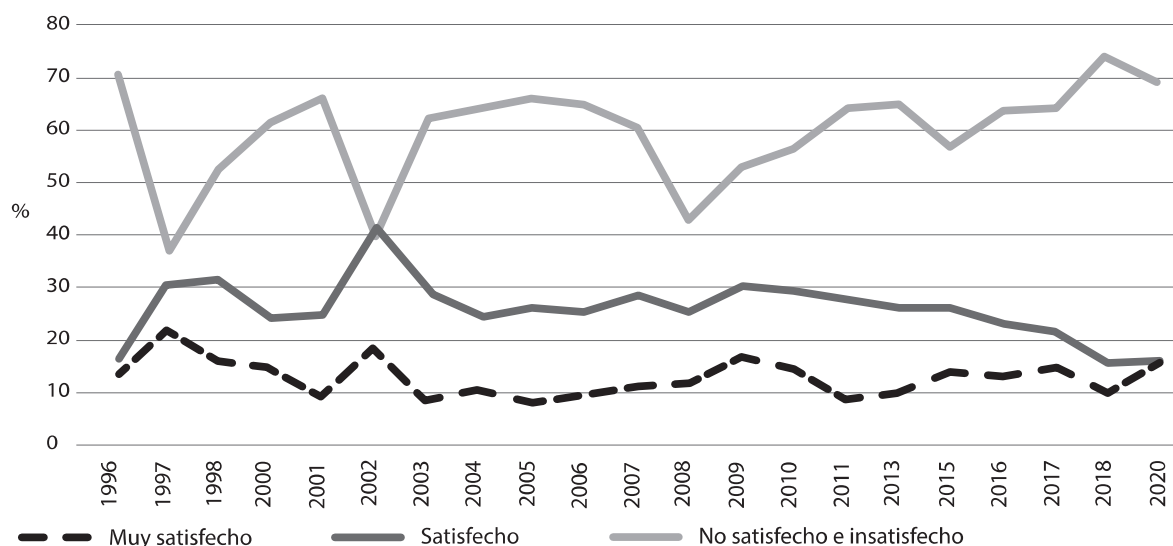
²⁰ Este concepto, en términos generales, ha sido definido como el debilitamiento de las instituciones políticas, típicas del esquema democrático, por parte del Estado mismo. Nancy Bermeo, “On democratic backsliding”. *Journal of Democracy* 27, n.º 1 (2016): 5-19, <https://dx.doi.org/10.1353/jod.2016.0012>

²¹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *The Global State of Democracy 2023* (Stockholm: IDEA, 2023), <https://www.idea.int/democracytracker/sites/default/files/2024-02/the-global-state-of-democracy-2023-the-new-checks-and-balances.pdf>

la paz; empero, no tuvieron la potencia suficiente para dar un largo respiro a los regímenes políticos. En otros términos, las reglas fueron insuficientes para mantener la estabilidad democrática.

Los datos de Latin American Public Opinion Project (Lapop) muestran que, progresivamente, aumenta la insatisfacción democrática de las personas centroamericanas. Como se ve en la figura 1, existe un patrón importante de pérdida de apoyo a la democracia como régimen político de convivencia; de manera inversamente proporcional, aumentan los indicadores de opinión pública que dan cuenta de un incremento en la insatisfacción democrática.

Figura 1. Distribución porcentual de la satisfacción con la democracia en América Central para el periodo 1996-2020



Fuente: Lapop, Latinobarómetro – Opinión Pública Latinoamericana. Barómetro de las Américas (Nashville: Vanderbilt University, 2023), <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2023/AB2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240219.pdf>

La región se encuentra en un importante declive democrático, lo cual podría tener el potencial de revivir condiciones de vida política orientadas a la inestabilidad institucional y a la erosión de las garantías y de los derechos fundamentales. No es cierto que Esquipulas II haya representado un pacto infinito e inquebrantable de sostenimiento de la democracia; ese acuerdo buscaba potenciar –en cada uno de los países de la región– un marco normativo constitucional que incluyera mecanismos de no regresión, de evitación de un pasado autoritario como el vivido hasta finalizada la década de los ochenta.

La solución posconflicto estaba principalmente dirigida a atender las necesidades inmediatas de las disputas bélicas, pero, en realidad, esas válvulas de oxígeno democrático se configuraron para establecer regímenes republicanos vigorosos, sostenibles en el tiempo. No obstante, la realidad pareciera demostrar cómo la eficacia de esas cláusulas fue temporal en la mayoría de los países del istmo, aunque su

redacción y estructuración sean similares a las de sistemas políticos contemporáneos calificados como democracias plenas.²²

Lehoucq,²³ hace más de una década, descartaba que las condiciones del istmo incentivaran revueltas o la toma de las armas (como había ocurrido en los años ochenta); en su análisis afirma que ese retorno era posible solo en escenarios en los que el gobierno no pudiera controlar la insurrección local o que no pudiera comprometerse en un plan de paz de forma creíble. Pese a ello, en naciones como Nicaragua, el nivel de represión ha llegado a puntos en los que si bien se han sofocado revueltas (como las estudiantiles), lo cierto es que hay un descontento generalizado interno que puede llevar a que diversos sectores del propio país (impulsados solapadamente por gobiernos extranjeros) se organicen para tratar de deponer a un régimen que, tras una máscara democrática, se ha situado como el gobierno más autoritario de la región.

Véase que, según el Informe Estado de la Región, para 2011 Nicaragua era considerado un régimen híbrido a la luz de las variables medidas por *The Economist*; ese índice, en su evaluación de 2023, tuvo a esa nación como la peor puntuada de Latinoamérica, calificándola de régimen autoritario.²⁴ Ese dato evidencia que las condiciones van dirigiendo nuevamente a la cintura de América a un contexto de alta inestabilidad política, de represión y de ejercicio autocrático del poder, sin que las reglas constitucionales, en lo medular, hayan sido modificadas.

En un estudio de 2022, el Congreso de los Estados Unidos divulgó datos que develan una erosión democrática en América Latina y dan cuenta de la delicada situación de Centroamérica.²⁵ Como se aprecia en la figura 2, de los seis países de Latinoamérica en donde hay una significativa presencia de poder político autoritario, tres de esas naciones son del istmo.

Las cláusulas constitucionales, producidas por casi todos los países centroamericanos en la década de los ochenta del siglo pasado, no tuvieron la suficiente fuerza ni eficacia normativas como para evitar que el ejercicio del poder autoritario regresara a la región. Por ello, es dable afirmar que la solución constitucional fue, en el caso centroamericano, una de carácter temporal que ha ido perdiendo efectividad en la sociedad política contemporánea. Las válvulas que, en su momento, sirvieron para instalar la democracia, no necesariamente han servido para mantenerla.

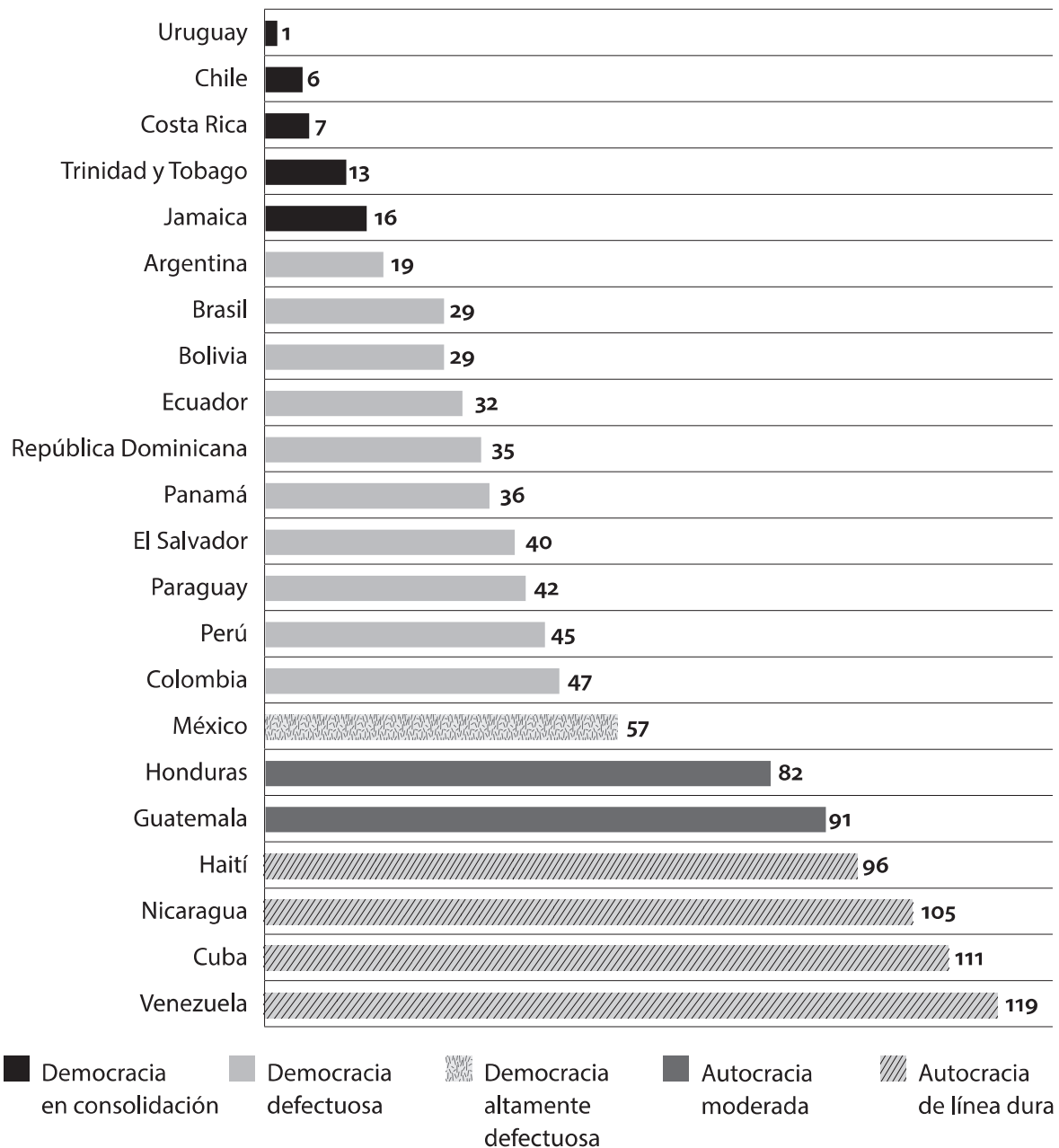
²² Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2023: Age of Conflict* (London: EIU, 2024).

²³ Lehoucq, “La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades”, 25.

²⁴ Programa Estado de la Nación (PEN), *Cuarto Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (San José: Conare-PEN, 2011), 47, <https://www.estadonacion.or.cr/>

²⁵ Congressional Research Center, *Democracy in Latin America and the Caribbean: A Compilation of Selected Indices* (Washington: Congressional Research Center, 2023), 6, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46016>

Figura 2. Ranking en el Índice global de transformación política para países de América Latina



El índice muestra el ranking y la clasificación global de todos los países de América Central, del Sur y el Caribe según la Clasificación de Transformación Política, un componente del Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann de 2022.

Fuente: Congressional Research Center, Democracy in Latin America and the Caribbean: A Compilation of Selected Indices (Washington: Congressional Research Center, 2023), 6, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46016>

5. Tres breves ejemplos sobre la insuficiencia de las reglas constitucionales

A pesar de haber consolidado constitucionalmente una democracia (en lo que respecta al diseño institucional), hay tres países de la región que han dado un importante viraje hacia el autoritarismo y cuyo futuro es incierto.

Nicaragua, en primer lugar, donde el gobierno ha atentado contra el régimen constitucional de derechos y garantías fundamentales; el ejercicio autoritario del poder se ha manifestado en la privación de la propiedad, el desconocimiento del derecho de reunión, la inobservancia de las garantías procesales e incluso la supresión de la nacionalidad.

Pese a que los preceptos del texto político fundamental refieren a un sistema democrático, lo cierto es que no se puede hablar hoy de elecciones libres y de una oposición libre de actuar. La alternancia, como atributo de todo Estado republicano, tampoco está presente.

El Salvador, con Nayib Bukele en el poder, muestra cómo los populismos se han apoderado de las discusiones político-electoral; pero, más allá de eso, preocupa que su gestión ha desdibujado las fronteras que se encuentran constitucionalmente establecidas para preservar la división de poderes como elemento necesario en todo Estado que se precie de ser democrático. La “toma” de los poderes Legislativo y Judicial (mediante el nombramiento de funcionarios afines) ha dado paso, en la práctica, a un gobierno mancomunado donde la posibilidad de *accountability* respecto de las decisiones de la Presidencia de la República son nulas.

Como se ha venido insistiendo, uno de los compromisos de Esquipulas (reflejado en los textos constitucionales de la región) fue el constreñimiento de las armas a asuntos de defensa nacional; no obstante, se observa un retorno a contextos en los que la intervención de los uniformados en la cotidianidad se empieza a tornar natural.

El citado mandatario, ante la conflictividad social causada por las pandillas, habilitó a las fuerzas armadas para ejercer funciones típicamente de policía (subordinada al poder civil según las cláusulas constitucionales), al tiempo que les confió la administración de los centros penales.²⁶ Ese desdibujamiento de la frontera simbólica entre los asuntos de protección ante amenazas foráneas y lo que se entiende como peligros internos vuelve a vigorizar a un protagonista de la inestabilidad en la región: los comandantes vuelven a tomar un rol relevante en la vida institucional.

De otra parte, ese régimen se ha caracterizado por la anulación de derechos fundamentales en materia procesal y de garantías judiciales. Solo para el año 2023,

²⁶ Alberto Buil, “Bukele duplicará los efectivos del Ejército para acabar con las maras que aterrorizan a El Salvador” *Euronews*, 27 de julio de 2021, <https://es.euronews.com/2021/07/21/bukele-duplicara-los-efectivos-del-ejercito-para-acabar-con-las-maras-que-terrorizan-a-el>

se anunció la realización de juicios penales masivos, en los que se sentenciaría –en un único acto– a pena de prisión a grupos de hasta 900 personas.²⁷

Por su parte, el golpe de Estado en Honduras de 2009 desnudó la fragilidad democrática oculta tras casi tres décadas ininterrumpidas de elecciones; quedaron expuestas las dificultades para la consolidación institucional en un país golpeado por la desigualdad y la pobreza. Ese episodio, valga decir, permitió el surgimiento de un inédito movimiento de resistencia que, aunque germinal, heterogéneo y sin un único liderazgo, ganó fuerza y capacidad de articulación en la lucha contra el gobierno de facto.

6. Si las reglas están, ¿qué ha faltado?

El recorrido sobre el saneamiento epistemológico de la palabra ‘Estado’ como objeto de conocimiento realizado por Jessop²⁸ muestra cómo, en sus inicios, el contenido teórico-conceptual de ese vocablo era más pacífico. En la Francia de un individuo que encarnaba la soberanía (Luis XIV), o en planteamientos contemporáneos donde los elementos articulan una visión monolítica (sustancializada, poco problemática) es más sencillo referirse al Estado como un sujeto-objeto homogéneo y poco contradictorio en sus dinámicas internas.

Empero, los vertiginosos cambios de la sociedad han llevado, a su vez, a variaciones en cómo se ejerce el poder y cómo este se manifiesta en las instituciones; el sistema político tiene una lógica viva, que innegablemente impacta al Estado.

Una aproximación que le otorgue identidad propia lleva a volver –como lo denuncia el citado autor– sobre un producto social que, en paralelo a su funcionamiento, crea realidad social; o sea, obviar el entramado de relaciones que dan cuerpo al Estado oculta aspectos vitales para su comprensión. Precisamente, una postura polimorfa, la de los cuatro elementos de Jessop,²⁹ permite múltiples puntos de entrada para entender situaciones como la expuesta al inicio de estas líneas.

Importa mencionar que el punto de partida de Jessop, así como el *a priori* de Mann³⁰ y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),³¹ es que

²⁷ William Miranda, “Juicios masivos en El Salvador de Bukele: una ley permitirá audiencias de hasta 900 presos”, *Diario El País*, 27 de julio de 2023, <https://elpais.com/internacional/2023-07-27/juicios-masivos-en-el-salvador-de-bukele-una-ley-permitira-audiencias-de-hasta-900-presos.html>

²⁸ Bob Jessop, *El Estado. Pasado, presente y futuro* (Madrid: Catarata, 2016), 56.

²⁹ *Ibid.*, 133.

³⁰ Mann, “La crisis del Estado-nación en América Latina”, 185.

³¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano Perú. Por una densidad del Estado al servicio de la gente* (Lima: PNUD, 2009), 34, <https://hdr.undp.org/system/files/documents/idh2009-peru-vol1-2pdf.pdf>

ese constructo de reglas e instituciones surge como un medio para la satisfacción de las necesidades de quienes integran la sociedad.

Para evaluar el cumplimiento de ese cometido corresponde resemantizar los componentes clásicos (territorio, población y aparato) y focalizarse en cómo la territorialización del poder y la participación ciudadana hacen un aporte central para generar las condiciones en las que las personas sean y hagan lo que estiman mejor, según lo que consideran valioso para sus vidas.

El Estado denso, a decir del PNUD,³² es aquel que tiene capacidades reales para proveer de bienes y servicios útiles para el desarrollo humano, fin cuyo cumplimiento está supeditado a la existencia de un poder infraestructural, según el cual se pueden implementar las decisiones de política pública (en este caso favorables al mejoramiento de las condiciones de vida) independientemente de quién las adopte.

Un vaso comunicante en las tres propuestas teóricas antes enunciadas –PNUD, Mann y Jessop– es la participación ciudadana y la obligada revisión de las relaciones sociales que dan soporte a las interacciones del poder. Los efectos del Estado afincan en el interés común de quienes habitan en un territorio específico, por lo que una mayor precisión sobre sus alcances viene dada por las acciones colectivas que externalicen cuáles son esos intereses.

Algunas propuestas teóricas (como la clásica griega) hacen una división conceptual entre *sintagma* y *Politeia*, refiriendo el primero de esos vocablos a la partitura escrita de los textos político-normativos; los preceptos y las reglas que positivizan el sistema político se ubicarían en esa categoría.³³ Como se ha visto, no basta esa previsión de normas para que la sociedad los asuma y adecúe sus lógicas de acción; la interiorización y el convencimiento sobre la justicia de esos cánones es fundamental.

Por su parte, la *Politeia* se refiere a cómo se vivencian esas instituciones políticas en el día a día, en los intercambios, en las interacciones, como se decía en el párrafo tras anterior.³⁴ En Centroamérica, pese al remozamiento de los marcos jurídicos (para alinearlos al ideal democrático), las sociedades no atendieron el problema de la inequidad en la distribución de la riqueza ni de otros bienes que aseguran bienestar.

La democracia económica que no se pudo (ni se ha podido) instalar, lo cual ha limitado el enraizamiento de la democracia política. Independientemente de las formas que asumió y cómo se encauzó el conflicto por el poder, lo cierto es que la repartición equitativa del ingreso no fue prioridad. Ese estado de cosas se tradujo, para utilizar el título de la obra de Manuel Solís (aplicado a otros malos proceder en la política), en *democracias de razones débiles*.³⁵

³² PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano Perú*, 34.

³³ Luigi Ferrajoli, *Iura Paria* (Madrid: Trotta, 2020).

³⁴ Carmen García y Encarna García, “‘Civilidad’ y ‘buen gobierno’: La ‘policía’ en el siglo XVIII”, *Saitabi*, n.º 58 (2008): 393-422, <https://turia.uv.es/index.php/saitabi/article/download/6246/6003>

³⁵ Manuel Solís, *La democracia de las razones débiles (y los pasajes ocultos)* (San José: UCR, 2018).

Edelberto Torres-Rivas pone de manifiesto cómo el trípode sobre el que se sostiene la situación centroamericana sigue tan vigente hoy como en los albores de la independencia: a) alta inequidad, b) ejércitos protagónicos y c) una democracia que no logra profundizar sus raíces por, justamente, los dos primeros factores.³⁶

No es posible hablar de régimen democrático sin garantías para el pleno goce de los derechos humanos de los habitantes, elemento deficitario en toda esta zona. Esa falta de acceso a oportunidades y condiciones dignas no se debe únicamente a élites que bloquean el disfrute universal de derechos; también, la inequidad y la brecha económica impiden que las personas puedan adquirir bienes y servicios mínimos, lo cual genera descontento y, de no mediarse adecuadamente, frustración y violencia.

Si no hay consolidación de las instituciones y un convencimiento de que se está mejor con un sistema político democrático (que asegura mínimos de convivencia y de rentas), entonces, la incertidumbre siempre acecha. Contrario a lo que piensa Lehoucq,³⁷ la democracia económica sí es un tema históricamente irresoluto. Sin su debida atención, la asimetría en los ingresos minará cualquier intento de robustecer la institucionalidad del istmo.

Los Estados centroamericanos (a excepción de Costa Rica) no han podido adquirir la etiqueta de infraestructurales. El modesto desarrollo infraestructural de la institucionalidad ha sido el constante reproductor de espacios en los que la necesidad genera violencia, pero también desencanto con la clase política. Ese es el factor que explica el ascenso de líderes populistas y demagogos que se presentan como ácidos críticos de una forma “tradicional” de hacer las cosas; la aparición de figuras mesiánicas –que atestiguamos hoy– son la consecuencia de décadas en las que el crecimiento no fue acompañado con redistribución ni con la transacción de demandas.

El *Cuarto Informe. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*³⁸ muestra cómo, en las postrimerías de la primera década del siglo XXI, hubo un replanteamiento de las políticas de seguridad democrática, habida cuenta del aumento en la criminalidad violenta y en la disminución de la edad promedio en la que las personas estaban ingresando a las estructuras delincuenciales.

Esa confluencia de voluntades para crear planes de acción e incluso nueva burocracia regional en la materia estuvo (y sigue estando) desvinculada de la realidad económica de los países. Por más represión, armamentismo estatal, vínculos de patrullaje conjunto y programas de adiestramiento policial con cuerpos tácticos foráneos, la metodología solo supone un parche, un dedo en el orificio del casco del barco; la verdadera política criminal, que se basa en una buena política social, ha escaseado en la región y da cuenta de sociedades disgustadas y con altos niveles de frustración.

³⁶ Torres-Rivas, “Los desafíos del desarrollo democrático en América Central”, 15.

³⁷ Lehoucq, “La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades”, 25.

³⁸ Programa Estado de la Nación (PEN), *Cuarto informe. Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (San José: Conare/PEN, 2011).

En suma, la institucionalidad no es un tópico que pueda estudiarse solo desde las reglas y su diseño; para comprender es fundamental tener un panorama historiográfico (que incluye lo social y lo económico). Si no se tiene claridad de la proveniencia, el futuro se antoja errático.

Reflexiones finales

La construcción de los Estados, tanto en su diseño como en su identidad, se piensa –en una perspectiva inocente– como un trabajo colectivo; las dinámicas sociales de base son las que fraguan elementos culturales y políticos que, luego, cuajan en un documento constitucional precedido de una fase constituyente ampliamente deliberativa.

Sin embargo, más allá de posicionamientos propios o de presiones internas para incluir aspectos que se consideran favorables a intereses de un determinado grupo doméstico, lo cierto es que las élites nacionales se ven influenciadas por presiones (directas o indirectas) de agentes foráneos que también tienen interés en cómo se perfila la organización de una determinada nación y cómo se atiende el conflicto social cuando se presenta.

¿Será acaso que ese proceso es artificial? Podría afirmarse que el orden social y el régimen político son una respuesta a los deseos de países hegemónicos y de políticas internacionales dominantes; empero, adoptar esa postura es pendular hacia el otro extremo y desconoce el aporte (para bien o para mal) de personajes y conglomerados sociales nacionales que, sin duda, tienen un peso importante en las faenas de estructuración sociopolítica de los Estados.

Cortés y Fernández ofrecen un panorama amplio y longitudinal de cómo, más bien, la configuración de los citados componentes es producto de una relación mutuamente condicionante entre los actores internos y los externos donde, además, el territorio juega un rol medular.³⁹

Centroamérica tiene una posición geográfica privilegiada, en tanto su condición de región intermedia y su carácter de “cintura” la vuelven apetecible para generar un canal interoceánico (como efectivamente ocurrió en Panamá con la ocupación norteamericana) y para establecer puntos logísticos y diplomáticos de influencia con espacios más lejanos como el sur del continente.

En la etapa inmediata posterior a la independencia, las entonces núbiles repúblicas centroamericanas fueron herederas de las condiciones político-sociales de la Colonia, esto es, la acumulación de capital económico permitía a las élites locales determinar los asuntos públicos. Costa Rica, por su parte, tenía una configuración

³⁹ Alejandro Cortés y Diego Fernández, “Órdenes sociales, regímenes políticos y geopolítica en Centroamérica: una lectura de larga duración en el contexto del bicentenario”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, n.º 47 (2021): 12, <https://doi.org/10.15517/aeca.v47i0.50726>

más homogénea de sus clases, por lo que, si bien hubo grupos hegemónicos (como la generación del Olimpo a finales del siglo XIX), se hizo una configuración distinta del orden social y el régimen político.

Esa no tan marcada diferenciación puede explicar por qué en el siglo XX, como lo relatan los citados autores, la huelga bananera de los años treinta tuvo un efecto positivo en la inclusión, primero legal y después constitucional, de garantías laborales, mientras que en otros países de Centroamérica las relaciones de empleo se mantuvieron bajo parámetros de pauperización de las condiciones de la clase trabajadora, principalmente agrícola.

Importa apuntar cómo las estrategias para influir desde afuera en las trayectorias política e institucional no han sido del todo uniformes en esos contextos de predominante asimetría entre los diversos sectores que componen las naciones del istmo (con la indicada excepción del caso costarricense).

Un ejemplo de esto se muestra en el texto “Órdenes sociales, regímenes políticos y geopolítica en Centroamérica: una lectura de larga duración en el contexto del bicentenario”,⁴⁰ particularmente en lo que respecta a los derechos humanos y la oscilación que en la región tuvo el tema. Puntualmente, es vital observar cómo, dependiendo de la ideología de quien se encontraba en la Presidencia de los Estados Unidos, se irradiaba a la región centroamericana una influencia más favorable a las prerrogativas ciudadanas o, por el contrario, menos tuitiva.

Ese tópico es interesante por partida doble: Estados Unidos, pese a ser sede de algunos de los organismos más relevantes del sistema interamericano de derechos humanos (como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos), no ha ratificado el Pacto de San José de Costa Rica ni muchos otros tratados sobre derechos humanos; no obstante, ha utilizado el discurso de tutela como legitimador de acciones en la región y para desconocer regímenes que considera autoritarios o peligrosos.⁴¹

Las reglas previstas por el derecho internacional humanitario, y fundamentales acciones como la reparación y las promesas de no repetición, se han obviado en los procesos bélicos de la región, enfrentamientos internos que, como dejan al descubierto los cientificistas sociales Cortés y Fernández,⁴² en no pocas ocasiones han sido alimentados por el “hegemón”.

La ola democratizadora de los años ochenta solo permitió una relativa estabilidad durante poco menos de cinco lustros, pues esa institucionalidad poco desarrollada sucumbió ante los clamores de promesas incumplidas y sociedades altamente desiguales (las más desiguales del mundo).

⁴⁰ Cortés y Fernández, “Órdenes sociales, regímenes políticos y geopolítica en Centroamérica: una lectura de larga duración en el contexto del bicentenario”.

⁴¹ En su momento, Estados Unidos financió la guardia nacional somocista en Nicaragua, para “frenar” la amenaza comunista.

⁴² Cortés y Fernández, “Órdenes sociales, regímenes políticos y geopolítica en Centroamérica: una lectura de larga duración en el contexto del bicentenario”.

Ocurrió lo que North *et al.*⁴³ advierten: no hay una adecuada funcionalidad si se ponen a operar juntas instituciones de órdenes de acceso abierto en sistemas de acceso limitado; los procesos electorales en espacios donde las élites políticas tienen un control privilegiado de la economía (como en la mayor parte de países centroamericanos) suelen no tener el éxito previsto para disipar el enfrentamiento y la violencia, en los términos de Simmel.⁴⁴ Ese autor alemán, dentro de sus planteamientos, sostiene que los comicios son una forma de atenuar la disputa natural y agresiva por el poder; empero, los resultados electorales ya no liberan esa presión social.

La estructuración del régimen político de los Estados, así como su orden social se fraguan en un proceso histórico complejo en el que las élites locales, la influencia de potencias internacionales y la geopolítica son factores determinantes.

Con todo, el lograr una institucionalidad fuerte coadyuva a resistir los embates y las presiones; eso sí, tal robustez solo se alcanza si los niveles de inequidad y de conflictividad se mantienen controlados.

Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce. *La constitución viviente*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2011. <https://www.marcialpons.es/libros/la-constitucionvivi-ente/9788497688574/>
- CONGRESSIONAL RESEARCH CENTER. *Democracy in Latin America and the Caribbean: A Compilation of Selected Indices*. Washington: Congressional Research Center, 2023. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46016>
- CORTÉS, Alejandro y Diego FERNÁNDEZ. “Órdenes sociales, regímenes políticos y geopolítica en Centroamérica: una lectura de larga duración en el contexto del bicentenario”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, n.º 47 (2021): 1-40. <https://doi.org/10.15517/aeca.v47i0.50726>
- CORTINA, Adela. *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós, 2017.
- ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2023. Age of conflict*. London: EIU, 2024.
- FERRAJOLI, Luigi. *Iura Paria*. Madrid: Editorial Trotta, 2020.
- GARCÍA, Carmen y Encarna GARCÍA. “‘Civilidad’ y ‘buen gobierno’: La ‘policía’ en el siglo XVIII”. *Saitabi*, n. 58 (2008): 393-422. <https://turia.uv.es/index.php/saitabi/article/download/6246/6003>

⁴³ Douglass C. North *et al.*, “Limited access orders: An introduction to the conceptual framework”, en *In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development*, ed. por Douglass C. North *et al.* (New York: Cambridge University Press, 2013), 1-24.

⁴⁴ Georg Simmel, *Sociología: estudios sobre las formas de socialización* (México: Fondo de Cultura Económica, 2015), 43.

- GOROSTIAGA, Xabier. “Centroamérica en el ‘Contragate’”. *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica* 13, n.º 2 (1987): 117-131. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/download/2858/2779/4443>
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. *The Global State of Democracy 2023*. Stockholm: IDEA, 2023. <https://www.idea.int/democracytracker/sites/default/files/2024-02/the-global-state-of-democracy-2023-the-new-checks-and-balances.pdf>
- JESSOP, Bob. *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Catarata, 2016.
- LAPOP. *Latinobarómetro – Opinión Pública Latinoamericana. Barómetro de las Américas*. Nashville: Vanderbilt University, 2023. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2023/AB2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240219.pdf>
- LEHOUCQ, Fabrice. “La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades”. *Revista de Derecho Electoral*, n.º 16 (2023): 1-43.
- LLEWELLYN, Karl. “Some realism about realism-responding to Dean Pound”. *Harvard Law Review* 4, n.º 8 (1961): 1222-1264. <https://www.jstor.org/stable/pdf/1332182.pdf>
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1986.
- MANN, Michael. “La crisis del Estado-nación en América Latina”. *Desarrollo Económico* 44, n.º 174 (2004): 179-198. <https://www.dropbox.com/scl/fi/mh3ihwnzvxywix1z2ciz/3456035-M.-Mann-La-crisis-del-estado-nacion-en-am-rica-latina.pdf?rlkey=5z7x70a7lcs1vce7ilaa9axid&dl=0>
- MIRANDA, William. “Juicios masivos en El Salvador de Bukele: una ley permitirá audiencias de hasta 900 presos”. *Diario El País*, 27 de julio de 2023. <https://elpais.com/internacional/2023-07-27/juicios-masivos-en-el-salvador-de-bukele-una-ley-permitira-audiencias-de-hasta-900-presos.html>
- NEGRETTO, Gabriel. *La política del cambio constitucional en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- NORTH, Douglass C., John WALLIS, Steven WEBB y Barry R. WEINGAST. “Limited access orders: An introduction to the conceptual framework”. En *In the Shadow of Violence, Politics, Economics, and the Problems of Development*, editado por Douglass C. NORTH, John Joseph WALLIS, Steven B. WEBB y Barry R. WEINGAST, 1-24. New York: Cambridge University Press, 2013.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD, 2009. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/idh2009-peru-vol1-2pdf.pdf>
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (PEN). *Tercer Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Conare/PEN, 2008.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (PEN). *Cuarto Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Conare/PEN, 2011.
- SOLÍS, Manuel. *La democracia de las razones débiles (y los pasajes ocultos)*. San José: Editorial UCR, 2018.

- SIMMEL, Georg. *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. México: Fondo de Cultura Económica, 2015.
- TORRES-RIVAS, Edelberto. *Historia general de Centroamérica. De la posguerra a la crisis*. San José: Flacso y Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1993.
- TORRES-RIVAS, Edelberto. “Los desafíos del desarrollo democrático en América Central”. *Anuario de Estudios Centroamericanos* 22, n.º 1 (1996): 7-40. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3153/3060>
- “UN TRIUNFO DE LA DEMOCRACIA”. *El Diario de Costa Rica*, 15 de julio de 1953.
- VILLASUSO, Juan M. “Reformas estructurales y política económica en Costa Rica”. *Cepal: Serie Reformas Económicas*, n.º 64 (2000). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/822367d9-bc27-4685-a419-efd5f9bcoof4/content>

JURISPRUDENCIA

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 7 DE NOVIEMBRE DE 1949, Costa Rica.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1983, El Salvador.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 17 DE NOVIEMBRE DE 1993, Guatemala.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 11 DE ENERO DE 1982, Honduras.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1987, Nicaragua.