

Poder, derechos humanos y democracia:

Miradas desde Centroamérica



Editado por
Amalia Amador Fournier

conose

RED DE CONOCIMIENTO SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

Poder, derechos humanos y democracia: miradas desde Centroamérica



Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana (CONOSE)

***Poder, derechos humanos y democracia:
miradas desde Centroamérica***

Comité Coordinador:

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO sede académica Costa Rica: Ilka Treminio

Universidad de Panamá: José Lasso

Universidad Rafael Landívar: Anabella Amado Alemán

Secretaría Técnica:

Carlos Guillermo Ramos González

Karla Salazar Sánchez

Edición: María Amalia Amador Fournier

Compilación: Karla Salazar Sánchez y Carlos Ramos González

Revisión filológica: Sergio Barboza Quesada

Diagramación y diseño de cubierta: Diana Castro Brenes

321.8

A481p

Amador Fournier, Amalia

Poder, derechos humanos y democracia : miradas desde Centroamérica [recurso electrónico] / Amalia

Amador Fournier. – primera edición – San José, Costa Rica : FLACSO, 2022.

E-book : pdf ; 1,75 Mb

ISBN 978-9977-68-327-0

1. DEMOCRACIA – AMÉRICA CENTRAL. 2. DERECHOS HUMANOS. 3. POLÍTICA SOCIAL. I. Título.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo brindado por el pueblo de los Estados Unidos por medio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las opiniones y los puntos de vista que se presentan en este documento son exclusiva responsabilidad de sus autores y autoras, y no reflejan necesariamente los de USAID, del Gobierno de los Estados Unidos, del PNUD o de los países miembros de las Naciones Unidas.

Editorial FLACSO Costa Rica, 2022

Contenido

Sobre este libro	9	7. Los desafíos en tiempos de fundamentalismos religiosos y políticos	41
Guatemala en el bicentenario: ¿democracia tutelada o reconfiguración autoritaria?		8. Bibliografía	45
<i>Ana Silvia Monzón, Ana Lucía Ramazzini</i>		Perfil de entrevistadas	48
Introducción	13	Poder, derechos humanos y democracia en Honduras. 1980-2021	
1. Doscientos años: Entre el entramado colonial y la promesa incumplida de la democracia	17	<i>Leticia Salomón y Jorge Amador</i>	
2. De democracia tutelada a reconfiguración autoritaria	25	Introducción	51
3. Los pueblos en movimiento: presencia y resistencia	31	1. Construcción de la democracia. Avances, limitaciones y amenazas	52
4. Las mujeres, sujetas políticas diversas	34	1.1 El contexto de la transición	52
5. La diversidad sexual, entre la transgresión y el reconocimiento	37	1.2 Las dificultades de la construcción de la democracia	53
6. Sin libre expresión, no hay democracia	39	1.3 Los avances en el proceso antes del golpe de Estado	54

1.4 Las limitaciones en la construcción de la democracia	54	3.1 La transición a la democracia y Esquipulas II	70
1.5 El colapso del golpe de Estado	55	3.2 El golpe de Estado atípico a Manuel Zelaya en 2009 y el retroceso de Esquipulas II en la región centroamericana	71
1.6 Las amenazas persistentes	56	3.3 La reelección ilegítima de Juan Orlando Hernández en 2017	73
1.7 La democracia en crisis	56	3.4 El uso excesivo del poder, la militarización de tareas de seguridad ciudadana y la conflictividad social	75
1.8 Los resultados electorales de 2021 ¿Una nueva oportunidad para la democracia?	58	3.5 ¿Sin guerra y sin paz? El estallido de la conflictividad en Honduras después de 2009	78
<hr/>		<hr/>	
2. Vigencia de los derechos humanos y el uso del poder frente a los procesos de democratización	61	4. Conclusiones	80
2.1 Las instituciones nacionales de derechos humanos y su desventaja ante el poder	62	La estructuración de las lógicas de la autocracia en El Salvador	
2.2 El sistema de partidos políticos en Honduras y su inserción en un contexto de crisis	64	<i>Mario Zetino Duarte, Roberto Oswaldo López Salazar, Luis Eduardo Aguilar Vásquez</i>	
2.3 Las reformas electorales, los cambios superficiales y el mantenimiento del statu quo	66	Introducción	87
2.4 La influencia de EE. UU. en la región y en el país	67	1. Los procesos de Esquipulas	89
<hr/>		<hr/>	
3. Procesos de democratización y construcción de paz a 30 años de los acuerdos de paz	69	2. Un quiebre radical en el proceso de democratización formal del país y la estructuración de nuevas lógicas de relaciones de poder	94

3. ¿Cómo se configuraron las lógicas del autoritarismo y de la autocracia desde los acuerdos de paz?	99
3.1 Las grietas profundas de la institucionalidad democrática	100
3.2 Una persistente violación a los derechos humanos	104
3.3 Un modelo económico que incrementó la exclusión y las desigualdades	106
3.4 Una cultura política proclive al mesianismo y receptora del autoritarismo	107
4. Conclusiones	110
5. Bibliografía	112
Democracia y derechos humanos en Costa Rica	
<i>Manuel Rojas Bolaños, Ilka Treminio Sánchez</i>	
Introducción	117
1. ¿Estado o mercado?	118
2. Avances significativos en derechos humanos	123

2.1 Estado de derecho	123
2.2 Derechos civiles y políticos	125
3. Perspectiva sobre la democracia costarricense	131
4. Sobre el sistema político costarricense	138
5. Reflexiones finales	145
5. Bibliografía	147
Estado de derecho, régimen político y poder económico en Panamá	
<i>Enoch Adames Mayorga</i>	
Introducción	153
1. La formación económico social	156
1.1 Transitismo y dependencia	156
1.2 Transitismo, Estado y Política	158
2. Política e Historia	159
2.1 Política e Institucionalidad	160

3. El régimen presidencialista	162	4.3 La polarización social	173
3.1 La crisis institucional	162	4.4 El carácter territorial de la polarización	176
3.2 La legitimidad erosionada	164	4.5 Determinantes culturales de la desigualdad	176
3.3 Polarización y Clases Sociales	165	5. Corolario final	178
4. La estructura económica	167	6. Bibliografía	181
4.1 Las clases sociales	168	Sobre las autoras y los autores	185
4.2 Aproximación a la estructura de clases	170		

Sobre este libro

Desde su establecimiento en 2016, la Red de Conocimiento sobre Seguridad Ciudadana (CONOSE) se perfiló como respuesta a la necesidad de articular a un núcleo de instituciones académicas que el tema de seguridad ciudadana en su agenda de trabajo. El objetivo último de la Red es generar espacios de reflexión y colaboración para coadyuvar a la construcción de conocimientos y a la generación de evidencia rigurosa en materia de violencia y criminalidad, así como aportar académicamente a la discusión, formulación y orientación de las políticas públicas que abordan dichas problemáticas.

Una de las líneas de trabajo central en la búsqueda de cumplir su cometido es el desarrollo de una agenda de investigación regional que alimente el diálogo informado entre la academia, los estados y las sociedades de la región. En ese sentido, se destaca, como eje de este esfuerzo, el interés de CONOSE por generar explicaciones y fortalecer abordajes analíticos en materia de violencia, seguridad ciudadana y convivencia pacífica, teniendo como punto de partida información actual y de calidad, así como el rigor y la solidez analítica.

En ese contexto, uno de los principales procesos impulsados por CONOSE en su Plan de Trabajo 2021/2022 ha sido la elaboración de un dossier digital titulado “Poder, Derechos Humanos y Democracia: miradas desde Centroamérica”. La preocupación de fondo que movió esta iniciativa es la necesidad de

reflexionar y debatir en torno a múltiples desafíos y, en algunos casos, sobre los signos de deterioro que exhibe actualmente la región en materia de construcción de sociedades donde la seguridad ciudadana, las libertades y las vidas de las personas encuentren su mejor garantía en el respeto al Estado de derecho y la limitación del poder.

Con el propósito de incentivar este proceso reflexivo, CONOSE propuso a reconocidas académicas y académicos de la región elaborar sendos artículos enfocados en el análisis de sus respectivos países sobre la relación actual entre el poder, el ejercicio de la democracia y las potenciales amenazas a los avances en el establecimiento de Estados democráticos de derecho.

Presentamos aquí el resultado de este esfuerzo académico que compila cinco artículos nacionales que, teniendo el foco de atención en el análisis coyuntural, cuentan también con una mirada de perspectiva histórica. Con ellos se ofrece a la comunidad académica regional, perspectivas centroamericanas que, después de transcurridos 30 años de procesos de distensión regional y de pacificación nacionales, permiten incentivar el debate informado de la relación entre los Estados construidos, la situación de los proyectos democratizadores y el respeto a los derechos humanos en América Central.

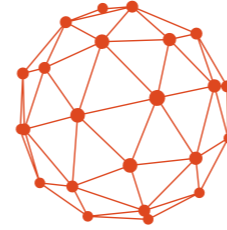
Como Red CONOSE, queremos reconocer y agradecer el esfuerzo y la dedicación de las y los intelectuales que con entusiasmo asumieron la tarea y elaboraron los artículos que hemos compilado. De igual manera, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Agencia de los Estados Unidos

para el Desarrollo internacional (USAID) y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por el apoyo y acompañamiento brindado a través del equipo de trabajo del proyecto INFOSEGURA.

Secretaria Técnica CONOSE

San José, 9 de febrero de 2022





Guatemala en el bicentenario: ¿democracia tutelada o reconfiguración autoritaria?

Ana Silvia Monzón & Ana Lucía Ramazzini

Introducción

Es indudable que en el contexto del Bicentenario de la firma de la Independencia, que marcó la ruptura de la Capitanía General de Guatemala con el imperio español, ya en decadencia; la cuestión del poder, la democracia y los derechos humanos adquieren relevancia para el análisis sociológico, histórico, económico, político y cultural, toma en cuenta los rezagos y las desigualdades que aún persisten en la región centroamericana, y en Guatemala en particular, país en el que está enfocado el presente artículo.

El hilo conductor del texto plantea una perspectiva histórica que, en el primer apartado, perfila a grandes rasgos el poder colonial y cómo este persistió aún después de la Independencia formal en 1821; se desarrolla un recorrido por las décadas posteriores a ese hecho, destaca las tensiones entre liberales y conservadores, expresión de corrientes de ideas e intereses contrapuestos en algunos aspectos, pero sin entrar en cambios de fondo, de manera que las estructuras sociales, económicas, culturales y políticas continuaron siendo rígidas, basadas en el racismo, la misoginia, la exclusión y la violencia institucional.

Las corrientes liberales, más allá del idealismo que las animó a impulsar la Independencia, y del acendrado anticlericalismo que las llevó a enfrentar el poder económico e ideológico de la Iglesia Católica, y posteriormente, a abrir las puertas al protestantismo, gobernaron de forma autoritaria y continuaron las

prácticas del trabajo forzado de la Colonia, sometieron a los pueblos indígenas a una condición de semi esclavitud. Situación que persistió hasta la Revolución de 1944, que inauguró una década de cambios sociales, políticos y económicos que aspiraban colocar a Guatemala en la modernidad, pero cuyo desarrollo fue cortado de tajo por la invasión estadounidense en 1954, en plena Guerra Fría.

Durante la segunda mitad del siglo veinte, Guatemala vivió cuatro décadas bajo regímenes militares que aplicaron una política de contrainsurgencia como forma de contener cualquier disenso, y ya en los años sesenta, a las organizaciones guerrilleras que, ante las injusticias, la pobreza y el subdesarrollo, e inspiradas en la Revolución Cubana, sumado al cierre de las vías democráticas para hacer valer los derechos de la mayoría, recurrieron a la vía armada para desafiar al poder económico y militar para entonces apoyado fuertemente por los Estados Unidos. Este conflicto armado interno, uno de los más largos en la historia de Latinoamérica, causó enormes sufrimientos, violaciones sistemáticas de los derechos humanos, y un costo elevado en vidas que aún tiene secuelas en la sociedad.

Ese período, especialmente represivo, concluyó formalmente con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, cuyos antecedentes son el retorno a un régimen civil previa la aprobación de una nueva Constitución Política en 1985, y

un proceso de paz que fue abriendo posibilidades para la expresión de la ciudadanía. Este es el eje de la segunda parte del artículo, los treinta y seis años desde el inicio de la denominada “transición a la democracia”, al momento actual cuando se conmemora, reflexiona, cuestiona, o celebra, de acuerdo con el lugar de enunciación, el Bicentenario de la Independencia.

Para analizar ese período, en el proceso de elaboración de este texto se realizaron entrevistas a expertas¹ que coinciden en señalar, con diversos matices, que en Guatemala no existe democracia real y que, si bien se cuenta con un andamiaje legal e institucional, éste no es funcional, básicamente por la cooptación, la corrupción y la impunidad, situaciones que son causa y efecto de una historia de larga data. Desde una perspectiva amplia, la antropóloga Elizabeth Moreno define la llamada “transición a la democracia”, “en el marco de las políticas contrainsurgentes con la finalidad de generar condiciones para el impulso del modelo económico neo extractivo” y cuestiona si en el país han existido o no, procesos de construcción democrática real, o si más bien han sido procesos formales que han facilitado intereses económicos hegemónicos, tanto nacionales como internacionales. En esta línea de reflexión, Patricia Ardón, quien cuen-

ta con un largo recorrido como defensora de derechos humanos, señala que es un momento de la historia en donde la democracia formal es instrumentalizada para legitimar a Estados que están al servicio de las élites del poder en todo el mundo. Y propone repensar el concepto de democracia. Ella argumenta que “el Bicentenario no es un referente de construcción de democracia”, porque, con la Independencia, se sentaron las bases de un Estado construido desde los parámetros de quienes invadieron estos territorios. Plantea que “desde entonces ha habido momentos en la historia del país de apertura y de cierre de espacios democráticos por medio de la represión, y siempre contruidos desde esfuerzos sostenidos de sectores diversos de la sociedad”.

Al finalizar el período más cruento del conflicto armado, y con la distensión que implicó la firma de los Acuerdos de Paz, la esperanza de que se inauguraba una nueva historia dio un respiro a una sociedad marcada por la violencia, la exclusión, y la inmovilidad social. No obstante, las críticas, se pueden identificar avances importantes como el fortalecimiento de la institucionalidad, expresado, por ejemplo, en el logro de sostener nueve procesos electorarios generales consecutivos, como señala Carmen López de Cáceres, viceministra de

1 Como parte de la elaboración del presente artículo, se consideró valioso sumar al análisis varias voces de actrices clave, mediante la realización de entrevistas a través de las cuales se indagó su opinión sobre la temática central que convoca. Se logró contar con siete entrevistadas cuyo perfil las ubica como mujeres profesionales que han tenido una destacada participación en instituciones de gobierno y/o que han sido parte de los movimientos sociales y populares. Sus reflexiones se posicionan en las argumentaciones del hilo conductor que se teje a lo largo del texto. El perfil de cada una de ellas se encuentra al final del artículo.

Trabajo (1994-1997), o como apunta Patricia Ardón, la emergencia sin precedentes en la historia de “los procesos organizativos y derechos de las mujeres y los pueblos indígenas”.

Sin embargo, estas expectativas pronto se vieron amenazadas, un signo importante fue la pérdida de la Consulta popular en 1999, que impulsaba reformas constitucionales para colocar a Guatemala en sintonía con los avances de los derechos humanos, y dar un estatus de igualdad a los pueblos indígenas como lo plantea el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, uno de los doce Acuerdos de Paz.

Esta amenaza se ha profundizado, y las entrevistadas coinciden en señalar que se está viviendo un retroceso con el agravamiento de la represión y la desarticulación del tejido social. Otilia Lux de Cotí, lideresa maya k'iché, exdiputada y exministra, integrante de la Comisión del Esclarecimiento Histórico, plantea que “en los últimos 21 años, la democracia guatemalteca se fue deteriorando por la penetración paulatina y certera de las mafias, el narcotráfico y el crimen organizado dentro de las estructuras del Estado. Han logrado debilitar la institucionalidad del Estado desde lo local a lo nacional.” Y este debilitamiento se observa en todo el Estado, tanto en el organismo ejecutivo que en el 2015 registró la renuncia del entonces presidente, Otto Pérez Molina, y de la vicepresidenta, Roxana Baldetti, sindicatos de graves delitos de corrupción; como en el sistema de justicia, incluida la Corte de Constitucionalidad, y la Corte Suprema de Justicia; en el Congreso de la República, y en una de las instituciones que debe ser garante de la democracia como el Tribunal Supremo Electoral.

En cuanto a la garantía de los derechos humanos, que está en el centro de cualquier sociedad democrática, las reflexiones de las entrevistadas apuntan a la contradicción entre la existencia de una robusta “legislación en la materia de origen estatal, internacional y regional, que Guatemala es Estado parte de la mayoría de los convenios internacionales y regionales en esta materia y que la Constitución Política de la República los categoriza con preeminencia” y una aplicación, cada vez más débil, de esta normativa. Lo cual se enlaza con las visiones de Georgina Navarro, quien fue integrante de la Asamblea de la Sociedad Civil y del Foro Nacional de la Mujer, y de María Eugenia Mijangos, magistrada y expresidenta del Tribunal Supremo Electoral (2014-2020), quienes anotan la preocupante violación de los derechos humanos, así como la criminalización y persecución de los grupos, líderes y lideresas que los demandan. En este sentido, Elizabeth Moreno señala que

ante acciones de defensa y exigibilidad de sus derechos humanos, ya sea de grupos sociales y organizaciones (mujeres, niñez y juventud, pueblos indígenas, campesinas y campesinos) los gobiernos han respondido, no solo con el uso de la fuerza, sino que con la promulgación de normativa y cierre de instituciones que, aunque sea de forma mínima, velaban por los derechos humanos.

El Estado se está perfilando, nuevamente, como violador y no como garante, de los más elementales derechos: de la vida, la seguridad e integridad, de las libertades de pensamiento y expresión, de organización y manifestación

ciudadanas. Y entre las poblaciones más afectadas se identifica a las mujeres, niñas, adolescentes y juventudes, a las personas LGBTIQ+, a pueblos indígenas, defensoras y defensores de la tierra y el territorio. Esta situación se ha agravado desde el 2012, cuando un exmilitar ganó la presidencia de la República y, desde esa investidura profundizó los esquemas de corrupción e impunidad al más alto

nivel, evidenciados en el uso abusivo del poder, el entramado de intereses de élites añejas y emergentes, en el retroceso en la garantía de los derechos humanos y el deterioro de la democracia. El Bicentenario encuentra a Centroamérica, y a Guatemala, ante la encrucijada de una promesa incumplida, y de un clima de conflictividad social.

1. Doscientos años: Entre el entramado colonial y la promesa incumplida de la democracia

Es preciso recurrir a una perspectiva diacrónica que permita ubicar cómo el hecho de la Independencia, ocurrido el 15 de septiembre de 1821, ha conformado a Centroamérica como región y a cada país en particular, e identificar qué factores han influido, y qué hitos han marcado una historia de luces y sombras, de contradicciones y desaciertos que impiden, aún en pleno siglo veintiuno, la instauración de un modelo de desarrollo y de regímenes políticos que respondan a las necesidades de la mayoría de la población, con la excepción relativa de Costa Rica y Panamá.

Se constata que todavía pesan las estructuras añejas construidas y apuntaladas durante más de tres siglos de colonialismo, y dos siglos de republicanismo asociado con un compromiso incumplido de democracia representativa, así como una versión distorsionada de la modernidad que apenas ha alcanzado a cubrir a una ínfima parte de la sociedad, conformada por un red de parentescos que hunde sus raíces en linajes y aristocracias, basados en la usurpación, el racismo, el autoritarismo, la misoginia y la violencia.

El año de la Independencia significó un quiebre en casi cuatro siglos de

un andamiaje de poder construido sobre la violenta destrucción del mundo indígena, el despojo de sus tierras, el expolio y la explotación sostenidos sobre la fuerza de la espada, y el discurso de la cruz que, más allá de la metáfora, crearon privilegios para una élite criolla, amparados en un sistema legal conocido como “el derecho indiano (que) engloba las cuatro fuentes del derecho: ley, costumbre, jurisprudencia de los tribunales y doctrinaria o literatura jurídica” y que se expresaba en las Reales Cédulas que emitían los reyes y el Consejo de Indias (Muñoz, 2006). Asimismo, se sostenía en instituciones político-económicas como la encomienda, el repartimiento, y un intrincado sistema administrativo que incluía ayuntamientos, cabildos, capitanías generales, gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y funcionarios menores, que dependían jerárquicamente de los reyes católicos, y de la iglesia católica (Muñoz, 2006), además del férreo control de las subjetividades por medio de los preceptos religiosos que regían la vida cotidiana.

Ese esquema de poder colonial configuró estructuras sociales rígidas basadas en criterios de origen, etnia, estrato socioeconómico, y de linaje, donde los indígenas, y sobre todo las mujeres indígenas, ocupaban el último escalón,

ya que estaban obligados a tributar y a trabajar de manera forzada en las encomiendas que se dedicaban a la agricultura o a la ganadería, y en el caso de las mujeres al trabajo doméstico en las casas coloniales y al tributo de hilados.

Los españoles venidos de España, y sus hijos e hijas nacidos en estas tierras, estaban en la cima de la jerarquía, junto con autoridades eclesiales y civiles nombradas por los reyes; mientras tomaba lugar un creciente grupo surgido del mestizaje, que hacia finales del régimen colonial constituía la tercera parte de la población total del Reino de Guatemala, calculada en 1,000,000 de personas (Taracena, 2002), que

provenían de la unión de los tres elementos raciales básicos en la Colonia: españoles, indígenas y negros. De ellos surgieron, a su vez, tres tipos de mestizos básicos: el procreado de español e indígena, al que se llamó propiamente mestizo; el de español con negro, que se denominó mulato y el de negro con indígena, el zambo. Sin embargo, las sucesivas mezclas de españoles, indígenas, negros, mestizos, mulatos y zambos dieron resultado una serie de mezclas étnicas que la Corona terminó por definir como castas y, en el caso de Guatemala, a finales de la Colonia, como pardos y/o ladinos. (Taracena, 2002).

A esta diferenciación étnico-racial correspondía un régimen económico que, como se planteó, se basaba en el expolio de la mano de obra indígena, en tanto la población mestiza o ladina estaba constituida por *trabajadores libres*, que no estaban obligados a tributar, podían desplazarse con relativa libertad, aunque tenían restricciones “para establecerse en los pueblos de indios y en las villas de los españoles” (Taracena, 2002). Durante la Colonia no tenían acceso a cargos públicos, a poseer tierras, y a algunas ocupaciones, cuestión que fue cambiando dado el crecimiento poblacional y la necesidad de sobrevivencia que los obligó a asentarse en las cercanías de los lugares poblados, y a ejercer diversos oficios.

Desde la perspectiva del poder colonial, este grupo escapaba al control administrativo y religioso, de manera que se fue creando un prejuicio social debido a su origen biológicamente mestizo, aunque para finales del régimen colonial este término incluía no sólo un criterio racial sino “a indios y españoles que actuaban socialmente dentro del conjunto de los ladinos, especialmente por razones económicas de inserción social o empobrecimiento económico”² (Taracena, 2002), con el correr del tiempo este grupo poblacional fue conformando un núcleo de agricultores pequeños y medianos e incursionó en algunas

2 El término ladino sigue siendo polémico, en algunos escritos se utiliza indistintamente ladino o mestizo, en otros se enfatiza que lo ladino es representativo de lo “guatemalteco” en tanto identidad pretendidamente hegemónica, mientras otras corrientes reivindican nombrarse mestizos/mestizas como una identidad que, contrario a los ladinos, no rechaza y más bien reconoce y reivindica su origen indígena, híbrido, y en términos políticos “antiracista, anticapitalista y antipatriarcal” (Solís & Milián, 2021).

profesiones o empleos de alta calificación como escribanos, curas, estudiantes (Taracena, 2002). Su potencial descontento pudo verse en las rebeliones de finales del siglo XVIII en los virreinos de Perú y la Nueva Granada (las rebeliones de Tupác Amaru y los comuneros de Socorro), eran reacciones como esas, a las que temían las élites locales.

En la región del Reino de Guatemala, la población ladina o mestiza llega a adquirir importancia, no sólo cuantitativa sino social y político-económica, a medida que fue avanzando el siglo XIX, cuando se instauró en Guatemala la Reforma Liberal en 1871.

Cabe mencionar, para tener una idea más completa de la dinámica sociopolítica de la Colonia, que su poder no fue absoluto, siempre estuvo desafiado por la resistencia indígena, expresada en múltiples motines y rebeliones que eran la forma de enfrentar la violencia colonial basada en el castigo público para infundir terror, porque el terror era una pieza clave en el mantenimiento de la paz y la estabilidad colonial: las protestas de los indios tenían que ser castigadas con rigor y prontitud (Figueroa Ibarra, 2012). En la perspectiva de esa permanente resistencia puede leerse la Rebelión de Totonicapán, en 1820, que tuvo como protagonistas al principal k'iche' Atanasio Tzul, a Lucas Aguilar, y a sus esposas, Felipa Tzoc y María Hernández, respectivamente, quienes desafiaron al poder colonial al demandar que cesara el pago de tributos.

En los años previos a la Independencia concurren varios procesos como el debilitamiento del imperio español ante el avance capitalista protagonizado por Gran Bretaña, y también la difusión de ideas liberales que impugnaban a

las monarquías como forma de gobierno y promovían la democracia representativa, surgida de la Revolución Francesa en los últimos años del siglo XVIII. En tanto, en el Reino de Guatemala se vivía una crisis económica debido a la caída de los precios del añil, producto que tuvo enorme importancia comercial a lo largo del siglo dieciocho (Pollack, 2008), este desequilibrio sumado a las disputas entre nuevas y viejas élites en el Consulado Comercial y la Guerra de Independencia en México, creaba una situación potencialmente explosiva.

Aunque en la historia oficial se presenta la Independencia como una gesta insigne, los factores antes mencionados hicieron que este hecho fuera más bien incruento en términos militares, con un trasfondo económico, originado en el miedo a una rebelión popular. Un acto fraguado por las élites criollas, políticamente importante para la emergente burguesía de la región encabezada por una red de familias que había mantenido una trama de relaciones e intereses a partir de linajes familiares, reproducidos desde los orígenes de la Colonia para mantener su poder, con la pretensión de expandirlo constantemente. Este poder ha bloqueado sistemáticamente, a través del Estado, de las leyes e instituciones, y de su relación con otros poderes como el de la iglesia, todo intento de cambios sociales profundos, minimiza el papel y los aportes de otros actores en la historia, invisibiliza la resistencia tenaz de los pueblos indígenas y niega la calidad de sujetos sociales, históricos y políticos a indígenas, afrodescendientes y a las mujeres (Pollack, 2008).

Asimismo, no pueden dejar de mencionarse otros factores que, desde finales del siglo XVIII, influyeron en esa época de cambios, como el flujo de ideas

ilustradas o las noticias sobre la independencia en Estados Unidos y la Revolución Francesa que, vía los periódicos, plantearon debates sobre otras formas de gobierno, el progreso, y el conocimiento basado en la razón que significaban rupturas importantes respecto a los siglos anteriores. Estos *ilustrados* argumentaban que los cambios eran inminentes; sin embargo, una corriente hegemónica planteaba que estos debían ser paulatinos, graduales y manejados desde el poder monárquico, guiados por los acontecimientos de la Guerra de Independencia Mexicana y la firma del Plan de Iguala.

Con este antecedente puede entenderse lo que ocurrió en el período posterior a la Independencia, cuando se planteó una crisis económica y política que favoreció la anexión a México, gobernada por Agustín de Iturbide, y justificada precisamente en esa idea de cambio a través de una monarquía. Esta situación duró hasta el 1º de julio de 1823 cuando se formalizó la independencia de la Federación Centroamericana de México, se tomó el nombre de Provincias Unidas del Centro de América, integradas por Guatemala, San Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

La Federación fue un proyecto sujeto a pugnas y enfrentamientos entre diversas corrientes, que se expresaron finalmente en dos campos, los liberales y los conservadores, con los primeros defendiendo el espíritu de la Constitución aprobada en 1824, con una estructura federal y cinco gobiernos locales, y quienes

buscaban una Centro América moderna, progresista que cortara con la herencia española y tomara como modelo las innovaciones de Francia, Inglaterra y Estados Unidos. En general, los liberales buscaban recortar el

poder de la iglesia católica y sus privilegios, la abolición de la esclavitud, la abolición de los impuestos al comercio, la eliminación de los fueros y privilegios, instituciones políticas y judiciales más igualitarias, educación pública, desarrollo económico especialmente en caminos, puertos y proyectos de inmigración (Peláez Almengor, 2005).

Mientras los segundos, favorecían los intereses locales, estaban vinculados con la iglesia y con los sectores más moderados que se oponían a cambios sociales profundos, “llamaban al orden, la estabilidad de lo tradicional y las instituciones familiares” (Peláez Almengor, 2005). Estas tensiones disminuyeron cuando Francisco Morazán, presidente de la Federación, fue derrotado militarmente y luego fusilado en Costa Rica, en 1842, mientras Rafael Carrera, conservador, asumía el poder en Guatemala en 1844, el cual representaba los intereses de grupos de poder económico, aunque contradictoriamente su liderazgo emergió al frente de un movimiento de capas medias, de campesinos pobres de las montañas de Jalapa, y de indígenas que se oponían a un nuevo tributo impuesto por el gobierno liberal de Mariano Gálvez (Peláez Almengor, 2005). Los conservadores por tanto dependieron del liderazgo “bonapartista” de Carrera, que utilizó esta influencia para crear gobiernos adeptos en los vecinos Honduras y El Salvador, especialmente luego de su victoria en la Batalla de La Arada en 1851.

En este período el proyecto de la Federación fue abandonado, así como las reformas más radicales que se habían propuesto en la Constitución de 1824; mientras se favoreció el desarrollo de cada Estado por separado, se sentaron las

bases de los nacionalismos que persisten hasta hoy día, y constituye “la gran victoria del conservadurismo” (Peláez Almengor, 2005), expresada en la “construcción de una ‘historia oficial’ [en la que] se [estableció] la autoimagen del criollo como la única cara de la patria y luego de la nación”, y se consolidó un proyecto político económico que garantizara “la permanencia de los criollos como grupo dirigente” (Recinos Aquino, 2013).

Aunque se hace énfasis en los cambios políticos e institucionales que vivió el Reino de Guatemala en su tránsito a una Federación y posteriormente a las repúblicas, cabe mencionar que a nivel sociocultural el orden patriarcal excluyente de las mujeres, y racial, de negros e indígenas, continuó sin mayores cambios. Aunque llegaron los ecos de las consignas de libertad, igualdad y fraternidad, provenientes de Francia y de otros países, permearon poco las rígidas relaciones interétnicas, de clase y de género. A las mujeres no se les reconocía como sujetas políticas, sociales, ni sujetas de derecho, y tampoco a indígenas y afrodescendientes. Permanecieron subordinados hasta la primera mitad del siglo XX, y en muchos sentidos aún en la actualidad. Esta es una de las mayores deudas del Bicentenario en Centroamérica.

En 1871 tuvo lugar una nueva Reforma liberal, tras enfrentamientos político-militares sobre todo en Honduras, El Salvador y Guatemala. Esta implicó una profunda reorganización territorial, y una reconfiguración de la estructura económica y de la dinámica social en la sociedad guatemalteca.

En este período se impulsó el ascenso de una burguesía cafetalera con raíces en el occidente del país, cuya ideología era “orden y progreso”, que reñía con

una iglesia católica a la que se concebía como un “estado teológico primitivo”, un obstáculo para las ideas liberales de la época (Cantón Delgado, 1995). Entre las medidas que tomó Justo Rufino Barrios, uno de sus líderes, contra la iglesia católica, están la expropiación de sus bienes, la expulsión del clero, el replanteamiento de la educación pública que, de acuerdo con el programa liberal, debía ser “aconfesional, gratuita y obligatoria” (Cal, 2000).

Estas ideas, sin embargo, contrastaban con un ejercicio dictatorial del poder, se trataba de un liberalismo alejado del idealismo que caracterizó a los primeros gobiernos liberales posteriores a la Independencia. Prevalcían los intereses económicos, y aunque desafió a la iglesia católica y a los grupos conservadores, a la vez aprobó leyes como un Reglamento de Jornaleros (1877), e instauró el sistema finca que implicó la reconcentración de la tierra a favor de terratenientes locales y alemanes para dedicarla al cultivo del café, y el retorno del trabajo forzado, sobre todo para los indígenas y sus familias mediante mecanismos coercitivos, legales y económicos.

Estas Reformas Liberales, tanto en Guatemala como en El Salvador y Honduras, aunque fueron incompletas y contradictorias, “... permitieron el avance económico y social de los sectores medios de la sociedad quienes estaban llamados a jugar papeles estelares en el desarrollo de la economía, la sociedad y el gobierno” (Peláez Almengor, 2005). Pero precisamente estas contradicciones favorecieron que el Estado se acoplara a un modelo similar al del régimen conservador, con un “hombre fuerte” que, apoyado en un sector de las élites, y amedrentando al resto, mantuviera el *statu quo*.

Las dictaduras continuaron en Guatemala con un nuevo factor: la creciente presencia imperialista de los Estados Unidos. Manuel Estrada Cabrera emergió del período de inestabilidad luego de la muerte de los sucesores de Justo Rufino Barrios, el cual se mantuvo veintidós años en el poder (1898-1920). Con el nuevo actor estadounidense y en busca de mantener ese aliado poderoso, hizo concesiones a empresas estadounidenses que iniciaron la creación de los enclaves bananeros, los cuales en su afán de crear un sistema corporativo vertical impulsaron el desarrollo de las comunicaciones y del transporte, como la instalación de ferrocarriles en la región centroamericana, en función de los intereses de esos enclaves bananeros. Mientras, a nivel interno, la pobreza y la represión eran los signos de un gobernante despótico que se mantuvo veintidós años en el poder.

El presidente Estrada Cabrera fue derrocado por un movimiento popular hacia finales de 1920, y en 1921, un siglo después de la Independencia, tuvo lugar una iniciativa para retomar la República Federal de Centroamérica, inspirada en una idea nacionalista y hasta cierto punto romántica de la Federación Centroamericana. El nuevo gobierno presidido por Carlos Herrera, quien era un impulsor de estas ideas nacionalistas y se oponía a las presiones de las corporaciones estadounidenses, a pesar de haber sido electo por el 95% del electorado, fue relevado del cargo por medio de uno de los primeros golpes de estado en la región (Muñoz Paz, 2014).

Durante la vida efímera de ese gobierno se reconoció por primera vez el voto para las mujeres, aunque con restricciones de edad, educación y posesión de bienes, que lo hacía inviable para la mayoría. Esto reflejaba los límites de estos

movimientos que, si bien buscaban honrar la memoria de las ideas liberales, lo hicieron dentro de los límites que su extracción de clase permitía.

La década entre 1920 y 1930, caótica en muchos sentidos, con elecciones vigiladas por el Ejército, terminaría en 1931, y ante el temor de que la crisis de 1929 generara una rebelión popular -como un espejismo de lo ocurrido en 1821- propició el ascenso de Jorge Ubico quien gobernó durante catorce años (1931-1944). Al igual que Cabrera, tenía poderes ilimitados, y su gestión fue represiva, mientras la población padecía hambre, marginación y miseria. Fue en este período cuando el Ejército, como institución, empieza a fortalecer su rol como factor de poder en el sistema político guatemalteco.

En un nuevo contexto internacional marcado por la Segunda Guerra Mundial, Ubico empezó a perder el favor de las élites, sus medidas económicas afectaron a la “sociedad entera; a los medianos y grandes agricultores y a los campesinos, a los industriales, a los banqueros, a los empleados y artesanos, a los profesionales y los obreros” (Guerra-Borges, 2004). En respuesta se fueron generando resistencias y la organización de un movimiento conformado por maestros, maestras, estudiantes e integrantes jóvenes del Ejército que, siguiendo el ejemplo de lo que sucedía en Europa y Estados Unidos,

exigían libertad política, es decir, la posibilidad de elegir libremente a sus gobernantes, la posibilidad de expresarse, de leer lo que quisieran, de organizarse gremialmente para procurar mejores salarios, de tener mejor educación para sus hijos, de poder instalar empresas que produjeran para personas que, ganando más, pudieran consumir en igual medida (ASIÉS, 2004).

Este movimiento protagonizó la Revolución de 1944, un parteaguas en la historia del país, dada la profundidad de los cambios que impulsó: eliminación del trabajo forzado, garantías del derecho a la educación, al arte y la cultura, aprobación de los derechos laborales y la seguridad social, apertura de espacios para la participación política de jóvenes. Asimismo, se reconoció el derecho al voto para las mujeres, aunque solo alfabetizadas, una demanda planteada décadas atrás. La iniciativa más radical, en el marco de esta Revolución, fue la reforma agraria, con la promesa de distribuir la tierra entre un campesinado, sobre todo indígena, que había sido despojado históricamente de sus recursos. Este hecho colocó a Guatemala en la mira de un grupo de empresarios estadounidenses, poseedores de enormes extensiones de tierra concedidas desde finales del siglo XIX; quienes, en alianza con el gobierno de su país, y con sectores militares y élites conservadoras de Guatemala, fraguaron una invasión que forzó la renuncia del presidente Jacobo Árbenz, electo democráticamente en 1951 (Gleijeses, 2005).

En Guatemala se aplicó, en 1954, un “plan piloto” como lo denominó la investigadora estadounidense Susan Jonas, que incluyó una guerra psicológica, apoyada por la iglesia católica anticomunista, medios de comunicación, y

sectores conservadores que veían amenazados sus intereses, a lo cual se sumó una parte del ejército que encabezó esta intervención cuyas primeras medidas fueron el cierre de espacios para la expresión ciudadana, retroceso en la educación y en las artes, limitaciones a los derechos cívico-políticos, laborales y económicos ganados durante la Revolución del 44. Todo esto significó el retorno al oscurantismo de las dictaduras (Jonas, 1981) (Gleijeses, 2005).

Esta fue la antesala del conflicto armado interno que, después de un período especialmente turbulento hacia finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta, sumió al país, durante casi cuarenta años, en una sucesión de regímenes militares, que si bien seguían las reglas de la democracia formal, porque se realizaban elecciones periódicas, aplicaron una política contrainsurgente que tuvo un costo inconmensurable: 200,000 víctimas, 45,000 personas desaparecidas, miles exiliadas o desplazadas internamente, y aproximadamente 400 aldeas arrasadas, ubicadas en los departamentos con mayoría de población indígena (CEH, 1999). Estos hechos han sido denunciados, llevados a los tribunales y aunque se han logrado condenas históricas, aún falta mucho para alcanzar la justicia que demandan miles de familias de las víctimas.

2. De democracia tutelada a reconfiguración autoritaria

En este apartado se plantean dos líneas de análisis, por un lado, una perspectiva historiográfica que ubica tres momentos clave que caracterizan la historia sociopolítica reciente de Guatemala y de la región centroamericana, en los treinta y cinco años transcurridos desde el proceso de los Acuerdos de Esquipulas, en 1986. Por otro lado, un perfil de los sujetos críticos emergentes que irrumpen con agendas y acciones definidas, en la disputa por el espacio político en busca de ejercer una ciudadanía hasta ahora negada.

El primer momento clave, remite a la instauración de una democracia tutelada por el ejército y las élites, después de un lustro caracterizado por una represión sin precedentes, entre 1980 y 1984, que incluyó dos golpes de estado militares, el primero en 1982 encabezado por militares jóvenes que colocó a Efraín Ríos Montt, militar y líder religioso converso, al frente del Estado y que gobernó con poderes extraordinarios en uno de los períodos más cruentos en la historia reciente del país; el segundo golpe tuvo lugar en 1983, encabezado por el militar Oscar Mejía Víctores, quien propició la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente que aprobó una nueva Constitución de la República en 1985.

Ese texto constitucional, si bien incorpora, por ejemplo, el principio de igualdad entre mujeres y hombres, un hito para avanzar en la igualdad de género, sigue sin reconocer a los pueblos indígenas, a los que denomina como “grupos étnicos”, en la perspectiva de “integrarlos” a una inexistente nación guatemalteca, y minimiza sus demandas de autodeterminación. Aunque esta sería la primera vez, “después de 184 años desde la Independencia, que se reconoce que el Estado está obligado a respetar y garantizar derechos a los pueblos indígenas, sigue sin ser suficiente” (Gutiérrez C. M., 2021). En el marco de esta nueva Constitución, se convocó a elecciones en 1985, que significaron un respiro para una sociedad que había estado gobernada casi cuarenta años por regímenes militares, los cuales habían priorizado la política de seguridad nacional sobre una agenda de desarrollo, y que no admitían el disenso político ni la expresión ciudadana.

A nivel regional, también había conflicto armado en El Salvador, y se vivían los primeros años de la Revolución Sandinista que había llegado al poder estatal por la vía de las armas en 1979, en abierto desafío hacia Estados Unidos; estas situaciones generaban desestabilización regional, lo que motivó

la propuesta de impulsar negociaciones político-diplomáticas desde el Grupo de Contadora, integrado por México, Colombia, Venezuela y Panamá que llevaron a la firma de los Acuerdos de Paz en Centroamérica, Esquipulas I, 1986, y Esquipulas II, 1987 (Rojas Aravena, 1989), que contribuyeron a una distensión necesaria, en un contexto geopolítico bipolar marcado por la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Esta tensión tomó otro rumbo en 1989, con la caída del Muro de Berlín, fin de ese mundo bipolar e inicio de uno unipolar, caída de un muro visible y levantamiento de otros muros apenas nombrados (Calderón Rodríguez, 2020).

Un segundo momento en estas tres décadas, marca varias cuestiones importantes, por un lado, la negociación y firma de los Acuerdos de Paz en 1996, que posibilita el retorno de miles de familias desplazadas, sobre todo indígenas refugiadas en México, así como de personas que habían partido al exilio desde los años ochenta; la ampliación del espectro político-ideológico, la promoción de un incipiente debate público impensable en los años del conflicto armado interno, así como la construcción de las bases de un marco legal e institucional de carácter civil, en contraste con el aparato estatal militarizado que operó durante décadas. También se adoptaron políticas que respondieron parcialmente a las demandas de desarrollo social, al enfoque de derechos humanos, y a las reivindicaciones de los pueblos indígenas, de sindicatos, grupos sociales y de las mujeres, contenidas en los Acuerdos, y que fueron el resultado de un proceso de movilización ciudadana de diversos sectores convocados por la Asamblea de la Sociedad Civil.

Este período constituye la transición de una sociedad inmovilizada por el terror, que confirman los informes Guatemala Nunca Más (REMHI, 1998); y Memoria del Silencio (CEH, 1999), hacia una sociedad civil que, con algunas herramientas como la nueva Constitución (1985), los mismos Acuerdos de Paz y los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, se enfocó en la exigencia de la garantía de derechos, largamente postergada.

Al mismo tiempo, el gobierno encabezado por un personaje proveniente de las élites económicas más añejas, tomó decisiones lesivas a los intereses de la mayoría como las leyes para la explotación minera, la instalación de hidroeléctricas, el cambio en el uso del suelo para introducir el cultivo de palma aceitera; también la flexibilización laboral, la privatización de las telecomunicaciones, de la energía eléctrica, y de otros servicios estatales; es decir, la aplicación de medidas de ajuste que profundizaron las brechas de desigualdad y un modelo económico neoliberal. Estos proyectos plantean un conflicto entre los intereses de empresas transnacionales, en sinergia con el empresariado aglutinado en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), y las comunidades, sobre todo indígenas y rurales, las más afectadas por el desplazamiento y el despojo de sus medios de vida.

En este período contradictorio, la alianza público-privada que había operado en el pasado, se hace más evidente y de hecho se institucionaliza, dando lugar a los esquemas de corrupción e impunidad que alcanzaron un punto intolerable en el 2015.

En términos institucionales el deterioro se hizo evidente, sobre todo del

organismo encargado de impartir justicia, situación que para el 2003, de acuerdo con el analista y excanciller Edgar Gutiérrez se sumaba a

otros datos inquietantes que ponían en cuestión la propia naturaleza del Estado...como la pérdida de control de porciones apreciables de su territorio, que pasan a ser gobernados por grupos criminales, especialmente en áreas de fronteras con Honduras, México y las zonas costeras del Pacífico. Otra luz roja se vinculaba a la captura de oficinas claves del Estado por estructuras criminales y por corporaciones privadas con el propósito de lucrar, unos de manera ilícita y otros para mantener lícitamente, pero mediante sobornos y otras formas de corrupción, el monopolio u oligopolio de mercados estratégicos (Gutiérrez, 2016).

Esta situación llevó a la propuesta de crear una entidad inédita a nivel mundial como la Comisión Internacional contra la Impunidad-CICIG³, que fue constituida en el 2007, mediante un acuerdo entre el Estado de Guatemala y las Naciones Unidas, la cual empezó a tener un papel crucial cuando se nombró como Fiscal General a la Dra. Claudia Paz y Paz (2010-2014), cuya gestión dio continuidad a los esfuerzos por imprimir una diferencia en el actuar del Ministerio Público, a favor de la lucha contra la impunidad.

Las instituciones garantes de los derechos cívico-políticos también han sido frágiles, sobre todo el Tribunal Supremo Electoral que, si bien ha conducido elecciones formalmente impecables, ha avanzado poco para transformar el marco legal existente y las dinámicas de poder que involucran al sistema de partidos políticos, ya que limitan la democratización, la equidad de género y etnia, así como la inclusión plena de sujetos que han permanecido excluidos de la representación y de la voz pública. Al respecto cabe señalar que Guatemala es de los pocos países que no contemplan medidas de acción afirmativa para promover la participación política de las mujeres. Esto a pesar de las múltiples acciones de las organizaciones de mujeres ante el Tribunal Supremo Electoral, el Congreso de la República, y la Corte de Constitucionalidad.

El tercer momento que marca la historia reciente, se caracteriza por la reconfiguración autoritaria, la cooptación del Estado y la crisis política cuyo punto más significativo fue el año 2015, cuando la vicepresidenta y el presidente electos en el 2012 se vieron obligados a renunciar de sus cargos al develarse, con base en las investigaciones conducidas por el Ministerio Público con el apoyo de la CICIG, el esquema de corrupción que había penetrado las principales instituciones del Estado, y la colusión con integrantes de las élites económicas, que históricamente habían sido intocables (CICIG, 2015).

3 La propuesta inicial planteaba la creación de una Comisión Internacional contra Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS), sin embargo, este nombre fue cuestionado por la Corte de Constitucionalidad. Su aprobación se dio finalmente en el 2007, tras cuatro años de negociaciones internas e internacionales (Gutiérrez E. , 2016).

Las consecuencias de esta crisis evidencian varias situaciones, unas de carácter estructural, porque las razones de las demandas sociales que dieron lugar al conflicto armado interno siguen intactas, la riqueza sigue concentrada en pocas manos, mientras las condiciones de vida de la población y el ejercicio de sus derechos civiles y políticos han venido en detrimento de la mayoría, como lo evidencian los bajos índices de desarrollo humano.

Asimismo, el modelo de democracia que se inició en 1985 fracasó porque no se consolidaron instituciones políticas basadas en el mérito, sino un sistema de partidos altamente volátil, excluyente y populista. En efecto, como demostró la CICIG, “el sistema de organizaciones políticas en Guatemala ha degenerado en un oligopolio político, como consecuencia de las altas barreras de ingreso, las altas barreras de operación, los costos prohibitivos de funcionamiento y la excesiva regulación procedimental” (CICIG/IDEA/ASIES, 2019). Asimismo, con base en sus investigaciones determinó que el financiamiento ilícito ha moldeado el sistema de partidos políticos, los cuales no responden a programas políticos sino a la atracción de financistas. De esta manera los partidos son vistos como “un vehículo temporal para llegar a un cargo de elección, y ya en el ejercicio del mismo no se tendrá lealtad alguna hacia el partido, sino se buscará aquel instrumento que les permita la reelección” (CICIG, 2015), como en el caso de las diputaciones en el Congreso de la República.

Aunque hubo una apertura política, y se permitió una relativa libertad de expresión, como lo muestra la creación de algunos medios alternativos de comunicación, no han cesado las intimidaciones a periodistas, comunicadores

y medios independientes, por el contrario, estas han aumentado en los últimos cinco años.

Un balance parcial de estas tres décadas configura, hasta el 2012, un país con logros en términos formales, normativos e institucionales, con una incipiente construcción de ciudadanía y ejercicio de derechos cívico-políticos, aunque sin bases para la garantía de los derechos económicos y sociales. Cambios formales, pero sin transformación.

En el análisis no puede obviarse el debilitamiento que han experimentado las organizaciones sociales y populares que han sido sometidas a nuevas formas de criminalización, que limitan su desarrollo, y amenazan su existencia; asimismo, las organizaciones políticas de nuevas expresiones democráticas no han logrado consolidarse. Se observa que las fuerzas sociales y populares tienen un gran desafío en términos de la construcción de alianzas políticas que representen sus intereses. A partir de estas reflexiones Otilia Lux de Cotí, lideresa maya k’iche, hace un llamado urgente para crear el nuevo Estado Plurinacional, como plantean organizaciones indígenas entre otras, la Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib’ Kej, el Consejo del Pueblo Maya-CPO, el Comité de Desarrollo Campesino-CODECA, la Asamblea Social y Popular, y el movimiento de mujeres y feministas (Sor, 2019).

A través de esas líneas de análisis, se considera pertinente ahondar en aspectos que permiten una mejor comprensión de un período tan complejo, marcado por contradicciones, avances y retrocesos.

En primer lugar, se propone abordar ¿por qué la promesa de la inclusión,

de la garantía de derechos y de bienestar, no ha sido cumplida si se aprobaron normas y se crearon instituciones para el efecto? En ese sentido, uno de los límites de la democracia, es que ésta fue tutelada por el ejército, institución que ha mantenido una presencia y participación más allá de su papel militar. Otra de las barreras que han impedido el desarrollo de la democracia es que se promovió, aunque de manera parcial, el reconocimiento de identidades y derechos, pero éste no fue acompañado de procesos de redistribución económica que garantizaran esos derechos.

La ausencia de amplios sectores como las mujeres, los pueblos indígenas y afrodescendientes, los campesinos, los estudiantes, los jóvenes en los espacios de negociación y de toma de decisiones de la clase política para encauzar al país -de un clima de inestabilidad política a una relativa normalidad-, da cuenta de que la promesa de la democracia formal, pluralista, participativa que se anunciaba como horizonte era y sigue siendo excluyente.

Es una democracia que, apenas cumple con los requisitos mínimos para sostener un Estado de Derecho, ya que todos los indicadores muestran que el ambiguo reconocimiento de la diversidad étnico-cultural, de algunos derechos para los pueblos indígenas, de más ciudadanía para las mujeres, y el más incipiente aún de la población LBGTIQ+, no se han traducido en la redistribución de los recursos ni en el bienestar de la mayoría, como reza el texto constitucional.

De hecho se ha profundizado un modelo de desarrollo que, por un lado, favorece la privatización de servicios, la inversión transnacional en proyectos extractivistas, el otorgamiento de privilegios fiscales y la aplicación de barreras

comerciales no declaradas que fortalecen monopolios y oligopolios (cemento, telecomunicaciones por ejemplo), refuerza la concentración de recursos en pocas manos. Mientras que, por otro lado, se limita el desarrollo del mercado interno, se despoja de tierras a la población rural, se agudiza la pobreza que provoca, entre otras situaciones, la migración en condiciones inseguras. Asimismo, disminuye la oferta de empleos decentes, y se violentan los derechos sociales, económicos y laborales, individuales y colectivos de la población. Esas desigualdades estructurales sumadas a la exclusión política prevalecen, de manera que la democracia sigue siendo un ofrecimiento sin sustento.

Los Acuerdos de Paz tuvieron una inédita potencia discursiva sustentada por las organizaciones sociales y los pueblos indígenas que después de siglos de exclusión, y de décadas de abierta represión en el siglo veinte, encontraron cauces para la libre expresión, para tomar la palabra y demandar los derechos negados históricamente.

Pronto, el ímpetu ético y la movilización en torno al cumplimiento de estos Acuerdos, fueron frenados por las fuerzas políticas y sociales más conservadoras que continúan priorizando sus intereses, y obstaculizan los cambios de fondo necesarios para salir del subdesarrollo. Así lo plantea Carmen López, quien fue viceministra de Trabajo 1994-1997, al enfatizar que tanto la transición a la democracia como los Acuerdos de Paz tuvieron un proceso lento, “pero también un curso de reversión como efecto de las políticas neoliberales y la inamovilidad de los factores estructurales del modelo económico predominante en los últimos doscientos años.”

En el 2005, se aprobó la Ley Marco para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (Decreto Legislativo 52-2005), que crea un Consejo Nacional integrado por miembros designados de los tres organismos de Estado, partidos políticos y distintos sectores sociales (mujeres, pueblos indígenas, academia, campesinos, sindicatos, empresarios), como un intento de rescatar la agenda de desarrollo socioeconómico y de fortalecimiento del Estado de derecho y de la democracia, consensuada en la década anterior. No obstante, para entonces los Acuerdos de Paz habían perdido su fuerza política y, si bien son referencia obligada en los discursos políticos, su cumplimiento se ha reducido a medidas formales, no sustantivas.

Los procesos observados, desde la firma de los Acuerdos de Esquipulas a la fecha, dan cuenta de las contradicciones, nudos, y brechas que caracterizan a una sociedad fragmentada, marcada por el racismo estructural, por un orden patriarcal, por el autoritarismo internalizado, por la represión política que no cesa, dirigida sobre todo contra líderes y lideresas indígenas comunitarias defensores del territorio. A esta situación se suman las secuelas de la violencia del conflicto armado interno, y la violencia institucional, que impregnan las relaciones cotidianas porque los conflictos interpersonales, comunitarios y sociales aún se resuelven por la vía violenta, no del consenso. Las bases para la construcción de la democracia, participativa y plural, vislumbradas en los encuentros de Esquipulas, aún son frágiles. Esa promesa transmutó en una contradictoria *democracia neoliberal*, muy semejante a lo que se vio en la década posterior al derrocamiento de Estrada Cabrera, a inicios del siglo XX, en cuanto a lograr reformas al *statu quo*, pero sin que estas lo amenazaran.

Ese deterioro de la democracia se ha acelerado a partir del 2015, cuando se develaron, a través de dos instituciones clave -el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala- CICIG los esquemas de corrupción que han cooptado a los organismos del Estado, al sistema político y a la mayoría de las instituciones, en sinergia con “las viejas y nuevas élites (que) se enriquecieron alrededor del presupuesto general de la nación” (Velásquez Nimatuj, 2016). En este período se han puesto a prueba los principales ejes de la democracia: el Estado de Derecho, la garantía de la participación ciudadana, la preeminencia del poder civil, el fortalecimiento de la cultura democrática y la representatividad en los espacios de toma de decisión (Blanco & Zapata, 2007)

Es evidente la tensión entre una ciudadanía, principalmente urbana, que se expresó en el 2015 en calles y plazas, la cual contribuyó a la caída de los gobernantes de turno, Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, descubrió la fuerza de la colectividad, del ejercicio de la palabra, de la crítica sustentada; y las élites de poder económico, político y militar que han medrado a la sombra de un Estado que, por efectos de la corriente neoliberal globalizada, ha sido reducido y funciona como gestor de intereses particulares, y no como garante de los derechos para bienestar de la mayoría de la sociedad.

Esa tensión y la posibilidad de perder control en el manejo del poder por parte de las élites, han incidido en la regresión de la promesa de la democracia, en la adopción de medidas que restringen, cada vez más, las libertades que se habían ejercido en las últimas tres décadas. ¿Democracia? más formal que sustantiva, vaciada de contenido y excluyente de los pueblos indígenas y afrodes-

cendientes, de las mujeres, de los jóvenes, de la población rural, de las personas con discapacidad, y de la población LBGTIQ+ cuyas identidades ni siquiera han sido reconocidas, menos aún sus derechos.

Durante el período entre la construcción de la paz, la democracia tutelada, y la reconfiguración autoritaria, se observan nuevas manifestaciones sociales de resistencia, frente al rebrote de las viejas raíces del poder militar y oligárquico. Se considera pertinente perfilar cuál ha sido la respuesta, entre la resistencia y la movilización, de algunos actores sociales que, ante la exclusión, aún desde los márgenes y desde los resquicios que deja el poder institucionalizado, se han organizado e interpelado a los poderes existentes. Se destacarán cuatro ámbitos y sujetos políticos que han emergido con fuerza en estas tres décadas: los pueblos indígenas, las mujeres, las personas de la diversidad sexual, y las/los periodistas y comunicadores.

Para realizar este análisis, se toma como referencia el concepto de sujeto abordado por Isabel Rauber que remite

a los hombres y mujeres que con su participación cuestionadora y enfrentamiento protagónico al sistema decidirán (irán decidiendo) cuáles cambios habrán de hacer, y los llevarán a cabo sobre la base de su voluntad y determinación de participar en el proceso. Y esto será así, en la medida en que sean ellos quienes identifiquen a la transformación como un proceso necesario para sus vidas y –sobre esa base- se decidan a realizarla (decidiéndose a su vez a constituirse en sujetos) (Rauber, 2003).

La autoconstitución de los sujetos es una dimensión central en la propuesta de esta autora, al resaltar que los sujetos se autoconstituyen en tales a partir de su participación en la definición de la transformación, construyen y acumulan poder, así como organización colectiva para generar, a través de un proceso, el diseño de un nuevo proyecto histórico.

En el proceso mismo de transformación social, al reconocer e internalizar su situación objetiva y pretender cambiarla, se produce la concientización, que se desarrolla desde los propios sujetos, pero más que nada en la reflexión colectiva. En su argumentación resalta que la toma de conciencia es, a su vez, un proceso epistemológico que implica producción de saberes, de contrapoder y de la interrelación entre lo cotidiano y lo reivindicativo.

Para Isabel Rauber, la conceptualización de sujeto no resulta de la cantidad, sino se centra en el proceso de concientización. En esta línea de reflexión agrega:

La noción de sujeto no remite a la identificación de quiénes son, sino que alude, sobre todo, a la existencia de una conciencia concreta de la necesidad de cambiar, a la existencia de una voluntad de cambiar y a la capacidad para lograr construir esos cambios (dialéctica de querer y poder). (Rauber, 2003).

En síntesis, desarrollarse como sujeto, de acuerdo con Rauber, es resistirse y oponerse a la destructividad e inercia del sistema, desde la toma de conciencia -personal y colectiva- de su situación objetiva y comprometerse a transformarla.

3. Los pueblos en movimiento: presencia y resistencia

Alrededor de 1992, los pueblos indígenas colocaron en el ámbito público, político y mediático, sus reflexiones, debates y demandas ante los quinientos años de la invasión española y de la imposición de un sistema colonial que duró más de trescientos años, cuyo impacto aún es palpable en las sociedades centro-americanas, y particularmente en Guatemala, el país con el mayor porcentaje de población indígena en la región, que las élites se han empeñado en invisibilizar, subordinar, e incluso desaparecer, por medio de la violencia o la integración. Asimismo, su denuncia por las atrocidades cometidas por el ejército contra miles de indígenas, en los años ochenta del siglo veinte, en el marco de la aplicación de políticas contrainsurgentes que cobraron miles de vidas, mediante las desapariciones forzadas, masacres, secuestros, torturas, violencia sexual y el desplazamiento de comunidades enteras.

En esa perspectiva, el reconocimiento de Rigoberta Menchú, lideresa maya k'iché, como Premio Nobel de la Paz, 1992, constituye un símbolo de la fuerza y de la resistencia, y a la vez de una voz autorizada a nivel mundial para señalar la exclusión, marginación, y opresión de los pueblos originarios. Ese hecho, sumado a la organización y movilización de los pueblos constituye un

hito que, indudablemente, transformó el ámbito social, cultural, económico y político en Guatemala.

En el espacio público irrumpieron esas otras voces, de líderes, lideresas e intelectuales indígenas, los cuales disputan a las élites el acceso a la palabra. Toman fuerza gradualmente al colocar sus demandas, pero también sus miradas de mundo, al resignificar su cultura ancestral, idiomas, sus formas de organización y gestión propias, sus saberes y conocimientos, la politización de signos externos, como la indumentaria, portada sobre todo por las mujeres.

Los pueblos y sus organizaciones resisten la imposición, la exclusión y la violencia institucional, a través de la reconstrucción de su historia, hasta ahora oculta y distorsionada. Asimismo, develan el racismo estructural, denuncian el indecible sufrimiento del genocidio, del desplazamiento forzoso y del exilio, durante el conflicto armado interno. Logran juicios inéditos que han desafiado a un sistema jurídico que actúa bajo lógicas ajenas al derecho indígena, y aun así obtuvieron una histórica condena por genocidio, en el 2010 (Watch, 2020), otra por esclavitud sexual cometida contra mujeres q'eqchi'es de Sepur Zarco,

en el 2016 (Martínez & Gómez, 2019), y una más por violencia y esclavitud sexual contra mujeres achí, en el 2022 (Coronado, 2022).

Las organizaciones creadas desde los años noventa, recurren a instrumentos políticos como el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en 1995, normativos como la Constitución de la República, aún con sus limitaciones, y el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo- OIT, entre otros, para hacer valer sus derechos.

En estos treinta años, los pueblos indígenas pasaron de estar invisibilizados a ser protagonistas, tanto en el espacio local, como nacional e internacional. Sus luchas son diversas, algunas tocan las estructuras económicas como la demanda por el cese de los proyectos extractivistas, de la minería a cielo abierto, las hidroeléctricas, y el monocultivo de la palma aceitera que están contaminando, alteran el equilibrio vital, despoja sus tierras ancestrales, y pone en riesgo la sobrevivencia de sus comunidades profundamente vinculadas con la tierra, el agua y la naturaleza. La respuesta sigue siendo la violencia estatal, la criminalización y estigmatización de sus líderes y lideresas. Como apunta una organización que da seguimiento a la situación de defensoras y defensores de derechos humanos, en el 2019 se registraron 494 agresiones, 15 asesinatos de defensoras y defensores de derechos humanos, 13 hombres y 2 mujeres, la mayoría indígenas; y sólo entre enero y abril del 2020, incluso en pleno confinamiento por la pandemia de COVID-19, hubo 157 agresiones que incluyen desalojos extrajudiciales, detenciones ilegales y arbitrarias, discurso de odio, allanamientos y asesinatos (UDEFEQUA, 2020). Esta misma organización identificó 1,004

casos de agresiones, 15 asesinatos y 22 intentos de asesinato contra personas defensoras de derechos humanos en el periodo de enero al 15 de diciembre de 2020 (UDEFEQUA, 2021).

Otras luchas de los pueblos indígenas son la demanda por derechos a la educación bilingüe, al reconocimiento del derecho indígena, a la justicia en los casos de genocidio, violencia sexual durante la guerra, a la erradicación del racismo, y a la garantía de la propiedad de sus tierras y medios de vida. Asimismo, las mujeres indígenas han colocado una agenda propia que incluye el acceso a la justicia con pertinencia cultural, el reconocimiento del saber ancestral de las comadronas, y de la propiedad intelectual sobre sus creaciones -tejidos y bordados- como ha planteado el Movimiento Nacional de Tejedoras que ha alcanzado proyección nacional y regional, con el liderazgo de la Asociación Femenina para el Desarrollo de Sacatepéquez-AFEDES (Fernández Cervantes, 2016).

Esta fuerza discursiva, social y política es uno de los hitos más visibles en estos treinta años. Por derecho propio las organizaciones indígenas reclaman espacio, respeto a su autodeterminación, y garantía de sus derechos.

La propuesta de la Fundación de un Estado plurinacional también ha sido una de las luchas de los pueblos. La Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib'Kej entiende por Estado plurinacional una

organización política en la cual todos los pueblos o naciones, en su calidad de sujetos colectivos, estén plenamente representados. Un Estado orientado a construir un nuevo poder, profundamente democrático y garante del bien común, en el que tengan cabida todos los sujetos que padecen despojo, explota-

ción y opresión —como la clase trabajadora y las mujeres— y se construyan nuevas relaciones entre los seres humanos, los pueblos, los sectores y los grupos sociales, entre la sociedad y la madre tierra (Sosa, 2016).

Los pueblos indígenas, sus autoridades ancestrales y sus organizaciones continúan bajo el asedio de un Estado que no los reconoce plenamente, el

cual les niega sus derechos y reprime sus acciones. Asimismo, enfrentan el racismo estructural que los coloca en tensión permanente en todos los ámbitos sociales, políticos, económicos, educativos e institucionales. No obstante, continúan acumulando fuerzas, denuncian y cuestionan, así como construyen tejidos organizativos.

4. Las mujeres, sujetas políticas diversas

En las últimas tres décadas, las mujeres y feministas constituyen un movimiento que ha colocado problemáticas, demandas, y otros lenguajes en el ámbito público. Desde el siglo diecinueve se ha documentado una serie de acciones de mujeres que reclaman reconocimiento, derechos y ciudadanía, pero fue en los años noventa del siglo veinte cuando irrumpieron con fuerza en las discusiones por una democracia sustantiva, que no se limite a las formalidades de las instituciones, ni de las elecciones. La agenda va más allá, al exigir que la democracia se instale desde el interior de los hogares y familias, en el sistema político, jurídico y legal, en el ámbito cultural y educativo, en los movimientos sociales, y que se transformen radicalmente las añejas estructuras de poder económico, que las mantienen subordinadas, y les impiden ejercer su autonomía.

Aunque el voto para las mujeres fue reconocido en 1945, y se hizo universal en 1965, no existieron las condiciones para que la noción de ciudadanía llegara más allá de un limitado grupo de mujeres urbanas de clase media, ladinas, de la ciudad capital, con acceso a la educación, restringido incluso para ellas.

La mayoría, indígenas y del área rural, permaneció excluida de la educación, de la participación política, del empleo remunerado, de los espacios de expresión. Sin embargo, sí fueron afectadas y víctimas directas de la represión de los años setenta y ochenta. Tanto la Comisión para el Esclarecimiento His-

tórico-CEH (1999), como el REMHI (1998), documentaron los secuestros, desapariciones, tortura, muerte, violación sexual, masacres, y genocidio padecido por las mujeres, la mayoría indígenas, durante la guerra.

Sus vidas y sus cuerpos quedaron marcados, la mayoría permaneció en silencio durante décadas, tal es el caso de un grupo de mujeres q'eqchi', que hasta el 2011 logró interponer una denuncia por violencia y esclavitud sexual contra militares que abusaron de ellas entre 1982 y 1983, en un destacamento militar ubicado en la aldea Sepur Zarco, en el límite entre Izabal y Alta Verapaz. Las quince mujeres monolingües, las cuales viven en condiciones de extrema pobreza, tuvieron la valentía para sobreponerse a esa experiencia y lograron una sentencia condenatoria histórica, en febrero del 2016.

Este es un caso entre miles que da cuenta de cómo las mujeres fueron tratadas en el contexto de la guerra, como plantea Rita Laura Segato, autora del Peritaje Antropológico de Género del caso Sepur Zarco, una característica de las guerras contemporáneas es no sólo la violación de las mujeres como botín de guerra o su anexión como parte del territorio conquistado, sino su profanación o destrucción moral y física por medios sexuales para someter la dignidad del pueblo. Esta autora explica que el cuerpo de la mujer simboliza el cuerpo social; y la dominación sobre el mismo, el poder sobre un territorio. Esto significa

que ya no se trata de un daño colateral. Hoy, lo que se ve es una destrucción, el ataque mismo a ese cuerpo. El Estado utilizó el cuerpo de las mujeres como una forma de destruir moralmente a su enemigo, de destruir la articulación comunitaria. A través de las violaciones sexuales a las mujeres, se demostró el ejercicio del poder sobre los pueblos (Segato, 2016).

En el marco de relaciones desiguales de poder, la violencia ha sido problematizada por el movimiento de mujeres, a través de categorías de análisis como el feminicidio, y el *continuum* de la violencia, que permiten comprender con mayor profundidad las causas de la desigualdad, las brechas de género, y la exclusión de las mujeres. Han denunciado, asimismo, su invisibilización en la historia, la falta de reconocimiento de sus aportes a la sociedad, no sólo como cuidadoras y reproductoras de la vida, sino también como sujetas económicas, históricas, epistémicas y políticas. Han desafiado a una sociedad conservadora, reclaman el derecho a decidir sobre sus cuerpos, y la autonomía para desarrollar sus proyectos de vida.

La sola presencia de las mujeres en ámbitos antes vedados para ellas, y su interpelación a un sistema que las excluye cotidianamente, ha contribuido a ampliar los análisis sociales y políticos, a resignificar la democracia como modelo de gobierno, a replantear las instituciones como la familia, la escuela, el trabajo, las iglesias, los medios de comunicación, el arte y la academia. Han contribuido, además, al reconocimiento de otras mujeres invisibilizadas, como las mujeres con discapacidad, las mujeres afrodescendientes, xincas, las mujeres migrantes, de manera que se han ampliado también las agendas y las formas de accionar políticamente.

Son múltiples las demandas y las propuestas del movimiento de mujeres, en estas tres décadas: desde nuevas leyes hasta la formulación de políticas públicas y la creación de instituciones inéditas como el Foro Nacional de la Mujer (1997), la Defensoría de la Mujer Indígena (1999, pionera en Latinoamérica), y la Secretaría Presidencial de la Mujer (2000). Además, han exigido mayor acceso a la educación en todos los niveles, y cambios curriculares, equidad en el empleo, cerrar las brechas salariales, acceso a la propiedad y copropiedad de la tierra, la paridad en la toma de decisiones, garantías de justicia, libertad para crear, respeto a su integridad, y con mucho énfasis, tener vidas sin violencia.

No obstante, los logros en materia normativa, política e institucional, basados en el artículo 4º de la Constitución de 1985, en los marcos internacionales de derechos humanos, y en la agenda de los Acuerdos de Paz, a la que contribuyeron de manera importante, en los últimos años la crisis política también ha afectado a las mujeres. Aunque lograron la aprobación de importantes leyes en los años siguientes a la firma de la paz – como la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, la Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra las Mujeres, por mencionar algunas - en la última legislatura se han planteado varias iniciativas de ley avaladas por partidos políticos que pretenden eliminar derechos ya ganados y, en el plano discursivo, reubicar a las mujeres como seres dependientes, subordinadas a la autoridad masculina y destinadas a la maternidad. Ha habido un claro despliegue de estrategias desde grupos fundamentalistas para limitar y negar el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

Las instituciones que ellas demandaron también han sido desdibujadas y cooptadas, de manera que no están cumpliendo el propósito para el que fueron creadas. Persisten altos índices de violencia de todo tipo contra las mujeres: sexual, laboral, económica, política, institucional, física, psicológica. Se abusa de las niñas y se pretende encasillarlas en roles de género que las limitan severamente. Al respecto, es emblemático el caso de 56 niñas que, bajo la protección estatal en el Hogar Seguro Virgen de la Asunción, fueron encerradas como medida de castigo. Al iniciarse un incendio en el lugar, no fueron atendidas sus súplicas, y 41 de ellas murieron calcinadas. Este caso ha tenido repercusión mundial y aún no se ha logrado una investigación seria que deduzca responsabilidades al más alto nivel.

Se reprime a las activistas por los derechos humanos. Las mujeres indíge-

nas, defensoras del territorio, son perseguidas y asesinadas, y esto en tiempos de paz y de democracia (UDEFEQUA, 2020).

En estos treinta años marcados por momentos de apertura, y por la continuidad de estructuras de poder que limitan el desarrollo de la ciudadanía, las mujeres lograron evidenciar la opresión, el racismo y la violencia, crear discursos propios, colocar problemáticas impensables para el conservadurismo imperante, tomar la palabra, participar en el ámbito político, hacer arte, organizarse y salir a las calles. En los últimos años se evidencia la fuerza de las jóvenes feministas, así como un activismo creciente a través del mundo virtual que ha generado poderosas alianzas más allá de las fronteras nacionales.

Esos logros no alcanzan a todas por igual, persisten barreras impuestas por la pobreza, la misoginia, el racismo, el urbanocentrismo, y otras condiciones, pero las mujeres han abierto caminos que es preciso continuar.

5. La diversidad sexual, entre la transgresión y el reconocimiento

La heteronormatividad como régimen social, político y económico también ha constituido la estructura del Estado guatemalteco, disciplina -mediante instituciones sociales y mecanismos, incluso políticos y jurídicos- a toda persona que sea disidente del complementario masculino-femenino.

La violencia contra la población LBGTIQ+ se ha dado a lo largo de la historia del país. Los registros del Archivo Histórico de la Policía Nacional (2018) evidencian la persecución, durante los años del conflicto armado interno, de más de un centenar de personas, principalmente homosexuales y lesbianas, según la investigación titulada La criminalización de la población LGBTI en los registros policiales 1960-1990. En algunos casos, el agravante de los delitos fue que la persona era homosexual y en otros, se consignaba la homosexualidad como delito, cuando en el país no existe legislación que lo reconozca como tal (Nacional, 2018).

El continuum de violencia reflejado en la discriminación, prejuicio, estigmatización y odio en contra de las disidencias sexo-genéricas llega a traducirse en asesinatos. El observatorio de muertes violentas de personas LBGTIQ+ de

la Red Nacional de la Diversidad Sexual y la Asociación LAMBDA registró que en el año 2020 se documentaron 19 muertes violentas de personas LBGTIQ+ entre el 1 de enero al 25 de noviembre de ese año. De acuerdo con el Observatorio Nacional de Derechos Humanos LBGTIQ+, de enero a septiembre 2021 han sido asesinadas 21 personas de la diversidad sexual. Además, fueron documentados 20 crímenes de odio.

La violencia institucional, discursiva, económica, sexual y política marca las vidas de las personas LBGTIQ+, y sus luchas están enfocadas en ser reconocidas, no discriminadas y no violentadas. Exigen al Estado la garantía de sus derechos, de acuerdo con instrumentos como los Principios de Yogyakarta, 2006, sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

Desde los años noventa, y con más fuerza en los últimos diez años, se observa la incursión en el espacio público de la población LBGTIQ+, organizada a partir de su demanda por el reconocimiento de identidades de género, orientaciones sexuales y disidencias que cuestionan el orden heteronormativo. Este

incluye valores, normas y creencias, basadas en la imposición de la heterosexualidad como la única expresión de sexualidad válida, que rechaza lo diferente, y genera prejuicios que llevan a invisibilizar, desconocer y violentar esas otras identidades, consideradas socialmente fuera de la norma e inaceptables (Barrios-Klée & Vargas, 2018).

Las primeras organizaciones por la defensa de los derechos de las personas de la diversidad sexual fueron creadas en la segunda mitad de los años noventa (OASIS, Lesbiradas, Fundación Marco Antonio) y hacia el 2005 se crean otras como CAS, LAMBDA, OTRANS, y algunas a nivel departamental como REDMUTRANS, Cuatro Guardianes, Vidas Paralelas. También RED-

NADS, Queer Poéticas, y las más recientes Visibles y LaFanzine, entre otras (Barrios-Klée & Vargas, 2018).

Un denominador común de este movimiento es que ubica en el debate público la resignificación de derechos cívico-políticos, para incluir a personas que reivindican identidades diversas, cuestionan la binaridad identitaria, así como el concepto tradicional de familia y su modelo único. Las personas LGBTIQ+ han logrado ampliar, sobre todo en la última década, los referentes teórico-conceptuales para incorporar categorías inéditas y, asimismo, posicionar su agenda política, que incluye la denuncia de la violencia heteronormativa, la demanda de respeto y el reclamo del ejercicio ciudadano desde el enfoque de derechos humanos.

6. Sin libre expresión, no hay democracia

En Guatemala se ha limitado sistemáticamente el ejercicio de la libertad de expresión, de emisión del pensamiento y de acceso a la información, derechos que constituyen uno de los pilares de la democracia. Por el contrario, la norma ha sido la represión de quienes piensan diferente y lo expresan, no se acepta el disenso, ni se promueve el debate. Como revela este testimonio recogido en el informe Memoria del Silencio: “El precio que se pagó no fue exclusivo del sector prensa, fue la mayoría de la población, Guatemala es un país silenciado, es un país incomunicado, no hemos tenido un acercamiento entre seres humanos porque el derecho a la comunicación nos ha sido vetado toda la vida” * (*Testimonio de un periodista presentado ante la Comisión del Esclarecimiento Histórico*) (CEH, 1999).

En ese sentido, uno de los logros en el marco de los regímenes civiles, desde la segunda mitad de los años ochenta, fue precisamente la apertura a la prensa, la diversificación de opiniones, el tomar la palabra, escribir con relativa libertad, y contribuir así a la construcción de ciudadanía. Esta apertura coincidió con el desarrollo de las tecnologías de comunicación –internet y redes sociales–, que dio lugar a nuevas formas de comunicación y al desarrollo de nuevos medios, tanto en el campo como en la ciudad.

Las radios comunitarias han jugado un papel central para la libertad de

expresión al reivindicar el uso de los idiomas mayas, así como para la organización en los diferentes territorios. En los últimos años se ha incrementado la criminalización, hostigamiento y persecución hacia éstas, particularmente contra personas líderes que ejercen la función de la locución. Cabe resaltar que uno de los compromisos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas es promover reformas a la ley de radiocomunicaciones para facilitar frecuencias para proyectos indígenas, que sin embargo no se han cumplido como lo constata el informe del Procurador de Derechos Humanos titulado Nota Conceptual sobre las radios comunitarias en el contexto de Guatemala (Humanos, 2020).

En el ámbito mediático emergieron otros sujetos comunicacionales: feministas, activistas, artivistas, pueblos indígenas, jóvenes, migrantes tomaron la palabra al desafiar las narrativas hegemónicas. En los años noventa, retornó del exilio la Agencia de Noticias CERIGUA (1983-2018), con un proyecto innovador de corresponsalías departamentales, y posicionó una agenda informativa que incluía a las mujeres, los pueblos, la población rural, y los sectores populares. En 1993 se creó Voces de Mujeres, programa radiofónico feminista; en 1998, La Cuerda, periódico impreso también feminista. En los últimos años se han creado radios en internet, como Radio Urbana y De Zurda, y se han

multiplicado los espacios para la expresión de jóvenes, y feministas. Asimismo, múltiples medios de pueblos indígenas que transmiten en idiomas mayas y se conectan no sólo a nivel local sino continental. Sin embargo, su alcance aún es limitado, deben competir con los medios ya establecidos, propiedad de empresas privadas y con la dinámica de las redes sociales (Monzón M. & García Arenas, 2018).

Desde mediados de los años 2000, con el auge de las redes sociales, el monopolio comunicacional, al menos para la clase media y media alta, se alteró con la irrupción de los medios digitales Nómada (2014-2020), y Plaza Pública (2011) que comparten el propósito de hacer un periodismo de investigación, más analítico y académico, pero con formatos accesibles a públicos amplios. Desde las iniciativas de comunicación alternativa también puede mencionarse a Prensa Comunitaria, el Centro de Medios Independientes, Ruda, la Agencia Ocote, Noticias FGER, Red de Comunicadoras Indígenas Jun Na'oj, y una de las más recientes GaZeta, que se proyectan desde plataformas digitales, y reivindican una postura política crítica vinculada con los movimientos sociales, y el posicionamiento de temas polémicos que los medios tradicionales no abordan.

El periodismo de investigación sigue siendo una expresión reducida en su impacto, debido a que persiste el analfabetismo real y funcional, pero también al hecho de que la lucha política sigue estando marcada por posturas poco argumentativas.

Una situación preocupante es que no ha cesado la represión contra quienes ejercen el periodismo y la comunicación. Entre el año 2000 y 2017, fueron asesinados 37 periodistas, y en los últimos dos años, según denuncia de Re-

porteros Sin Fronteras, el gobierno “ha adoptado una retórica muy agresiva hacia la prensa, sustentada en acusaciones falsas y ataques verbales, además de orquestar humillaciones públicas contra periodistas”. Una denuncia que reafirma la Asociación de Periodistas de Guatemala (APG) que registró 124 agresiones contra la prensa en los primeros 11 meses del gobierno encabezado por Alejandro Giammattei. Las agresiones incluyen “obstaculización a la fuente”, “intimidaciones y presiones”; amenazas y difamaciones, pero también “retención, agresión física, detención arbitraria, censura, ataque cibernético, agresión verbal y material, acoso judicial y acoso. Además, dos periodistas han sido asesinados” (DW, 2020).

Asimismo, se han registrado, en redes sociales y en internet, ataques en contra de medios de comunicación y periodistas, a través de perfiles falsos, blogs y supuestas páginas de noticias para denigrar, desacreditar y atacar sin fundamento a periodistas y comunicadores sociales.

En una coyuntura de retroceso a esquemas basados en la seguridad nacional, también se ha denunciado que el gobierno recurre a escuchas y seguimiento ilegal de personas a quienes consideran incómodas por sus ideas.

La comunicación ciudadana es uno de los rezagos de la democracia que aún no se logra superar, es un reto que los medios de comunicación masiva, que son actores políticos por sí mismos, estén atravesados por relaciones de poder y que su propiedad esté concentrada en manos privadas. Por otro lado, cabe señalar la inexistencia de medios de comunicación públicos que brinden espacios para la expresión ciudadana y que valoren la diversidad idiomática y la pluralidad de ideas.

7. Los desafíos en tiempos de fundamentalismos religiosos y políticos

Los retos para lograr avances en términos del desarrollo, la paz, los derechos humanos y la democracia en una sociedad de postguerra son cada vez mayores. A treinta y cinco años de los Acuerdos de Esquipulas y veinticinco de los Acuerdos de Paz, la sociedad guatemalteca se encuentra con un Estado débil e incapaz de resolver los problemas estructurales de la pobreza y la exclusión, y en contraste, fuerte para garantizar los intereses de las élites en sinergia con las empresas transnacionales que continúan actuando desde una lógica capitalista neoliberal.

En la coyuntura abierta en el 2015, con miles de personas en las calles que expresaron su indignación ante las evidencias de un esquema de privilegios que lleva siglos forjándose, las voces más críticas llegaron a plantear la necesidad de un cambio constitucional que permitiera establecer un nuevo pacto social y político, realmente democrático (Arrazola, 2016). Sin embargo, esas voces pronto fueron acalladas y se restableció el denominado *pacto de corruptos* que, a través de mecanismos como la cooptación de instituciones clave y la reinstalación de prácticas de corrupción que permean la dinámica política, vulneran y marcan una regresión en el proceso que se había avanzado, con el

aporte de la CICIG, de denuncia y desmantelamiento de estructuras paralelas de poder.

También es preciso destacar el papel del ejército, omnipresente en el ámbito público, a lo largo de más de un siglo, en sinergia cada vez más evidente con las élites económicas y políticas, y su papel en la cooptación del Estado para fines particulares. Los acontecimientos que han marcado el actuar de los gobiernos del 2019 a la fecha, dan cuenta de la influencia de la institución armada que pasó de tutelar la democracia desde la segunda mitad de los años ochenta, a jugar un papel clave en la reconfiguración autoritaria.

En ese proceso también ha adquirido un rol importante una ideología conservadora y fundamentalista, en términos religiosos y políticos que, en sintonía con tendencias mundiales y regionales, favorecen el ascenso público de personajes abiertamente elitistas, racistas, machistas y homófobos, contrarios a los principios de la democracia, pero que aprovechan los mecanismos formales de este sistema para tener acceso al poder político con fines espurios.

Con habilidad y recursos, quienes ejercen el poder político, económico,

mediático y discursivo han capitalizado la subjetividad religiosa, conservadora y escasamente crítica que prevalece en la sociedad. Se han concentrado en el ataque contra los avances de los derechos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+, generan discursos que en realidad funcionan como cortinas de humo que les han permitido dismantelar gradualmente lo construido en los últimos veinte años, en términos de institucionalidad, marcos normativos y políticos progresistas; consolidan, a la vez, esquemas de poder basados en un pensamiento autoritario, elitista y violento.

Esta situación expresa claramente la idea de que la construcción de la democracia no sigue una lógica lineal, gradual e irreversible. La dinámica de poderes da cuenta de tensiones, luchas y confrontaciones; es decir, de procesos políticos, de ahí la complejidad de la democracia como campo de disputa que, en sociedades como la guatemalteca, donde ésta es poco desarrollada, constituye terreno fértil para los procesos de des-democratización, entendidos como “la erosión gradual del tejido democrático de la política que potencialmente transforma la arquitectura institucional de regímenes democráticos en simulacros” (Arguedas, 2020). En la actualidad, los cambios de régimen son diferentes a los que se conocieron en el pasado, éstos no implican la suspensión de procedimientos formales de la democracia, pero sí conllevan importantes retrocesos en la garantía de derechos.

Esto lo afirma Wendy Brown quien, si bien realiza su análisis en el contexto de Estados Unidos, aporta reflexiones que explican la des-democratización a partir de la articulación del neoliberalismo y la repolitización del campo

religioso, lo que ayuda a comprender, en parte, el impacto de los fundamentalismos religiosos-económicos-políticos y sus efectos en las políticas públicas y la cotidianidad. Esta autora sostiene que al reducir la democracia a leyes e instituciones y el marco de derechos a la propiedad y el voto, se erosiona el ejercicio ciudadano. Paralelamente, al darse una repolitización del conservadurismo religioso, se genera un disciplinamiento de subjetividades y un terreno fecundo para las lógicas fundamentalistas y autoritarias (Arguedas, 2020).

En este escenario donde el neoliberalismo se reduce la función del Estado y sus políticas de proyección social, se articula con el conservadurismo, se profundizan las estructuras patriarcales que pretenden mantener el *statu quo* a través del mandato social que ubica a las mujeres como madre-esposas y cuidadoras, que promulga la complementariedad de lo femenino y lo masculino sin reconocer la diversidad sexual, y la defensa del modelo único heteronormado de familia.

En esta coyuntura, se asiste a la confluencia de un variado espectro de actores del ámbito religioso, económico y político con posicionamientos antidemocráticos que limitan el ejercicio y avance de los derechos humanos, particularmente de las mujeres, juventudes, pueblos originarios y disidencias sexogenéricas, a quienes invisibilizan, estigmatizan y/o desconocen como sujetos políticos.

Estos grupos tienden a autoidentificarse como “provida”, pero son reconocidos como agrupaciones antiderechos, es decir

conformados por personas que sustentan una oposición al reconocimiento, ejercicio, respeto, defensa de los derechos humanos. Se utiliza la religión

como argumento para vetar algunos avances de leyes relacionados con los derechos humanos de las mujeres, el reconocimiento de la pluralidad de familias, la sexualidad, la diversidad sexual, derechos colectivos de los pueblos indígenas. El punto central de la oposición son los derechos sexuales y reproductivos; es una visión fundamentalista y conservadora de la vida, del cuerpo (Galicia, Monzón, Cu, Carrera, & Liquez, 2021).

Su impacto en el ámbito público incluye la ocupación de cargos públicos, la generación de iniciativas de ley acorde a los procesos de des-democratización y antidemocratización antes mencionados, la cooptación de instituciones públicas y la generación de un marco político que defienda su imaginario de cómo debe ser la sociedad. Esta intervención intencionada evidencia la estrategia de ubicar su agenda a largo plazo, más allá de lo coyuntural, y una de las acciones es la aprobación de leyes con contenidos abiertamente regresivos en materia de derechos humanos, por ejemplo, la iniciativa 5272 “Ley para la protección de la Vida y la Familia”; la Política Pública de Protección a la Vida y la Institucionalidad de la Familia 2021-2032, ya aprobada; la Iniciativa 5915 “Ley de Libertad de Religión y Creencia de culto y de conciencia”; la Iniciativa de ley 59-40 “Ley para garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia contra los trastornos de la identidad de género” que en conjunto tienen el propósito de elevar a precepto legal la prohibición de la educación en sexualidad, la negación de derechos sexuales y reproductivos y de los derechos ya ganados para la población LGBTIQ+ (Barrios-Klée & Ramazzini, 2020).

La sociedad está en una encrucijada, entre la urgencia de transformaciones profundas, en el marco del sistema de democracia representativa, pero con instituciones que realmente funcionen y estén libres de corrupción; y un escenario donde se articulan poderes que incluyen a las élites de viejo cuño, los grupos emergentes vinculados al narcotráfico y el crimen organizado, funcionarios de alto nivel, líderes religiosos, empresarios y militares.

En los últimos tres años se vienen reforzando las líneas divisorias existentes en la sociedad, entre posturas progresistas, incluso radicales, y las fuerzas conservadoras que, como mecanismo de sobrevivencia, han cerrado filas y han optado por posturas recalcitrantes y fundamentalistas para mantener sus privilegios.

Los cambios que se avizoraban con el ascenso de los movimientos sociales en los años noventa y primera década del siglo veintiuno, no han sido sostenibles. En el caso de los pueblos indígenas, es nuevamente la criminalización y la represión directa, el mecanismo con el que pretenden doblegarlos. Se recurre a los discursos racistas y a los prejuicios coloniales para justificar tales acciones. En el caso de las mujeres organizadas, y de la población LGBTIQ+ se recurre al discurso religioso para descalificar sus luchas. Y a las voces críticas en los medios, se les censura y persigue.

Los retos son diversos, unos están relacionados con las capacidades analíticas y el posicionamiento político, más retóricos o radicales; con propuestas que implican sólo cambios formales, o desde una perspectiva más rupturista, que estos sean de fondo para sacudir la inercia actual. En el caso de Guatemala, es evidente que el discurso de la anticorrupción por sí solo es insuficiente para

atacar la raíz de los problemas sociales, ya que *la corrupción es un efecto más que una causa*.

El principal reto es que el presente y futuro inmediato de la sociedad guatemalteca, exigen posicionamientos cada vez más contundentes, el compromi-

so y alianzas cada vez más amplias, para resistir ante posturas conservadoras, que pretenden volver hacia atrás en la historia. ¿Acaso no han sido suficientes doscientos años de promesas incumplidas?

8. Bibliografía

- Arguedas, Gabriela. 2020. *Políticas antigénero en América Latina. Ideología de género, lo postsecular, el fundamentalismo neopentecostal y el neointegrismo católico: la vocación anti-democrática*. Costa Rica: Observatorio de Sexualidad y Política.
- Arrazola, Carlos. 2016, 14 de julio. En Guatemala hay que reformarlo todo, no sólo la Constitución. *Plaza Pública*, pág. s.d.
- ASIES. 2004. *Compendio de historia de Guatemala, 1944-2000*. Guatemala: ASIES/KAS/PNUD/SOROS.
- Barrios-Klée, Walda, & Ramazzini, Ana Lucía. 2020. *Entramado de poderes*. Guatemala: FLACSO-Guatemala/HIVOS.
- Barrios-Klée, Walda, & Vargas, Patricia. 2018. *Violencia ejercida contra las personas LGBTI: el caso de la ciudad de Guatemala*. Guatemala: FLACSO/USAID.
- Blanco, Ligia, & Zapata, Adrián. 2007. “La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en Guatemala.” En Dinora Azpuru, et al. *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*. (págs. 291-502). Guatemala: IDRC/F&G Editores.
- Cal, José Edgardo. 2000. “La iglesia de Guatemala ante la reforma liberal (1871-1878).” *Estudios*, 148-191.
- Calderón Rodríguez, José María. 2020. “La caída del muro de Berlín y sus consecuencias en América Latina”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 273-283.
- Cantón Delgado, Manuela. 1995. “Sobre la evolución histórica del protesantismo en Guatemala: de las primeras misiones a la nacionalización.” *Anuario de Estudios Americanos*, 145-159.
- CEH, C. d. 1999. *Guatemala, memoria del silencio*. Guatemala: UNOPS.
- CICIG. 2015. *El financiamiento de la política en Guatemala*. Guatemala: CICIG.
- CICIG/IDEA/ASIES. 2019. *Sistema político electoral*. Guatemala: CICIG.

- Coronado, Elsa. 2022, 24 de enero. “Una sentencia para todas las mujeres achí”. *Plaza Pública*, pág. s.d.
- DW. 2020, 30 de noviembre. “Más de 100 agresiones a la prensa en Gobierno de Alejandro Giammattei”. *DW servicio de noticias.*, pág. s.d.
- Fernández Cervantes, Juan Manuel. 2016, 12 de julio. “¿Arte robado? la batalla legal de las tejedoras mayas”. *Plaza Pública*, pág. s.d.
- Figueroa Ibarra, Carlos. 2012. *Violencia y rebelión en Motines de indios de Severo Martínez Peláez. Bajo el Volcán*, 29-56.
- Galicia, Patricia, Monzón, Ana Silvia, Cu, Maya, Carrera, Elizabeth, & Liquez, Pamela. 2021. *Guía para el Monitoreo Global de Medios. Capítulo Guatemala*. Guatemala: WACC.
- Gleijeses, Piero. 2005. *La esperanza rota: la revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954*. Guatemala: Editorial Universitaria.
- Guerra-Borges, Alfredo. 2004. *La revolución guatemalteca del 44, y sus genealogías*. Guatemala: FLACSO.
- Gutiérrez, Carmen María. 2019. “Los pueblos indígenas en las constituciones de Guatemala: su reconocimiento”. *Revista Auctoritas Prudentium* Guatemala: Universidad del Istmo.
- Gutiérrez, Edgar. 2016. “Guatemala fuera de control: La Cicig y la lucha contra la impunidad”. *Nueva Sociedad*, 81-95.
- Humanos, P. d. 2020. *Nota conceptual sobre las radios comunitarias. Una aproximación al contexto de Guatemala*. Guatemala: PDH.
- Jonas, Susan. 1981. *Guatemala: plan piloto para el continente*. San José, Costa Rica: EDUCA.
- Martínez, Denis, & Gómez, Laura. 2019. *Las reparaciones para víctimas del conflicto armado interno. Una promesa por cumplir*. Belfast: Queen’s University Belfast .
- Monzón M., Ana Silvia, & García Arenas, Linda. 2018. “Guatemala: El papel de los medios en el debate público”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 43-64.
- Muñoz, María del Carmen. 2006. *Historia institucional de Guatemala: la Real Audiencia 1543-1821*. Guatemala: Dirección General de Investigación/CEUR/USAC.
- Nacional, Archivo Histórico. 2018. *La criminalización de la población LGBTI en los registros policiales: 1960-1990*. Guatemala: AHPN.
- Peláez Almengor, Oscar. 2005. *Historia de Guatemala*. Guatemala: USAC/CEUR.

- Pollack, Aaron. 2008. *Levantamiento k'iche' en Totonicapán, 1820. Los lugares de las políticas subalternas.* . Guatemala: AVANCSO.
- Rauber, Isabel. 2003. *El dilema del sujeto.* Cuba: sd.
- Recinos Aquino, Ivonne. 2013. *De la patria del criollo a la nación de las élites.* Guatemala: FLACSO-sede Guatemala.
- REMHI. 1998. *Guatemala Nunca Más.* Guatemala: Iglesia Católica, Proyecto Recuperación de la Memoria Histórica.
- Rojas Aravena, Francisco. 1989. *El proceso de Esquipulas, el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos.* Caracas: GTRI-CLACSO.
- Segato, Rita Laura. 2016. *Peritaje antropológico de género. Sentencia caso Sepur Zarco. Sentencia [C-01076-2012-00021.Of. 2.](#)* Guatemala: s.d.e.
- Solís, Regina, & Milián, Briseida. 2021, 15 de febrero. *De ladinas y mestizas, en Plaza Pública.* s.d. Guatemala..
- Sor, Vilma. 2019. *Propuestas hacia un Estado plurinacional.* Guatemala: SERJUS.
- Sosa, Mario. 2016, 2 de septiembre. “De la propuesta del Estado plurinacional en Guatemala”. *Plaza Pública*, pág. sd.
- Taracena, Arturo. 2002. *Guatemala: del mestizaje a la ladinización 1524-1964.* Antigua Guatemala: CIRMA.
- UDEFEGUA. 2020. *Informe de situación de personas, comunidades y organizaciones defensoras de derechos humanos, 2019-2020.* . Guatemala: UDEFEGUA.
- UDEFEGUA. 2021. *Guatemala, una deuda sin saldar. Recomendaciones para una agenda pública que garantice el derecho a defender derechos.* Guatemala: UDEFEGUA.
- Velásquez Nimatuj, Irma Alicia. 2016. “¿Hasta donde la corrupción definió la participación de los pueblos indígenas en el 2015?”. *La fuerza de las plazas. Bitácora de la indignación ciudadana en 2015.* (págs. 201-235). Guatemala: FES.
- Watch, Impunity. 2020. *Caso de genocidio contra el pueblo Ixil durante la dictadura militar de Lucas García.* Guatemala: Impunity Watch.

Perfil de entrevistadas

María Eugenia Mijangos: Abogada. Magistrada titular del Tribunal Supremo Electoral (TSE) 2014-2020. Presidenta del TSE, 2018. Ha participado en diversas acciones desde organizaciones de mujeres como la propuesta de ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (Decreto 7-1999). Sus aportes han sido clave en las propuestas de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que promueven acciones afirmativas como cuotas de participación para las mujeres y la paridad en política.

Ana López Sales: Abogada maya mam integrante del bufete de mujeres Mayas Ch'umilkaj, de la Red de Abogadas Indígenas de Guatemala y de la Alianza de Mujeres y Mujeres Indígenas por el Acceso a la Justicia. Exdirectora Ejecutiva de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI).

Carmen López de Cáceres: Abogada. Fundadora de Convergencia Cívico Política de Mujeres (1994). Fungió como ViceMinistra de Trabajo (1994-1997) y Secretaria Ejecutiva de la Comisión de Seguridad y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia.

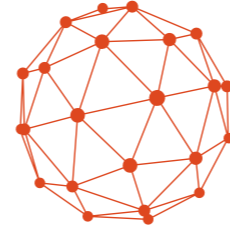
Georgina Navarro: Mtra. en Estudios de Género y Feminismo. Consultora en diversos organismos internacionales. Integrante del Foro Nacional de la

Mujer, instalado en 1997 con el propósito de dar seguimiento el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz con las mujeres.

Patricia Ardón: Cofundadora y Codirectora de JASS (Asociadas por lo Justo) Mesoamérica y es parte del Equipo de Liderazgo Global de JASS. Cuenta con más de 30 años de trabajo con movimientos populares y con defensoras del territorio de América Central.

Otilia Lux de Cotí: Política maya K'iché. Ministra de Cultura y Deportes (2000-2004). Exdiputada al Congreso de la República. Cofundadora de la Asociación Política de Mujeres Mayas Moloj (1997). Fue Directora Ejecutiva del Foro Internacional de Mujeres Indígenas y experta indígena del Foro Permanente de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas.

Elizabeth Moreno: Antropóloga. Ha investigado sobre el racismo y la discriminación, el extractivismo y sus efectos en los pueblos originarios y las mujeres indígenas. Forma parte del equipo de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO).



Poder, derechos humanos y democracia en Honduras.

1980-2021

Leticia Salomón & Jorge Amador

Introducción

El abordaje de los temas de democracia, derechos humanos y poder remite a la historia más reciente, en la cual se encuentran los elementos clave que permiten entender las dificultades, debilidades y limitaciones en la construcción de la democracia en el país o en la región. Remite también a la complejidad de la conflictividad, social y política, a la forma en que estas se procesan, manejan y superan; a la dinámica de los partidos políticos en un contexto de paz y democracia, y a la capacidad de recomposición y permanencia de viejos vicios autoritarios que obstaculizan la construcción de una cultura política democrática que se constituya como eje angular del proceso de construcción de la democracia en el país.

Para abordar el tema central se desarrollan tres temas centrales que se detallan a continuación: a) Construcción de la democracia, avances, limitaciones y amenazas, en el que se abordan aspectos como: el contexto de la transición; las dificultades y limitaciones de la construcción de la democracia; los avances en

el proceso antes del golpe de Estado de 2009; el colapso del golpe; las amenazas persistentes y la democracia en crisis. b) Un segundo tema tiene que ver con la vigencia de los derechos humanos y el uso del poder frente a los procesos de democratización, que incluyen las instituciones nacionales de derechos humanos, el sistema de partidos políticos y su inserción en un contexto de crisis, las reformas electorales y la influencia de Estados Unidos (EE. UU.) en la región y en el país. c) Los procesos de democratización y construcción de paz a 30 años de los acuerdos de paz, en el que se abordan temas como: la transición a la democracia y Esquipulas II; el golpe de Estado de 2009 y el retroceso de Esquipulas II; la reelección ilegal de Juan Orlando Hernández; el uso excesivo del poder y la conflictividad social. El artículo termina con siete conclusiones de visión prospectiva que formulan algunas inquietudes y esperanzas para retomar el camino perdido de construcción de la democracia, aprender del pasado y atisbar el futuro con mirada regional.

1. Construcción de la democracia. Avances, limitaciones y amenazas

1.1 El contexto de la transición

En los inicios de la década de los ochenta, luego de diecisiete años casi ininterrumpidos de gobiernos militares, se inició la transición a la democracia en Honduras en un agitado contexto de crisis centroamericana. Esta transición se produjo con los dos partidos tradicionales, Liberal y Nacional, poco preparados para retomar el juego democrático, acostumbrados a la presencia hegemónica de las fuerzas armadas, las cuales habían asumido un papel central ante la situación interna de El Salvador y Nicaragua.

De forma intempestiva y sin estar preparada, Honduras se vio envuelta en procesos electorales subsumidos en un contexto de represión militar; violación a los derechos humanos; impulso de la Doctrina de Seguridad Nacional con su secuela de detenidos/desaparecidos; un espacio político limitado por la dinámica de la guerra centroamericana; y una subordinación clara a la presencia hegemónica de las fuerzas armadas.

La década de los ochenta presentó una dualidad, una especie de mundos

paralelos en los que, de un lado, se transitaba a la democracia con el entusiasmo político partidario y, del otro, el país se involucraba directamente en la guerra centroamericana, en función de su posición estratégica y de su subordinación a los intereses de Estados Unidos en la región. De esta manera se expuso la fragilidad de la transición a la democracia, más allá de las elecciones que se constituían en la puerta de entrada a esta, pero nada más. El giro experimentado en la región centroamericana en la década de los años noventa, empezó por el triunfo de la Sra. Violeta Chamorro en Nicaragua y, posteriormente, con la firma de los tratados de paz en Guatemala y El Salvador, lo cual brindó un impulso reformista a la transición a la democracia en Honduras y dio inicio un proceso de cambios que introdujo nuevos aires de pluralismo, tolerancia y respeto a las diferencias, concretada en la disminución de la centralidad de las fuerzas armadas en el proceso democrático hondureño, la eliminación del fuero militar y del servicio militar obligatorio, la sustracción de la policía del ámbito castrense y la restitución de la supremacía civil sobre varias instituciones estatales controla-

das por militares, bajo la argumentación de razones de seguridad nacional, entre ellas: Migración, Marina Mercante, Telecomunicaciones (Hondutel), Instituto de Geografía e Historia y otras. En la década de los noventa se produjo un importante avance en el desarrollo institucional, se avanzó sustancialmente en la reafirmación de la supremacía civil sobre la conducción del Estado y se abrió la participación ciudadana en diversos espacios públicos.

La distensión provocada por el fin de la guerra fría en 1989 y el giro de la crisis centroamericana en los inicios de la década del noventa, introdujeron aires de libertad que permitieron un desarrollo más acelerado de los cambios que requería la transición a la democracia. Tampoco fue fácil ni tan rápido como se requería en esa coyuntura. El contexto bélico de la región y la incorporación de Honduras en un lamentable papel de gendarme de la crisis centroamericana impidieron la realización de una transición a la democracia con la velocidad esperada y los cambios urgentes que se requerían en el sistema político y también en el sistema de partidos.

1.2 Las dificultades de la construcción de la democracia

Más allá del contexto regional y mundial en que se produce la transición a la democracia en Honduras, existen tres factores clave que sirven para medir el avance en el proceso de construcción de la democracia: un primer factor es

el político, que definió las características y términos de la transición, si se consideran los intereses de las fuerzas políticas y sociales clave en ese momento, y se incluye a las fuerzas armadas que lograron blindar su futuro ampliando en la nueva Constitución sus funciones y misiones en tiempos de paz. Un segundo factor es el institucional que incluía la necesidad de crear, modificar y eliminar instituciones propias del pasado autoritario para proveer al país de una institucionalidad más coherente con las exigencias de la democracia. Un tercer factor se refiere a lo cultural, centrado en la necesidad de erradicar la cultura política autoritaria y sustituirla por una cultura política democrática que le diera estabilidad y consistencia a la democracia que pretendía construirse. De los tres factores se puede afirmar que el primero marcó el ritmo de la transición de forma más rápida, aunque no exenta de conflictos; el segundo lo hizo de forma un poco más lenta y con muchos tropiezos derivados de los intereses en juego, los cuales se resistían a modificar las circunstancias en que se manejaban; y el último, el más lento de todos, que impidió una resistencia más estructurada a los intentos de restaurar el pasado y de utilizar métodos antiguos para resolver conflictos actuales. Valores esenciales de la democracia como el pluralismo, la tolerancia y el respeto a la diversidad fueron difíciles de arraigar en un sistema político acostumbrado a los arreglos bajo la mesa, las concesiones a los poderes fácticos y la recurrencia a los militares para resolver los conflictos políticos o sociales.

1.3 Los avances en el proceso antes del golpe de Estado

Luego de la difícil transición, descrita anteriormente, y de la distensión del contexto mundial y regional de fines del siglo XX, algún grado de avance se experimentó durante el proceso de construcción de la democracia en Honduras. De forma general se pueden enumerar seis avances notables que se anularon con el golpe de Estado de 2009 contra el expresidente Manuel Zelaya Rosales, en ese entonces del Partido Liberal:

- a. Contención de la polarización ideológica heredada de la guerra fría.
- a. Creciente desmilitarización del Estado y de la sociedad.
- b. Fortalecimiento de una cultura electoral que producía certeza de que habría elecciones e incertidumbre acerca de quién las ganaría.
- c. Creciente participación ciudadana en el espacio público.
- d. Fortalecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos.
- e. Beligerancia de organismos defensores de los derechos humanos.

Los avances anteriores son la expresión del tránsito de un estado militarizado a una sociedad más abierta y un sistema político más consecuente con la democracia que se pretende construir. La superación de la militarización del estado y de la sociedad en Honduras, más allá de la ideologización de la crisis

centroamericana, dio paso a cambios importantes en cultura política y participación político electoral.

1.4 Las limitaciones en la construcción de la democracia

Es importante señalar que el proceso enfrentó varias limitaciones que impidieron una mayor y mejor construcción de la democracia en el período que se está considerando. Se pueden mencionar cuatro que fueron de mucho impacto:

- a. Poco avance en la democratización de los partidos políticos.
- b. Desdibujamiento ideológico de los partidos políticos y desarrollo de corrientes progresistas y conservadoras al interior de cada uno.
- c. Escaso avance en la construcción de una cultura política democrática.
- d. Frustración del proceso de modernización del Estado.

Las limitaciones señaladas anteriormente se enfatizan en los partidos políticos y en el Estado, donde impactan las acciones de aquellos. No solo no se democratizaron y siguieron manteniendo estructuras del pasado y métodos autoritarios, sino que descuidaron las características ideológicas que los volvían diferentes a los demás partidos; es más, al interior de cada uno de los partidos políticos que constituían el bipartidismo (Liberal y Nacional) se fueron perfi-

lando corrientes progresistas y corrientes conservadoras que provocaban coincidencias interpartidarias más que coincidencias intrapartidarias.

1.5 El colapso del golpe de Estado

Con el golpe de Estado de 2009, los avances señalados se estancaron y las limitaciones se intensificaron dando paso a una larga, compleja y multifacética crisis aún no resuelta, pese a los más de doce años transcurridos desde entonces. Da la impresión de que el país se fue hundiendo cada vez más, arrastró consigo a los partidos políticos, la seguridad jurídica y el sistema de justicia, provocó un sentimiento generalizado de indefensión en la ciudadanía la cual, de repente, vio cómo se cerraban todos los espacios y desaparecían todas las esperanzas. Esta sensación, que fue realmente una constatación, produjo un impresionante aumento del flujo migratorio hacia Estados Unidos y Europa para tratar de encontrar allá aquello que el país le negaba. Se evidenció un alineamiento generalizado de instancias clave con las arbitrariedades del poder y propio de un proyecto político autoritario, manipulador y excluyente que se alimentó de una corrupción galopante y sin límites, y de la intromisión de intereses del narcotráfico en las decisiones del Estado. El golpe de 2009, considerado atípico porque no implicó la supresión de los poderes estatales, ni la aparición de los militares como protagonistas principales -porque fue la unión de dos poderes del Estado para derrocar a un tercero, en este caso al poder Ejecutivo-, provocó un impacto nefasto en el proceso de construcción demo-

crática, impulsó una crisis múltiple y provocó la deformación del sistema de partidos, la manipulación del sistema electoral y el desencanto o fastidio de la ciudadanía con la democracia que se construía. Ocho elementos son fundamentales para entender el colapso provocado por el golpe de Estado y, sobre todo, para valorar en su justa medida la complejidad de la situación que vive el país en la actualidad, más de doce años después:

- a. Destrucción del Estado de derecho y aumento acelerado de la impunidad.
- b. Quiebre, en imagen, legitimidad y eficiencia, de todas las instituciones involucradas en el golpe.
- c. Alineamiento ideológico con los golpistas por parte de las cúpulas de las iglesias, en particular las evangélicas, y los medios de comunicación corporativos.
- d. Alineamiento represivo con los golpistas por parte de militares y policías.
- e. Alineamiento jurídico con los golpistas por parte de la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público.
- f. Creciente fragmentación y deslegitimación del Partido Liberal, protagonista de un golpe de Estado contra un presidente de su propio partido.
- g. Retroceso ideológico a la guerra fría y, con ello, a un anticomunismo primario y desfasado.
- h. Indefensión ciudadana ante los excesos y ausencias de la institucionalidad estatal.

1.6 Las amenazas persistentes

A partir del golpe de Estado, y a lo largo de doce años de gobiernos del Partido Nacional, dos de los cuales fueron presididos legal o ilegalmente por el mandatario Juan Orlando Hernández, la gobernabilidad democrática experimentó un serio retroceso y, además, los problemas derivados comenzaron a multiplicarse y profundizarse de forma alarmante. El problema se ubicó y sigue ubicándose en el sistema de partidos, tanto en el Partido Liberal, que no parece recuperarse de su colapso desde el golpe de Estado, como en el Partido Nacional, que se sumergió en un proceso de contaminación que terminó afectándolo y deteriorando su imagen ante la sociedad; su insistencia en manipular el Estado y asumirlo desde una visión patrimonial y manipulable hizo que se desarticulara el Estado de derecho, que se perfeccionara el reparto partidario de los órganos electorales y que sucumbieran a la tentación autoritaria de reprimir a los protestantes, criminalizarlos y negar su derecho a expresar su descontento con lo que le estaba ocurriendo al país. Ocho amenazas están ahí, al acecho de la democracia o a la espera de encontrar una oportunidad para su neutralización y superación:

- a. Politización partidaria de las instituciones del Estado.
- b. Fragilidad del Estado de derecho.
- c. Consolidación de una visión patrimonial del Estado vía corrupción.
- d. Politización partidaria de la política asistencial del Estado.

- e. Reparto partidario de los organismos electorales.
- f. Democracia incluyente vs. modelo económico excluyente.
- g. Persistencia de una cultura política autoritaria.
- h. Criminalización de la protesta social.

1.7 La democracia en crisis

Romero (2020) señala algunas características relevantes del Estado de Derecho, que son importantes para analizar la situación de Honduras en esta coyuntura:

- El deber supremo del Estado de Derecho es respetar, defender y promover los derechos humanos de cada persona, sin exclusiones ni preferencias de ningún tipo.
- Actúa sobre la base de reconocer la pluralidad de grupos políticos, respetando y fortaleciendo los mecanismos para la alternancia democrática en el ejercicio del poder.
- El poder de los funcionarios y empleados públicos es conferido por la ley.
- Todos los poderes del Estado, sus máximas autoridades, instituciones y órganos, así como los funcionarios y empleados de todas las jerarquías, están plenamente sometidos al imperio de la ley para ejercer sus atribuciones y cumplir sus funciones, de manera que la ley condicione y limite no solo las formas de ejercicio, sino los contenidos del poder.

- Los poderes del Estado son independientes, con funciones complementarias, que mantienen un equilibrio entre ellos a través de los mecanismos de pesos y contrapesos en sus atribuciones, evitando que uno de ellos sea hegemónico respecto a los demás.
- El poder se ejerce institucionalmente y no de manera personalizada. Son las instituciones jurídico-políticas, investidas de autoridad en su campo, quienes deben ejecutar el mandato que tienen, de manera eficaz, sin atender a ningún factor preferencial que los lleve a actuar al margen de la ley.
- Las instituciones y los funcionarios del Estado actúan con plena transparencia y rinden cuentas ante la ciudadanía sobre sus actuaciones. (p.4).

Si se revisan, una por una las características anteriores, se puede observar que no se aplican a la situación de Honduras en la actualidad. Desaparecieron la independencia de poderes, los pesos y contrapesos, la rendición de cuentas, los mecanismos de transparencia. No existe el imperio de la ley, al contrario, se produce un irrespeto generalizado, una amalgama de intereses y alineamiento de los tres poderes del Estado, lo que explica el porqué de la impunidad y de la velocidad con que se aprueban y modifican leyes y procedimientos para favorecer y proteger a los corruptos y a los que violan la Constitución de la República y sus leyes.

Esta deformación del Estado de derecho es lo que se encuentra en la base de la situación de crisis que enfrenta el país, a la cual se refiere el director del CEDOH, Víctor Meza, en el pronunciamiento del Centro de Documentación de Honduras (2020), cuando la caracteriza de la siguiente manera:

El país está viviendo lo que ya algunos denominan un “momento de confluencias”, es decir una situación en la que confluyen o podrían confluir diversas crisis que van desde la sanitaria, la económica y financiera, la ecológica, la de seguridad y, por supuesto, la que puede derivarse del actual proceso político-electoral. Cada una de estas crisis habrá de generar coyunturas peligrosas y situaciones difíciles, que demandarán un manejo habilidoso y democrático de la conflictividad social, política y electoral, especialmente (p. 1).

Por su parte el exfiscal general, Edmundo Orellana, se refiere en el pronunciamiento del Centro de Documentación de Honduras (2020), a las causas de la crisis que enfrenta el país en los siguientes términos:

No habría avanzado tanto la crisis institucional, financiera y de seguridad en el país si, en su momento, hubiesen actuado las instituciones obligadas a prevenir y a reprimir el saqueo de las instituciones estatales, y a perseguir el narcotráfico y el lavado de activos; en otras palabras, si el Tribunal Superior de Cuentas, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, el Ministerio Público y el Poder Judicial hubiesen actuado independientemente y apegadas estrictamente a la ley (p.15).

La cita anterior hace referencia a una situación que altera sustancialmente las reglas del juego democrático, referida al hecho de que el Congreso Nacional es el que nombra a los titulares de estas instancias, lo cual introduce un

elemento de manipulación partidaria al seleccionar cada partido -hasta ahora los dos tradicionales- a todos los que integrarán estas instancias, mismos que se convierten, casi automáticamente, en “sus” magistrados, “sus” comisionados y “sus” fiscales. De ahí que, desde el nombramiento de sus titulares, estas instituciones pierden la autonomía requerida y quedan al servicio de los intereses de su partido. La situación adquiere otro nivel de complejidad cuando es el propio presidente del poder Ejecutivo el que interviene directamente en el Congreso Nacional, a través de su propio partido y mediante métodos ilegales, para comprar la voluntad de los disponibles y asegurar que sean nombrados sus propios candidatos. Como dice el exfiscal General Orellana, la crisis se hubiera prevenido con la participación independiente de estas instancias en el cumplimiento de las funciones que le otorga la ley.

En la misma línea, el periodista Manuel Torres se refiere al debilitamiento institucional del Estado, en otro análisis del Centro de Documentación de Honduras (2021), de la siguiente manera:

La ruptura de la alternancia y la evidente concentración abusiva del poder produjeron, como era inevitable, un desequilibrio y debilitamiento en el tejido institucional del país y en su equilibrio interno. El presidencialismo se volvió el poder de poderes, construyendo una plataforma clientelar sin precedentes, debilitando el sistema de pesos y contrapesos penosamente construido durante la transición (p. 10).

Lo expresado anteriormente alude al hecho que la reelección presidencial

sigue siendo ilegal porque lo prohíbe expresamente la Constitución de la República, y la vigencia del período gubernamental sigue siendo de cuatro años. Por tal motivo, la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia continúa siendo un mandato constitucional y ahí precisamente se estipula que la instancia encargada de asegurarla son las fuerzas armadas, mismas que desviaron su atención del hecho en sí, a diferencia del golpe de Estado en que saltaron a proclamar que se estaba violentando la Constitución de la República.

1.8 Los resultados electorales de 2021

¿Una nueva oportunidad para la democracia?

El 28 de noviembre de 2021 se realizaron las elecciones generales para sustituir al poder Ejecutivo, Legislativo (a futuro el Judicial, desde el poder Legislativo) y las corporaciones municipales. Los resultados para la presidencia de la República, que dieron un triunfo inobjetable a la candidata del partido Libertad y Refundación (LIBRE), Xiomara Castro, la convirtieron en la primera mujer en la presidencia de la República, además de la candidata más votada en la historia electoral del país. Su triunfo, luego de doce años de gobierno del partido Nacional y a casi trece años del golpe de estado de 2009, que defenestró a su esposo Manuel Zelaya Rosales, se convirtió en una esperanza de revertir la estructura de corrupción e impunidad que sostuvo a los dos mandatos consecutivos del señor Juan Orlando Hernández (2014-2018 y 2018-2021). Su llega-

da al poder político acompañada de la alianza con el nuevo partido Salvador de Honduras (PSH) y el pequeño Partido Innovación y Unidad (PINU) comenzó con un conflicto político que amenaza convertirse en una crisis política de consecuencias inmediatas por la división interna de los diputados del partido LIBRE y la existencia de dos juntas directivas del Congreso Nacional, cada una de las cuales reclama la correspondiente legalidad y legitimidad.

Al margen de esta situación conflictiva que puso en evidencia las debilidades de la cultura política democrática, el irrespeto a la ley y a los procedimientos, la ausencia generalizada de identidad partidaria y los intereses personales, familiares y grupales en juego, sobresalen seis características importantes que pueden marcar la coyuntura política que se abre a través del entusiasmo colectivo y la esperanza de que pueda revertirse la difícil situación en la cual se encuentra el país:

- a. El Partido Nacional, que controló el Congreso Nacional durante doce años consecutivos se resiste a perder ese control y toma partido a favor de uno de los grupos de diputados de LIBRE, aporta el voto de sus 44 diputados y asegura, mediante las típicas negociaciones, una posición central en las decisiones legítimas clave como la futura elección en ese poder del estado, y en instancias fundamentales como la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Tribunal Superior de Cuentas, entre otras.
- b. Las decisiones a tomar en el seno del Congreso Nacional son fundamentales para hacer realidad las demandas ciudadanas que también fueron planteadas en el plan de gobierno de la hoy presidenta de la república,

como la eliminación de la Zonas Especiales de Desarrollo (ZEDES), la ley de secretos y el código penal “de la impunidad”; la eliminación del blindaje administrativo que favoreció a los diputados los diputados señalados por corrupción en el pasado inmediato; la aprobación de la ley de extradición para asegurar los procedimientos que conduzcan a la investigación y sanción de todos los involucrados, directa e indirectamente, con el narcotráfico. Las dificultades de lograr la mayoría parlamentaria por dificultades de negociaciones intra e inter partidarias puede complicar la respuesta legislativa.

- c. La lucha contra la corrupción, demanda ciudadana planteada con fuerza creciente en los últimos años, ha sido acogida en el plan de gobierno de la presidenta Xiomara y ha sido expresada en la idea de nombrar una comisión internacional con el apoyo de las Naciones Unidas, para que se encargue de asegurar el castigo contra los corruptos que han saqueado el país con total impunidad, la mayoría de los cuales pertenece al Partido Nacional que estuvo en el gobierno durante los últimos doce años. En este punto sigue siendo central el papel del Poder Legislativo, al cual le toca aprobar cualquier convenio internacional.
- d. Restaurar y fortalecer el Estado de Derecho es una acción urgente para garantizar la seguridad jurídica y la seguridad ciudadana en Honduras y eliminar la sensación de indefensión por parte de la ciudadanía. En este proceso, un punto central será la forma en que se constituya la futura Corte Suprema de Justicia, en la cual se debe evitar la politización partidaria de su

elección, como ha sido hasta ahora, forma que ha permitido, en el pasado, que los dos partidos tradicionales hablaran de “sus” magistrados. Dado que esta es una decisión que también se toma en el Congreso Nacional, falta por observar cómo se integrarán los partidos políticos mayoritarios en ese poder del estado, mismos que llegan a cuatro, y si se revisarán los procedimientos que aseguren la elección de los mejores candidatos para conformar un poder Judicial totalmente independiente y de gran calidad.

e. Dos reformas son fundamentales en este proceso de desestructuración del andamiaje de la corrupción e impunidad en el país y el avance democrático en la realización de futuras elecciones, en las que se eviten los vicios del pasado, como el clientelismo, la compra del voto y el fraude electoral. Se trata de la reforma penal y de la reforma electoral, en cuyo suceso es fun-

damental el papel del Congreso Nacional, tanto para asegurar las reformas que el país necesita como para sortear la resistencia de los interesados en continuar con estas prácticas del pasado.

f. Con todo y las dificultades que se visualizan en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se esperan acciones positivas en los avances anulados con el golpe de estado de 2009, en las amenazas a la democracia y en la situación de crisis múltiple que enfrenta el país, la cual debilita a la democracia, mismos argumentos que se expusieron al inicio de este capítulo. Esto se sustenta en la fuerza dinamizadora del poder Ejecutivo, encabezado por la presidenta Xiomara Castro que representa en la actualidad la esperanza de la ciudadanía por un cambio que lleva doce años de ser requerido. Un millón setecientos mil votos sustentan esa esperanza.

2. Vigencia de los derechos humanos y el uso del poder frente a los procesos de democratización

Uno de los sustentos de la democracia es el reconocimiento, aseguramiento y protección de los derechos humanos, sin embargo, en Centroamérica en general y en Honduras en particular, aún no se logra concretar a plenitud. La consolidación de la democracia en los países centroamericanos se ve limitada y obstaculizada por distintos hechos: a) las instituciones nacionales de derechos humanos y su desventaja ante el poder; b) los sistemas de partidos que no terminan de consolidarse y construir una cultura política democrática; c) la legislación electoral (códigos) alineada con los intereses particulares de los partidos políticos, lo cual margina los intereses generales de la sociedad; d) los intereses externos que intervienen en la región centroamericana y que la convierten en territorio en disputa; y e) la intensificación de la corrupción y narcotráfico que afectan la eficiencia y legitimidad de la democracia.

Como indica el Instituto Interamericano de Derechos Humanos –IIDH– (2017), los procesos de democratización deben permitir un tránsito hacia la consolidación democrática. Esta deberá tener características multinivel, tanto en la democratización en los partidos políticos como en los códigos electorales y en los actos públicos. Se inicia la necesaria mejoría de la calidad de la demo-

cracia ante la tercera ola de democratización de Huntington (1994). La calidad de la democracia deberá comprenderse como aquellos regímenes políticos que se acercan a un modelo ideal (el final del camino es la democracia, la democratización es el camino que se debe recorrer). La calidad de la democracia presenta tres características fundamentales de acuerdo con el IIDH (2017):

- a. La participación universal de las personas que lo integran;
- b. Libertades garantizadas por la plena vigencia de un estado de derecho;
- c. Los mandatarios responden a las expectativas y demandas de sus mandantes (p.87).

La democratización es un concepto de uso reciente; se comprende como el “proceso de ampliación y profundización de las condiciones, instituciones y procedimientos que hacen posible la plena vigencia de las libertades y derechos, así como la participación social, en un régimen político” (IIDH, 2017: 289).

En ese complejo y difícil camino hacia la democracia, la democratización es una transición desde los regímenes autoritarios que gobernaron Centroamérica desde la década de la guerra fría y los acuerdos de paz. La democratización

posee cuatro componentes básicos: a) los derechos, b) las libertades, c) las instituciones y, d) los comportamientos de las personas; es necesario analizar cada uno de ellos, para determinar si existe o no la reducción del abuso de poder y la violación reiterativa de los derechos humanos en la región.

2.1 Las instituciones nacionales de derechos humanos y su desventaja ante el poder

Las instituciones nacionales de derechos humanos, llamadas de distintas formas: Procuraduría en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y Comisionado Nacional en Honduras, Defensoría en Costa Rica, son per se instituciones garantes del reconocimiento y aseguramiento de los derechos humanos. En Centroamérica han sido, y siguen siendo, una necesidad y una garantía para el fortalecimiento democrático. A partir de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 o Declaración de Viena, las cuales dos años después dan sustento para lograr que las Naciones Unidas emitan el Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, los países centroamericanos constituyen durante estas décadas sus instituciones nacionales.

Sin embargo, el manual describe elementos requeridos para que estas instituciones funcionen eficazmente: a) independencia, b) jurisdicción definida, c) accesibilidad, d) cooperación, e) rendición de cuentas. En el caso hondureño el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) se contempla en el artículo 59 de la Constitución Política de 1982, a través del Decreto Ejecutivo 26 -92 del 8 de junio de 1992 y reformado por Decreto Ejecutivo 51 – 92 del 8 de septiembre del mismo año.

La independencia del CONADEH como defensor del pueblo siempre se ha visto cuestionada por el padrinazgo en la elección de su titular en el Congreso Nacional, en circunstancias descritas anteriormente, y las recomendaciones poco enérgicas que este hace al Estado de Honduras, mostradas en los informes anuales que la Constitución Política vigente obliga a esta institución a presentar al Congreso Nacional de la República¹. Para el golpe de Estado de 2009, el titular en ese entonces, Ramón Custodio López, alzó su voz en nombre del CONADEH y expresó ataques contra el presidente derrocado, Manuel Zelaya Rosales (2006-2009); esto provocó que la poca legitimidad de que gozaba la institución se derrumbara ante la población y parecía que el defensor del pueblo realmente defendía intereses de quienes propiciaron el golpe de estado. De esta manera la Comisión Interamericana de Derechos

1 Estas recomendaciones pueden encontrarse en los distintos informes anuales, publicados en el sitio web del CONADEH <https://www.conadeh.hn/4497-2/>

Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) establece en un informe especial, sobre el golpe de estado en Honduras, lo siguiente:

La Comisión tomó conocimiento del grave papel desempeñado por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Ramón Custodio López, quien, al negar la existencia del golpe de Estado, impidió que los habitantes de Honduras pudieran contar con un mecanismo independiente de protección a los derechos humanos. En efecto, el día que se materializó el golpe de Estado, emitió declaraciones internacionales a través de la cadena televisiva CNN, señalando que en Honduras no se había producido un golpe de Estado sino la separación del Presidente [sic.] por parte del Congreso Nacional “en aplicación de la legislación nacional”. Asimismo, participó en la conferencia de prensa de “toma de posesión” del señor Micheletti. El 1º de julio, dio a conocer su propuesta para legitimar el ejercicio de la soberanía nacional y ejercer el derecho de autodeterminación de los pueblos: someter a consideración del pueblo hondureño, mediante un plebiscito, la restitución de su cargo al “ciudadano” José Manuel Zelaya, mediante la simple pregunta de SI o NO. La página Web oficial de la institución tiene un anuncio en el que se señala que “el camino más viable para solucionar el problema es que Manuel Zelaya Rosales anuncie el retiro de su aspiración de retornar a la Presidencia”. El señor Custodio emitió la siguiente declaración: ... en Honduras se están respetando los derechos humanos... la única garantía suspendida es la de libre locomoción, [... celebró además que con esa medida restrictiva de los derechos fundamentales se haya logrado disminuir la cri-

iminalidad en el país,] ‘algo que nunca se logró en las tres administraciones anteriores. Para las defensoras y defensores de derechos humanos, la actitud del señor Custodio se tradujo en una situación de indefensión para las víctimas de violaciones de derechos humanos, quienes perdieron su confianza en la institución y sienten un profundo sentimiento de temor de acudir a sus oficinas¹⁸⁵. Esta situación se vería agravada en el caso de aquellas víctimas que residen en zonas del país que no cuentan con la presencia de oficinas de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. (Organización de los Estados Americanos, 2009: 42).

En 2011 la Alianza Global (GANHRI) descendió y acreditó al CONADEH con la categoría B “por su posicionamiento durante el golpe de estado de 2009” (Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, 2017: 20). En 2019 el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos recibió nuevamente su certificado de Clase A, otorgado por la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, su titular es reelecto apenas con los votos mínimos en el Congreso Nacional, destaca su filiación política con el partido de gobierno. El silencio del CONADEH en Honduras es evidente, al igual que sus tropiezos y la ilegitimidad de sus iniciativas.

En diciembre 22 de 2020 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) instó al Congreso Nacional a elegir al titular del CONADEH con los procesos establecidos, motivo por el cual la OACNUDH (2020) expone:

...el Congreso Nacional eligió la persona titular del CONADEH sin suficiente debate entre los congresistas, sin entrevistas públicas, sin participación de la sociedad civil y sin información previa sobre el proceso, en una sesión virtual nocturna. El proceso de audiencias públicas para la elección del nuevo titular del CONADEH se había suspendido en marzo a raíz del estado de emergencia generado por la pandemia COVID-19.

Sin duda alguna el golpe de estado contra Zelaya en 2009 es un hito en el retroceso de la vigencia de los derechos humanos en Honduras y la región; marca un antes y un después en el proceso de construcción democrática, lo cual aparece muy vinculado con el alineamiento de las fuerzas armadas de Honduras ante los grupos que patrocinaron el golpe de Estado; su incondicionalidad con los tres gobiernos posteriores del mismo partido, el Nacional; los empresarios ejercieron presión contra los partidos políticos para continuar con sus prebendas; el endurecimiento de las condiciones de vida; el énfasis presupuestario en gastos de defensa, lo cual minimizó la inversión en el desarrollo; y el estado endureció la respuesta a la protesta social y reclamo popular; todo ello ha influido en el aumento de la conflictividad en el país, de manera sostenida hasta 2021, año de las elecciones generales que propiciaron un cambio de figuras en los poderes ejecutivo, legislativo y gobiernos locales.

El penoso papel de las organizaciones que representan los pesos y contrapesos del poder en Honduras y que trascienden al CONADEH, es explicado por Mejía (2010) de la siguiente manera:

Con el golpe de Estado la situación de los derechos humanos se deterioró a niveles alarmantes y su violación generalizada y sistemática se enmarcó dentro de una política de Estado ejecutada de forma pública y manifiesta, en donde todas las instituciones clave del sector justicia como el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos han defendido el rompimiento del orden constitucional y han avalado las violaciones a los derechos humanos cometidas por militares, policías y paramilitares (p. 5).

En ese contexto de extrema vinculación/subordinación del poder Legislativo al poder Ejecutivo, y a pesar de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la OACNUDH, el Congreso Nacional de Honduras eligió a la actual titular del CONADEH bajo una sombra de misterio y negociaciones; la nueva Comisionada no sólo es afín al partido de gobierno, sino que arrastra el padrinazgo y la ilegitimidad de su nombramiento, un paso sombrío que protege a las esferas de poder y silencia el reclamo de la sociedad.

2.2 El sistema de partidos políticos en Honduras y su inserción en un contexto de crisis

En el escenario posgolpe de estado de 2009, Honduras había efectuado diez procesos electorales consecutivos desde el inicio de la transición democrática.

tica en 1980. Previo al golpe de estado de 2009, se contaba con un sistema de partidos compuesto por cinco organizaciones políticas, dos de las cuales conformaban el bipartidismo, mientras que los otros tres eran pequeños partidos de peso insignificante en los resultados electorales, pero a los cuales se les permitía obtener al menos un diputado. La movilización social que surgió tras el derrocamiento del presidente Zelaya, denominado La Resistencia Popular, la cual fue acompañada de la solicitud ante el órgano competente en materia electoral, Tribunal Supremo Electoral (TSE), tuvo como resultado la aprobación de un partido político: el Partido Libertad y Refundación en 2011. Este partido político ganó las elecciones generales celebradas en noviembre de 2021, cuando llevó como candidata presidencial a la esposa del expresidente Zelaya, Xiomara Castro Sarmiento, quien es la primera mujer en ser electa presidente en Honduras; el 27 de enero de 2022, esta tomó la promesa de Ley establecida en la Constitución Política de 1982.

Irónicamente, también el ex jefe del Estado Mayor Conjunto, quien derrocó al presidente Zelaya, Romeo Vásquez Velásquez, oficial retirado de las Fuerzas Armadas, presentó la solicitud de creación del partido político Alianza Patriótica Hondureña, el cual es notificado ese mismo año. Dicho partido ha participado en las elecciones generales de 2013 (0.20%), 2017 (0.2%) y 2021(0.2%), en ninguno de estos procesos obtuvo un porcentaje mayor a 0.20%.

También el presentador deportivo Salvador Nasralla incursionó en la política hondureña, al ser aprobado su Partido Anticorrupción, también en 2011, por el otrora Tribunal Supremo Electoral (TSE) el cual sustituyó desde 2004

al Tribunal Nacional de Elecciones, órgano electoral desde el retorno a la democracia. Un año más tarde, en 2012, se aprobó la creación del Partido Frente Amplio (FAPER), y surgió un sistema de partidos en proceso de redistribución y consolidación; se pasó de cinco a nueve partidos para las elecciones de 2013.

Sin embargo, continúa configurándose un nuevo sistema de partidos: en 2016 se aprobó el Partido Movimiento Solidario; en 2019 el Partido Salvador de Honduras y Partido Nueva Ruta, y en 2020 el Partido Liberación Democrática de Honduras y el Partido Todos Somos Honduras. Para las elecciones generales de 2021, se contempló la participación de catorce partidos políticos legalmente inscritos y tres candidaturas independientes.

Es importante recordar que el pluralismo se expresa, según IIDH/CAPEL (2017), “como un principio de organización de un régimen político democrático definido por la competencia entre grupos por el poder, la diversidad de centros de poder y un sistema de contrapesos” (p. 846); hasta el momento el poder pareciera disputarse solamente por dos partidos políticos: el Partido Nacional de Honduras, que desde el poder utiliza la administración pública en general y la política asistencial para sostenerse, y el Partido Libertad y Refundación, que ha logrado que distintas facciones de otros partidos (Liberal, Salvador de Honduras, PINU, y candidatos independientes) se sumen a este con el fin de asumir el control del gobierno, luego de tres períodos gobernados por el actual partido.

Realmente el sistema de partidos de Honduras no muestra pluralismo, porque no genera verdaderos pesos ni contrapesos, tal como se evidencia en el Congreso Nacional, donde las bancadas de los partidos emergentes se pliegan

a las decisiones de los partidos grandes. Tal situación se concreta en la recién aprobada Ley Electoral en 2021, de manera específica en su artículo 46, de las Juntas Receptoras de Votos que expone:

Las Juntas Receptoras de Votos en elecciones generales estarán integradas por 5 miembros propietarios con voz y voto, y sus respectivos suplentes, designados por los Partidos Políticos. La asignación de cada uno de los cargos de la Junta Receptora se determinará de la siguiente manera: un Presidente, un Secretario, un Escrutador, asignados de manera equitativa a los tres partidos políticos más votados en el nivel presidencial en la última elección primaria, en base a la propuesta de los mismos; y, dos (2) vocales nombrados por el Consejo Nacional Electoral (CNE) a propuesta de los demás partidos políticos en contienda, los cuales serán designados por rotación iniciando con los partidos de mayor antigüedad, en la totalidad de las Juntas Receptoras de Votos del país.

Esto limita que los demás partidos políticos, denominados emergentes, y aquellos con militancia reducida, no gocen de posibilidades de tener un representante propietario en los cargos de presidente, secretario y escrutador. Solamente los partidos Liberal, Nacional y Libertad y Refundación se repartieron estos cargos propietarios en las más de dieciocho mil juntas receptoras de votos que se instalaron en las elecciones generales de 2021. A posteriori, y de acuerdo con los resultados electorales, toca revisar y evaluar el derecho ganado por estos partidos a continuar o no dentro del sistema de partidos y, en función de ello mantener una cuota de poder político partidario.

De manera obligada, es necesario pensar críticamente si, a mayor inscripción de partidos políticos, existe mayor participación ciudadana, ya que, en los resultados de las elecciones generales de 2017, tres partidos políticos (Liberal, Nacional y la Alianza Libre –Salvador Nasralla) obtuvieron el 99.11% del total del electorado, y los restantes partidos en contienda (6 en total) se distribuyeron el restante 0.89%. Este es un punto clave que está deformando la idea de participación plural y diversa porque la proliferación de pequeños partidos pudiera estar relacionada directamente con la deformación de la idea de participación política y la posibilidad de convertirla en negocio al momento de manejar las credenciales en las mesas electorales, o de manejar sus votos en el Congreso Nacional.

2.3 Las reformas electorales, los cambios superficiales y el mantenimiento del statu quo

Con diversos nombres a lo largo de su historia -Tribunal Nacional de Elecciones en 1977, Tribunal Supremo Electoral en 2004 y Consejo Nacional Electoral y Tribunal de Justicia Electoral en 2021- se ha producido una evolución de órganos electorales que garantizan la alternancia en el poder, el pluralismo, la justicia y la consolidación de la democracia. Sin embargo, la clase política insiste en crear nuevas organizaciones, pero desprovistas de las facultades que les permita actuar con la autonomía requerida. Tres leyes electorales aprobadas y

continuamente reformadas que combinan aspectos regulatorios del sistema de partidos políticos y del código electoral, son un ejemplo de cambios superficiales que no afectan el funcionamiento tradicional de estos.

Un avance fue el cambio en la elección de diputados al Congreso Nacional en vigencia en 2005 cuando eran electos a través de la fórmula de marcas y cociente electoral, incluye su fotografía en la papeleta y deja atrás la práctica de marcar bajo la bandera representativa del partido político y elegir a una cantidad de candidatos, de quienes ni se conocían sus nombres, se eliminó con ello el voto en plancha, de dedo o en cascada.

Temas como la segunda vuelta o balotaje fueron obviados en las dos últimas leyes electorales; esta última podría ser la salida de la elección de gobiernos electos por mayoría simple, que a veces representan menos del 50% del padrón electoral, así como la elección de los diputados al Parlamento Centroamericano bajo la misma fórmula de los diputados del Congreso Nacional. Nuevamente se maquilla una ley a favor y en beneficio de los partidos políticos que disputan el poder y que negocian para manejar la administración del Estado. La creación del Tribunal de Justicia Electoral parecía ser un paso hacia la generación de confianza, pero a pocos días de las elecciones generales, este órgano no cuenta con la Ley que le permita actuar, y bajo la subsidiaridad, funciona con los códigos y leyes, tanto procesales como administrativos.

La independencia de estos órganos permitiría abordar la determinación de delitos electorales que se suscitan como prácticas observadas y comunes, como el clientelismo político y la compra y venta de votos. Los órganos electorales

y fiscalizadores son sometidos y reducidos a aquello que los partidos políticos considerados con gran militancia les permiten. Lo que en muchos países de la región latinoamericana es denominado el cuarto poder por su independencia, en Honduras se suscribe como espacios para designar militantes que protejan los intereses políticos partidarios.

2.4 La influencia de EE. UU. en la región y en el país

Forma parte de la política de EE. UU. la posibilidad de intervenir en asuntos electorales, lo cual se percibe como una clara injerencia en la soberanía y asuntos internos de un país (Telesur, 2019, [Criterio.hn](#), 2020, Peña, 2021). Se dice que el silencio es complicidad, como sucedió en 2009 con el golpe de estado perpetrado contra el presidente Zelaya y en 2017 cuando Heidi Fulton, encargada de negocios de la Embajada de EE. UU. en Honduras, señaló que los resultados electorales daban como ganador a Juan Orlando Hernández, aún en contra de lo recomendado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

De igual manera, la Embajada de EE. UU. en Honduras, mediante la red social Twitter, expresó que “La aprobación de la Ley Electoral será un paso importante para restaurar la credibilidad en el proceso electoral y las elecciones del 2021”, argumentó que era para restaurar la credibilidad cuando en 2017 la

encargada de negocios, junto al presidente del TSE, dio como ganador al presidente Hernández, rodeado de la sombra de una reelección ilegal y un proceso ilegítimo. Es tan fuerte la injerencia en las decisiones democráticas en Honduras que, después de la explosión social generada por el descontento de la reelección ilegal del presidente Hernández, la OEA, a través de su presidente Luis Almagro, pidió que se repitieran las elecciones en Honduras, y se retractó días después de que la encargada de negocios felicitara a Hernández por su triunfo electoral (Educación Radiofónica de Bolivia, 2017, Organización de Estados Americanos, 2017).

En pleno conflicto postelectoral, el presidente de EE. UU. Donald Trump reconoció a Juan Orlando Hernández como presidente electo en su segundo mandato, y generó un efecto dominó relativo al reconocimiento de los demás países dependientes de su hegemonía. Pero la injerencia estadounidense no es nueva en el país, Torres – Rivas (2010) expone al respecto:

En 1982 hubo en Honduras una guerrilla de 20 hombres, los «cinchoneros», que fueron fácilmente aniquilados, en menos de seis meses. No hubo guerra civil, [sic.] pero sí una absoluta complicidad con el Ejército norteamericano, con el salvadoreño y el guatemalteco, y con los mercenarios antisandinistas, que encontraron en este país refugio y ayuda. Un país con cinco ejércitos, diáfano ejemplo del negocio de la democratización a disgusto, de

cómo las Fuerzas Armadas aceptaron la propuesta norteamericana de jugar al antisandinismo y devolver el gobierno a los civiles (en 1980) a cambio de modernizar su armamento, adiestrar a sus tropas y aceptar varias bases militares estadounidenses en su territorio. Todo ello tal vez alimentado por ese sordo rencor que dejó la guerra Honduras-El Salvador, la llamada «guerra inútil». Hubo momentos, en 1984, en que se estacionaban tantos aviones de guerra en Honduras que el país fue calificado como el mayor portaaviones norteamericano (p. 58).

El manejo de la corrupción y los vínculos con el narcotráfico señalados en la Corte de Nueva York en Estados Unidos, es un ejemplo de cómo los intereses políticos de EE. UU. se anteponen a cualquier consideración ética frente a hechos que, en otros países, se utilizan para arremeter contra la legitimidad de los mandatarios involucrados en actividades similares. La sentencia a cadena perpetua del hermano del presidente Hernández por tráfico de drogas y la mención del presidente Hernández en varias declaraciones de narcotraficantes hondureños y centroamericanos extraditados hacia EE. UU. para ser enjuiciados, permiten deducir contradicciones de política exterior de ese país en el que pesan por igual, y con bastante independencia, el Departamento de Estado, el de Justicia y el de Defensa, lo que lleva a preguntarse ¿en algún momento el presidente Hernández será llamado a declarar en EE. UU.?

3. Procesos de democratización y construcción de paz a 30 años de los acuerdos de paz

Para analizar y determinar los avances de la democratización en Centroamérica, a partir de los acuerdos de paz, es necesario estudiar el origen de los conflictos armados en la región, las guerras civiles en tres de los cinco países -Guatemala, El Salvador y Nicaragua-, la mayoría de ellos acompañados por las fuerzas armadas de cada país, los grupos élite constituidos en el empresariado, el rechazo de los sistemas de partidos bipartidistas hacia un multipartidismo, el tránsito de la democracia representativa a la participativa, etc.

Quesada Quesada (2002) indica que el plan firmado el 7 de agosto de 1987 contiene 11 puntos básicos: a) la reconciliación nacional, b) exhortación al cese de las hostilidades, c) democratización, d) elecciones libres, e) cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales, f) no uso del territorio para agredir a otros estados, g) negociaciones en materia de seguridad, h) verificación, control y limitación de armamento; refugiados y desplazados, i) cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo humano, j) verificación y seguimiento internacional y, k) finalmente, un calendario de ejecución de compromisos.

Los avances y retrocesos en la transición a la democracia son temas con

vigencia desde la suscripción de los acuerdos de paz de Esquipulas. ¿La región se dirige hacia la democratización? Sin embargo, las acciones para el retorno de gobiernos autoritarios procedentes de partidos políticos tradicionales, ahora en un visible nexo con el empresariado y las fuerzas armadas y policiales, les permite mantener un *statu quo*, que deberá caer con la incorporación de la democratización en la institucionalidad en cada país.

De manera más reciente, existe un nuevo enemigo para la democratización y la paz: la creciente corrupción que se instala e institucionaliza cada vez más en las administraciones públicas centroamericanas, como una herramienta diferente a los tradicionales y efectivos golpes de estado que violentan los derechos humanos y la consolidación de la democracia. El descontento de la población ante la corrupción obliga la instalación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), pero la misma telaraña de actores coludidos: los partidos políticos tradicionales, el empresariado, las fuerzas armadas y policiales, y ahora algunos nuevos actores, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que se disfrazan de sociedad civil, pero

que manejan fondos estatales, obligan su salida, para continuar con pactos de impunidad.

Los excesos de los titulares de los poderes ejecutivos en la región restauran elementos autoritarios, desconocimiento de la división de poderes e incidencia de nuevas hegemonías regionales, forman parte de los nuevos riesgos a 30 años de los acuerdos de paz. Honduras ha vivido una dolorosa transición democrática, marcada por un control absoluto de las fuerzas armadas y constantes golpes de estado, la instalación de Juntas Militares de Gobierno y una dictadura desfasada en el siglo XX. Por tanto, “Esquipulas fue, en esencia, un respaldo a la transición política y un estímulo para fortalecer la naturaleza civil del aparato gubernamental frente a la tradicional hegemonía militar que había prevalecido en los últimos años” (Fundación Panamericana para el Desarrollo, CEDOH, 2019: 45).

3.1 La transición a la democracia y Esquipulas II

Al suscribirse Honduras a Esquipulas II, tenía diferencias históricas con los demás países centroamericanos, la consolidación de la II República en Costa Rica y las guerrillas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. El país era condicionado, como lo establece la Fundación Panamericana para el Desarrollo (2019), por tres factores:

- El protagonismo de los actores militares, potenciados por su rol en la crisis política y militar de Centroamérica.

- La debilidad institucional y política de los partidos tras 18 años de gobiernos militares, que les mantuvieron marginados y subordinados en el ejercicio del poder político.
- La vulnerabilidad de la transición en sí, influida por factores externos y escasamente asentada en la sociedad civil y política como un tema de la agenda nacional. La transición comenzó más bien como una concesión obligada de parte de los militares, forzados por presiones exógenas, y no como resultado de una conquista de nuevos espacios por parte de la clase política local (p. 47).

Según las palabras de Torres – Rivas (1991) Centroamérica, a excepción de Costa Rica, contaba con “democracias de fachadas” y es lo que Esquipulas II pretendía revertir o cambiar. Torres – Rivas (2009) también expone que la democracia en Centroamérica es una herencia del pasado, sobre todo de la postguerra. Señala que en la región se identifican tres situaciones diversas: la primera es la democracia burguesa o liberal en Costa Rica, que tiene como logro inmediato la abolición del ejército, la garantía de la honestidad electoral, la estabilidad social, la legitimidad y una democracia política.

La segunda es la democracia vigilada, instalada en Guatemala, El Salvador y Honduras, que corresponde a las transiciones de dictaduras militares a gobiernos civiles electos; sin embargo, los ejércitos de estos países son la única institución con presencia activa y nacional, y las constituciones, en especial la de Honduras, le atribuyen funciones constitucionales como la garantía de la alternancia en el poder, la custodia de los procesos electorarios, la defensa de la

soberanía y otros. Además de ello, se manifiesta una clase política débil, a merced de las fuerzas armadas y de sus generales, y un sector empresarial ambicioso y con intereses particulares.

La tercera democracia es la difícil, ella se perpetra en Nicaragua, con distintas fragmentaciones políticas, guerras civiles e intervenciones directas de los Estados Unidos. Expone que los nicaragüenses “heredan dos tradiciones anti-democráticas recientes, el sentido del orden de la dictadura somocista y el sentido del cambio de la revolución sandinista” (p. 27). Además de ello, la intervención e injerencia estadounidense tiene matices distintos a las suscitadas en Nicaragua, tal como se explica a continuación:

La posición central de Honduras la ha obligado a participar, quiera o no, prácticamente en todos los conflictos internacionales que se han dado en el istmo; además, la constante intervención de los vecinos más poderosos en sus asuntos internos, aunada al odio entre las facciones y la avaricia por el botín del poder por parte de los propios ciudadanos del país, han mantenido a la nación en un estado de desorden crónico hasta el presente. (...) El gobierno de Honduras siempre ha sido un despotismo militar en el que todas las ramas de la administración están bajo el control absoluto del presidente. La corrupción y el favoritismo son tan evidentes como en los países vecinos y los cargos públicos, ocupados exclusivamente por los amigos de los que ostentan el poder, quedan libres y se vuelven a asignar después del triunfo de cada revolución (Cal Montoya, 2009: 14).

No existe duda de que, desde la transición de esa democracia vigilada, el papel jugado en el golpe de Estado en 2009 y el activismo de las fuerzas armadas en misiones de seguridad pública, reflejan el poder que estas siguen ejerciendo en la esfera política en contubernio con una élite empresarial oligárquica que pretende manejar el estado de Honduras para su propio beneficio.

3.2 El golpe de Estado atípico a Manuel Zelaya en 2009 y el retroceso de Esquipulas II en la región centroamericana

El golpe de Estado de 2009 es atípico. Si bien reúne distintas causas, como la institucionalidad débil, cuerpos militares favorables al movimiento golpista, la nula o escasa capacidad de movilidad de las clases medias, la inestabilidad política, la nula sujeción a las reglas democráticas, el aislamiento del poder ejecutivo, el rezago en el desempeño socioeconómico y la insatisfacción ciudadana, como los grandes detonantes, en esta ocasión las fuerzas armadas no suprimieron a los demás poderes del Estado, ni tomaron el poder ejecutivo. Por primera vez se aliaron al Partido Liberal de Honduras para propiciar el golpe de Estado contra el presidente Zelaya, militante del mismo.

En palabras de Torres – Rivas, la herencia del pasado marcó este acto bochornoso y había pasado más de una década en la región que no se presenciaba uno de ellos. Las fuerzas armadas, una facción conservadora del partido Liberal,

la oligarquía empresarial y el silencio cómplice del Partido Nacional, con quien alternaban en un bipartidismo, fraguaron el primer golpe de estado posterior a la suscripción de Esquipulas II. La indignación de los hondureños no se hizo esperar y se fueron en contra del aparato opresor del estado y de aquellos golpistas que tomaron el poder en nombre de la democracia. No se cuantifican las muertes ya que todas las organizaciones de manera coludida protegieron a los asesinos, a pesar de que las misiones internacionales expusieron con precisión que:

El Estado hondureño es uno de los que más sentencias condenatorias ha recibido en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en todos los casos denunciados el común denominador ha sido la impunidad con la que han actuado los responsables intelectuales y materiales de las violaciones a los derechos humanos debido a la falta de una investigación seria y diligente por parte de las autoridades nacionales (Mejía, 2010: 4).

En palabras de Rojas – Bolaños (2010) el golpe de Estado en Honduras hizo retroceder a Centroamérica “30 años, pues desde la recuperación de la democracia tras los acuerdos de Esquipulas II la región no había sufrido episodios de este tipo” (p. 100), y en la misma línea de Torres – Rivas (1991, 2010) la democracia y la consolidación de esta en Centroamérica era una simple fachada, las estructuras del poder económico y político se mantenían intactas. Destaca que el golpe en Honduras no fue una anomalía, sino “un síntoma de problemas irresueltos” (p. 100).

El camino hacia la democratización en Centroamérica sigue siendo mi-

nado por los mismos problemas: poderes judiciales y órganos electorales inclinados al poder político y económico, ejércitos supuestamente subordinados al poder civil, que resguardan su cuota de poder y el verdadero control en la toma de decisiones nacionales, lo cual sigue siendo una amenaza para los acuerdos de paz. La desigualdad en la región es elevada, hay dos de los tres países más extremos del continente (Honduras y Nicaragua) en este sentido.

El golpe de estado de 2009 fue para mucha de la población un mal recuerdo de las décadas de 1960 y 1980, y para muchas generaciones un hecho impensable, se observó en muchos casos como un acto irreal y confuso que permitió al gobierno de facto, dirigido por el presidente del Congreso Nacional y exaspirante presidencial, Roberto Micheletti, a cometer delitos de lesa humanidad, por los cuales no ha tenido denuncia ni ha sido juzgado. Es evidente el uso excesivo de la fuerza por el gobierno de facto para contrarrestar el movimiento social en contra de ese espectro, el cual muchos de quienes lo vivieron querían olvidar.

Antes y durante las elecciones del 29 de noviembre, el gobierno de facto creó un clima de terror y de guerra psicológica mediante la militarización de la sociedad y la demostración del poderío policial militar dispuesto a acallar cualquier disidencia. En este marco, la policía y los militares ejecutaron decenas de allanamientos de casas y de sedes de organizaciones sociales, desarrollaron retenes en las carreteras, detuvieron ilegalmente a decenas de personas, realizaron hostigamientos y amenazas, y militarizaron comunidades enteras. En San Pedro Sula, la capital industrial del país, una marcha pacífica en la que participaban familias enteras fue salvajemente repri-

mida por la policía y el ejército, resultando decenas de heridos y detenidos, incluidos un periodista internacional y un observador de una misión internacional de derechos humanos (Mejía, 2010: 9).

A pesar de los múltiples informes de los organismos regionales de derechos humanos en los que recomiendan la sanción de los causantes de los asesinatos y desapariciones forzadas, como era una costumbre en la década de 1980, la diferencia es que en esta ocasión fue dirigida por civiles. Aún los familiares y muchas organizaciones de la sociedad civil esperan que se haga justicia, que sean juzgados y castigados a través de los organismos internacionales de justicia, además, de honrar la memoria de los mártires de esa lucha de resistencia.

3.3 La reelección ilegítima de Juan Orlando Hernández en 2017

La causa del derrocamiento del presidente Zelaya en 2009 fue argumentada bajo la intención de permanecer en el poder a través de la reelección que, constitucionalmente, es vetada en el caso del presidente y los designados presidenciales. El Partido Nacional que fue pieza clave en la planificación y negociación del golpe de Estado, guardó silencio, y unos años después, uno de sus dirigentes pensó en reelegirse aún en contra de la institucionalidad.

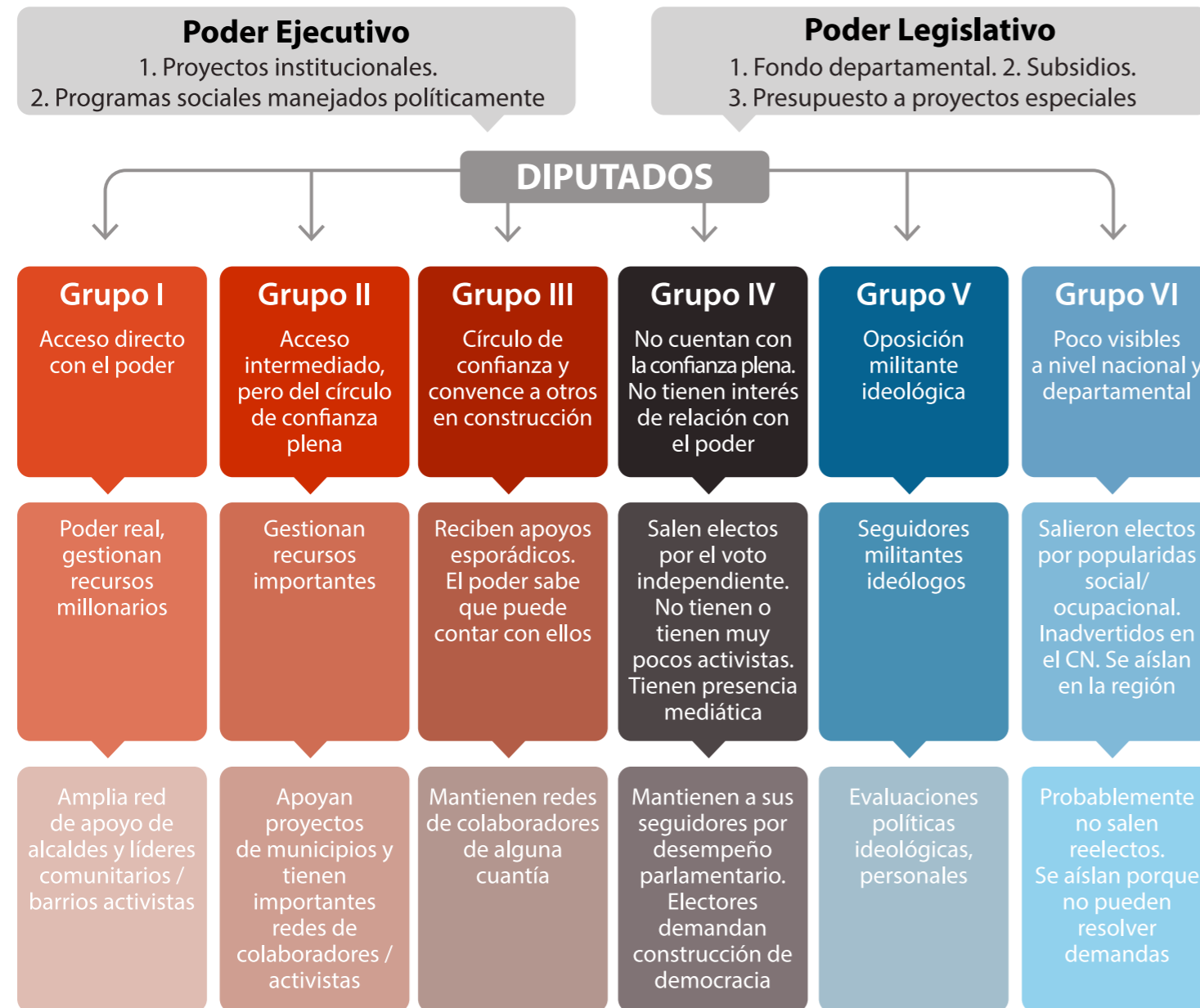
Es de esta forma que el presidente Hernández constituye redes de poder, todas concentradas en una sola persona: el presidente de la República. Castella-

nos (2020) argumenta que una de estas redes es la constituida en el Congreso Nacional, poder del Estado que podía establecer la ilegalidad de su inscripción como candidato a través de las facultades que la misma Constitución Política le otorga, como la interpretación de la Ley. En ese sentido se estableció una relación de dependencia y colaboración entre ambos poderes para que el presidente Hernández lograra su objetivo.

Castellanos (2020) organiza a los diputados en seis grupos, según su acercamiento al poder: el primer grupo de diputados es el que tiene acceso directo al poder y el sexto grupo posee poca visibilidad nacional y departamental, y menor acceso al poder. Para la reelección del presidente Hernández, el Congreso Nacional de la República jugó un papel fundamental al generar pánico y obediencia en los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, cuando en dos ocasiones se excedieron en sus atribuciones: la primera, con la destitución de cuatro de los cinco magistrados que integraban la Sala Constitucional un 12 de diciembre de 2012; y la segunda, la elección de la nueva Corte Suprema de Justicia, basada en corrupción y componendas políticas, al grado de que, por primera vez, no se instaló el 25 de enero de 2016 como indica la Constitución.

El presidente Hernández insistió en que uno de sus aliados, el actual presidente de la Corte Suprema de Justicia fuese electo en ese cargo. Para conseguir ese objetivo tuvieron que pasar seis intentos de elección durante tres semanas, donde cada candidato requería de 86 votos como mínimo. El presidente Hernández a través de su red de diputados logró que la integración fuera a su favor, ocho de ellos son militantes de su partido mientras que los siete restantes de afiliación liberal.

Figura 1. Relaciones de poder y colaboración poder ejecutivo y legislativo



Fuente: Castellanos (2020).

Esto permitió una solicitud del expresidente Rafael Leonardo Callejas a la Sala Constitucional en marzo de 2015, en la cual pidió la inaplicabilidad del artículo 239 de la Constitución de la República, que prohibía la reelección de las personas que habían ostentado el cargo de presidente de la República. La Sala Constitucional falló a favor de la solicitud, y le dio en bandeja de plata al expresidente Callejas la ocasión de participar nuevamente, aunque no lo hizo; quien aprovechó esta ventana de oportunidad -previamente planificada- fue el presidente Hernández, quien, controlando a su partido, fue candidato único de las dos corrientes mayoritarias que participaron en las elecciones primarias de 2017.

Esto, más que un tema de legalidad es un problema de legitimidad; con una mentalidad fría el presidente Hernández, calculó y realizó todas las maniobras que le permitieron inscribirse, participar y ganar la candidatura de su partido para las elecciones generales de 2017, pese a la prohibición constitucional. Ante esta situación la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresaron lo siguiente:

En sus observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Honduras del 2017, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, expresó su preocupación por el hecho de que, a pesar del límite del mandato presidencial establecido en la Constitución, el titular del cargo se presentó a la reelección. Entre sus recomendaciones, el Comité urgió a Honduras a “respetar el criterio de elegibilidad establecido en la Constitución, en particular el de la limitación del mandato presidencial.” Al respecto, la CIDH se suma al lla-

mado del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas de respetar las disposiciones aplicables contenidas en la Constitución (CIDH, 2019: 26).

El presidente Hernández en su afán de ganar la legitimidad perdida, y en alguna medida, el reconocimiento internacional en unas elecciones manchadas de dudas y fraude, remitió el 6 de septiembre de 2017, a través del secretario asesor de la Presidencia, Ebal Díaz, una iniciativa de ley para reglamentar la reelección presidencial en Honduras, la cual no tuvo el apoyo suficiente para ser aprobada. Además de ello, el 29 de junio de 2018, en una maniobra similar de total irrespeto a la ley y los procedimientos, fue reelecto el fiscal general de la República, Oscar Chinchilla; en su caso, la Ley le permitía reelegirse por un periodo más, pero él no fue postulado para el proceso, fue electo sin estar dentro de la nómina de candidatos.

Esto fue un arreglo del presidente Hernández, para que las instituciones que pudieran enjuiciarlo penalmente o promover un juicio político por traición a la patria, como lo tipifica la Constitución de la República, lo protegieran: el Congreso Nacional de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público.

3.4 El uso excesivo del poder, la militarización de tareas de seguridad ciudadana y la conflictividad social

En los períodos presidenciales del mandatario Juan Orlando Hernán-

dez, las fuerzas armadas han tenido el auge que esperaron después del golpe del 2009. La asignación temporal de funciones de seguridad ciudadana escudada en una ola incontrolable de violencia en el país permitió la militarización de la seguridad, al grado que creó la policía militar del orden público (PMOP) que en varios intentos remitió al Congreso Nacional, sin resultados positivos, para que se elevara a rango constitucional, permitió que una rama de las Fuerzas Armadas tuviera de manera permanente funciones de seguridad ciudadana exclusivas de la policía nacional.

En su segundo periodo de gobierno (2018-2021) el equilibrio de las fuerzas políticas en el Congreso Nacional no le permitió llevar a feliz término su intención; utilizó los medios de comunicación a través de una cadena nacional de radio y televisión para avisar que un grupo de diputados no votaron a favor de elevar a rango constitucional la recién creada policía militar y que esto perjudicaba a la población que vivía amenazada por la creciente ola de violencia, la extorsión, la mutación de las maras y el narcotráfico.

A pesar de ello, el presidente Hernández siguió manteniendo a la policía militar con funciones policiales, amparado en que la Constitución habla de que las Fuerzas Armadas pueden “cooperar” en múltiples funciones, entre ellas las de seguridad, además de crear fuerzas especiales dentro de las fuerzas armadas, lo cual debilitó a la policía nacional, y argumentó que la corrupción en esta última era incontrolable y que no confiaba en su actuar. No era la primera vez que el presidente Hernández se excedía en sus funciones y atribuciones constitucionales; en el estallido social por el descontento en las elecciones del 2017,

en las que se reeligió pese a las denuncias de fraude electoral, después de un apagón nacional y la caída del sistema de cómputo por unas horas, cuando el candidato de la Alianza Libre – PINU, Salvador Nasralla, llevaba ventaja de 5% y después del restablecimiento del sistema el candidato Hernández llevaba una ventaja de 5000 votos revirtiendo el primer resultado.

Un segmento de la población se sintió burlado en las elecciones de 2017, lo que provocó un nuevo descontento, muy similar al producido por la destitución de Zelaya en 2009, en el cual el presidente Hernández tuvo como recurso autoritario oprimir al pueblo en rebelión mediante, nuevamente, la fuerza excesiva:

Este contexto resultó en un clima de inestabilidad que distintos sectores definieron como crisis política poselectoral. Así, según la información recibida, a partir del 29 de noviembre de 2017 se generaron una serie de protestas y actos de violencia en los que intervinieron la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, con la justificación de mantener el orden público. Ante dicha situación, el presidente de la República estableció un régimen de suspensión

de garantías por un periodo de 10 días y otro posterior de 6 días, situación que fue objeto de pronunciamientos públicos por parte de la CIDH y OAC-NUDH. La CIDH indicó que “[l]as protestas callejeras y los disturbios no constituyen una situación excepcional que justifique per se la suspensión de derechos fundamentales [...] Por el contrario, en momentos críticos para la vigencia de la democracia, el debate público robusto y las manifestaciones políticas deben tener la máxima protección posible” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019: 27).

La misma Constitución Política establece los únicos momentos en que pueden ser suspendidas las garantías, y esa no es una de ellas². No solo era la represión de las protestas ciudadanas, sino que, nuevamente, como en 2009, se produjeron asesinatos y desapariciones forzadas, saqueos y violaciones, en esta ocasión con observadores internacionales que presenciaron estos actos desmedidos; se hicieron recomendaciones, ya que esos actos fueron realizados por los

2 La Constitución Política de 1982, aún vigente, en su artículo 187, establece “El ejercicio de los derechos establecidos en los Artículo 69, 71, 72, 78, 81, 84, 93, 99 y 103, podrán suspenderse en caso de invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz, de epidemia o de cualquier otra calamidad general, por el Presidente [sic.] de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros [sic.], por medio de un Decreto que contendrá:

1. Los motivos que lo justifiquen;
2. La garantía o garantías que se restrinjan;
3. El territorio que afectará la restricción; y,

mismos órganos que deben proteger a la población -las Fuerzas Armadas con funciones de seguridad ciudadana y la policía nacional- quienes ejecutaron dichas acciones.

...la CIDH recibió con preocupación información respecto del involucramiento de agentes militares en asesinatos, ejecuciones, secuestros y detenciones arbitrarias en contra de civiles, el desplazamiento forzado de personas y otros vejámenes, situación a la que dará seguimiento. La Comisión observa que algunos militares hondureños han sido juzgados y condenados por vio-

laciones a los derechos humanos, incluso asesinatos, en al menos diez casos... (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019: 40).

Para continuar con la militarización de la seguridad, el excesivo uso de la fuerza y controlar el descontento social, el nuevo código penal aprobado por el Congreso Nacional y manejado por el presidente Hernández, sanciona con años de cárcel la protesta ciudadana³, mientras que son reducidas las penas de delitos de corrupción y tráfico de influencias⁴. Esto no hace más que incrementar la impunidad en Honduras.

2 4. El tiempo que durará ésta. Además, se convocará en el mismo decreto al Congreso Nacional para que dentro del plazo de (30) treinta días, conozca de dicho decreto y lo ratifique, modifique o impruebe. En caso de que estuviere reunido, conocerá inmediatamente del decreto.

La restricción de garantías no podrá exceder de un plazo de (45) cuarenta y cinco días por cada vez que se decrete.

Si antes de que venza el plazo señalado para la restricción, hubieren desaparecido las causas que motivaron el decreto, se hará cesar en sus efectos, y en este caso todo ciudadano tiene el derecho para instar su revisión. Vencido el plazo de (45) cuarenta y cinco días, automáticamente quedan restablecidas las garantías, salvo que se hubiere dictado nuevo decreto de restricción. La restricción de garantías decretada, en modo alguno afectará el funcionamiento de los organismos del Estado, cuyos miembros gozarán siempre de las inmunidades y prerrogativas que les conceda la ley”.

3 La protesta ciudadana se cataloga como usurpación en el capítulo VIII del código penal vigente, impone una pena de prisión de 2 a 4 años, sin perjuicio de la imposición de las penas que corresponden por la violencia ejercida, tipificado en el artículo 378, aspecto que será definido por las instancias nacionales.

4 El Código Penal vigente en su capítulo V, sobre tráfico de influencias argumenta que el funcionario público sentenciado por este delito será de 2 a 5 años su pena de prisión, artículo 490.

3.5 ¿Sin guerra y sin paz? El estallido de la conflictividad en Honduras después de 2009

Honduras, a diferencia de los demás países de la región, no tuvo conflictos armados. La historia era la reiterada instalación de gobiernos militares y de manera frecuente los golpes de estado. Podría decirse que en Honduras no hubo guerra, pero sí, como lo manifiestan Rojas – Bolaños y Torres – Rivas, existe una conflictividad social oculta que, de manera silenciosa, se incrementa progresivamente. El gobierno ha perdido el control de la seguridad, ya que el territorio es utilizado al antojo de los narcotraficantes, los cuales no solo utilizan el mismo como tránsito, sino que también usan para el almacenamiento, procesamiento y envío de droga desde el país.

Ante este hecho se plantea que en Honduras existe una crisis estructural que se incrementa por distintos factores planteados:

La Comisión considera que la situación poselectoral en Honduras fue el resultado de una crisis estructural que permea la escena política, social y económica del país desde hace años. La violencia en el marco poselectoral refleja el recrudecimiento de una crisis política y de falta de confianza en las instituciones públicas en Honduras. Frente a una crisis que permanece latente y que se traduce en reiteradas manifestaciones en el país, el Estado está obligado a resolver las causas que conllevaron al conflicto poselectoral, incluida la inaplicabilidad del artículo 374 de la Constitución, así como las reformas electorales que correspondan a la luz de las observaciones y recomendaciones

emitidas por órganos internacionales competentes. Asimismo, debe implementar medidas y acciones que efectivamente brinden justicia y reparación a las víctimas, transparencia, rendición de cuentas, así como medidas que garanticen la no repetición de hechos similares de violencia y represión (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019: 36).

La situación en Honduras con el fortalecimiento de los poderes fácticos -legales e ilegales- y su aparición en el plano político, genera mayor conflictividad, ya que muchos candidatos en los recientes procesos electorales y en los distintos niveles electivos han manifestado que desconocen el origen de los fondos donados para sus campañas, pero en muchos casos han sido personas ligadas al narcotráfico, extraditados y sentenciados en EE. UU. por ese delito, quienes han declarado esa situación. Los órganos fiscalizadores de los partidos políticos y sus candidatos no tienen las atribuciones legales, y tampoco la voluntad política, para investigar el origen de los fondos usados en las campañas, sino que se reducen a la comprobación de buena fe y la auditoría de gastos post campaña.

Aun de esta manera, el mismo Congreso Nacional emitió un decreto que libra de responsabilidad a los diputados, los cuales en su afán de reelección no presentaron a tiempo y en forma lo dispuesto por la ley para no ser inhabilitados en un pacto de impunidad, ya que fue aprobado por distintas fuerzas políticas. La conflictividad social también es alimentada por la mutación de las maras y pandillas, dedicadas en sus inicios a la delincuencia común, pero ahora que los carteles del narcotráfico se han apoderado de las distintas regiones del país, estas han sido contratadas por los narcotraficantes para limpiar y cuidar territorios.

Las modalidades han variado, la extorsión, el secuestro exprés y otros son las formas más comunes que grupos delictivos utilizan para violentar a la población. Sumado al desempleo ocasionado por reformas a los códigos del trabajo y la aprobación del empleo por hora, la crisis causada por el pésimo manejo de la pandemia del COVID-19, los actos de corrupción de los hospitales móviles que permitieron la muerte de muchos hondureños a falta de un respirador y atención médica, y la poca oportunidad de generación de nuevos empleos, hacen que la población migre de manera irregular.

En este periodo del presidente Hernández empezaron a salir del país masivas caravanas de personas organizadas, a través de redes sociales, que decidieron migrar de manera irregular hacia EEUU; en el peor de los casos la migración incluyó niños, niñas y adolescentes no acompañados, ya que en muchos casos vivían en niveles de pobreza extrema y buscaban el sustento propio y de su familia, o bien decidían no integrar los grupos delictivos que controlaban la región donde habitaban; mismos que, de manera amenazante, les indicaban que si no se integraban serían asesinados ellos y sus familiares.

Son tan impactantes las masivas caravanas de migrantes que el mismo presidente Donald Trump obligó a los presidentes de Guatemala, El Salvador y Honduras a suscribir convenios de tercer país seguro, con el fin de controlar la masiva migración irregular, además de reformas migratorias donde dejaban de favorecer a los centroamericanos que pedían asilo en territorio estadounidense.

Honduras sin guerra y sin paz tiene un difícil camino por recorrer; la instalación de un proceso de democratización real, el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos plural, reglas claras en las leyes electorales, la definición de políticas públicas que permitan reducir la desigualdad social y potencien el desarrollo económico y social, el fortalecimiento del estado de derecho, el control de la corrupción, la revisión de las funciones constitucionales de las Fuerzas Armadas y la policía nacional, así como la búsqueda de la legitimidad política de los gobernantes en justas electorales transparentes, son algunos de los retos que la población hondureña tiene que perseguir en el marco del bicentenario de la independencia.

4. Conclusiones

- **Centroamérica, excepto Costa Rica sigue manteniendo democracias vigiladas y/o de fachada**

La consolidación de la democracia en los países de la región, en particular en Honduras, sigue siendo una utopía; el retroceso que tuvo la región posterior al golpe de estado perpetrado en Honduras deja al desnudo la debilidad institucional, la limitada garantía de los derechos humanos, la volatilidad de los sistemas de partidos políticos, la influencia de las fuerzas militares y élites económicas sobre la clase política; todos ellos son algunos elementos de los muchos que violentan los derechos humanos de la población y aumentan la desigualdad social.

- **El pluralismo político sigue siendo una aspiración, existe una red de acuerdos para cogobernar**

La creación de nuevos partidos en la región corresponde a intereses de grupos de poder que requieren cuotas en la instalación de los gobiernos; en el caso de Honduras existen redes de aliados en el Congreso Nacional para la elección de titulares de organizaciones clave para el control total del poder, como la Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Procuraduría General de la Re-

pública, Tribunal Superior de Cuentas, Consejo Nacional Electoral, Tribunal de Justicia Electoral y Comisionado Nacional de Derechos Humanos; actualmente todas están subordinadas a los intereses de sus partidos y de las cúpulas que controlan los poderes del Estado, en particular el Ejecutivo y el Legislativo.

- **Los procesos democratizadores por los que transita la región desde Esquipulas II, se ven marcados por gobiernos débiles y por una injerencia externa fuerte**

Estados Unidos sigue aplicando elementos de la Doctrina Monroe a su conveniencia; el temor de perder el control sobre la región es latente y su injerencia notoria. Sin embargo, esto no ha mitigado la desigualdad social en los países de la región, más allá del triángulo norte que tiende a desdibujarse por la dinámica política y social, y tiende a unificar características contrarias a la democracia que se pensaba consolidar.

- **La debilidad de los procesos democratizadores y la democracia permiten que grupos fácticos ilegales también disputen espacios de poder, junto a las fuerzas militares y las élites económicas**

En el caso hondureño la mutación de las maras que generaron violencia y delincuencia común durante décadas, se encuentra ahora en relación creciente con los carteles del narcotráfico y la lucha del territorio para la distribución, venta y tránsito de la droga. El financiamiento de campañas políticas con recursos del narcotráfico es cada vez más frecuente y la clase política, a través de reformas legales y procedimentales, han reducido los campos de acción de los órganos fiscalizadores y permiten que el origen de los fondos sea legitimado.

- **El proceso de construcción democrática en Honduras ha sido bastante complejo y nunca terminó de consolidarse**

La conjunción de muchos factores en un contexto de crisis centroamericana que condicionaba los procesos internos, unida al papel central de las fuerzas armadas como árbitro o como cómplice, a la lentitud de los partidos políticos para asumir el protagonismo que les concede la democracia y a la incapacidad partidaria para procesar y resolver los conflictos políticos, actuaron como limitantes y frenos de un proceso de construcción democrática cuyo desarrollo, aunque lento, sentaba las bases de una sociedad más abierta y plural, y de un Estado de derecho que garantizara los derechos de mayorías y minorías.

- **El golpe de Estado de 2009 neutralizó los avances democráticos y dio lugar a una situación de deformación y contaminación que tiene inserta a la democracia y al país en una situación de crisis múltiple**

Doce años después del golpe de Estado, los sistemas político, partidario y electoral, no sólo no han podido recuperarse, sino que han entrado a un proceso contaminado por el irrespeto a la ley y a los procedimientos; la impunidad ante la corrupción; la expansión del narcotráfico; la inseguridad jurídica, la indefensión ciudadana, la manipulación de la población votante a través de la partidización de la política asistencial del Estado o de la compra de votos en sus distintas variantes.

- **El nivel de contaminación y deformación del sistema de partidos y del mismo aparato institucional del Estado es tan grande que no pueden auto regularse ni auto reformarse por sí mismos**

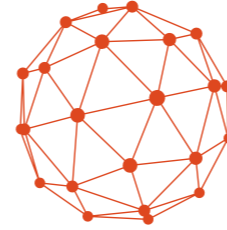
Esto significa que todo impulso reformista interno encaminado a retomar la ruta de la construcción de la democracia debe estar acompañado de iniciativas regionales fuertes y coherentes que lo estimulen y sirva de apoyo para un avance cualitativo mayor. Esfuerzos regionales como los de Esquipulas que favorecieron el tránsito de gobiernos militares a gobiernos civiles, podrían jugar un papel central en la recuperación y fortalecimiento del Estado de derecho, el sistema de partidos y el sistema electoral, piezas clave para retomar impulso hacia la construcción de la democracia.

8. Bibliografía

- Cal Montoya, José Eduardo. 2009. *Estado y élites en la Historia de Honduras: reflexiones sobre su situación actual (1980 - 2009)*. Tegucigalpa: IUDPAS.
- Castellanos, Julieta. 2020. *Honduras: persistencia y cambios en la cultura política 1980 - 2020*. Tegucigalpa: Talleres Comunica.
- Castellanos, Julieta, y Romero Ballivián, Salvador. 2019. *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*. Tegucigalpa: Comunica.
- Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). 2020. *¿A dónde va Honduras? Tendencias y perspectivas en un contexto de crisis*. Tegucigalpa: CEDOH.
- Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). 2021. *Clientelismo electoral y compra de votos. Elecciones primarias e internas de Honduras, marzo 2021*. Tegucigalpa: CEDOH.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2019. *Situación de derechos humanos en Honduras*. Columbia: OEA.
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras. 2017. *Informe Anual*. Tegucigalpa: CONADEH.
- Congreso Nacional de la República de Honduras. 2021, 26 de Mayo. *Ley Electoral de Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Empresa Nacional de Artes Gráficas.
- Redacción Criterio.hn. 2020, 8 de Septiembre. “¡Injerencia! EE. UU. da visto bueno a reformas electorales de Honduras”. *Criterio.hn*. <https://criterio.hn/injerencia-ee-uu-da-visto-bueno-a-reformas-electorales-de-honduras/>
- Devia Garzón, Camilo Andrés., Ortega Avellaneda, Dina Alejandra, & Magallanes Montoya, Marcela Julieth. 2014. “Violencia luego de la paz: escenarios de posconflictos en Centroamérica”. *Revista Republicana*, 119 - 148.
- Educación Radiofónica de Bolivia. 2017, 18 de Diciembre. *Luis Almagro pide repetir elecciones en Honduras*. https://anteriorportal.erbol.com.bo/noticia/internacional/18122017/luis_almagro_pide_repetir_elecciones_en_honduras
- Fundación Panamericana para el Desarrollo, CEDOH. 2019. *Democracia y Derechos Humanos. Honduras. Guatemala. El Salvador. Nicaragua. 30 años después de los acuerdos de Esquipulas II*. San Salvador: PADF.

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2017. *Diccionario Electoral*. San José: IIDH/CAPEL y TEPJF.
- Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. 2018. *Informe sobre conflictividad y violencia política. Elecciones primarias y generales, 2016 - 2017*. Tegucigalpa: IUDPAS.
- Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. 2019. *El combate a la corrupción en Honduras. Evaluando la capacidad del Estado para reducir la corrupción y mejorar la rendición de cuentas*. Tegucigalpa: IUDPAS.
- Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. 2019. *Protección de los Derechos Humanos en Honduras. Evaluando la capacidad estatal de proteger y promover los derechos humanos*. Tegucigalpa: IUDPAS.
- Mejía, Joaquín Armando. 2010. “La situación de los derechos humanos en Honduras en el escenario postgolpe de Estado”. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 3 - 18.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2020, 22 de Diciembre. <https://oacnudh.hn/oacnudh-insta-a-que-se-asegure-la-independencia-y-autonomia-del-conadeh-a-traves-de-un-proceso-de-nombramiento-de-su-titular-transparente-y-participativo/>
- Organización de Estados Americanos. 2017, 17 de Diciembre. *Centro de Noticias OEA*. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-092/17
- Organización de los Estados Americanos. 2009. *Honduras: derechos humanos y golpe de estado*. Washington D. C.: OEA.
- Peña Flores, Gustavo. 2021, 28 de Noviembre. “Elecciones en Honduras: Oportunidad o peligro para la política exterior de Estados Unidos”. *Los Angeles Times*. <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2021-11-28/elecciones-en-honduras-oportunidad-o-peligro-para-la-politica-exterior-de-estados-unidos>.
- Quesada Quesada, Carlos Enrique. 2002. *Las procuradurías de derechos humanos en Centroamérica y Panamá: un análisis comparativo e histórico de las leyes de creación*. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Rojas - Bolaños, Manuel. 2010. “Centroamérica: ¿anomalías o realidades?” *Revista Nueva Sociedad*. 100 - 114.
- Romero, Ramón, Torres, Manuel Flores, Eugenio Sosa y Leticia Salomón. 2020. *Honduras: gobernabilidad, insatisfacción ciudadana y desafíos democráticos*. Tegucigalpa: CEDOH.
- Salazar Valiente, Mario. 1988. “Cómo aproximarnos a la cuestión de la democracia en Centroamérica”. *Secuencia*, 35 - 56.
- Telesur. 2019, 15 de Septiembre. “Opositores critican injerencia estadounidense sobre Gobierno hondureño”. *Telesur tv.net*. <https://www.telesur tv.net/news/honduras-independencia-oposicion-eeuu-injerencia-20190915-0006.html>

- Torres - Rivas, Edelberto. 1991. “La transición autoritaria hacia la democracia”. *Revista de Estudios Políticos*, 431 - 448.
- Torres Rivas, Edelberto. 2010. “Las democracias malas de Centroamérica”. *Nueva Sociedad*, 52 - 66.
- Torres - Rivas, Edelberto. 2009. “La gobernabilidad Centroamericana en los noventa. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas en la postguerra”. *América Latina Hoy*, 27 - 34.



La estructuración de las lógicas de la autocracia en El Salvador

Mario Zetino Duarte , Roberto Oswaldo López Salazar
& Luis Eduardo Aguilar Vásquez

Introducción

En cada ocasión que se pretende hacer un alto reflexivo sobre las condiciones de bienestar o el estado de los derechos de la ciudadanía de un país es importante tratar de entender los entramados detrás de tal situación. Este es el caso del estado de la construcción de los procesos de democratización y de la vigencia de los derechos humanos en El Salvador en el marco del bicentenario de la independencia centroamericana y a 30 años de realizados los Acuerdos de Esquipulas en Centroamérica.

Tales acuerdos marcaron un hito en las dinámicas regionales y de cada país, las cuales condicionaron en ellos el desarrollo de tales procesos. En términos generales esto es comprensible ya que, como Saskia Sassen (2013) lo señala, en la historia, lo nuevo rara vez surge de la nada. No obstante, el desarrollo de los procesos de democratización y de la vigencia de los derechos humanos en El Salvador y sus resultados al momento actual, distan de haber sido unidireccionales en el sentido ideal previsto y deseado en tales acuerdos. Por el contrario, muestran otras complejidades históricas imposibles de prever, pero algunos de

sus elementos de desarrollo no son imposibles de rastrear analíticamente a posteriori. Por ello, es oportuna una reflexión que permita entender lo acaecido en esos procesos a la luz de las particulares imbricaciones en el pasado.

La meta del presente escrito es superar el carácter descriptivo y lograr, al menos, identificar las circunstancias que han marcado su desarrollo. Este es el propósito básico, el cual se apoya en la metodología propuesta por Sassen (2013) de identificar tres elementos analíticos y heurísticos que pueden contribuir a comprender las transformaciones y discontinuidades en esos procesos. Estos elementos son: a) las lógicas organizadoras presentes¹, b) las capacidades y c) los puntos de inflexión en los diferentes momentos o circunstancias de desarrollo de fenómenos y procesos.

Los tres elementos están estrechamente vinculados. Las lógicas organizadoras hacen referencia a los diversos y complejos sentidos de desarrollo que pueden adquirir las dinámicas de relaciones entre diversos actores en el marco de condiciones particulares. En otras palabras, hace alusión a un sistema de

1 Ver en Sassen (2013: 27 – 32) las definiciones amplias que la autora propone. Aquí se exponen las ideas sustanciales que han sido de utilidad para los propósitos de la investigación.

relaciones cuya composición y dinámica particular configura potencialidades (capacidades) y condiciones de organización y desarrollo de los fenómenos, así como de sus cambios y transformaciones. Los puntos de inflexión, por su parte remiten a las dinámicas específicas, normalmente manifestadas en hechos, que entran en juego modificando las capacidades y generando cambios en la lógica organizadora del sistema de relaciones. Tales modificaciones y cambios no implican necesariamente la eliminación de todo lo anterior, sino, por ejemplo,

cambios de rumbo que posibilitan nuevas capacidades o su incorporación en una nueva lógica organizadora que puede expresar discontinuidades en el sistema de relaciones².

Estos elementos analíticos permiten la comprensión de las relaciones entre las dinámicas estructurales y coyunturales; es decir, las imbricaciones entre los desplazamientos o cambios estructurales subyacentes a continuidades o discontinuidades coyunturales (Sassen, 2013).

2 Un planteamiento similar, pero desde un enfoque meta teórico de carácter ontológico, se encuentra en Danermark y otros (2016), cuando hacen referencia a las dinámicas estructuradoras de un fenómeno, que genera fuerzas y tendencias potenciales en su interior, las cuales pueden ser modificadas por dinámicas particulares que permiten emerger diversos mecanismo y fenómenos que pueden, a su vez, dar pie a modificaciones en las dinámicas estructuradoras.

1. Los procesos de Esquipulas

Los antecedentes de los acuerdos de Esquipulas son conocidos, motivo por lo cual, en el presente texto, se sintetizan hechos y aspectos, solamente con propósito contextual.

La década de 1980 estuvo marcada por lo que se conoció internacionalmente como la década de la crisis centroamericana, caracterizada por inestabilidad y tensiones entre los Estados de la región, con alto riesgo de desbordar en un conflicto militar regional. Tal crisis tuvo sus raíces en procesos insurreccionales, guerras civiles locales en El Salvador y Guatemala, e intervenciones militares en Nicaragua, que involucraron a Honduras y Costa Rica por servir ambos países, desde condiciones distintas, como base para incursiones militares contra la revolución sandinista recién triunfante en 1975.

En los inicios del segundo quinquenio de la década, tanto los movimientos insurreccionales o de intervención, como los gobiernos respectivos tenían claro que no contaban con la capacidad de derrotar militarmente a su enemigo

(Rojas *et al*, 1993; Dada Hirezi, 2018). Ante dicha situación general y como resultado de procesos multilaterales de carácter diplomático que se concretaron en la conformación del llamado Grupo de Contadora en 1983 y en el Grupo de Apoyo en 1985³, se conformaron mecanismos de negociación y mediación como “disuasivo permanente en contra de las salidas de fuerza o el incremento de la guerra” en la región (Rojas, 1989). Con dicho propósito de base, estos procesos posibilitaron las cumbres presidenciales centroamericanas conocidas como Esquipulas I y II. La primera celebrada en Antigua Guatemala el 25 de mayo de 1986 y la segunda en la misma ciudad en agosto de 1987. Ambas condujeron a que, en esta última, en la práctica, se cerrara el proceso de pacificación mediante acuerdos orientados a establecer una paz duradera en la región. En lo sustantivo, los gobiernos centroamericanos se comprometieron a sentar las bases para consolidar la paz, impulsar la democracia y el desarrollo en la región. Estos elementos constituyeron el triple eje del modelo de Esquipulas (Acuerdo de Esquipulas II, 1987; Caldentey, 2015).

3 El Grupo de Contadora lo conformaron Colombia, México, Panamá y Venezuela; el de Apoyo, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

Un fundamento importante para tales acuerdos fue reconocer que el logro de esa paz con carácter duradero solo era posible resolviendo los conflictos internos en cada país y, por tanto, establecieron medidas concretas que debían ser desarrolladas en su interior por cada uno de los gobiernos firmantes. Los puntos centrales pueden resumirse en la necesidad de: 1) La reconciliación nacional mediante el dialogo y amnistía⁴ que propiciara la participación popular con plenas garantías de procesos políticos de carácter democrático; 2) la democratización, la cual impulsaría auténticos procesos democráticos, pluralistas y participativos, orientados a la promoción de la justicia social y el respeto a los derechos humanos. Este proceso debería garantizar la efectiva participación popular, la participación y acceso para todos los grupos ideológicos y corrientes de opinión a procesos electorales honestos; 3) elecciones libres, pluralistas y honestas (Acuerdo de Esquipulas II, 1987).

Pero, tales acuerdos se inscriben en una serie de 12 cumbres presidenciales centroamericanas que se extendieron hasta junio de 1992⁵. Las realizadas entre enero de 1988 a agosto de 1989 estuvieron orientadas a consolidar los procesos de mediación regional y de constitución de los marcos protocolares del

Parlamento Centroamericano. Las siguientes, hasta 1991, adquirieron principalmente connotaciones económicas (Rojas, 1993) y culminaron con la suscripción del protocolo de Tegucigalpa que reactivó el proceso de integración regional a partir de la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Con ellos se cerraba el ciclo de acuerdos en torno a los tres conceptos rectores del proceso regional: paz, democracia y desarrollo (Rojas, 1989).

Lo anterior, conlleva a considerar los Acuerdos de Esquipulas como parte de procesos de estructuración de lógicas organizativas de dinámicas de relaciones regionales y locales que hicieran posible la conformación de capacidades para cambios y transformaciones en cada uno de los países de la región. Es en la interpretación de esas lógicas de estructuración en que debe enmarcarse el análisis del desarrollo de los procesos de democratización y de la vigencia de los derechos humanos en El Salvador.

Daniel Matul y Alonso Ramírez (2009), sostienen que se trata de tres generaciones de acuerdos de paz en la región centroamericana. Los de primera generación son aquellos desarrollados hasta las declaraciones de Esquipulas I,

4 Los gobiernos utilizaban el concepto de diálogo. Negociación, era interpretado como llegar a acuerdos para compartir el poder. Por otra parte, el tema de la amnistía hacía referencia a medidas de los gobiernos para garantizar la inviolabilidad de la vida de las personas involucradas en las “fuerzas irregulares”. En tal sentido, estaba principalmente orientado a presionar al régimen sandinista para amnistiar a los miembros de la contra nicaragüense.

5 Para el detalle de tales cumbres ver Rojas y Solís (1993).

orientados a recoger voluntades políticas de las naciones de la región para avanzar hacia la paz; en ellos se integran los procesos de Contadora y del Grupo de Apoyo. Los de segunda generación son los desarrollados en el marco de los Acuerdos de Esquipulas II que incluyó las negociaciones entre los estados para alcanzar la paz en la región. Por su parte, los de tercera generación son los negociados y firmados, a escala nacional, entre las fuerzas insurgentes y las de incursión militar con los respectivos gobiernos de cada país.

En El Salvador, después de varios años de negociación infructuosa, estas adquirieron impulso en el marco de los acuerdos de Esquipulas II y culminaron con su firma el 16 de enero de 1992. A diferencia de los acuerdos de segunda generación, los acuerdos de paz como los de El Salvador, fueron más extensivos en su contenido al abordar múltiples temas vinculados con las condiciones estructurales e institucionales que originaron los conflictos armados (Matul y Ramírez, 2009).

La derivación de los acuerdos de paz nacionales no se restringe al marco de los contenidos de los acuerdos previos, ni puede reducirse su explicación a las dinámicas regionales. Obedecen principalmente a las dinámicas locales, las cuales, a la vez que impusieron la necesidad, hicieron posibles las tres generaciones de acuerdos. Los cambios posteriores de las dinámicas locales en El Salvador permiten analizar el estado actual de la construcción de la democracia y de los derechos humanos en el país.

Como se ha señalado, las lógicas organizadoras hacen referencia a un sistema de relaciones entre diversos actores en el marco de condiciones particula-

res, cuya dinámica da complejos sentidos a las posibilidades y capacidades de estructuración, cambio y transformación de esas mismas relaciones. No está de más recordar, de manera sencilla, que el carácter central de todo sistema de relaciones sociales es que se trata de relaciones de poder entre grupos sociales que movilizan sus recursos para orientar la dinámica del sistema de relaciones a favor de sus intereses. O como bien lo dice Edelberto Torres Rivas (2011:15) “el estado siempre será un conjunto de relaciones sociales de dominación/exploación asimétricas”, o también como “la concentración territorial de un poder que ordena, organiza, dirige y domina la vida de un conjunto humano por medio de una legalidad que se da a sí mismo”.

Si bien, los Acuerdos de Esquipulas y los acuerdos de paz nacionales pueden considerarse esfuerzos por construir nuevas condiciones de relaciones de poder entre los diversos actores sociales nacionales y, por tanto, constituyeron hitos de estructuración de lógicas de organización de las relaciones de poder regional y nacionales, también han sido el resultado de otros y diferentes momentos de formación de lógicas organizadoras de relaciones de poder subyacentes.

Un análisis sustantivo de las dinámicas de las relaciones de poder entre los actores sociales, con la correspondiente caracterización de sus recursos y posiciones, sería lo esperado, sin embargo, ello trasciende los propósitos analíticos de este texto. Se limitará a indicar cuáles fueron los elementos potenciales o capacidades que dieron forma a ciertas lógicas organizadoras de las relaciones de poder que se transfirieron, con modificaciones, lo cual constituyó imbricaciones particulares en diferentes momentos y en torno a las cuales es posible

identificar dinámicas de inflexión para comprender nuevas lógicas de organización de las relaciones de poder. Se señalarán aquellos elementos potenciales más generales, sin entrar en el detalle de cada momento de inflexión que, como se ha dicho normalmente, pero no exclusivamente, se expresan en hechos históricos. En consecuencia, serán de gran utilidad, para el propósito analítico del estado de los procesos de construcción de la democracia y de los derechos humanos en El Salvador.

Es abundante la literatura originada en distintas disciplinas de las ciencias sociales y humanísticas que presentan en detalle las diversas causas económicas, sociales, políticas y culturales de los antecedentes de los conflictos sociales y políticos que desembocaron en los procesos insurreccionales en El Salvador. Se pueden resumir en la constitución histórica, a partir del siglo XIX, de una lógica general de organización de las relaciones de poder orientada a conservar el control del poder y los privilegios económicos, políticos, sociales y culturales de grupos sociales particulares, lo cual excluye, en diferentes grados y formas, a otros grupos del acceso a recursos económicos, políticos, sociales y culturales que permitiesen adecuadas condiciones de bienestar y ciudadanía. Es decir, la concentración constante de los beneficios de los distintos momentos de desarrollo económico, por unos grupos sociales, acompañada por la exclusión socioeconómica y política de otros (Dada Hirezi, 2018).

Los elementos sustanciales y generales de dicha lógica organizadora han sido: a) el control de los recursos naturales y del aparato productivo; b) la estructuración de una institucionalidad del Estado que garantice la gobernabili-

dad del país y del resto de los grupos sociales, puesta al servicio de sus intereses; c) la exclusión, bajo diferentes condiciones y formas, de la participación de los otros grupos sociales, del control y beneficios socioeconómicos y de la gobernanza del país. Esos elementos se constituyen en capacidades organizadoras de las relaciones que, según sus dinámicas particulares, dan lugar a posibilidades de agencia de los actores sociales, las cuales derivan en hechos históricos que muestran, tanto los conflictos internos como los intentos de modificación de tales capacidades y de construcción de nuevas lógicas organizadoras. Estos intentos de cambio pueden provenir de las propias necesidades de los grupos sociales dominantes o de las pertenecientes a otros grupos, surgidos de los conflictos al interior del sistema de relaciones. Aquellas capacidades también pueden tomar formas o adquirir características diferentes. Formas diversas de acceso a recursos naturales y productivos, controles diversos y variados de los poderes de gobierno y de sus relaciones, formas diversas de organización, acceso a, y control de diversos aparatos institucionales, formas prácticas diversas de ejercer gobierno y permitir la gobernanza, entre otros. Es decir, mantener la concentración de los beneficios y volver manejable la exclusión.

Es oportuno dejar claro que las capacidades no se refieren a atribuciones de los actores, sino a potencialidades del sistema de relaciones de poder para organizar el sistema y crear condiciones para sus dinámicas. Por lo cual están incluidas, no solamente las dinámicas relacionales con actores inmediatos e internos, sino también con actores y dinámicas externas. Quedan incluidos, entonces, por ejemplo, los procesos geopolíticos y los de carácter económico que condicionaron las dinámicas de desarrollo económico del país. En las últimas décadas, los

procesos de globalización económica han acompañado y transferido características particulares y condicionado las dinámicas de las relaciones de poder.

La sustancia de esas capacidades no ha dejado de existir. Se transfirieron con modificaciones en distintos momentos para adecuarse a cambios en el carácter de las dinámicas de las relaciones de poder. Por esa vía se actualizaron algunas de sus características, no siempre en sentido positivo, lo cual generó momentos históricos de inflexión, por ejemplo, los conflictos y las movilizaciones sociales, el surgimiento de organizaciones armadas y el desarrollo de la guerra civil, los conflictos y tensiones regionales, la necesidad de los acuerdos de paz de Esquipulas y el de El Salvador. Se suman a ellos, la introducción e imposición de medidas neoliberales a partir de los gobiernos del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); signadas por la privatización de activos productivos del Estado, liberalización de medidas de control y protección de la producción local para el ingreso abierto de capitales globales, bajo la lógica estructuradora de relaciones por parte de la institucionalidad de un Estado “regulador de normas”, con el propósito de que la economía funcionase y pudiese distribuir los recursos de manera discrecional de acuerdo con las fuerzas del mercado. A esos propósitos contribuyó la adopción de medidas de integración regional y la constitución del SICA.

Algunos de esos momentos pueden ser considerados como de inflexión, otros, como lógicas organizadoras. Pero no es el propósito aquí dilucidar cuál es cual, sino, señalar que los acuerdos de paz de El Salvador se constituyeron

como resultado y necesidad de crear otra lógica de organización de relaciones de poder, con modificaciones en las características de las potencialidades o capacidades dinámicas del sistema de relaciones de poder.

Central importancia en esas potencialidades adquiere la capacidad transformadora que expresan las dinámicas de globalización que, desde la crisis económica internacional de 1980 (Sassen, 2013), exhiben nuevas características. Estas han impuesto particulares imbricaciones con dinámicas nacionales. Por ejemplo, mediante la introducción de cambios en la legislación y normativas estatales, así como en la adecuación de regímenes y procesos productivos, en el acceso y distribución de recursos estatales para adecuarlas a esas dinámicas. Resultados de ello han sido la precarización salarial, el aumento de las exclusiones, el consumismo, el incremento de desigualdades sociales, entre otros, ya que han condicionado el desarrollo económico en cuyo contexto se ha producido el cumplimiento de los acuerdos de paz y, por consiguiente, del desarrollo de la construcción democrática y de los derechos humanos en el país.

En este marco de reflexión teórica, esta investigación tiene como meta exponer la comprensión del estado de la democracia y de los derechos humanos, identifica las dinámicas y expresiones particulares que adquirieron, a la luz de los acuerdos de paz de Esquipulas y de El Salvador, las potencialidades transformadoras del sistema de relaciones de poder en el país; y en lo posible, expone aquellos momentos de inflexión que permiten entender la situación en que se encuentran.

2. Un quiebre radical en el proceso de democratización formal del país y la estructuración de nuevas lógicas de relaciones de poder

Los Acuerdos de Paz de El Salvador permitieron realizar una serie de reformas políticas que posibilitaron crear una institucionalidad formal democrática la cual ha hecho viable, en general, la desmilitarización de la política y de la sociedad, el ejercicio de derechos ciudadanos como la libre expresión a través de medios o canales propios o de tercero; libertad de organización y de pensamiento ideológico, libertad de prensa, de participación en elecciones libres sin sometimiento del tribunal electoral al poder gubernamental o partidario. Se abrieron espacios de participación ciudadana en procesos de gobernanza mediante, por ejemplo, leyes municipales y otros espacios de consulta y acción para aportar a la solución de sus problemáticas acuciantes. Ha sido posible, en los 30 años de vigencia de los acuerdos, implementar de manera formal los mecanismos establecidos para mantener la independencia del sistema judicial, la funcionalidad legislativa de equilibrios políticos, la separación de poderes y los procesos de rendición de cuentas, de vigilancia al respeto a los derechos humanos y de contraloría social sobre los distintos órganos del Estado. En síntesis, pese a los conflictos atinentes a la naturaleza de las relaciones de poder, que, en distintos momentos han puesto en riesgo su funcionalidad formal, puede de-

cirse que ha existido un interés en mantenerla y construir continuamente sobre ella otros mecanismos y procesos para fortalecerla. Sin embargo, el grueso de esa funcionalidad democrática ha sido rota de manera abrupta y sin mayores sutilezas a partir de la llegada de Nayib Bukele a la presidencia en 2019.

El 2 de mayo del presente año la Organización de Estados Americanos (OEA) dio a conocer el informe presentado por Santiago Canton, quien presidió la Misión Especial enviada a El Salvador por la Secretaría General de ese organismo para evaluar in situ, desde febrero del mismo año, la situación de la institucionalidad democrática del país. En su informe Canton adelantaba los riesgos contra los cuales se enfrentaba el Estado de Derecho y la democracia salvadoreña como consecuencia de acciones realizadas y medidas ejecutivas adoptadas por el gobierno de Nayib Bukele. Señalaba las siguientes acciones:

los ataques a la libertad de expresión y de prensa, los límites injustificados al acceso a la información, el posible aumento en la militarización del país, evidenciado principalmente por los hechos del 9 de febrero de 2020 en la Asamblea legislativa, el incumplimiento a las obligaciones derivadas de los

Acuerdos de paz, desacato expreso a las sentencias judiciales, la emisión de decretos inconstitucionales para contener la pandemia que vulneraron derechos constitucionales de personas a quienes injustificadamente se les privó [sic.] de la libertad, y las expresiones que fomentan la violencia contra altas autoridades de las instituciones democráticas del Estado (OEA, 2021:19).

El informe había sido elaborado antes del 1° de mayo, fecha en que el partido Nuevas Ideas, de Bukele y sus aliados, asumió el control mayoritario de la Asamblea Legislativa (AL) y mediante acuerdos inconstitucionales destituyó a los miembros de la Sala de lo Constitucional (SC) y al fiscal general de la República (FGR), los cuales fueron sustituidos por abogados afines al partido y obedientes al presidente Nayib Bukele. Con dicha acción, la ausencia de independencia de los poderes del Estado se consumaba.

A partir de ese momento, los aspectos señalados en el informe han adquirido más fuerza con los acuerdos, las leyes dictadas por la actual AL, los dictámenes inconstitucionales de la SC impuesta, las posiciones adoptadas por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y las acciones judiciales del FGR.

Su accionar ha estado orientado, por ejemplo, al ocultamiento de información pública. Dos eventos marcaron un cambio en el cumplimiento de las

funciones del Instituto de Accesos a la Información Pública (IAIP): a) las reformas al reglamento de la Ley de Acceso a la información, y b) el nombramiento de nuevos comisionados plegados al criterio del ejecutivo; medidas que imposibilitan la independencia del instituto, y bloquean el derecho a la información para los ciudadanos (Labrador, G. 2020; Benítez, B. 2021). Otras medidas han estado dirigidas al control absoluto del sistema judicial y de los mecanismos de contraloría social, otorgamiento de aval para la reelección de Bukele, el encarcelamiento de adversarios sin el debido proceso, prohibición de protestas públicas, la persecución política de periódicos y organizaciones de la sociedad civil discrepantes con el gobierno, la limitación del apoyo económico de la cooperación extranjera para proyectos económicos en beneficio de la población, mediante la inminente promulgación de la ley de agentes extranjeros y el ahogamiento económico de los gobiernos municipales. Se suma a esos eventos la iniciativa inconstitucional del ejecutivo para promulgar una nueva constitución del país⁶.

A raíz de lo descrito, es posible afirmar que, con el ejercicio gubernamental de Nayib Bukele desde 2019, se ha producido un quiebre radical del proceso de democratización del país, al conformarse en un régimen con carácter altamente autoritario (Roque Baldovinos, 2021), más allá de las discusiones políticas o

⁶ Para un análisis detallado de carácter jurídico del Anteproyecto de reformas a la constitución propuestas por la vicepresidencia de la república, que sustenta esta posición, ver UCA (2021).

académicas en torno a la denominación que pueda asignársele. Este giro autoritario también fue objeto de mediciones internacionales como las del Global Democracy Index (2020), según el cual, El Salvador era el país de América Latina que más había avanzado al autoritarismo con la administración Bukele.

Se está frente a un quiebre consciente de las lógicas de estructuración del sistema de relaciones de poder basadas en un Estado de Derecho, y la instauración de otras lógicas que se redefinen a partir de un estilo de gobernabilidad autoritario y autocrático. Estas nuevas lógicas, que tienen el propósito de modificar las reglas organizadoras de las relaciones, se estructuran en torno a cuatro ejes (Ver Cuadro 1): 1) un cambio completo de las “reglas de juego” en la institucionalidad del Estado; 2) el impulso de algunos cambios en las relaciones de poder económico; 3) cambios en las relaciones de gobernabilidad/gobernanza con la sociedad y, 4) esfuerzos de refundación de las bases culturales del sistema de relaciones.

En las nuevas lógicas de organización de la institucionalidad del Estado es posible identificar, por ahora, los siguientes elementos: a) concentración de poder de carácter presidencial (con un mando único centrado en la persona de Bukele), b) control total presidencial de los tres poderes del Estado, c) control total del sistema judicial, d) sometimiento e instrumentalización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional Civil (PNC) como garantes del poder presidencial, e) militarización de la política, f) militarización de la sociedad, g) militarización de la seguridad pública, h) sometimiento y concentración estatal de la gobernabilidad municipal, i) opacidad y sometimiento total de los mecanismos

de contraloría política y económica del Estado, j) impunidad absoluta de los propios delitos del régimen, k) sometimiento y manipulación del Tribunal Supremo Electoral y l) nuevas alianzas geopolíticas como las relaciones con China y con países árabes.

En cuanto a las lógicas concernientes a las relaciones de poder económico pueden señalarse las siguientes características: a) no alteración de las garantías de funcionamiento del modelo neoliberal, b) garantías del control económico de los recursos naturales y del aparato productivo en beneficio de los grupos económicos y sociales dominantes, c) generación de alianzas económicas y políticas con esos grupos, d) introducción de activos estatales en alianza con nuevos actores económicos en el mundo financiero, como los “cripto-inversores” nacionales e internacionales.

En el eje de la reestructuración de las lógicas de relaciones de gobernabilidad con la sociedad, las características, por ahora, son: a) control político y esfuerzos de opresión económica contra las organizaciones de la sociedad civil discrepantes con el gobierno, b) bloqueo de espacios de expresión de descontento social, c) obstaculización de espacios de gobernanza contra la sociedad civil organizada en temas claves de desarrollo económico y social, d) asedio político contra la sociedad civil organizada, e) obstaculización de espacios contra la cooperación internacional para el desarrollo, f) limitaciones a la libertad de expresión, de prensa y diversas formas de control de esta mediante presiones de cierre a programas de radio y televisión contra críticos al gobierno, y mediante la creación de medios de prensa estatales; g) intimidación al libre ejercicio del

periodismo; h) amenazas e intimidación contra la academia y centros de pensamiento e investigación independientes; i) cierre de accesibilidad a información pública generada por instancias del Estado para la investigación científica.

En la reestructuración de las lógicas de las relaciones de poder que impulsa Bukele adquieren importancia sustancial los esfuerzos de refundación de las bases culturales de dichas relaciones. Esta refundación es indispensable para crear un sistema de ideas aceptadas y compartidas que brinden sustento “ideológico” a los cambios en los otros ejes de reorganización del sistema de relaciones. Los esfuerzos incluyen: a) la reinterpretación de la historia del país mediante la deconstrucción de la memoria histórica, la desvaloración de las causas de la guerra civil y del sentido de los acuerdos de paz, así como los esfuerzos por instalar la

idea de una nueva historia real a partir de su gobierno, b) instalación de una cultura de construcción de enemigos, de confrontación y aniquilamiento de estos, así como del no dialogo para la resolución de disencimimientos y conflictos, c) instalación de la idea de un pensamiento unidimensional⁷, d) una narrativa de grandeza nacional sin comparación mundial y e) la manipulación religiosa mediante la identificación de Bukele como representante de Dios o como cuasi-parte de la unicidad con Dios.

Las modificaciones en esos cuatro ejes son un cambio consciente de las reglas del juego institucional, aprovechan sus mismas debilidades e incorporan características que la adecuen a las del régimen. Es importante comprender, por tanto, de qué manera se configuraron esas lógicas desde los acuerdos de paz.

7 Como parte de su crítica a la ideología de las sociedades contemporáneas, Herbert Marcuse escribió hacia 1965: “Los que hacen la política y sus proveedores de información de masas promueven sistemáticamente el pensamiento unidimensional. Su universo del discurso está poblado de hipótesis que se auto validan y que, repetidas incesante y monopolísticamente, se tornan en definiciones hipnóticas o dictados.” (Marcuse,1993:44).

Cuadro 1. Características de las nuevas lógicas de estructuración del sistema de relaciones basadas en la instauración de una gobernabilidad autoritaria del gobierno de Nayib Bukele

Cambio completo de las “reglas de juego” en la institucionalidad del Estado	Impulso de algunos cambios en las relaciones de poder económico	Cambios en las relaciones de gobernabilidad/gobernanza con la sociedad	Esfuerzos de refundación de las bases culturales del sistema de relaciones
<ul style="list-style-type: none"> a. Concentración de poder de carácter presidencial (con un mando único centrado en Bukele). Autocracia. b. Control total presidencial de los tres poderes del Estado. c. Control total del sistema judicial, d. Sometimiento e instrumentalización de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional Civil (PNC) como garantes del poder presidencial. e. Militarización de la política. f. Militarización de la sociedad. g. Militarización de la seguridad pública. h. Sometimiento y concentración estatal de la gobernabilidad municipal. i. Opacidad y sometimiento total de los mecanismos de contraloría política y económica del Estado. j. Impunidad absoluta para los propios delitos del régimen. k. Sometimiento y manipulación del Tribunal Supremo Electoral. l. Nuevas alianzas geopolíticas como las relaciones con China y con países árabes. 	<ul style="list-style-type: none"> a. No alteración de las garantías del funcionamiento del modelo neoliberal. b. Garantías del control económico de los recursos naturales y del aparato productivo en beneficio de los grupos económicos y sociales dominantes. c. Generación de alianzas económicas y políticas con los grupos económicamente dominantes. d. Introducción de activos estatales en alianza con nuevos actores económicos en el mundo financiero, como los “cripto-inversores” nacionales e internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Control político y esfuerzos de opresión económica contra las organizaciones de la sociedad civil críticas del gobierno, b. Bloqueo de espacios de expresión de descontento social. c. Obstaculización de espacios de gobernanza contra la sociedad civil organizada, en temas de desarrollo económico y social. d. Asedio político contra la sociedad civil organizada. e. Obstaculización de espacios contra la cooperación internacional para el desarrollo. f. Limitaciones a la libertad de expresión, de prensa y diversas formas de control de esta mediante presiones para el cierre de programas de radio y televisión contra críticos al gobierno y la creación de medios de prensa estatales. g. Intimidación al libre ejercicio del periodismo. h. Amenazas e intimidación contra la academia y centros de pensamiento e investigación independientes. i. Cierre de accesibilidad a información generada por el Estado para la investigación científica. 	<ul style="list-style-type: none"> a. Reinterpretación de la historia del país mediante la deconstrucción de la memoria histórica, la desvaloración de las causas de la guerra civil y del sentido de los acuerdos de paz y los esfuerzos por instalar la idea de una nueva historia real a partir de su gobierno. b. Instalación de una cultura de construcción de enemigos, de confrontación y aniquilamiento de estos, así como de no dialogo para la resolución de disentimientos y conflictos. c. Instalación de la idea de un pensamiento unidimensional. d. Una narrativa de grandeza nacional sin comparación mundial. e. Manipulación religiosa mediante la identificación de Bukele como representante de Dios o como cuasi-parte de la unicidad con Dios.

Fuente: Elaboración propia (2021).

3. ¿Cómo se configuraron las lógicas del autoritarismo y de la autocracia desde los acuerdos de paz?

Una rápida revisión de la historia del país, desde 1931 a 1991, muestra distintos momentos de conflictos en las relaciones de poder que produjeron modificaciones en algunas de sus dinámicas. Ese periodo estuvo marcado por siete golpes de Estado (1931, 1944, 1948, 1960, 1961, 1972 y 1979); dos alzamientos populares (el levantamiento campesino de 1932 y la huelga general de brazos caídos de 1944); tres movimientos populares: 1960, 1972 y 1977 (Lungo, 1990; Zetino Duarte, 2012) y el desarrollo de la guerra civil de 11 años. Como lo señalan Briones y Ramos (1995), esos eventos son la expresión de que, hasta los acuerdos de paz, no existió una institucionalidad democrática en el país la cual fuese objeto de aspiración para su reconstitución a partir de dichos acuerdos.

A lo largo del siglo se trató, en esencia, de una institucionalidad de carácter antidemocrático que, en diferentes momentos, fue objeto de modificaciones en algunos elementos de sus dinámicas internas; las cuales hicieron posibles adecuaciones necesarias para responder a las exigencias de cambios en modos de producción y de acumulación, siempre altamente vinculados a las dinámicas de la economía mundial. Por ejemplo, la consolidación del modelo agroexportador, la posterior modernización de la agricultura, el modelo de industrializa-

ción por sustitución de importaciones y el impulso del mercado común centroamericano; cada uno con las respectivas reformas jurídicas, fiscales y económicas que permitieron organizar, dirigir y garantizar la institucionalidad en beneficio de los grupos económicos dominantes, pero sin cambios sustanciales en las estructuras básicas de explotación, de exclusión y de desigualdad en la distribución de ingresos y de propiedad (Dada Hirezi, 2018). Menos aún, las estructuras sociopolíticas del monopolio de la fuerza por parte del estado: a) el carácter excluyente del régimen político, b) los sucesivos fraudes electorales, c) el control militar sobre la estructura política y jurídica del sistema político, d) la represión militar y e) la inoperancia del sistema de justicia (Córdova, *et al*, 1998).

La firma de los Acuerdos de Paz no solamente conllevó al fin del conflicto armado; fue un intento de establecer nuevas formas de gestionar los conflictos con la pretensión de construir un nuevo sistema de relaciones y nuevas lógicas entre ellas.

Ante la experiencia actual de las características autoritarias descritas del ejercicio del gobierno de Bukele, comienza a ser costumbre enarbolar un dis-

curso en el que se pretende reconocer comparativamente una valoración general positiva del proceso de construcción de la institucionalidad democrática a partir de los acuerdos de paz hasta antes de la llegada de Bukele. Es un discurso que, de aceptarse como verdad sin cuestionamiento alguno, ocultaría los elementos que posibilitaron la situación actual y liberaría de responsabilidad a quienes ciertamente son responsables, además del régimen de Bukele, del quiebre del proceso de democratización del país.

3.1 Las grietas profundas de la institucionalidad democrática

El compromiso adquirido de realizar transformaciones políticas e institucionales que permitirían construir un Estado de Derecho fundamentado en el equilibrio de poderes, en un sistema judicial y un sistema electoral independientes, y en una refundación de la doctrina y desmilitarización de la seguridad pública (Acuerdos de paz de El Salvador, 1992; Córdova, *et al*, 1998), dio lugar

a reformas constitucionales que llevaron a un período de formalidad democrática. Es decir, condujeron a la constitución de capacidades para el desarrollo de las relaciones de poder en el marco de una institucionalidad democrática formal, sin que ello permita sustentar que fue posible consolidarla⁸ progresivamente con la solidez suficiente para darle sustento a la vigencia y estabilidad de los derechos humanos y ciudadanos de los salvadoreños. En la misma tónica concluyen Ramos, Quinteros y López (2015), quienes señala que:

Lo que es evidente, sin embargo, es que todos los nuevos escenarios que se han configurado en los últimos años, parecen indicarnos que, si bien los Acuerdos de Paz dieron de sí lo que era posible, hay temas del proceso de democratización que regresan y se posicionan como prioridades (p.19).

Hacia el 2020 se habían decretado cerca de una veintena de leyes de creación de instancias para la protección de derechos humanos, de desarrollo de las mujeres, protección contra la violencia intrafamiliar; protección de la persona adulta mayor, del consumidor; protección de víctimas y testigos, protección contra la violencia contra las mujeres, protección de la niñez; igualdad, equidad

8 Morlino (1988:42) define la consolidación como un “proceso de reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis” y agrega que, es la “ampliación progresiva de la aceptación de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos... la aceptación y el apoyo al compromiso institucional, el reconocimiento de la bondad de la fórmula de la “incertidumbre limitada”... progresiva ampliación de la legitimidad del régimen”.

y erradicación contra la discriminación de las mujeres; atención integral de la persona adulta mayor, de inclusión de discapacitados, contra la trata de personas; protección integral a personas en condiciones de desplazamiento forzado, contra la usura, contra las extorciones, contra la trata de personas, contra el crimen organizado; leyes de ética gubernamental, de acceso a la información pública, entre otras.

Lo anterior quedó expresado en diferentes mediciones internacionales que mostraban esos avances. Álvaro Artiga (2015: 187) señala que ya en 1997, Freedom House, uno de los organismos de medición para dar cuenta del régimen vigente en diversos países mediante la medición del grado de calidad democrática otorgaba a El Salvador el estatus de país “libre”, indicó mejoras en los derechos políticos y derechos civiles en comparación con 1992, cuando lo consideraba “parcialmente libre”. El mismo estatus se le asignó en 2013. Artiga presenta también la medición realizada por la Fundación Konrad Adenauer, denominada Índice de Desarrollo Democrático (IDD) que considera treinta y un indicadores agrupados en cuatro dimensiones: I Democracia formal, II Respeto de los derechos políticos y libertades civiles; III Calidad institucional y eficiencia política; y la IV cubre dos subdimensiones, la social y la económica;

la primera mide la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y la seguridad, la capacidad para generar políticas que aseguren la eficiencia económica. A mayor puntaje, mayor es la consideración de índice de desarrollo. Artiga reporta que para 2013 el IDD obtenido por El Salvador mostraba un nivel aceptable (4,485) a nivel regional y lo calificaba como de bajo desarrollo (Polilat 2013, página 12), por debajo de Costa Rica (9,288) y Panamá (5,243) y por encima de Nicaragua, Honduras y Guatemala. Sin embargo, el puntaje obtenido por El Salvador en cada dimensión refleja altas diferencias, II: 4,235; III: 6,224; IV (social): -0.470 y IV (económica): -0.813⁹. En 2003, El Salvador había logrado un índice de 6,273 puntos, considerado como de alto desarrollo. Sin embargo, en esos diez años, presentó disminuciones que llegaron en 2009 a un valor de 3,490 puntos para ascender en el 2013 al valor ya indicado.

Una revisión de los datos de dicho índice para 2016 (Polilat 2016), muestra esa persistente inestabilidad en el comportamiento de dicho índice. El cuadro 2 muestra las diferentes fluctuaciones a partir del 2003 y llega a una recuperación importante en 2014. Sin embargo, muestra de nuevo un descenso a 4,019 puntos en 2016, con la clasificación de bajo desarrollo y con los siguientes valores por dimensión: I: 4911; II: 5319; III: - 0617 y IV: - 1331.

9 Artiga aclara que, según la metodología de medición, la dimensión I no se toma en cuenta porque se supone que es el piso mínimo que debe tener un país para poder ser medido en las otras dimensiones.

Cuadro 2. Evolución del IDD de El Salvador, periodo 2002 - 2016

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IDD	5,544	6,273	4,452	5,053	4,718	3,967	4,184	3,490	3,526	3,464	4,362	4,485	4,810	4,163	4,019

Fuente: Datos de Polilat (2016).

De este informe es importante resaltar las debilidades que puntea. Con relación a los derechos políticos y libertades civiles señala la persistencia de diferentes formas de voto de adhesión política (clientelismos) y condicionamiento de las libertades por razones de inseguridad (para ese año la Policía Nacional Civil reportó 6,643 homicidios); con relación a la calidad institucional y eficiencia política, señalan la percepción de la corrupción y la desestabilización de la democracia. El bajo desempeño en salud y en educación destacan como debilidades en la capacidad institucional para gestar políticas que aseguren el bienestar; y en lo referente a la capacidad para crear políticas que generen eficiencia económica, se observa que para ese año las finanzas públicas manifiestan una “espiral de deterioro imparable” con un crecimiento de la deuda pública que, para 2015, representaba el 63.3% del PIB.

Los datos anteriores confirman que no ha sido posible consolidar progresivamente una institucionalidad democrática en el país después de los Acuerdos de Paz. Las dinámicas reales, vividas y experimentadas de las relaciones de

poder, las construyen los actores y agentes sociales sobre la base de la movilización de sus recursos económicos, políticos, sociales y culturales, diferenciados y asimétricos, en el marco de condicionantes económicas estructurales y de las formalidades institucionales que pretender servir como reglas de juego. Así, quienes negociaron el fin de la guerra, actuaron en esa institucionalidad formalizada, constituyeron élites políticas y sociales y se transformaron en el principal freno para su consolidación. La cultura del ejercicio de poder por parte de los actores económicos y políticos siguió varios derroteros, reprodujo formas anteriores de hacer política. Por un lado, dio continuidad a la dinámica de alta polarización ideológica y política, llevada al grado que, en distintos momentos, comprometieron el Estado de Derecho a raíz de disputas electorales o ideológicas. Por otro lado, desarrollaron negociaciones de otros tipos en beneficio de sus propios intereses y a espaldas de los grupos sociales esperanzados en el desarrollo de la democracia. Las decisiones estatales fueron tomadas entre las élites sin suficiente participación social y cuando se consultó a la sociedad fue para neutralizarlas, sin responder a sus necesidades (Escalante, 2020).

A lo anterior se agregan los numerosos actos de corrupción cometidos por miembros de ambos partidos, ARENA y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), - quienes detentaron el poder gubernamental después de los acuerdos de paz. Respecto a lo primero, Manuel Escalante¹⁰ lo expresa con agudeza al señalar que,

las dirigencias de las partes beligerantes entendieron la guerra como un medio para hacer la política. Desafortunadamente, después de 1992, entendieron la política -y su institucionalidad- como un medio para continuar la guerra -y su autoritarismo-, dejando a miles de personas afectadas por esta dinámica (Escalante, 2020).

No fueron ajenos a la corrupción el control partidario negociado de las instituciones de contraloría estatal ni los intentos de quebrar con la independencia de la Corte Suprema de Justicia, en especial de la Sala de lo Constitu-

cional. Los procesos de militarización de la seguridad pública, mediante la incorporación a esta de las Fuerzas Armadas (FAES), vedada por los acuerdos de paz, ha sido una medida recurrente desde los primeros planes de Mano Dura¹¹ contra las maras y el crimen organizado, y se incrementó de manera especial durante los gobiernos del FMLN. Lo anterior ha dado pie a calificar a los regímenes de postguerra como “híbridos” o de “elitismo competitivo” (Artiga González, 2015), sobre la base de que han implicado, por un lado, un sistema plural de contrapesos políticos, pero con una partidocracia que ha politizado la institucionalidad y socavado la consolidación de la propia democracia (Waxenecker, 2017: 64).

Los aspectos señalados fueron utilizados como accesorios oportunos por los gobiernos anteriores; han sido heredados y llevados a niveles mayores y particulares por Bukele, quien los ha integrado de manera plena como parte sustancial del autoritarismo de su gobierno.

10 Ex subdirector del Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA) fallecido en 2021.

11 A partir de 2003, con los gobiernos de Francisco Flores, Antonio Saca, de ARENA, y los consecutivos de Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén, ambos, del FMLN, se promulgaron sucesivos Planes gubernamentales para enfrentar el accionar delictivo de las maras. Tuvieron denominaciones similares que reflejan el carácter principalmente punitivo de dichos planes, subsecuentemente fueron conocidas como: Mano Dura; Súper Mano Dura; Plan Mano Dura militarizada y Plan Mano amiga extendida. Los planes consistían en una serie de medidas para facilitar la persecución, imposición de penas, así como reformas a códigos penales y procesal penal para hacer más expedita la acción punitiva. En los gobiernos del FMLN se decretaron leyes para clasificar a las maras como grupos terroristas y se militarizó la seguridad pública. En resumen, eran planes represivos y punitivos para un problema social. Para un estudio detallado de cada uno de los planes consultar Aguilar (2019).

3.2 Una persistente violación a los derechos humanos

El irrespeto y la grave violación a los derechos humanos no son creación particular del régimen de Bukele, han sido herencia de los gobiernos anteriores. En ellos se presentaban ya de manera generalizada y sistemática detenciones ilegales, torturas, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos masivos, allanamientos ilegales de vivienda, desplazamientos y desapariciones forzados, estigmatización delictiva de los jóvenes, persecución y violación de derechos de grupos vulnerables como los LGBTI+, e impunidad.¹²

El tema de la impunidad ha continuado siendo una característica no superada por el sistema de justicia, que no responde automáticamente a la existencia de mecanismos institucionales, sino a la naturalización de un tratamiento cultural discriminatorio de desigualdades sociales y, en casos particulares, a voluntades políticas. Los acuerdos reconocieron que las graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado, independientemente del sector al que pertenecieron sus autores, deberían ser objeto de las acciones que

sentaran precedentes de aplicación de justicia. No obstante, en contravención a lo acordado y, como primer parto de impunidad en la construcción de la nueva institucionalidad de justicia, pese al informe de la Comisión de la Verdad para investigar los graves hechos de violencia en aquel período, la Asamblea Legislativa, en flagrante quebrantamiento de la Ley de Reconciliación Nacional de 1992, dictó la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz el 20 de marzo de 1993, con la cual se impidió la posibilidad de juzgar a los responsables de aquellos crímenes cometidos en la guerra. Con ello, se dejó de reparar integralmente a las víctimas y sus familiares, reprodujo la cultura de la injusticia del pasado y la transfirió a la nueva institucionalidad.

Pese a la existencia de temas de derechos humanos como el derecho al acceso al agua potable, la vivienda, la salud, educación de calidad, un medio ambiente sano y sostenible, entre otros, y pese a las exigencias de la población para la atención pronta de algunos de ellos, han sido evadidos o ralentizados en los espacios institucionales de toma de decisiones. El compromiso con los derechos humanos adquirió una tónica hacia un debilitamiento institucional, sin una correspondiente contraparte de capacidad de organización y acción coordinada de la sociedad, suficiente para lograr avances sustanciales en su consecución¹³.

12 Para tener una mirada en detalle del estado de los derechos humanos, en los últimos años, se remite a ver los informes del Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA) y el Observatorio Universitario de los Derechos Humanos (OUDH), correspondientes a los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020.

13 Para Jorge Rovira (2002), en una sociedad que vive un proceso de transición y de consolidación de la democracia “corresponde a la ciudadanía... llevar a cabo una función fiscalizadora y de control”.

Esta capacidad organizada de la sociedad fue también víctima de la acción de las élites que debían fortalecerla. Fue desmovilizada y desmantelada en los intentos de control y “pacificación” durante los gobiernos del FMLN.

Estos elementos también son transferidos y heredados ante un nuevo marco de reglas de juego establecidos por el gobierno autocrático de Bukele. No ha sido necesario sustituir al Procurador de Derechos Humanos del gobierno anterior, este ha sido sometido y su silencio ante claras violaciones a los derechos humanos (incluidas las acciones de opresión económica, control político y de cierre de espacios de expresión de la sociedad por parte del Estado), empeora sustancialmente el debilitamiento institucional democrático.

El incumplimiento de mecanismos acordados para pactar medidas de ajuste estructural económico y social ha contribuido también a la no cobertura de varios derechos humanos y ciudadanos durante el periodo de postguerra.

En el octavo punto del tema económico y social de los Acuerdos de Paz, se estableció el compromiso de instaurar un Foro para la Concertación Económica y Social con el “objeto de lograr amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes” (Acuerdos de

Paz de El Salvador, 1992). Entre otros aspectos, señala el documento, el Foro tendría la responsabilidad y sería el mecanismo para concertar medidas derivadas de la “revisión del marco legal en materia laboral” para “promover un clima de armonía en las relaciones de trabajo sin detrimento de los sectores desempleados”. También se otorgaba la responsabilidad de proponer soluciones a la situación de las comunidades marginadas urbanas y suburbanas. Este acuerdo nunca fue cumplido¹⁴.

Es indudable que la superación de las condiciones de exclusión, desigualdad y vulnerabilidad económica y social de estos grupos sociales no dependía de manera mecánica de la existencia del Foro y de sus propuestas, sino de otros factores estructurales. Sin embargo, el no cumplimiento de tal compromiso constituyó una señal del insignificante grado de prioridad que se otorgaría en las agendas políticas al abordaje y solución de tales temas. Un bajo grado de prioridad heredado del siglo pasado y transferido sin modificaciones, más que discursivas, a la “nueva” institucionalidad del presente, ahora sumergida en la improvisación y en el desmantelamiento de políticas e instituciones y concentradas en la autocracia estatal.

14 Ramos, López y Quinteros (2015) señalan que “El FES fue un esfuerzo necesario, pero limitado... no recibió apoyo decisivo de los firmantes de los acuerdos... (por tanto) no logró institucionalizarse. Si bien consiguió algunos cambios en materia de derechos laborales relativos a la libertad de asociación y la negociación colectiva, que fueron materializados en una reforma al código de trabajo, no fue exitoso en instaurar un mecanismo permanente de diálogo social sobre las materias sociales y económicas” (p. 13).

3.3 Un modelo económico que incrementó la exclusión y las desigualdades

No es trascendental, por lo menos en este caso, establecer con precisión quién es el padre y quién es la madre, pero la construcción de la nueva institucionalidad en el país tuvo dos progenitores: los Acuerdos de Paz y la imposición del modelo neoliberal en la economía del país.

Esto último ocurrió con la llegada del partido ARENA al control del órgano ejecutivo en 1989 y el previo triunfo en las elecciones legislativas de 1988. Se inició la adopción de medidas económicas orientadas a la liberalización de los mercados y otras medidas de ajuste macroeconómico que facilitaron la subordinación de la economía salvadoreña en una economía globalizada. Los planteamientos del modelo habían sido expuestos en 1985 por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) en el documento denominado “La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador” y respondía al programa del Banco Mundial denominado Ajuste Estructural.

El modelo coincidía, según Dada Hirezi (2018) con un exacerbado individualismo como línea orientadora. Se resume en la medida de lo posible, a continuación, las características de tal modelo, presentadas ya apretadamente por Dada Hirezi (2018): a) apertura económica al mercado exterior y a la eliminación de restricciones de precios y de los espacios de la libre actividad empresarial; b) aprovechamiento de la ventaja comparativa que representa la relativa abundancia de fuerza de trabajo; c) privatización de activos productivos en manos del estado¹⁵; d) reducción de tasas marginales superiores del impuesto a la renta y eliminación de impuestos a la propiedad y a la herencia; e) constitución del IVA como la base principal de recaudación de recursos fiscales; f) sustitución del aumento de salarios para compensar la inflación por el ajuste de salarios de conformidad con la productividad. Sin la pretensión de exponer un análisis económico, que excede a los propósitos de este artículo, se da seguimiento a la exposición de Dada Hirezi, quien señala que la política aplicada pareció tener éxito entre 1991 y 1995¹⁶, ya que el PIB creció en ese periodo a una tasa media de 6.5% como resultado de la satisfacción de demandas de consumo e inversión no realizadas durante el conflicto armado. “Debilitados esos factores, la eco-

15 Bancos, ingenios de azucareros, beneficios de café, distribuidoras de electricidad y empresas de telecomunicaciones (Dada Hirezi, 2018).

16 En ese mismo período El Salvador fue receptor de ayudas externas destinadas a la reconstrucción de la infraestructura y a la rehabilitación de las capacidades productivas. Además, recibió ayuda orientada a la recuperación de capacidades sociales como educación para la paz y la reconciliación, resolución y transformación de conflictos, desarmamentización de la sociedad, etc. cuyos montos fueron significativamente grandes y sirvieron también para amortiguar los costos económicos de la reciente posguerra.

nomía salvadoreña vio descender rápidamente la velocidad del incremento de su actividad y entró en un periodo largo de lento crecimiento que se mantiene hasta ahora” (Dada Hirezi, 2018).

Pedro Caldentey del Pozo (2015) señala que los procesos de paz en Centroamérica sirvieron para consolidar el modelo económico predominante y que éste “ha tenido un éxito reducido” para aminorar las diferencias sociales y económicas en la región. Este hecho puede ser referido de manera indirecta mediante la percepción de la población salvadoreña. En la encuesta de opinión del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP)¹⁷ sobre el estado del país a finales del 2012, cerca del 44% de la población consideraba que la situación económica del país había empeorado, para el 2017, esa opinión era compartida por el 51.4%.

La consecuencia de la implementación de las medidas económicas neoliberales ha sido indudablemente la no resolución de las causas estructurales que llevaron a la guerra civil. Al contrario, ha conllevado a la estructuración de dinámicas que han ampliado la inestabilidad laboral, el desempleo, la precarización salarial y han extendido la exclusión¹⁸ y las desigualdades económicas,

sociales, políticas y culturales a mayores sectores sociales; han ampliado las dificultades para la construcción de la ciudadanía; han ensanchado las bases de la criminalidad; han socavado y desmantelado las bases de los tejidos sociales, no solo los comunitarios, sino los familiares; han agravado las condiciones para las expulsiones de los espacios de vida, entre ellos los desplazamientos internos forzados y las migraciones internacionales; han posibilitado las bases de una cultura política proclive al individualismo, como el mecanismo de solución a los problemas sociales, por encima de la solidaridad y de las propuestas colectivas, así como inclinada y devota de expectativas y soluciones mesiánicas.

3.4 Una cultura política proclive al mesianismo y receptora del autoritarismo

Un elemento básico del análisis social necesario para comprender las dinámicas sociales, es que las personas, mediante sus acciones, en el marco de las

¹⁷ Revisar encuestas en <https://uca.edu.sv/iudop/>

¹⁸ Mediante el uso de indicadores de exclusión laboral y ciudadanía social propuestos por Pérez Sáinz y Mora Salas (2006), Chacón, Flores, García y Valladares (2013) se calcularon tres grados de exclusión social (baja, intermedia, alta) para los hogares salvadoreños en el periodo de 2001 a 2011 y se reportan un promedio total de hogares en exclusión social general del 88.5%, para el periodo; con un aumento sostenido de 80.3% de hogares en 2005 al 90.0% en 2011.

relaciones sociales que establecen colectivamente, son quienes dan sentido a estas y dinamizan, modifican y transforman las estructuras que las condicionan. Un mecanismo inherente a ese proceso son los significados y sentidos de vida que surgen de la interpretación que hacen de su realidad, de su posición y sus condiciones de vida. Por esa vía construyen sistemas culturales, los cuales son creencias e ideas interrelacionadas que se han desarrollado previamente y se reproducen o modifican mediante las relaciones socioculturales (Archer, 1997), es decir mediante el uso que hacen de esas ideas en sus relaciones sociales y en el marco de las estructuras que las condicionan.

Sobrepasa también a los propósitos de este artículo la pretensión de hacer un análisis de los sistemas de ideas y, menos aún, de las relaciones socioculturales surgidas en el periodo de postguerra. Pero, se considera oportuno presentar algunas características de cultura política de jóvenes urbanos de ese periodo, los cuales ilustran bastante bien una tendencia de la cultura política que ahora cristaliza.

Una investigación de FLACSO-Programa El Salvador, realizada en 2012 entre 1046 jóvenes urbanos del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) en edades entre los 15 y 29 años, es decir, nacidos a partir de la mitad de la década de 1985 (medidos de la guerra) y después de los acuerdos de paz, buscaba estudiar elementos de la cultura política configurada en ellos como jóvenes de postconflicto (Zetino Duarte y Brioso, 2012).

Según el estudio, el 28.6 % de los jóvenes consideraba, ya en 2012, que la corrupción era el problema más grave que enfrentaba el país. El 45.5% opinó

que el gobierno era el responsable de resolver la pobreza y los problemas del país, mientras una tercera parte (el 33%) consideró que “cada uno era responsable de salir de la pobreza”.

Respecto al enfrentamiento de la criminalidad, el 92 % de los jóvenes consideraba que era necesario imponer penas más duras para resolver el problema de la violencia y el 61% se manifestaba a favor de implantar la pena de muerte para lograr tal propósito. En cuanto a las acciones de represión y los actores que deberían responder por garantizar la seguridad de la población ante la delincuencia, las opiniones de los jóvenes fueron las siguientes: el 85% manifestó estar de acuerdo con que la Policía debería actuar con más dureza contra los delincuentes y 82% mostraba su beneplácito con que el ejército debería encargarse de la seguridad pública.

En cuanto a la valoración de las instituciones y el nivel de confianza en personajes políticos, son la Asamblea Legislativa (AL) y los partidos políticos (PP) quienes menos valoración obtuvieron de los jóvenes. Solo el 21% y el 13% respectivamente los valoraron positivamente. El 79% de los jóvenes consideró que las motivaciones de los políticos para participar en política eran de carácter individual. El 47% consideró que son personas que lo hacen porque quieren tener poder, el 32%, que lo hacen por interés económico, solamente el 8.3% juzgó que lo hacen por los intereses del pueblo.

Esa opinión coincide en general con la valoración otorgada por el resto de la población, pero los porcentajes de aceptación son drásticamente menores. A finales del 2012 y del 2018 respectivamente, según la encuesta del IUDOP,

la Asamblea Legislativa y los partidos políticos estaban en el último escalón de confianza de la población; obtuvieron en 2012, la AL 7% de confianza de la población y los partidos políticos el 6.7%. Pero esta confianza empeora drásticamente hacia finales de 2018. Solamente el 3.7% y el 3% de la población otorgan su confianza respectivamente a la AL y a los PP. La tercera institución con menor nivel de confianza, en esos años, entre la población fue la Corte Suprema de Justicia, 7.4% a finales de 2012 y 4.9% a finales de 2018. Previo a las elecciones presidenciales de 2019, la desconfianza en los políticos y sus partidos, en la legislación y en la justicia del país era alta.

Como puede apreciarse, los elementos brevemente descritos atestiguan

una cultura política de apreciación negativa de la situación del país durante el periodo de posguerra entre los jóvenes que ahora son actores políticos en condiciones de cristalizar sus visiones y opiniones. No resulta sorprendente el hecho de que seis de cada diez jóvenes, en 2012, ya consideraban que su futuro no sería mejor que el de sus padres. Tampoco sorprende que el 52% de ellos mostraba su beneplácito para que los militares gobernasen el país, ni que cerca del 55% compartía ya la filosofía individualista de “vivir, dejar vivir y no entrometerse” y en depositar la confianza en que Dios, y por extensión, un salvador con propiedades divinas resolviera los problemas del país. Así las cosas, el terreno estaba fértil para las promesas mesiánicas.

4. Conclusiones

Son indudablemente importantes los debates académicos en torno a las nomenclaturas apropiadas que pretenden definir con precisión el carácter del régimen de gobierno y, sobre esa base, comprender el estado actual de la democracia en El Salvador. Igualmente, indudable es que la realidad difícilmente se deja capturar con precisión.

Parafraseando a Zygmunt Bauman, quizás de manera muy simplificada, se puede decir que, en la ambivalencia de la sociedad moderna (Bauman y Tester, 2011), se corre el riesgo de quedar atrapados en un discurso que no logra capturar, con los conceptos adecuados, la realidad que fluye casi imperceptible ante los ojos y que luego, de pronto explota en la cara. Se arriesga también a construir discursos que, ante el nuevo monstruo, intentan redefinir el pasado para oponerlo pintándolo con bondades que nunca tuvo, cuando ciertamente las entrañas del nuevo son las mismas del pasado reciente transferidas en su esencia y solamente adaptadas a las nuevas reglas del juego.

El gobierno de Bukele ha cambiado las reglas del juego modificando las lógicas de estructuración de la institucionalidad formal, y ha cambiado las maneras de aplicarlas (autocracia y autoritarismo). Heredó las mismas mañas “de siempre” pero introdujo nuevas reglas y formas de aplicarlas con algunos nuevos jugadores que las conocen; de esa manera introducen nuevas dinámicas y

usos. El discurso en torno al juego ha cambiado, se introducen nuevas creencias de quienes son los ganadores y quién es el árbitro divino en el juego. Sin embargo, el juego continúa siendo el mismo: la acumulación y concentración de los recursos productivos, y de los beneficios económicos, políticos, sociales y culturales en grupos y élites dominantes. Se han refinado las formas de producir las riquezas, acumularlas y las formas de excluir, producir desigualdades, desmontar ciudadanía, expulsar población de sus espacios de vida y violar los derechos ciudadanos y humanos.

Ciertamente, los Acuerdos de Esquipulas y los Acuerdos de Paz de El Salvador fueron esfuerzos necesarios y positivos para estructurar nuevas lógicas de relaciones de poder con el propósito de potenciarlas respeto a los derechos humanos, construir ciudadanía, la democracia, la paz y el desarrollo de la región y del país. Sin embargo, sus efectos han sido la modernización formal de la institucionalidad que, a su vez, permitió actualizar las formas de acumulación y concentración de beneficios, de exclusión y expulsión social. A las sombras de lo anterior, el uso maniqueo que los mismos actores políticos de los acuerdos hicieron de la institucionalidad construida, engendró en su seno la criatura que ahora la destruye. No aceptarlo y erigir un discurso que niegue esa paternidad significa colocar las bases para repetir la historia.

La construcción de la democracia, de la ciudadanía y del respeto a los derechos humanos no es una obra de las élites. No se construyen al margen de los grupos sociales que los requieren, al desmovilizar y desmantelar su capacidad organizativa. De lo contrario, pierden, en términos de Boaventura De Sousa Santos (2004), la “intensidad” necesaria para exigir al Estado un fuerte compromiso con una visión más sustantiva de la democracia.

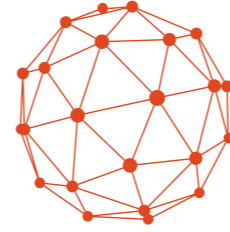
La democracia representativa formal implica, en sentido práctico, que se otorga el poder de acción ciudadana a sus representantes y la democracia participativa pretende otorgar una participación ciudadana mayor. Pero, cuando ambas son utilizadas por las élites económicas y políticas para sustituir la participación real de los ciudadanos, en beneficio propio, se quiebran los procesos democráticos y se violan los derechos ciudadanos, independiente del disfraz que se utiliza.

5. Bibliografía

- Acuerdo de Esquipulas I, 1986 y II, 1987.
- Acuerdos de Paz de El Salvador, 1992.
- Archer, Margareth. 1997. *Cultura y teoría social*. Nueva Visión.
- Artiga González, Álvaro. 2015. *El sistema político salvadoreño*. San Salvador, El Salvador. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador (PNUD)
- Benítez, Beatriz. 2021. “Bukele pide ocultar las declaraciones patrimoniales y propone otras 12 reformas en contra de la transparencia”. *Revista Gato encerrado* <https://gatoencerrado.news/2021/07/13/bukele-pide-ocultar-las-declaraciones-patrimoniales-y-propone-otras-12-reformas-en-contra-de-la-transparencia/>
- Bauman, Zygmunt y Tester, Keith. 2011. *La ambivalencia d la modernidad y otras conversaciones*. 2ª impresión. Paidós.
- Briones, Carlos y Ramos, Carlos. 1995. *La gobernabilidad en Centroamérica: Economía, gobernabilidad y democracia en El Salvador*. FLACSO Programa El Salvador.
- Caldentey, Pedro. 2015. “Desarrollo económico en Centroamérica: vigencia y revisión de los Acuerdos de Esquipulas”. icade. *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 169-199 nº 96 septiembre-diciembre 2015.
- Chacón, Nathalie, Garcia, Marlon, Valladares, Marcela. y De Paz Flores, Joel. 2013. *Análisis de la exclusión social en El Salvador 2001-2011*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Córdova, Ricardo, Pleitez, William y Ramos, Carlos. 1998. *Reforma política y reforma económica: los retos de la gobernabilidad democrática*. FUNDAUNGO.
- Dada Hirezi, Héctor. 2018. *La situación de El Salvador; antecedentes, evolución y retos*. Heinrich Böll Stiftung, Centroamérica.
- Danermark, Berth, Ekström, Matts, Jakobsen, Liselotte y Karlsson, Jan. 2016. *Explicando la sociedad. El realismo crítico en las ciencias sociales*. UCA editores.

- De Sousa Santos, Boaventura. 2004. *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*. Unidad de Análisis e Investigación del Área de Educación Ciudadana de la CNE. La Paz, Bolivia.
- Escalante Saracais, Manuel. 2020. “El Salvador. Acuerdos de Paz: deudas sociales y retos para una nueva forma de gobernar”. *El Faro* <https://elfaro.net/es/202001/columnas/23939/Acuerdos-de-Paz-deudas-sociales-y-retos-para-una-nueva-forma-de-gobernar.htm>
- Global Democracy Index. 2020. *In sickness and in health?* The Economist Intelligence Unit
- IDHUCA. Instituto de Derechos Humanos de la UCA. Diversos años: <https://www.uca.edu.sv/idhuca/>
- IUDOP. Instituto Universitario de Opinión Pública. Diferentes encuestas de opinión: <https://uca.edu.sv/iudop/>
- Labrador, Gabriel. 2020. “El nuevo Instituto de Acceso a la Información hace secreto el informe de Probidad de Bukele”. *El Faro*, 30 de octubre de 2020.
- Lungo, Mario. 1990. *El Salvador en los años 80: Contrainsurgencia y revolución. Casa de las Américas*. FLACSO: Editorial Universitaria Centroamericana.
- Matul Daniel y Ramírez Alfonso. 2009. “El Proceso de Paz en Centroamérica. Agendas pendientes y nuevos focos de conflictividad: Los casos de Guatemala y Nicaragua”. *Pensamiento Propio*. No. 29, año 14 <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=9581&opcion=documento>
- Marcuse, Hebert. 1993. *El hombre unidimensional*. Editorial Planeta- de Agostini.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 2021. Informe El Salvador <http://www.oas.org/fpdb/press/Informe-El-Salvador.pdf>
- Polilat. 2016. *Índice de Desarrollo Democrático Latinoamericano*. Fundación Konrad Andenauer http://www.idd-lat.org/2016/informes_x_pais/294/2016-el-salvador.html
- Ramos, Carlos, López, Roberto, Quinteros, Carolina. 2015. “La arena política de las fuerzas contendientes. ¿De incluidos a inclusivos?” *Inclusive Political Settlements*. Artículo 14, Abril. Berlin: Berghof Foundation. www.berghof-foundation.com/www.ips-project.org. Disponible en inglés.
- Rojas Aravena, Francisco. 1989. *El proceso de Esquipulas: El desarrollo conceptual y los mecanismos operativos*. Trabajo presentado en la segunda reunión, grupo de trabajo Relaciones Internacionales de CLACSO sobre la Cuenca del Caribe.
- Rojas Aravena, Francisco. y Solís, Luis. 1993. “Entre la intervención y el olvido: las relaciones entre Centroamérica y Estados Unidos”. *Anuario de estudios centroamericanos*. Universidad de Costa Rica, 19(1): 5-22.

- Roque Baldovinos, Ricardo. 2021. “Nayib Bukele: populismo e implosión democrática en El Salvador”. *Revista de Investigación Social Andamios*. Universidad Autónoma de México Volumen 18, Número 46, mayo-agosto, 2021, pp. 233-255. https://uacm.edu.mx/portals/5/num46/10_D_Nayib_Bukele.pdf
- Rovira Mas, Jorge. 2002. “Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: un enfoque para su análisis”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica, 28 (1-2) pp.9-56
- Sassen, Saskia. 2013. *Territorio, autoridad y derechos. De los ensambles medievales a los ensambles globales*. Katz, Serie Conocimiento. Buenos Aires, Madrid.
- Torres Rivas, Edelberto. 2011. *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. F&G editores, segunda edición.
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. 2021. *Observaciones al Anteproyecto de reformas a la constitución de la república propuestas por la vicepresidencia de la república*. El Salvador.
- Waxenecker, Harald. 2017. *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?* El Salvador: Heinrich Böll Stiftung – Centroamérica
- Zetino Duarte, Mario. y Brioso, Larissa. 2012. *Jóvenes urbanos. Cultura política y democracia de postconflicto en Centroamérica: El Salvador*. FLACSO Programa El Salvador.



Democracia y derechos humanos en Costa Rica

Manuel Rojas Bolaños & Ilka Treminio Sánchez

Introducción

En este trabajo se trata de dar respuesta a las dos preguntas generadoras del análisis centroamericano de la democracia y la vigencia de los derechos humanos que ha propiciado CONOSE. Es decir, 1) ¿cuál es el estado de la democracia costarricense en el marco del Bicentenario (avances, retrocesos y amenazas)?; y 2) ¿cuál es el estado de vigencia de los derechos humanos básicos, así como los de segunda y tercera generación?

Como es conocido, cuando varios de los países centroamericanos se debatían en guerras civiles y serios conflictos políticos internos, Costa Rica, que se mantuvo relativamente al margen de ellos, emprendió un camino de reformas económicas con fuertes consecuencias en el plano político y social. En las páginas que siguen se hará un recuento de esas reformas y sus consecuencias a mediano y largo plazo, para examinar posteriormente su impacto en el plano de los derechos humanos y en la democracia. Una hipótesis general guía este

trabajo: a lo largo de cuatro décadas, las reformas económicas han terminado por conformar una sociedad más diferenciada en lo social y lo económico, con efectos diversos sobre la democracia, la política y los derechos humanos. Es una democracia de alto nivel (Coppedge, *et al.* 2021a) que, por tanto, no se encuentra ante procesos de ruptura o erosión democrática inmediatos, pero presenta signos de estancamiento democrático en algunas dimensiones, como se señalará posteriormente. En otras palabras, hay luces y sombras, avances y retrocesos; pero en lo fundamental siguen predominando los valores democráticos de convivencia social y política. El problema que se enfrenta a mediano y largo plazo, es la posibilidad de quiebre de esa situación debido al deterioro de la base económica que ha sustentado la democracia costarricense, a la diferenciación social que parece ahondarse cada vez más y al deterioro de la participación ciudadana en la política.

1. ¿Estado o mercado?

Al inicio del siglo XXI Costa Rica se encontraba inmersa en un proceso profundo de transformaciones sociales y políticas, que ha terminado por configurar un nuevo país. Un proceso que se inició en los años ochenta, cuando los sucesivos gobiernos del Partido Liberación Nacional (PLN) y del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), adoptaron como base para sus políticas económicas y sociales, las directrices emanadas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). El marco determinativo se terminó conformando con los tratados de libre comercio que se firmaron posteriormente, sobre todo el “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos”, cuya aprobación elevó la tensión política del país hasta el punto que fue necesario el uso del mecanismo de referendo por primera vez durante 2007.

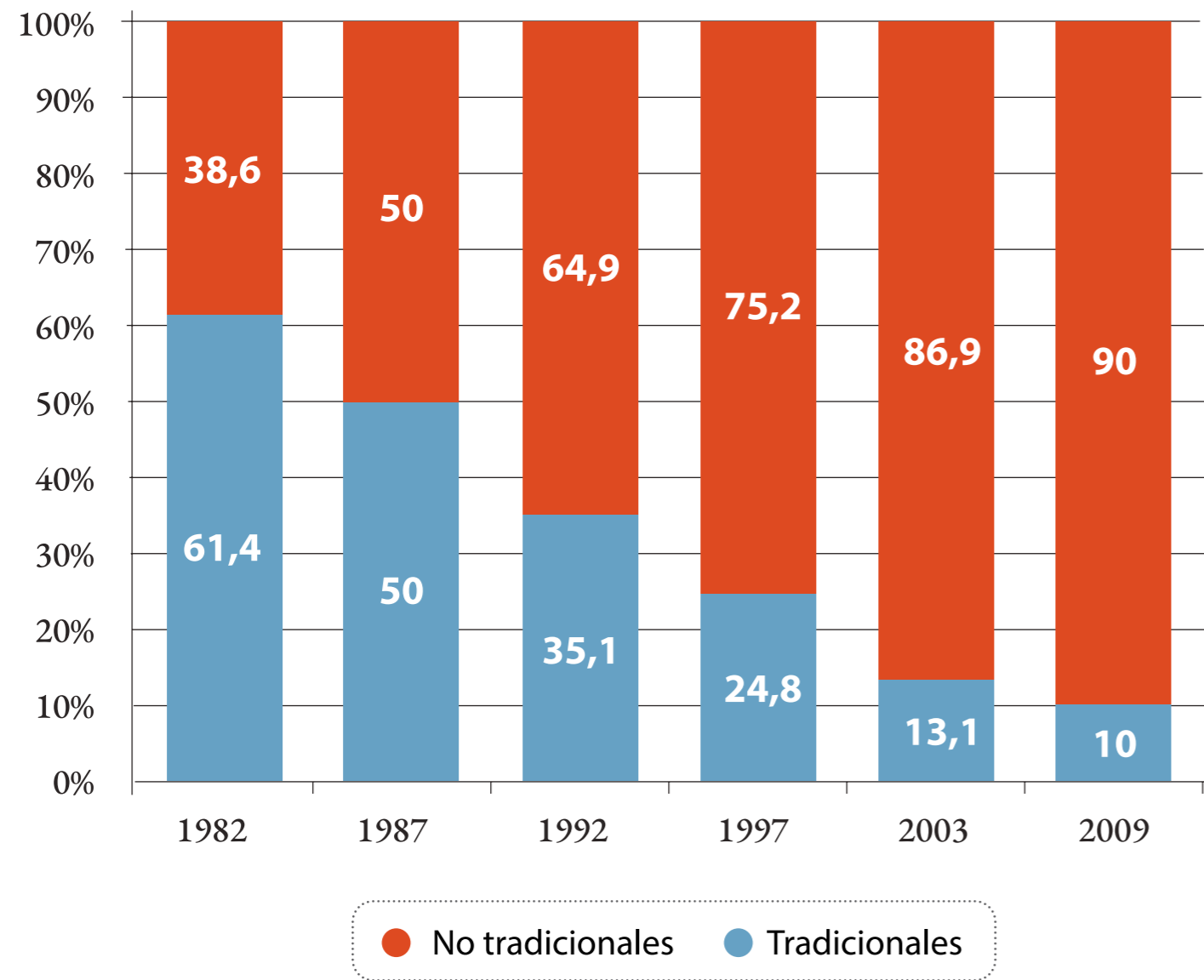
Por segunda vez en menos de diez años la sociedad costarricense se vio envuelta en una discusión nacional concerniente al rumbo que el país debía seguir en materia de política económica y social. La primera fue la discusión alrededor del llamado “Combo del ICE”, una propuesta gubernamental que buscaba romper el monopolio en la producción de electricidad y la prestación de servicios telefónicos a cargo de la empresa estatal Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Un intento que fracasó debido a la fuerte reacción popular

que provocó en los meses de marzo y abril de 2000; el gobierno de entonces, encabezado por Miguel Ángel Rodríguez, perdió fuelle en la confrontación y tuvo que aceptar la negociación que sepultó, al menos por unos años, la propuesta privatizadora. El conjunto de instituciones estatales creadas por el reformismo que se desarrolló en el país desde los años cuarenta del siglo pasado, resistió parcialmente la ofensiva neoliberal, porque el intento privatizador no pudo llevarse hasta sus últimas consecuencias; sin embargo, dejó su impronta estampada en el estado y sociedad, que debieron ajustarse a las nuevas condiciones establecidas en el plano económico. La preocupación por las políticas sociales pasó a un plano secundario, y sus posibilidades de operación ampliada y crecimiento sufrieron serias limitaciones presupuestarias.

En ese plano las políticas neoliberales implicaban varias cosas:

- En primer lugar, la apuesta por una mayor inserción de las actividades económicas en el mercado internacional, a partir del impulso y el estímulo a una diversificación productiva dirigida hacia los denominados terceros mercados. Eso significaba situar el énfasis en nuevos productos capaces de colocarse en mercados no tradicionales, y cuya producción, además, aportara mayor valor agregado y el empleo de alta tecnología. Como puede verse en el gráfico siguiente, el cambio se realizó rápidamente:

Gráfico 1. Costa Rica: exportaciones tradicionales y no tradicionales, varios años, 1982-2009 (porcentajes)



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior, 2012.

- Tal apuesta implicaba, en segundo lugar, el reordenamiento del mercado de trabajo, porque no solamente perdieron relevancia los sectores productivos tradicionales dedicados básicamente al mercado interno —como la agricultura—, sino que hubo que reorientar la capacitación de la mano de obra, a fin de adquirir las destrezas y capacidades que las nuevas industrias demandaban. Esto, por supuesto, afectó a la educación pública y a las universidades estatales, que se vieron forzadas a cambiar el énfasis en sus orientaciones básicas.
- En tercer lugar, hubo una reorganización de las entidades estatales relacionadas directamente con los nuevos sectores productivos. No solamente se buscó facilitar trámites para el establecimiento de nuevos negocios, sino que también se crearon entidades como el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), con participación directa de los grupos empresariales dedicados a la exportación. Se autorizó el funcionamiento de los bancos privados, imposibilitados de operar en el país desde 1948, y se abrieron las zonas francas como mecanismo para atraer capitales externos al amparo de las facilidades que se les otorgaron. Asimismo, se promovió el establecimiento en el país de grandes empresas extranjeras, como INTEL, atraídas por las facilidades de operación concedidas, las cuales incluían mano de obra calificada y un clima político exento de grandes sobresaltos. Como la mayor parte de estas empresas se establecieron en la Gran Área Metropolitana (GAM), la población con mayor escolaridad se terminó concentrando en la región central del país donde, además, se congregaron los mejores

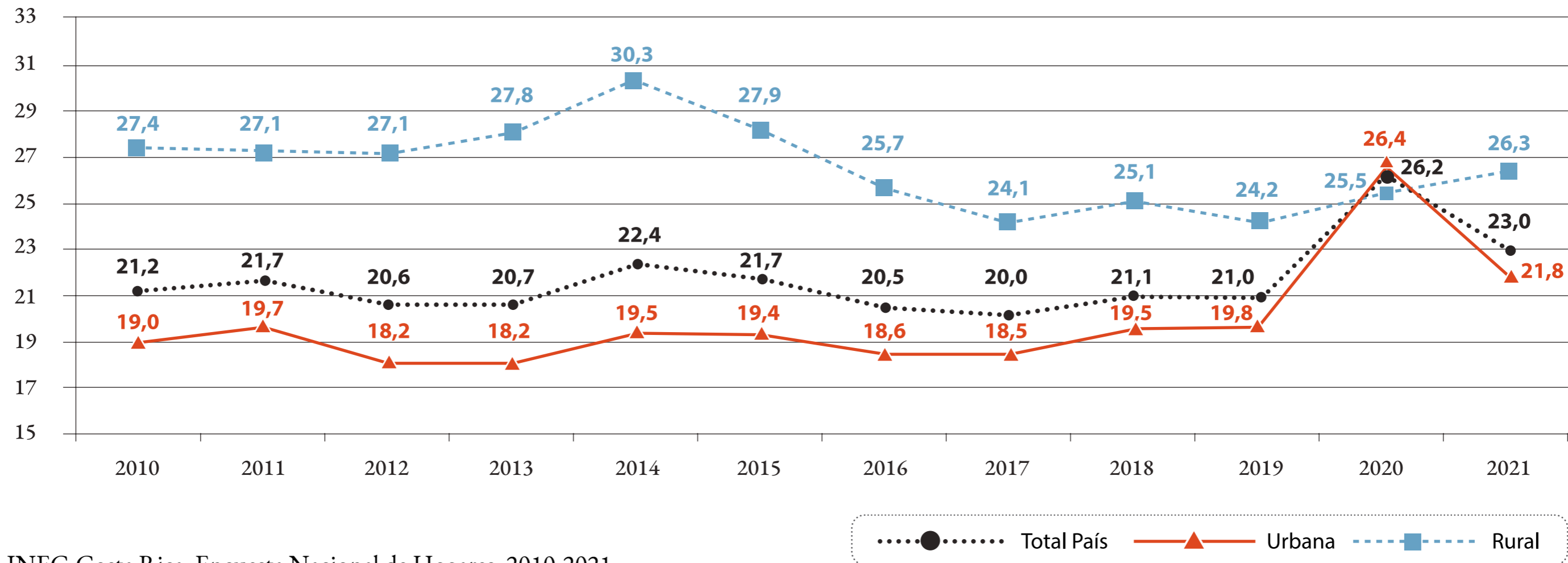
establecimientos educativos, públicos y privados, en términos de infraestructura, planta docente, equipos y otros recursos didácticos, incluidos acceso a internet y al mundo digital, así como a otros bienes culturales (Estado de la Nación, 2012).

- En cuarto lugar, se estimuló el desarrollo del turismo internacional, aprovechando la belleza escénica de bosques, playas y volcanes. Se otorgaron facilidades para la construcción de una gran estructura hotelera (cadenas internacionales), permitiendo la creación de verdaderos enclaves, sobre todo en las playas del Litoral Pacífico Norte.

Como resultado de todo este proceso el país se modernizó en términos capitalistas; la mayor parte de la población comenzó a vivir en áreas urbanas (pasó del 39% en 1970, a 81% en 2020, de acuerdo con el Banco Mundial¹), y en términos de desarrollo económico y social, apareció una diferenciación entre la GAM y el resto de país dada la persistencia de la pobreza en ciertos sectores y regiones (como puede verse en los gráficos siguientes) y el aumento de la desigualdad.

1 Ver <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=CR>

Gráfico 2. Costa Rica. Porcentaje de hogares en pobreza (línea de pobreza) por año según zona, julio 2012 - 2021

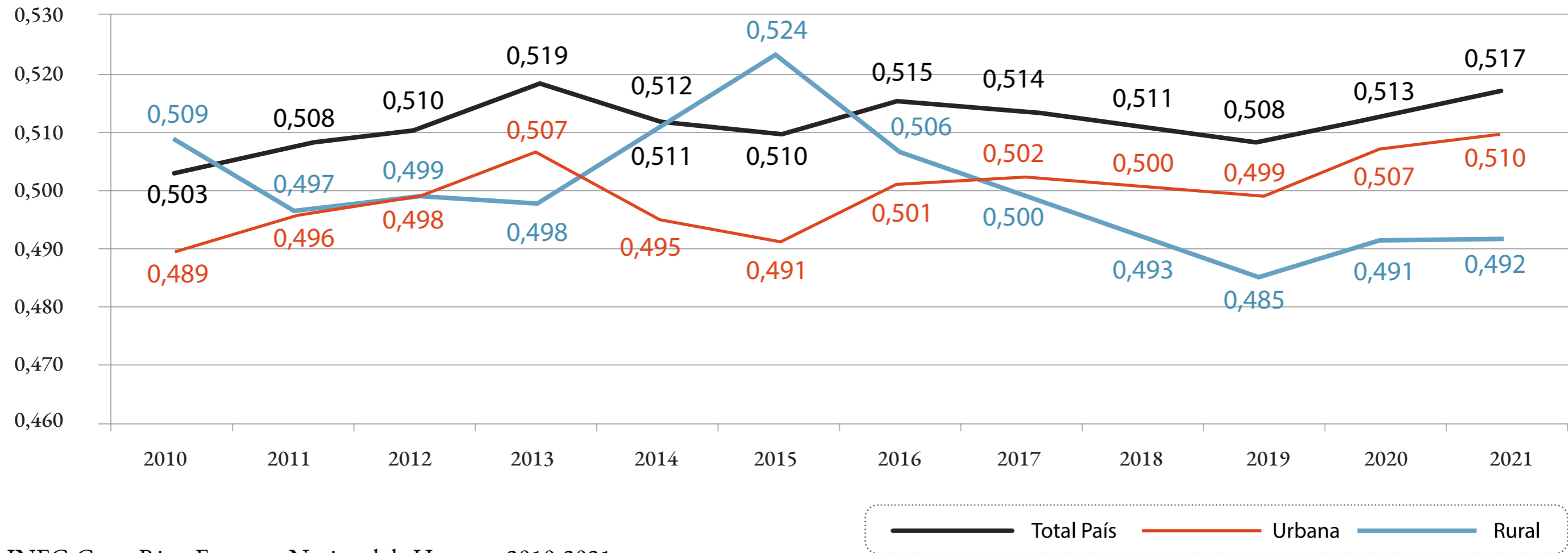


Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2021

La pobreza se mantiene en niveles similares en los años indicados, salvo en 2020, donde se elevó de manera considerable debido a la pandemia que azota al mundo; en 2021 bajó nuevamente, pero sin volver aún a los niveles de los años anteriores. Mientras tanto el Coeficiente de Gini, que se mantiene alrededor del

0,510 en diez años, tiende a elevarse en 2020 y 2021. Según datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2019), organismo al cual el país ingresó recientemente, Costa Rica ocupa el último lugar en desigualdad medida por el Coeficiente de Gini, entre el total de países miembros.

Gráfico 3. Costa Rica: Coficiente de Gini total, según zona urbana y rural, julio 2010-2021



Fuente: INEC-Costa Rica. Encuesta Nacional de Hogares, 2010-2021.

2. Avances significativos en derechos humanos

Desde los años ochenta hasta el presente, se han dado significativos avances en la consolidación del estado de derecho, los derechos políticos, así como los de segunda y tercera generación. A continuación se hace un análisis compacto de ellos.

2.1 Estado de derecho

De acuerdo con el Índice Estado de Derecho, calculado por el World Justice Project, en 2020, Costa Rica ocupaba la segunda posición entre 30 países de América Latina y el Caribe, superada solamente por Uruguay. En el plano mundial se situó en la posición 25 entre 128 países. El puntaje obtenido fue 0,68. El Índice es una herramienta que contempla elementos como rendición regular de cuentas de instancias de gobierno, leyes que protegen los derechos fundamentales, transparencia en el proceso de la elaboración de las leyes e implementación de la justicia por funcionarios neutrales. En el cuadro siguiente puede observarse la situación del país en los ítems analizados:

Cuadro 1. Costa Rica: Índice de Estado de Derecho, 2020

	Calificación	Cambios en la calificación	Posición en la región	Posición en el mundo
Límites al poder gubernamental	0,76	-0,02	1/30	15/128
Ausencia de corrupción	0,66	-0,02	5/30	30/128
Gobierno abierto	0,7	0	3/30	21/128
Derechos fundamentales	0,79	0,01	1/30	15/128
Orden y seguridad	0,68	-0,01	12/30	81/128
Cumplimiento regulatorio	0,67	-0,01	2/30	24/128
Justicia civil	0,62	0	8/30	38/128
Justicia penal	0,57	0,02	5/30	31/128

Fuente: WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf (2020: 62).

Pese a la posición lograda en los planos regional y mundial, así como las altas calificaciones alcanzadas en la mayoría de los ítems, en los aspectos relativos a corrupción, orden y seguridad, ejecución regulatoria y justicia, tanto civil como penal, el Índice refleja problemas reales que enfrenta la democracia costarricense. En otras palabras, que aunque se puede constatar la existencia de un estado de derecho con una gran solidez, sobre todo si se compara con otros países de la región, preocupa el aumento de la corrupción, agravada por la infiltración del narcotráfico en muchos de los planos de la vida social y política, así como el aumento de la inseguridad real y percibida, y las dificultades que enfrenta el poder judicial en el cumplimiento de sus funciones: lentitud en la tramitación de los casos, uso elevado de prisión preventiva y hacinamiento carcelario.

Los puntajes más altos obtenidos se refieren al respeto a los derechos y libertades fundamentales y las limitaciones al poder gubernamental, seguramente los campos en los cuales se logró avances sustantivos desde 1980 en adelante, como se verá seguidamente.

a. Sala Constitucional. El 18 de agosto de 1989 se dictó el Decreto Ley N° 7128 que creó la Sala Constitucional, mediante reforma de los artículos 10, 48, 105 y 128 de la Constitución Política. La Sala significó un importante avance en el plano garantista del estado, porque reforzó, desde entonces, la vigencia de las libertades y los derechos fundamentales de las personas consagrados en dicha Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el estado costarricense. Las personas pueden recurrir a la Sala en busca de protección de sus derechos y libertades

mediante el Recurso de Amparo, el Recurso de Hábeas Corpus y la Acción de Inconstitucionalidad. La Sala atiende, además, dos Tipos de Consulta Legislativa de Constitucionalidad: la preceptiva y la facultativa. La primera debe ser planteada por el directorio legislativo en relación con proyectos de reforma constitucional o la Ley de Jurisdicción Constitucional; la segunda se refiere a las consultas planteadas por al menos 10 diputados en torno a un proyecto de ley determinado. También pueden plantear consultas la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes, en los casos señalados por la ley. La Sala también resuelve consultas de los jueces en torno a dudas sobre la constitucionalidad de un acto, y los conflictos de competencia o atribuciones constitucionales entre poderes del estado y otros relacionados con entidades descentralizadas, municipalidades, etc. Como ha señalado el ex magistrado Luis Fernando Solano (2009), antes de la creación de la Sala

“...existía una justicia constitucional que podría calificarse de difusa en tanto que la Corte Plena, la Sala Primera de la Corte y los jueces penales del país se distribuían competencias en la materia...” Al crearse la Sala todas esas competencias pasaron a ser resorte de un solo tribunal y, además, se eliminó el sesgo que introducía en el tratamiento de materias constitucionales, “...una visión enfocada en la legalidad ordinaria, formalista y denegatoria...”

La gran cantidad de amparos que se recibieron inmediatamente después de su creación, mostró claramente la necesidad existente en el país de disponer de un mecanismo garantista sólido como la Sala Constitucional. Sin embargo, dado el papel preponderante jugado en asuntos controversiales que no lograron su resolución política en la Asamblea Legislativa, por determinadas correlaciones de fuerzas, a la Sala se le ha acusado de injerencia política.

b. Defensoría de los Habitantes de la República. Creada en el transcurso de 1993, la Defensoría de los Habitantes de la República es otra entidad destinada a garantizar a las personas el correcto funcionamiento de las diversas instancias del estado y a defenderla de los abusos o arbitrariedades que puedan sufrir por parte de funcionarios y jerarcas de dichas instituciones. La Defensoría es por ley un órgano adscrito a la Asamblea Legislativa, instancia que nombra a la persona que la dirige por plazos de cuatro años, ante la cual debe presentar informes anuales. Sin embargo, goza de independencia funcional, y por tanto sus resoluciones no son tuteladas por una autoridad superior. La Defensoría ejerce lo que se denomina “magistratura de influencias”, porque sus resoluciones no son vinculantes. Funcionarios y jerarcas están obligados a responder a los requerimientos de información que presente, pero no así a acatar lo que se resuelva en cada caso. Pese a ello, su creación y funcionamiento, al igual que la Sala Constitucional, ha significado una garantía más de preservación de las libertades democráticas y de defensa de los derechos de las personas habitantes del

país, porque no solamente cobija a las que ostentan carta de ciudadanía.

Sin embargo, el nombramiento de defensor o defensora, así como el adjunto, se politizó rápidamente, pues pasó a ser un cargo apetecido por diputados de los principales partidos, y otras figuras políticas, lo que ha venido a empañar, en algunos períodos más que en otros, las labores de defensa de derechos humanos y, en general, de los valores de convivencia democrática en el país.

c. La reforma del artículo 11 de la Constitución Política. Esta es una reforma importante de destacar por cuanto, se refiere al señalamiento que “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Por tanto, están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella”. A esa normativa se le agregó la obligación de evaluar los resultados de la gestión y la rendición de cuentas. Aprobada en 2002, la reforma no solamente establece límites precisos para la acción de autoridades y otros funcionarios, y les señala la obligación de cumplir la ley, sino que también los obliga a ser eficientes en su gestión y a rendir cuentas a la ciudadanía a la cual se deben

2.2 Derechos civiles y políticos

a. Las mujeres y la política. Desde 1980 en adelante, se ha producido una suerte de ampliación de los derechos civiles y políticos, principalmente en

lo que se refiere a la participación de las mujeres en la política. En 1985 fue ratificada “La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y en 1990 se aprueba la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, que buscaba abrir caminos en la institucionalidad pública, en los partidos políticos y en los procesos electorales a las mujeres. La reforma a los artículos 58 y 60 del Código Electoral de 1996, obligó a los partidos políticos a asegurar la participación de las mujeres, estableciendo un piso de 40%, en todas las instancias partidarias y en las papeletas para los puestos de elección popular. Este mandato que se complementó con una resolución del Tribunal Supremo de Elecciones (1999), que obligó a los partidos a colocar mujeres en lugares elegibles dentro de las papeletas electorales. En 2009, la Ley de Reforma al Código Electoral (Ley 8765), introdujo el principio de paridad en todos los órganos partidarios y en las papeletas a cargos de elección. El principio de paridad fue extendido en 2010 a las directivas de las asociaciones de desarrollo, sindicatos y asociaciones solidaristas (Ley 8901). Por supuesto que todas esas leyes y reformas fueron resistidas por grupos y sectores políticos que históricamente han negado la discriminación de las mujeres en la mayoría de los ámbitos sociales y políticos, y no pocas veces se ha intentado escamotear su aplicación efectiva (Salas y otras, 2019).

b. Referéndum e iniciativa popular. La posibilidad de una participación mayor ciudadana en las decisiones políticas, más allá del voto periódico para elegir presidente y demás cargos de elección popular, se amplió con

la aprobación de dos mecanismos: el referéndum y la iniciativa popular en la formulación de leyes. A partir de las reformas constitucionales de los años 2002 y 2003, y la promulgación de la Ley sobre Regulación del Referéndum, en 2006, su aplicación se volvió posible, y en 2007 se aplicó por primera vez, en el marco de la discusión sobre el Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica – Estados Unidos, mejor conocido como el TLC. Puede ser convocado por un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por la misma Asamblea Legislativa (votación de dos terceras partes de los miembros) y por el poder ejecutivo junto con la mayoría absoluta de miembros de la Asamblea. No puede convocarse en temas relativos al presupuesto nacional, tributarios, fiscales, monetarios, pensiones, seguridad, empréstitos y otros actos de naturaleza administrativa. (artículo 105 Constitución), es decir, que tiene sus limitaciones y, como lo señala Antonio Sobrado:

“Tal y como quedó receptado el referéndum en nuestro medio, es claro que no está previsto como apuesta por la democracia directa ni como instrumento para cuestionar la legitimidad del gobierno democrático-representativo. Se trata de un mecanismo de participación popular directa que complementa –y no enfrenta—el ejercicio representativo del gobierno...” (Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances, 2007, Revista de Derecho Electoral N° 4, Segundo Semestre 2007: 5).

La Ley 8491, de marzo de 2006, estableció el derecho ciudadano de pre-

sentar proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa, con el apoyo del 5% de los inscritos en el padrón electoral. Este requisito ha limitado la presentación de proyectos, pero a través de la Oficina de Iniciativa Popular, creada en 1999, se pueden presentar iniciativas que pueden ser acogidas por un diputado e intro-

ducidas en la corriente legislativa para el trámite correspondiente. Entre mayo de 2010 y mayo de 2021, se presentaron ante esa Oficina 2.158 iniciativas; 75 fueron acogidas por diputados y 14 se lograron convertir en leyes.

Cuadro 2. Costa Rica: iniciativas ciudadanas convertidas en leyes, mayo 2010 – mayo 2021

Número de la ley	Nombre de la ley	Número de proyecto	Proponente	Número de iniciativa
9264	Declaratoria del Manatí (<i>trichechus manatus</i>) como Símbolo Nacional de la Fauna Marina de Costa Rica	17984	Fabiola Salas Miranda y otros, Escuela de Limoncito	1122
9090	Ley para el establecimiento del Día Nacional del Estudiante	17934	Víctor Hugo Carmona	275
9082	Reforma al Artículo 32 del Código Procesal Penal.	16675	Rosaura Chinchilla Calderón	585
8999	Ley de autorización a la Municipalidad de Alajuela para donar un inmueble de su propiedad al Ministerio de Salud.	16785	Municipalidad de Alajuela	594
8972	Reforma al Artículo 1 de la Ley No. 7552, Ley de Subvención a las Juntas de Educación.	15246	Sandra Subirós.	136
8896	Ley de autorización a la Municipalidad del Cantón Central de Alajuela para donar un lote de su propiedad a la CCSS.	16809	Municipalidad de Alajuela	600
8863	Ley de Creación del Colegio de Profesionales en Orientación.	16674	Patricia Ruh Mesén	581
8860	Ley de identificación de medicamentos para personas ciegas.	16469	Alberto Cabezas	542
8767	Protección a niños, niñas y Adolescentes contra la Ludopatía.	15582	Municipalidad de Valverde Vega	355

8654	Abolición del Castigo Físico contra niños, niñas y adolescentes.	15341	Defensoría de los Habitantes.	298
8579	Ley para autorizar a la Municipalidad de Valverde Vega a desafectar del dominio público, segregar y donar un terreno de su propiedad.	16147	Geonny Peraza Rodríguez	327
8576	Ley de Autorización a la Municipalidad de Aserrí para segregar y donar un terreno de su propiedad al Ministerio de Salud, destinado a la construcción de un Centro CEN-CINAI, en Poás de Aserrí.	16012	Municipalidad de Aserrí	445
8574	Autorización a la Municipalidad de Valverde Vega para que segregue un terreno de su propiedad y lo traspase a cada una de las familias ocupantes del proyecto IMAS, ubicado en Sarchí Norte.	15707	Municipalidad de Valverde Vega	380
8523	Ley de Patentes de la Municipalidad de Tibás.	15401	Municipalidad de Tibás.	304

Fuente: Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa, 2021.

c. Matrimonio igualitario. El matrimonio entre personas del mismo sexo fue finalmente legalizado, después de toda una controversia que se inició debido a una consulta realizada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la obligatoriedad del reconocimiento de lo estipulado sobre el tema por la Convención de Derechos Humanos. La consulta fue contestada a principios de 2018, en un fallo vinculante que provocó un polvorín en la etapa final del proceso electoral de ese año, lo que influyó indudablemente de manera determinante en sus resultados.

Pero la historia no terminó ahí, porque el fallo de la CIDH fue llevado a la Sala Constitucional, que definió un plazo de 18 meses para su entrada en vigencia, salvo que los diputados opositores presentaran un texto sustitutivo. No lo hicieron y por tanto el matrimonio igualitario es legal desde mayo de 2020. Pese a este logro, en 2016, el Comité de Derechos Humanos de la ONU señaló que, a pesar de los esfuerzos hechos por el país para cumplir con lo estipulado en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, todavía...

“El Estado parte debe adoptar medidas efectivas para poner fin a la discriminación y estigmatización social de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales con el fin de enviar un mensaje claro de que no tolera ningún tipo de acoso, discriminación o violencia por motivos de su orientación sexual o identidad de género. Todos los casos de violencia deben investigarse y los autores deben ser procesados y castigados con sanciones apropiadas” (2016).

d. Pueblos originarios y etnias. En agosto de 2015 el entonces presidente de la República, Luis Guillermo Solís, firmó la reforma que agregó en el artículo 1 de la Constitución Política, que Costa Rica es una república multiétnica y pluricultural. De esta manera se reconoció la herencia de los pueblos originarios y también las de grupos humanos que fueron llegando al país a lo largo de su historia. Dicho reconocimiento, sin embargo, no puso fin a una historia de discriminaciones, vejaciones y otros abusos sufridos principalmente por los pueblos originarios, que todavía hoy en día siguen peleando por sus derechos sobre tierras ancestrales y por el respeto a su cultura y sus costumbres. Todavía se suscitan violentos conflictos por la usurpación de tierras pertenecientes a comunidades indígenas. El asesinato reciente de dos destacados líderes, Sergio Rojas en 2019 (Bribri) y Jehry Rivera en 2020 (Brörán), así como otros atentados, muestran la existencia de un problema que todavía no ha sido adecuadamente resuelto por el estado costarricense.

Precisamente, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en el citado documento de 2016, pidió al estado costarricense:

“...redoblar sus esfuerzos por erradicar los estereotipos y la discriminación contra los miembros de pueblos indígenas, personas afrodescendientes, migrantes, solicitantes de asilo y refugiados, y las personas con discapacidad, entre otras cosas poniendo en marcha campañas de concientización a fin de promover la tolerancia y el respeto de la diversidad. El Estado parte debe acelerar la adopción de una ley para prevenir y sancionar todas las formas de discriminación, asegurándose de que incluya una prohibición general de la discriminación por todos los motivos que figuran en el Pacto e incorpore disposiciones que permitan obtener reparación en casos de discriminación, racismo o xenofobia, mediante recursos judiciales eficaces y adecuados” (2016).

e. Libertad expresión y medios de comunicación. El Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 2018, descartó:

“...graves violaciones a la libertad de expresión en Costa Rica, aunque destaca el incremento de discursos de odio en el marco del contexto electoral, las campañas de ataques y desinformaciones en el entorno digital, el nulo avance en los proyectos de ley sobre libertad de expresión y acceso a la información y la preocupante intención de sancionar con penas mayores el ejercicio de la libertad de expresión en redes sociales” (PROLEDI – CICOM, 2020).

En ese sentido se puede afirmar que la Relatoría Especial señala algunos de los problemas que se pueden presentar en el futuro y, por tanto, la necesidad de mantener una actitud vigilante y establecer medidas correctivas. En especial, preocupa la imposibilidad real de difusión extendida de voces y discursos frente a los cuales se puede comparar las versiones oficiales de políticas y hechos. Si bien es cierto que existe un importante

número de medios tanto públicos como privados, nacionales, regionales y locales, hay una significativa concentración en la zona central del país, y, lo que es más grave, la concentración de la propiedad de los medios de mayor difusión nacional, tanto en radio como en televisión y en medios escritos (PROLEDI-CICOM, 2018).

3. Perspectiva sobre la democracia costarricense

Como se ha señalado al inicio, Costa Rica sobresale en el entorno de la región por su larga estabilidad democrática. Pero en varios aspectos muestra amenazas que ponen en riesgo el incremento de los logros democráticos y la solidez del régimen. Si bien Costa Rica no se encuentra en una situación de ruptura o erosión democrática, algunos signos muestran una tendencia al estancamiento². Hay señales de pérdida de legitimidad del sistema político, una mayor propensión de las élites al uso de discursos radicales y un descrédito extendido de los partidos, que pueden erosionar las bases de la democracia y volverla vulnerable ante intentos de retroceso.

Las regresiones democráticas recientes en el mundo muestran que no son procesos abruptos, son incrementales y pueden afectar democracias liberales de

países desarrollados y de renta media (Haggard y Kaufman, 2020). Las fases detectadas en estos procesos muestran, en primer lugar, una elevada polarización política expresada en la sociedad, en segundo lugar, los líderes antidemocráticos y sus partidos explotan la polarización para ganar cargos en las elecciones; y en tercer lugar, si logran la victoria electoral o conforman mayorías, ponen en marcha estrategias para despojar gradualmente a grupos de sus derechos, para erosionar los controles horizontales y el sistema electoral, y de manera incremental, producir un colapso del régimen en favor del autoritarismo (Haggard y Kaufman, 2020).

En Costa Rica las tendencias en el comportamiento político muestran rasgos muy similares al de la mayoría de las demás sociedades del mundo de-

² Mainwaring y Bizzarro (2019:83-84) definen la ruptura como la terminación del mandato democrático, que puede ocurrir por acciones rápidas de control del ejecutivo de los poderes legislativo y judicial o, puede darse de formas incrementales, como ocurre más frecuentemente en la actualidad sin un punto claro de corte, pero que producen una involución autoritaria. Las erosiones se conciben como el menoscabo por parte del ejecutivo de los mecanismos de rendición de cuentas y de derechos políticos y civiles. Se considera que una democracia se ha erosionado si ha habido mayor declive en puntuaciones de democracia liberal. Finalmente, el estancamiento muestra un escenario de bienvenida en los casos clasificados como “altamente democráticos”, que se perciben sin avances significativos.

mocrático, como la fragmentación política, la desidentificación partidaria y la normalización en la oferta partidista de agrupaciones radicales y populistas (Mudde, 2019). Estos rasgos en sí mismos no están asociados con regresiones democráticas, pero sí muestran la apertura de fisuras por las que se pueden colar elementos desestabilizadores en las instituciones y en la cultura política costarricense. La persistencia en el tiempo de factores desestabilizadores del régimen constituye un peligro para la supervivencia democrática en el tanto pueden socavar las bases institucionales y producir un quiebre del régimen en el mediano o largo plazo, ya sea desde los actores con poder político o desde la ciudadanía a través del debilitamiento del vínculo con los valores democráticos.

Vista “desde abajo” la democracia se sostiene por la propagación de sus valores entre la sociedad. Las personas encarnan los procesos de desarrollo humano a través de la ampliación de los derechos y libertades que permiten el florecimiento de las instituciones democráticas. En perspectiva histórica, como se señala desde la cultura política, el involucramiento de las masas en los movimientos sociales a favor de la libertad ha sido esencial en los procesos democratizadores (Inglehart y Welzel, 2006: 233). Ese ha sido hasta ahora el caso de Costa Rica.

Una mirada de la democracia “desde arriba” plantea que su sostenimiento depende del compromiso y las actitudes normativas que las élites políticas poseen sobre la democracia (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013). Los autores identifican como actores políticos a presidentes, partidos, gremios empresariales, sindicatos, militares y organizaciones sociales (Mainwaring y Pérez Liñán, 2013).

La cultura política, la influencia internacional y otros factores, se consideran como coadyuvantes para la sobrevivencia o el fracaso de las democracias, pero son los actores quienes toman las decisiones que viabilizan el régimen político. Por esa razón, los actores radicales suponen una amenaza.

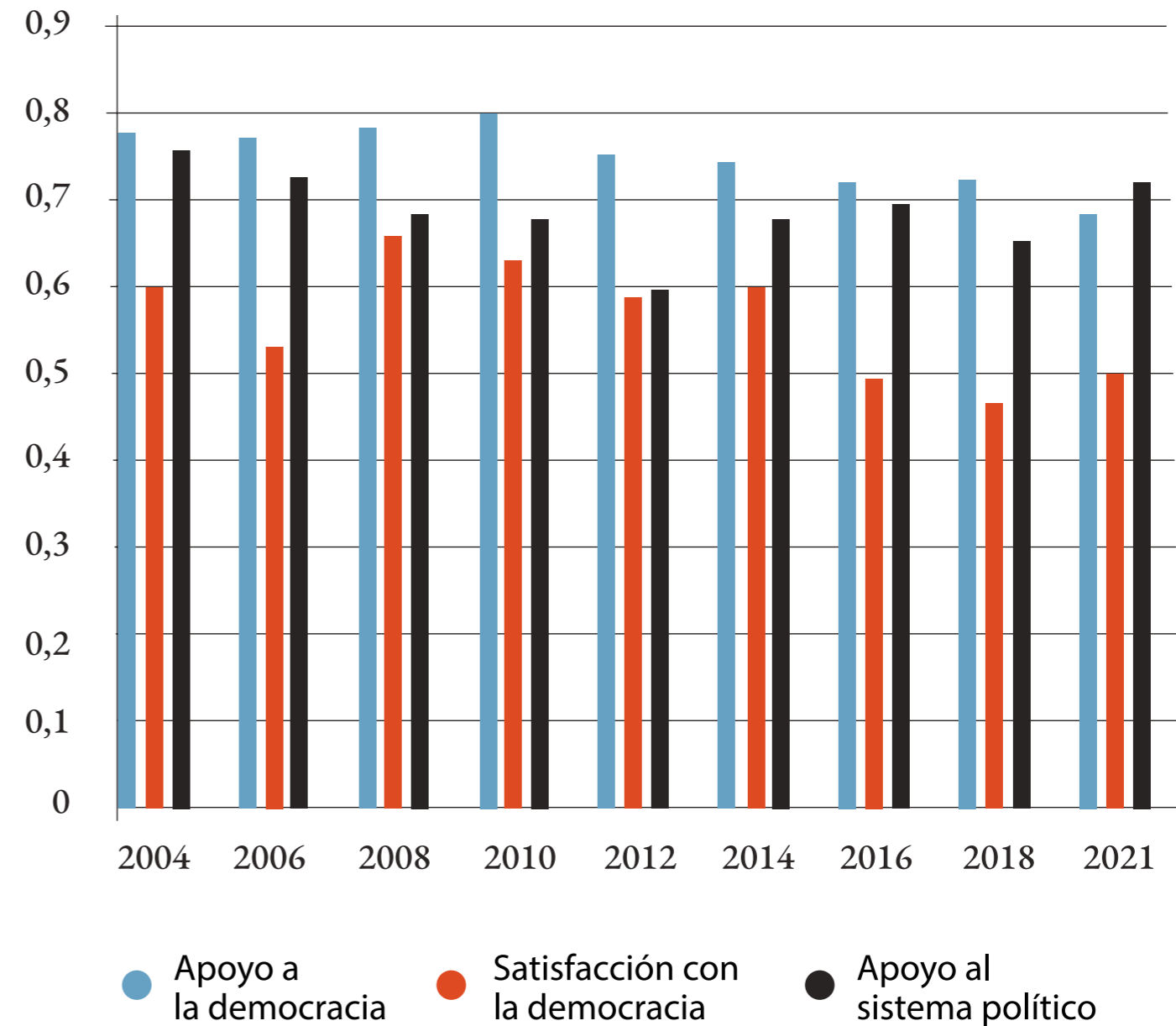
Desde la ciencia política conductual la cultura política es clave para comprender el funcionamiento y la supervivencia democrática en el nivel sistémico, desde las orientaciones en los valores individuales (Almond y Verba 1963, Eckstein, 1966). Se estima que los niveles de apoyo a la democracia señalan la presencia de valores que mantienen el compromiso con el régimen. Seligson (2002), tras los comicios de 1998 en Costa Rica, hizo hincapié en cómo el efecto del desencanto ciudadano con la política transformó de una elección a otra la tendencia de la alta participación electoral, la concentración del voto por partidos mayoritarios y el apoyo al sistema político. El autor mostraba preocupación por el efecto negativo que podría tener sobre la democracia costarricense, sobre todo por el peligro de que se adoptaran las limitadas características del régimen presente en el resto de la región centroamericana. En 1998 el abstencionismo pasó del 18,9% al 30%, los partidos pequeños se incrementaron de 7 a 13 en total, el apoyo a los partidos minoritarios aumentó del 2% al 8% y sus escaños legislativos crecieron del 5% al 12%. No obstante, quedaba la incógnita de si estos cambios constituían un efecto coyuntural que se revertiría en las siguientes elecciones o si, por el contrario, se trataban de tendencias de largo plazo que podrían debilitar la legitimidad del sistema político. Dos décadas después, se puede corroborar una tendencia de largo plazo que hace peligrar el consenso ciudadano sobre la democracia y que, además, empieza a ser explotado por ac-

tores políticos radicales desde las pasadas elecciones de 2018 que fueron abiertamente polarizadas (Treminio y Pignataro, 2021).

Las encuestas de opinión pública de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP, por sus siglas en inglés), han medido de manera sostenida los indicadores que permiten observar en el tiempo el apoyo que la ciudadanía otorga al sistema político. El conjunto de actitudes favorables a la democracia ha sido concebido por su creador como un “reservorio de legitimidad política” del que las personas dotan al sistema político, y es fundamental para evitar el colapso democrático en situaciones de crisis. Así, por ejemplo, Seligson y Gómez (1989) concluyeron que Costa Rica logró superar la crisis de la deuda de 1982 sin que ocurriera un rompimiento con el orden democrático, gracias a que el elevado apoyo al sistema permitió que se saliera de la crisis sin un quiebre del régimen. Algo similar ocurrió en Estados Unidos y en Reino Unido en la década de 1930 tras afrontar la gran depresión económica de 1929; no obstante, otros países como Alemania sucumbieron.

Al evaluar las actitudes de las personas sobre la democracia costarricense en la actualidad podemos observar cierta constricción en el apoyo y legitimidad del sistema político democrático. Según los datos de LAPOP, en el gráfico 4 se recogen tres variables estandarizadas en una escala de 0 a 1, donde 1 indica mayor apoyo. Las variables van de lo general a lo específico en torno a cómo valoran las personas el sistema político, el sistema democrático y el grado de satisfacción con este.

Gráfico 4. Costa Rica: Actitudes hacia el sistema político costarricense



Fuente: Elaboración propia, con datos de LAPOP (2021).

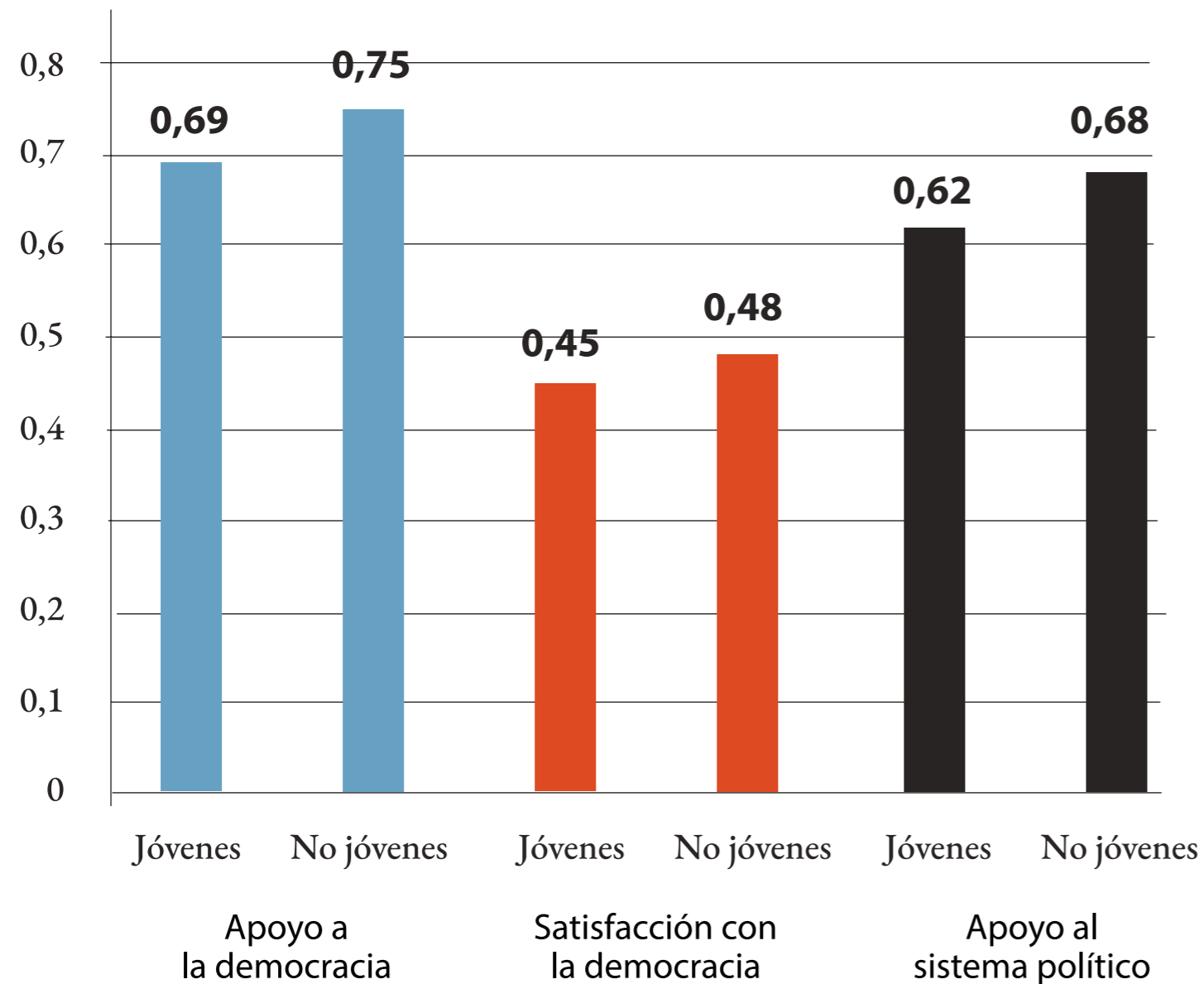
El apoyo al sistema político muestra una tendencia a la disminución entre 2004 y 2012 aunque se recupera a partir de 2014. Esta variable alude a la legitimidad que la sociedad dota a su sistema político. Entre más alto es su valor, se asume una mayor capacidad de resistencia ante las crisis y, entre menor es su valor, más tendiente es el sistema al colapso bajo circunstancias críticas. Esta variable muestra un apoyo menor que cuando se consulta a las personas específicamente por su apoyo a la democracia, lo cual es positivo, pues las personas podrían estar evaluando por sistema político uno que consideran como insuficientemente democrático. El apoyo a la democracia es central porque remite al rechazo de las personas a vivir bajo regímenes no democráticos o autoritarios. Se puede notar que en todos los años de medición las personas encuentran preferible la democracia por encima del 70%, salvo en la medición de 2021 en la

que se observa una disminución (68%), lo cual evidencia un riesgo en la anuencia hacia regímenes autoritarios³. La variable que muestra mayor desaceleración en su comportamiento es la satisfacción con la democracia, en este caso, para los años 2016 y 2018 cayó por primera vez debajo del 50%, con un 49% y 46% respectivamente para cada año, pero se recupera en el 2021. La pérdida de satisfacción con la democracia es la variable de este conjunto que más acerca a Costa Rica a los otros países centroamericanos desde 2016, incluso en la medición de ese año Nicaragua indicó una ventaja.

En las tres variables anteriores, las personas jóvenes muestran valores inferiores al promedio para la última medición de 2018, lo que evidencia que en el largo plazo puede profundizarse el deterioro en el “reservorio de legitimidad” hacia el régimen democrático costarricense.

3 La pregunta que hace referencia a la variable “apoyo al sistema político” es: ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar al sistema político?” La pregunta que se emplea para las variables “apoyo a la democracia” es: “*Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?*”

Gráfico 5. Costa Rica. Actitudes políticas entre jóvenes (16 a 35 años) y no jóvenes (36 años y más) en 2018

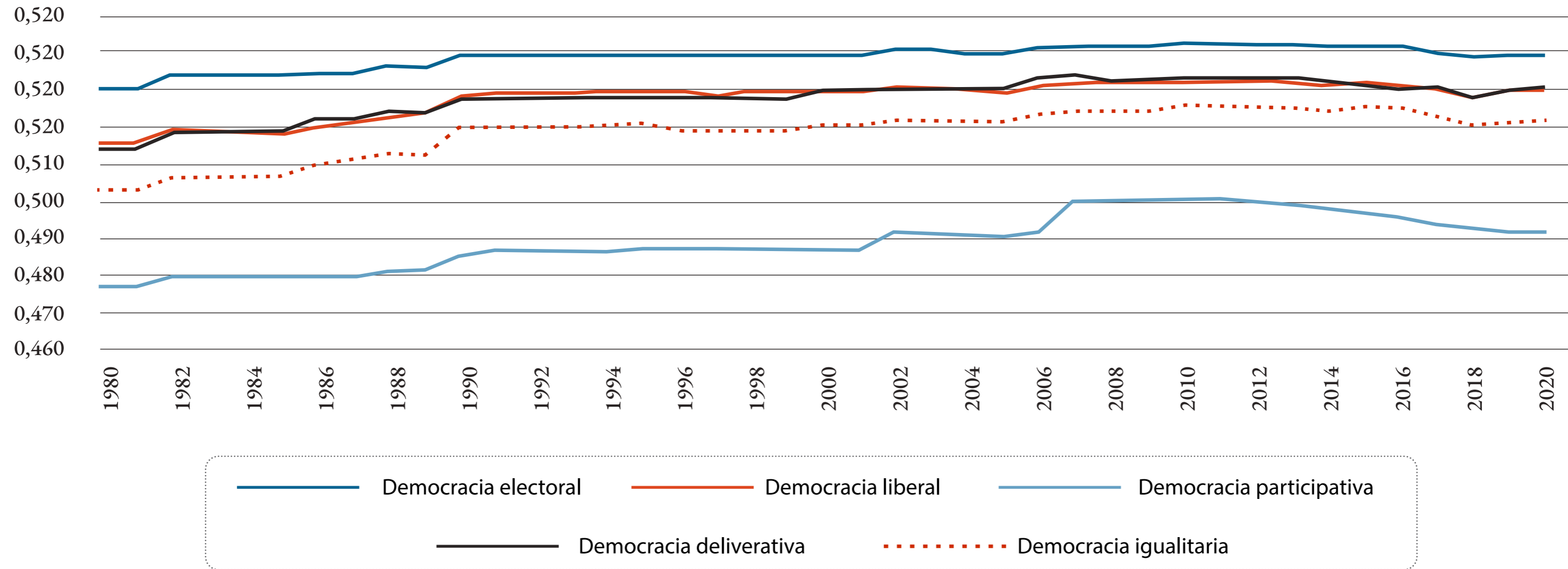


Fuente: Elaboración propia, con datos de LAPOP (2018).

El estado de la democracia se puede contrastar también a través de los datos que arroja el proyecto (V-Dem) *Varieties of Democracy* (Coppedge, et al. 2021a). Se trata de un conjunto de indicadores para la medición de la democracia que se encuentran basados en la codificación de personas expertas de cada país. El índice permite captar la multidimensionalidad de la democracia pues recoge indicadores agregados en cinco dimensiones de la democracia: 1) electoral, 2) liberal, 3) participativa, 4) deliberativa y 5) igualitaria.

La primera dimensión es la *democracia electoral* que hace referencia a que quienes ejercen la función de gobierno responden a la voluntad popular, se eligen mediante elecciones limpias, en la que hay amplia participación electoral y se respetan las libertades políticas y civiles. A la vez, esta primera dimensión incorpora la libertad de expresión y la presencia de una prensa independiente. El segundo principio es la *democracia liberal* que se relaciona con la protección de derechos de las minorías, la separación de poderes y el imperio de la ley. La tercera dimensión es la *democracia participativa* que mide la participación ciudadana en procesos democráticos, el activismo en organizaciones de la sociedad civil, las formas de democracia directa y gobiernos subnacionales. Una cuarta dimensión es la *democracia deliberativa* que se asocia a la forma en que se alcanzan los consensos en el debate público, en este caso se valora como más democrática la búsqueda del bien común por encima de intereses particulares en la política. El último principio es la *democracia igualitaria* que refiere a la igualdad entre grupos en la sociedad en tres aspectos: derechos, recursos y acceso al poder (Coppedge et al., 2021b).

Gráfico 6. Costa Rica: Evolución de las dimensiones de la democracia en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia con base en Coppedge *et al.* (2021a).

La *democracia electoral* es la que presenta los valores más altos del conjunto de las cinco dimensiones, únicamente se observa una disminución en 2016, aunque luego se recupera en los siguientes años. En cuanto a la *democracia liberal* es notable el salto que da en la década de 1980 a la de 1990 y que se sostiene hasta el presente con una ligera y puntual desaceleración en 2016, lo que refleja un acentuado proceso de reconocimiento de derechos de las minorías en el país. La dimensión peor calificada del país es la tercera, la *democracia participativa* que, si bien exhibe una tendencia a mejorar a través del tiempo, lo hace a un ritmo menor que en las demás dimensiones.

Aquí son evidentes los incrementos en la valoración del indicador el año 2002, en el que se eligió por primera vez de manera directa a la figura de la alcaldía municipal y, el año 2007 en el que se celebró, como fue señalado, el primer referéndum en relativo a la aprobación del tratado de libre comercio entre

Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA). La *democracia deliberativa* tiene un comportamiento muy similar a la anterior, con un descenso en el 2016. Finalmente, la *democracia igualitaria* siguió también un comportamiento ascendente que encontró su umbral en el 2016 sin una clara recuperación.

En las cinco dimensiones que recoge el índice Costa Rica se mantiene como una democracia estable. Se hace evidente la mejoría en todas las dimensiones a través del tiempo, pero hay un estancamiento en la última década con ligeros picos de descensos entre 2016 y 2017, que podrían revelar los confines democráticos del país. Estos declives, aunque puntuales en el tiempo, se encuentran muy próximos a la crisis generalizada que ha provocado la pandemia del COVID-19 desde el 2020 y, por tanto, es posible que afecte la trayectoria democrática.

4. Sobre el sistema político costarricense

El sistema político costarricense ha sufrido importantes transformaciones en las últimas dos décadas, como resultado del fin de la era del bipartidismo, la consiguiente fragmentación y el realineamiento del sistema de partidos (Perelló y Navia, 2021). Entre 1998 y 2006 el fenómeno se vio reflejado en la tendencia al aumento de partidos emergentes con representación legislativa, pero a partir de 2014 se concretó con los dos triunfos presidenciales consecutivos del Partido Acción Ciudadana (PAC) que llevó a la silla presidencial primero a Luis Guillermo Solís (2014) y luego a Carlos Alvarado Quesada (2018). Este partido participó por primera vez en las elecciones de 2002 en las que obtuvo un importante apoyo del electorado al alcanzar más del 20% de los votos y producir el primer balotaje electoral entre las dos fuerzas tradicionales representadas por el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

La irrupción de los nuevos partidos emergentes en el Poder Legislativo mostró un comportamiento más estable en el tiempo que los minoritarios del período anterior que eran más bien fluctuantes y marginales. Han controlado un mayor número de escaños, aunque de manera variable por el efecto de arras-

tre que produce la elección presidencial. Cada coyuntura electoral ha contado con diferentes agendas y enmarques del debate público; eso ha favorecido a distintas candidaturas a la luz de sus posicionamientos respecto a dichos temas. Además, los estudios sugieren que, con el fin del bipartidismo, las personas deciden el voto más orientadas por los factores de corto plazo como las agendas temáticas que se despliegan en cada campaña (Pignataro, 2017).

Un ejemplo se puede apreciar en el caso del Partido Movimiento Libertario, que alcanzó escaños legislativos en todas las elecciones desde 1998, pero no logró ningún diputado en el 2018. Entre las posibles razones que explican su declive se mencionan un juicio por estafa al estado al cobrar el reembolso de gastos de la campaña electoral anterior que se encontró que era falsos (Oviedo, 2017), así como también el fuerte posicionamiento de otros partidos de derecha, que en el 2018 atrajeron al electorado radical incorporar el enfoque conservador en lo valórico y cultural. Es importante mencionar que para las elecciones del 2022 el fundador y líder del Movimiento Libertario, Otto Guevara, ha abandonado el partido y presentado su postulación como diputado por el neonato Partido Unión Liberal.

Cuadro 3. Costa Rica. Número de diputados por partido político 1990- 2018

Partido	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Liberación Nacional	25	28	23	17	25	24	18	17
Acción Ciudadana				14	17	11	13	10
Unidad Social Cristiana	29	25	27	19	5	6	8	9
Frente Amplio					1	1	9	1
Movimiento Libertario			1	6	6	9	4	
Restauración Nacional					1	1	1	14
Accesibilidad sin Exclusión					1	4	1	
Unión Nacional					1			
Unión Agrícola Cartaginés	1	1						

Partido	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Pueblo Unido	1							
Unión Generaleña	1							
Fuerza Democrática		2	3					
Agrario Nacional		1						
Integración Nacional			1					4
Acción Laborista Agrícola			1					
Renovación Costarricense			1	1		1	2	
Alianza Demócrata Cristiana							1	
Partido Republicano Socialcristiano								2
Total	57	57	57	57	57	57	57	57

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Otra faceta de la fragmentación se observa en el descenso de la cantidad de votos recibidos por los partidos tradicionales en el tiempo y la redistribución de las preferencias electorales entre las nuevas fuerzas. Las personas cada vez menos expresan simpatía partidaria y, por tanto, son más susceptibles a votar por opciones distintas entre elecciones -volatilidad- y a quebrar el voto en la boleta presidencial y legislativa (Alfaro-Redondo, 2019). Esto provocó, a partir del 2002, dificultades para resolver la contienda en primera ronda electoral. En 2006 fue necesario demorar varias semanas la declaratoria de presidente electo, debido a los ajustados resultados obtenidos. En la elección de 2010 la candidata del PLN Laura Chinchilla superó la barrera en la primera ronda, pero en los siguientes comicios ha sido necesario el balotaje. En 2018 los dos partidos tradicionales (PLN y PUSC) quedaron fuera de la segunda ronda de votación.

Las implicaciones de esta transformación tienen diversas manifestaciones institucionales que han llevado a profesionales de la ciencia política a estimar que la democracia costarricense se encuentra amenazada (Alfaro-Redondo y Alpízar, 2020). Al ser concurrentes las elecciones legislativas con las presidenciales, quienes se definen como contendientes para el balotaje deben estable-

cer procesos para encausar hacia sus filas los votos de los partidos que quedan descartados. En Costa Rica esto se realiza mediante procesos informales de negociación, pues no existe en la normativa electoral la posibilidad de formar coaliciones fuera de las inscritas al inicio de la campaña. Así, los dos partidos contendientes en el balotaje de 2018 se abocaron a calcular la formación de coaliciones legislativas para impulsar agendas de política. Para ello ofrecieron potenciales cargos en el gabinete a los otros partidos a cambio de recibir sus apoyos y adhesiones como demostración pública de fuerza. No obstante, al ser alianzas de carácter informal, aunque la opinión pública y los líderes políticos las lean como partidistas, son pactos con miembros individuales que ascienden al gabinete, pero que carecen del compromiso formal de sus partidos de origen, lo que hace que rápidamente estos tomen distancia. En el 2018 cuando el PAC resultó ganador, tras formalizar los nombramientos con algunas figuras provenientes de otros partidos, estos enfriaron sus relaciones con quienes ingresaron al gobierno o los separaron de su militancia para evadir los costos políticos de dicha participación. Eso reduce la alianza a relaciones personalistas que, conforme avanza el ciclo electoral, se tornan hostiles y finalizan anticipadamente.

Cuadro 4. Costa Rica: Evolución del voto para presidente y de escaños para el partido de gobierno

Año de elección	Presidente electo	Votos en primera ronda (%)	Escaños oficialistas (%)	Número efectivo de partidos en parlamento
1982	Luis A. Monge	58,8	57,8	2,3
1986	Óscar Arias (1)	52,3	50,0	2,2
1990	Rafael A. Calderón	51,5	50,0	2,2
1994	José María Figueres	49,6	49,1	2,3
1998	Miguel A. Rodríguez	47,0	47,3	2,5
2002	Abel Pacheco	38,6	33,3	3,6
2006	Óscar Arias (2)	40,9	43,8	3,3
2010	Laura Chinchilla	46,9	42,1	3,9
2014	Luis G. Solís	30,6	22,8	4,9
2018	Carlos Alvarado	21,6	17,5	4,7

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Liberación Nacional ha sido el partido más favorecido en cuanto a representación legislativa en la historia electoral costarricense y Acción Ciudadana el más desafortunado al no haber sido capaz de superar el tercio de los escaños en ninguno de sus gobiernos. La tendencia en el liderazgo liberacionista en el poder legislativo se mantiene incluso en las administraciones de Acción Ciudadana y se refleja tanto en su poder en el establecimiento de la agenda (*agenda setting*), como en su función como partido bisagra (Blondel, 1968; Siroff 2003).

Una característica interesante es que, a pesar del anterior señalamiento, el primer año de gobierno de la administración Alvarado Quesada (2018-2019) destacó por su éxito en aprobación legislativa sustantiva⁴ (Alfaro-Redondo *et al*, 2019). Este resultado parece contraintuitivo con respecto a la teoría pues, por un lado, para asambleas fragmentadas se hace difícil la aprobación de leyes (Cox y Morgenstern, 2001) y, por el otro, porque el gobierno inició con bajos porcentajes de popularidad, lo que se ha correlacionado tradicionalmente con baja aprobación legislativa (Canes-Wrones y De Marchi, 2002). Debe sumar-

4 Se entiende legislación sustantiva como: “toda aquella legislación que tenga un impacto sobre el Desarrollo Humano del país. Entre ellas la creación y reconocimiento de derechos, proyectos de inversión pública, ampliación/disminución de las capacidades del Estado, reformas constitucionales, creación de parques nacionales, y modificaciones a la división político-administrativa del país, entre otras. De la misma manera, se incluyen ciertos convenios y tratados internacionales, que por su naturaleza tienen impacto sobre el desarrollo humano, como ejemplo en temas de derechos humanos, legislación tributaria, y conservación ambiental, entre otros” (Programa Estado de la Nación y Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa 2013: 12).

se a ese escenario el hecho que el oficialismo enfrentó una campaña altamente polarizada que se podría haber transformado en un comportamiento reactivo a la aprobación legislativa de parte de las otras fracciones, pero ciertamente se observa el efecto contrario, pues el primer año se caracterizó por alcanzar importantes consensos, especialmente en materia de aprobación de la nueva legislación fiscal. En circunstancias similares, los presidentes latinoamericanos han recurrido a gobernar vía decretos ejecutivos para desentrabar las negociaciones legislativas. No obstante, Alfaro-Redondo *et al.* (2019) muestran que Alvarado ha emitido menos decretos que el promedio presidencial costarricense en un primer año de gobierno.

Dadas las condiciones del sistema político costarricense descritas, conviene resaltar el rol preponderante que toma el poder legislativo en la actualidad. Se ha encontrado que la aprobación legislativa en Costa Rica tiene una mayor participación de las y los congresistas que del poder ejecutivo (Muñoz-Portillo, 2020), en parte como resultado de la fragmentación de partidos y de los débiles poderes legislativos del presidente (García Montero, 2009). Este hallazgo podría contribuir a explicar la penetración de intereses particulares en el ámbito legislativo, en el tanto las fracciones son sensibles intercambiar beneficios con sectores específicos, empresas y representantes territoriales. En términos de gobernabilidad democrática esto evidencia un grave riesgo, pues cada vez más la política pública

se aleja del bienestar colectivo para ser el reflejo de intereses de sectores con mayor poder en la sociedad que buscan su afianzamiento (Blanco, 2010).

Así, el éxito legislativo es un indicador engañoso, pues puede sobreestimar el peso del presidente. Son las diputaciones quienes, de manera proactiva, presentan la mayor cantidad de iniciativas y no el ejecutivo. Por ejemplo, para la primera legislatura de Carlos Alvarado, Muñoz-Portillo (2020) precisa que, si bien es la de mayor éxito en aprobación de leyes, es también la que ha aprobado más leyes particularistas, es decir, leyes que benefician a una localidad, un sector específico, una persona física o jurídica particular. Los factores que el autor identifica como relacionados con el crecimiento de aprobación de leyes particularistas coinciden con el carácter proactivo de la asamblea, es decir, las y los legisladores presentan un conjunto elevado de iniciativas legislativas (García Montero, 2009). El mecanismo empleado para la presentación de iniciativas de ley es mediante la conformación de grupos de legisladores de distintas fracciones.

Se puede afirmar en la actualidad que hay un desplazamiento del gobierno hacia la derecha como parte de la estrategia negociadora de los proyectos de ley, en los cuales el ejecutivo asume el compromiso ideológico que refleje al partido “promedio”, que en el caso de la Asamblea Legislativa 2018-2022 se ubicaba en el punto 5.9 de la escala ideológica mientras la fracción oficialista se acercaba al 1, según datos de la encuesta de Élités Parlamentarias (Alcántara, 2018)⁵.

5 El partido promedio en la Asamblea Legislativa en el período 2010-2014 fue de 4.7 y en 2014-2018 fue de 4.5 (Alcántara, 2018).

Al mismo tiempo, se observa que, en la elaboración de iniciativas, legisladores más radicales se asocian a otros más moderados posiblemente porque estiman que, de esa forma, aumentan la probabilidad de éxito, dado que para un legislador individual es sumamente difícil situar una propuesta en el centro de la agenda parlamentaria.

En resumen, el oficialismo costarricense, que en la actualidad cuenta con un presidente débil tanto por sus escasos poderes legislativos formales como por su situación de minoría, se enfrenta a un comportamiento legislativo especialmente proactivo. Esta combinación facilita el avance de iniciativas particularistas de grupos de legisladores.

Esta relación agrava las fisuras democráticas. Tres ejemplos permiten dar una idea de este fenómeno. Uno está relacionado con la aparente penetración del narcotráfico en la Asamblea Legislativa que se evidenció a través de dos hechos noticiosos publicados en el 2021, que muestran la vinculación de cabecillas de conocidas bandas de narcotráfico con diputados de la Asamblea Legislativa (Sequeira *et al.*, 2021). En uno de los casos se trató de la visita realizada por el diputado Gustavo Viales de Liberación Nacional a un líder narcotraficante en su residencia y, el otro, de las reuniones sostenidas y las gestiones del diputado socialcristiano Óscar Cascante a favor de los integrantes de una banda de narcotraficantes⁶.

El segundo ejemplo tiene que ver con los nombramientos y renovación de cargos de las salas de la Corte Suprema de Justicia. Según los datos del Informe Estado de la Justicia (2020), entre los años 2014-2018 el tiempo promedio para nombrar magistraturas de la Corte Suprema de Justicia se multiplicó por cinco, con respecto al período 1989-2013. El proceso denota opacidad, pues el criterio imperante no se ha basado en los atestados e idoneidad de las personas postulantes, sino en aproximaciones ideológicas. Esto llevó en el 2019 que el Relator Especial de Naciones Unidas llamara la atención del poder legislativo y pidió que se respetara la independencia de las y los magistrados (Estado de la Justicia, 2020).

El tercer ejemplo es en relación con la función legislativa de nombrar los cargos de control político como, por ejemplo, la figura de la Defensoría de los Habitantes. En el año 2018, tras la renuncia de la persona que desempeñaba el cargo, la Comisión de Nombramientos de la Asamblea envió una terna de mujeres postulantes al plenario legislativo, no obstante, en la votación se incluyeron otras candidaturas que no fueron conocidas por dicha comisión, dado que el listado que elaboran no es vinculante. La candidata que resultó ganadora, Catalina Crespo, quien era la preferida por el ala conservadora de la Asamblea. En su trayectoria profesional incluyó haber hecho labor de apoyo a una orga-

⁶ La penetración del narcotráfico en la política costarricense es todavía un asunto no investigado a profundidad.

nización religiosa de bien social, conocida como Asociación Obras del Espíritu Santo y, en una entrevista dada a un medio en el proceso de su elección declaró que se enfocaría en la “prevención de los abusos de los Derechos Humanos” (Alfaro, 2018).

La elección la ganó sin los votos del partido oficialista, considerado como el ala progresista en materia de derechos humanos, pero consiguió superar la mayoría calificada holgadamente. No obstante, sus polémicas posturas han provocado fisuras en la institución tanto a lo interno por su tirante relación con las y los funcionarios, como hacia la opinión pública, por sus controversiales posiciones y su permanente enfrentamiento político con el gobierno. El escándalo más perceptible fue la intermediación que realizó para exigir al presidente de la República que se sentara a escuchar a un grupo de anti vacunas contra la COVID-19 que surgió en el país, grupo con el que ella misma sostuvo reuniones. La polarización de la que ha sido víctima esta institución durante la gestión de Crespo, la llevó a retirar el apoyo a programas para prevenir y sensibilizar sobre el VIH (Campos y Céspedes, 2021). Este proceso erosivo puede alcanzar a otras instituciones de control cuyos nombramientos de jerarcas están en manos del poder legislativo, de ahí que se mencionara la imperiosa urgencia de establecer reformas que permitan elegir perfiles con alto nivel técnico que antepongan el compromiso con la institucionalidad democrática a las preferencias políticas.

El conjunto de instituciones que dependen de los nombramientos legislativos tiene funciones estratégicas en la garantía del control horizontal de poderes, razón por la cual la calidad de los nombramientos es fundamental para la salud democrática. Deben promover transparencia, independencia y respeto por la norma, y encarnar principios que permitan la generación de confianza en las instituciones. La polarización política, la falta de criterios técnicos y la permeabilidad de los intereses particulares afectan severamente la legitimidad de las instituciones.

Estos ejemplos permiten ilustrar cómo la fragmentación produce efectos sobre la transparencia en los mecanismos de toma de decisiones. Por un lado, genera incentivos para el comportamiento individual oportunista de parte de legisladores que se comprometen a impulsar agendas de grupos particulares, en ocasiones dedicados a actividades ilícitas como el narcotráfico, posiblemente, pero también de sectores con poder económico que permean la estructura legislativa. Por el otro lado, la polarización y la actitud recalcitrante contra el *statu quo* incentiva el voto castigo contra magistrados y magistradas que buscan su reelección y, en el caso de quienes se postulan por primera vez al cargo, se privilegian factores no asociados a su perfil profesional y experiencia, sino con posturas ideológicas que tienden más a la radicalidad.

5. Reflexiones finales

Las democracias pueden mostrar signos de avance, regresión o estancamiento (Mainwaring y Bizarro, 2019). En este trabajo se argumenta que Costa Rica muestra señales de estancamiento democrático en algunas dimensiones, así como desgaste del “reservorio de legitimidad ciudadana” (Seligson, 2002). Estos elementos aparecen acompañados del creciente rompimiento de parte de las élites con su compromiso democrático (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013) y han abierto fisuras que hacen el régimen vulnerable a procesos de erosión en el futuro.

Pese a los avances alcanzados, como fue señalado, diversas poblaciones siguen siendo víctimas de discriminación y violencia, y reclaman atención a sus demandas. La respuesta a temas como la creciente corrupción, la penetración del narcotráfico en la política nacional y la garantía de una justicia pronta y cumplida requieren de reformas en los mecanismos de elección de autoridades judiciales y de las instituciones de control que prevengan el uso arbitrario del poder en contra de la ciudadanía. Los grandes retos que enfrenta el país con los actuales escándalos políticos de corrupción, hacen peligrar la efectividad de la institucionalidad y con ello su legitimidad. Las élites políticas no parecen estar haciendo su trabajo en esta dirección, debido a la preocupación por el colapso del sistema de partidos que afecta fundamentalmente a los partidos tradiciona-

les, como lo muestran los sondeos de opinión en la etapa final de la actual campaña electoral, con veinticinco candidaturas presidenciales. Si las tendencias se mantienen, una segunda vuelta será inevitable con dos contendientes que todavía a la fecha no pueden señalarse con certeza, dado el elevado porcentaje de indecisos: más del 40%.

Las regresiones democráticas y la instauración de diferentes tipos de autoritarismo son procesos graduales. Costa Rica puede resistir dada su dependencia de una trayectoria que alberga importantes ingredientes de cultura democrática y la ausencia de fuerzas armadas, no obstante, se requiere renovar el discurso, modernizar los sistemas de elección de autoridades y atraer a las personas jóvenes mediante políticas que dinamicen su participación. Esa renovación no se vislumbra todavía y siguen predominando las “ideas zombis”, que han mostrado su inoperancia y fracaso en otros países y latitudes.

Dadas las condiciones descritas del sistema político costarricense, conviene resaltar el rol preponderante que toma el poder legislativo en la actualidad. Se ha encontrado que la aprobación legislativa en Costa Rica tiene una mayor participación de las y los congresistas que del poder ejecutivo (Muñoz-Portillo, 2020), en parte como resultado de la fragmentación de partidos y de los débiles poderes legislativos del presidente (García Montero, 2009). Este hallazgo po-

dría contribuir a explicar la penetración de intereses particulares en el ámbito legislativo, en el tanto las fracciones son sensibles de intercambiar beneficios con sectores específicos, empresas y representantes territoriales. En términos de gobernabilidad democrática esto evidencia un grave riesgo, pues cada vez más la política pública se aleja del bienestar colectivo para ser el reflejo de intereses de sectores con mayor poder que buscan su afianzamiento en la sociedad (Blanco, 2010).

Una reforma política parece ser necesaria para la renovación del sistema político y la democracia costarricense, pero todavía la idea no se ha logrado implantar en amplias capas de la población: nada o poco se discute al respecto y el grueso de la clase política se niega a aceptar la realidad y necesidad de reformas que abran las compuertas y permitan una participación ciudadana real y efectiva en la definición de los destinos del país.

San Pedro de Montes de Oca, Costa Rica,
20 de enero de 2022.

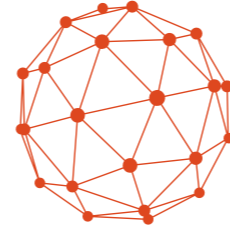
5. Bibliografía

- Alcántara, Manuel. 2018. *Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA)*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alfaro, Josué. 2018, 12 de diciembre. “Pese a rechazo oficialista, diputados colocan a psicóloga Catalina Crespo como nueva Defensora de los Habitantes”. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/pese-a-rechazo-oficialista-diputados-colocan-a-psicologa-catalina-crespo-como-nueva-defensora-de-los-habitantes/>
- Alfaro-Redondo, Ronald, Sharon Camacho Sánchez, Melissa Cerdas Piedra, Steffan Gómez Campos, Jesús Guzmán Castillo, Mario Herrera Rodríguez, María Estelí Jarquín Solís, Carlos Murillo Zamora y Yancy Vargas Solís. 2019. *Balance de Fortalecimiento de la Democracia 2019*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Alfaro-Redondo, Ronald. 2019. *Divide y Votarás*. San José, Costa Rica: CONARE- Programa Estado de la Nación.
- Alfaro-Redondo, Ronald y Felipe Alpízar. (2020). *Elecciones 2018 en Costa Rica. Retrato de una democracia amenazada*. San José, Costa Rica: CONARE- Programa Estado de la Nación.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. California: SAGE.
- Blanco Lizano, Randall. 2010. “Partidos políticos, redes corporativas y formación de gabinetes en Costa Rica: 1986-2010”. *Revista de Ciencias Sociales*, 130 (4), 161-172.
- Blondel, Jean. 1968. “Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies”. *Canadian Journal of Political Science*, 1(2), 180–203.
- Canes-Wrone, Brandice, y Scott De Marchi. 2002. Presidential Approval and Legislative Success. *The Journal of Politics* 64(2): 491-509.

- Campos, Michelle y José Antonio Céspedes. 2021, 22 de octubre “Catalina Crespo recibió a antivacunas pero no atendió a personas con VIH, critica sindicato”. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/sindicato-critica-a-catalina-crespo-por-recibir/YSKIWQDTAJECBFYYEJTYDJTHKM/story/>
- Comité de Derechos Humanos. 2016. *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Costa Rica*. Naciones Unidas. <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsmeyzlWnPEw50wdOC4PJZQ0WtpV N0FDEDmm1YLuIEDCGzdExTk0QEulWplyJnoR5ob6SoIdMTXGhYY7wYTgAMdgu zN4I73EQJB8hrEMRlc6J>
- Coppedge, Michael *et al.* 2021a. *V-Dem Dataset v11.1. Varieties of Democracy (V-Dem) Project* [base de datos]. <https://doi.org/10.23696/vdemds21>
- Coppedge, Michael *et al.* 2021b. *V-Dem Codebook v11.1. Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Cox, Gary W., y Scott Morgenstern. 2001. “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents.” *Comparative Politics* 33(2): 171-89.
- Eckstein, Harry. 1966. *A Theory of the Stable Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Estado de la Nación. 2012. *Informe Estado de la Nación 18 - 2012*. San José: Programa Estado de la Nación, 99 y ss.
- García Montero, Mercedes. 2009. *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: CIS.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman. 2021. *Backsliding. Democratic Regress in the Contemporary World*. New York: Cambridge University Press.
- INEC. 2021. *Encuesta Nacional de Hogares, julio 2021*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos, 45 y 49.
- Inglehart, Ronald y Christian, Welzel. 2006. *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*. Madrid: CIS.
- LAPOP. 2004-2021. *Barómetro de las Américas a cargo del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)* [base de datos]. Universidad de Vanderbilt. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 2013. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.

- Mainwaring, Scott y Fernando Bizzarro. 2019. “Los destinos de las democracias en la tercera ola”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 15, 79-122.
- Ministerio de Comercio Exterior. 2012. *Inserción de Costa Rica en la Economía Mundial: los primeros 20 años en el Sistema Multilateral de Comercio*. San José: COMEX, 156.
- Mudde, Cas. 2019. *The Far Right Today*. Cambridge: Polity.
- Muñoz Portillo, Juan Manuel. 2020. “Austeridad, ideología comprometida y Asamblea proactiva-particularista en Costa Rica, en 2019”. *Revista de Ciencia Política*, 40(2), 259-285.
- Oviedo, Esteban. 2017, 15 de noviembre. “Sala III confirma condena por estafa contra el Libertario, pero habrá nuevo juicio para fijar penas”. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/sala-iii-confirma-sentencia-por-estafa-contra-el/2DI4SERU65FB7JB3NXXTA5STUI/story/>
- Perelló, Lucas y Patricio Navia. 2021. “Abrupt and Gradual Realignments: The Case of Costa Rica, 1958-2018”. *Journal of Politics in Latin America*, 13 (1), 86-113.
- Pignataro, Adrián. 2017. “Momento de decisión del voto en la era del desalineamiento. El caso de Costa Rica en 2014”. *Política & Gobierno*, 24(2), 409-434.
- PROLEDI – CICOM. 2018. *I Informe del estado de la libertad de expresión en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica, 135 y ss.
- PROLEDI – CICOM 2020. *II Informe del estado de la libertad de expresión en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica, 7.
- Programa Estado de la Nación 2020. *Tercer Informe del Estado de la Justicia*. San José: PEN.
- Salas, Saskia; Castro, Xiomara; Brown, Mayra; Mattucci, Anna; Piedra, Evelyn y Rojas, Erika. 2019. *Tercer Estado de los Derechos Humanos de las Mujeres en Costa Rica*. San José: INAMU.
- Sequeira, Aarón; Natasha Cambronero y Esteban Oviedo. 2021, 27 de mayo. “Videos muestran ingreso de sospechosos de narco a reunión con diputado Óscar Cascante”. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/politica/videos-muestran-ingreso-de-sospechosos-de-narco-a/ORMZYLQEZDPZCX3UEK4YD77RA/story/>
- Seligson, Mitchell A. 2002. “Trouble in Paradise? The Erosion of System Support in Costa Rica, 1978-1999”. *Latin American Research Review*, 37 (1), 160-185.

- Seligson, Mitchell A. y Miguel Gómez Barrantes. 1989. “Ordinary Elections in Extraordinary Times: The Political Economy of Voting in Costa Rica”. En *Elections and Democracy in Central America*, eds. John A. Booth y Mitchell A. Seligson Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Siaroff, Alan. 2003. “Two-and-a-half-party Systems and the Comparative Role of the “Half”. *Party Politics*, 9(3), 267–90.
- Sobrado, Luis Antonio. 2007. “Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances”. *Revista de Derecho Electoral* No. 4, Segundo Semestre. https://www.tse.go.cr/revista/art/4/sobrado_num4_2.pdf
- Solano, Luis Fernando. 2009. *A veinte años de la Sala Constitucional: reflexiones sobre impactos, riesgos y desafíos*. San José: PEN. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/1113>
- Treminio, Ilka y Adrián Pignataro. 2021. “Jóvenes y el voto por la derecha radical: el caso de Costa Rica”. *Población & Sociedad*, 28(2), 101-126.
- World Justice Project. 2021. “Índice de Estado de Derecho, 2020”. *WJP-Global-ROLI-Spanish.*, 62, <https://wo>



Estado de derecho, régimen político y poder económico en Panamá

Enoch Adames Mayorga

Introducción

El movimiento histórico social y político de la sociedad panameña, como en muchas sociedades que transitan desde una contradictoria modernidad dependiente, es desigual y combinado. Las últimas décadas han acelerado procesos que abren y profundizan antiguas contradicciones y desatan nuevas. No obstante, esta relación de contradicciones se articula a través de una imbricación de procesos, donde el transitismo¹ como matriz histórica de ordenamiento social e inserción internacional, ha condicionado el poder, el estado y la política.

Los últimos 30 años del poder, el estado y la democracia en Panamá, son los que la invasión norteamericana del 20 de diciembre de 1989 definió institucional y políticamente. Este orden político post- invasión se impuso a partir de la demolición del estado militar desarrollista, y desde los parámetros políticos, institucionales y culturales del nuevo régimen político² instalado. Este violento proceso no sólo reordenó al Estado, también redefinió una nueva relación

con la sociedad. Este reordenamiento del Estado desarrolló, bajo una nueva modalidad, la concentración y centralización de las estructuras del poder político. A su vez, empujó al mercado a una preeminencia en el emergente orden político impuesto, y estableció niveles inéditos de profundización de la economía transitista.

La heterogeneidad de los procesos—económicos, sociales y políticos—, que se construyen en el presente, suponen todo un conjunto de fenómenos que exhiben diferencias entre sus dinámicas estructurales en escalas temporales y espaciales diversas. La actual polarización social y regional que exhibe el país es una expresión de estas escalas, muchas de ellas dentro de los 30 años de economía neoliberal. Es en ese sentido, que la institucionalidad política, la política pública, la organización social y productiva del país, al igual que los mercados de trabajo, se estructuraron a través de estos ciclos temporales de largo plazo.

1 Se entiende por “transitismo” la articulación económico social con predominancia comercial y financiera, orientada a la exportación de bienes y servicios, y que sirve como apéndice dependiente en distintas épocas, a diferentes polos económicos de dominación a nivel global. En adelante, se ampliará esta definición.

2 Se concibe al “régimen político”, como la forma institucional mediante la cual se modelan u ordenan políticamente los poderes de Estado y se garantiza el orden político de la dominación.

Estos procesos configuran niveles macrosociales analíticos que atañen a la cultura regional del país y a sus identidades, a la resolución de conflictos y a la administración política de las contradicciones. La matriz transitista de la economía y de la política, se configura en este nivel y definen en gran medida un presente de coyunturas diversas.

Esta realidad societal, en tanto hace relación a su racionalidad interna, se puede definir conceptualmente de manera correcta, como subdesarrollada y dependiente. De alguna manera, los procesos experimentados por la sociedad panameña, si bien profundizan procesos estructurales que limitan el desarrollo pleno de sus potencialidades productivas, lo hacen también, en su autodeterminación política, que exigen develar la especificidad de ese proceso dependiente que articula la política acorde a la naturaleza de su estructura económica. Se trata de ponderar como hecho estilizado, qué es lo que le otorga a la sociedad panameña su especificidad contemporánea, define distancias y diferencias con otras sociedades de igual condición estructural.

Esa especificidad se encuentra en el transitismo³ como la condición que fundamenta y explica la estructura económico-social, organiza el régimen político acorde a sus necesidades de reproducción interna, hace viable y sosteni-

ble sus relaciones externas de dependencia. Como propósito de este trabajo se encuentra establecer algunas consideraciones sobre el impacto que, a nivel de fractura estructural, abre la invasión en el conjunto de la sociedad panameña, en la organización económico-social, en la estructura sociopolítica, en la cultura y en las subjetividades, tanto individuales como colectivas, cuya grieta social llega hasta hoy.

En el registro político cultural del “transitismo”, se despliegan un conjunto de instituciones cuya función básica es la de reducir las complejidades y contradicciones que desata el proceso económico de concentración y despojo que supone la acumulación transitista de naturaleza neoliberal. Estas instituciones cuya función es la de reproducir el orden social, se organizan a través del régimen político que, hasta ahora, ha permitido conjurar en algunos casos y contener en otros, las crisis que genera la acumulación transitista. El régimen presidencialista que organiza la dominación político cultural satisface de momento las siguientes necesidades:

1. Estructura, los campos de integración ciudadana a través de un extendido sistema de cooptación clientelista.
2. Construye espacios culturales que dotan de un sentido subjetivo de par-

3 El transitismo es un “patrón de acumulación de capital” en tanto ordena una “determinada matriz económica, una modalidad de Estado, un determinado bloque de poder y una cultura hegemónica que configura identidades y subjetividades, componentes todos acordes a los requerimientos de la propia acumulación” (Basualdo 2019: 12).

ticipación a la población más vulnerable, y cuya función es compensar simbólicamente el despojo que se realiza estructuralmente en la sociedad.

3. Otorga elementos de falsa e inauténtica identidades, que satisfacen las necesidades de una integración pasiva y conformista.

Un componente destacado del trabajo es la forma mediante la cual se organiza la estructura socio ocupacional de la plataforma trasnacional neoliberal de servicios, cuya estructura prefigura el perfil de las clases sociales del transitismo—de la cual se sirve en la acumulación económica—, y explica la polarización económico social y regional del país.

La cuestión estatal nacional, como relación de poder, es también, un encuadre institucional que se reviste bajo la forma de régimen político, y constituye en su forma presidencialista, el ordenamiento que garantiza la dominación política, pero también la integración simbólico cultural de la población. Para una sociedad que exhibe la condición de ser una de las más desiguales de la región y del mundo, ofrecer un estilo de vida, una subjetividad acorde a ese estilo,

requiere de una ideología de consumo; como también de plataformas institucionales y simbólicas para la integración social y política.

La democracia presidencialista panameña es la forma, mediante la cual, la matriz de acumulación transistista ha encarado históricamente las exigencias de reproducción de sus relaciones comerciales y servicios para satisfacer la incesante y estratégica circulación de mercancías de la que se alimenta. Esta exigencia económica de la circulación incesante requiere una estructura política y cultural acorde a esa necesidad. Es la COVID-19 y las sindemias que provoca, la que devela la fragilidad del modelo de dominación; y pone al descubierto, los componentes estructurales y coyunturales que lubrican su reproducción y explican su relativa estabilidad.

Es en ese contexto donde emerge un Estado, cuya forma política institucional no está en condición de garantizar los derechos que le dan contenido a un conjunto de necesidades al descubierto; y que hacen de la vida social, una vida en permanente riesgo para la mayoría de la ciudadanía. Ciudadanías incompletas y deficitarias de un Estado de garantías mínimas.

1. La formación económico social

La matriz transitista de la sociedad es la base de la formación económico social⁴ del país (en su sentido amplio), y es la que explica el proceso de reproducción heterogénea que, de manera desigual y combinada, genera asimetría social y regional de carácter estructural. Se puede adelantar la naturaleza superespecializada del componente comercio y servicios, cuyo desarrollo se hace a expensas de los otros sectores de la economía y de la sociedad, en la medida que parte de la acumulación del sector hegemónico, descansa en el intercambio desigual, tanto en la producción y circulación bienes, como del valor de la fuerza de trabajo.

El transitismo es la expresión históricamente situada de la heterogeneidad estructural de la sociedad panameña, donde factores internos y externos reproducen su condición dependiente, cuya causa última hay que ubicarla en una dinámica mundial que organiza inserciones especializadas (comercio y servicios) a nivel de la división internacional de las economías; también, en la orga-

nización social interna que ha madurado una estructura de clases acorde a esta necesidad externa.

El transitismo es, entonces, la expresión interna de una histórica dependencia estructural, cuyos orígenes se buscan en la colonia y en su condición como zona de tránsito, lo cual constituye al Istmo en el soporte geográfico de transferencias mercantiles y de metálicos al servicio de la corona española. El transitismo es el producto histórico de una temprana inserción subordinada del Istmo de Panamá como periferia especializada en el mercado mundial dominado por la conquista y colonización española.

1.1 Transitismo y dependencia

Según el historiador Alfredo Castillero Calvo, esta condición “...se logra

⁴ Se entiende por formación económico social, “un modelo estructural, es decir un modelo que da el relieve necesario a aquella determinada producción que asigna a todas las otras su correspondiente rango e influencia” (Sereni, 1973: 88)

institucionalmente mediante la creación del sistema de ferias y galeones, constituye no tanto un reconocimiento a la llamada ‘Vocación Geográfica’ de nuestro territorio como a la voluntad discrecional de un foco hegemónico metropolitano” (2010: 180). Es la lógica de los factores de poder en España la que vuelca hacia sus necesidades colonialistas el recurso estratégico de esta zona de la periferia.

Sin embargo, en el argumento de Castellero Calvo, la llamada “Vocación Geográfica” solo se afirma como tal, en la medida en que esta condición se vincule históricamente a un polo de poder hegemónico con la capacidad hemisférica de rearticular, de forma funcional a sus intereses, esta estratégica situación geográfica. Será un corolario a esta circunstancia geográfica servir a las necesidades del sistema-mundo en sus diferentes etapas capitalistas de desarrollo; y, en relación con este desarrollo, el carácter intrínsecamente dependiente de la condición transitista.

Históricamente y de manera contemporánea, el “patrón de acumulación transitista”⁵ es una combinación de una matriz económica concentradora y excluyente de riquezas, generadora de desigualdades e inequidades colectivas; con

un régimen político presidencialista altamente centralizado, con fuertes niveles de exclusión política participativa e institucionalmente proclive a la corrupción. Las consecuencias de este patrón de acumulación a nivel económico, social, político y cultural son graves por lo disolvente que tiene su impacto en el tejido social. También, por la exacción y dilapidación de fondos públicos y recursos naturales de la nación, con consecuencias demostradas en la desigualdad social y regional del país.

La forma económica transitista post invasión (20 diciembre 1989), profundiza los rasgos históricos de este modelo de acumulación; sin embargo, desde el 2013 aproximadamente, la estructura socioeconómica del país, organizada en torno a un “transitismo de contenido neoliberal”, comenzó a dar muestras de agotamiento. Es a finales del 2019 que su patrón de acumulación— concentrador y excluyente, va a revelar de manera más que evidente, la naturaleza estructural de la crisis del modelo. La muestra más visible reside en la desigualdad social y regional de naturaleza estructural, que se reproduce a lo largo y ancho el país, desde sus relaciones internas como externas.

5 En ese sentido, al denominar patrón de acumulación concentrador y excluyente a la matriz básica que organiza el modelo transitista de la formación social panameña, se está con ello estableciendo dos cosas: Por una parte, una determinada matriz socioeconómica, con definiciones explícitas de extracción y distribución de excedentes basadas en comercio y servicios; y por la otra, una institucionalidad político estatal acorde a la naturaleza de esa acumulación.

1.2 Transitismo, Estado y Política

La conformación del Estado y la política en Panamá tienen como constante el forjarse mediante un complejo proceso marcado por la dialéctica de dos tensiones, la de una historicidad política configurada a partir de fraudes electorales y golpes de estado; y una institucionalidad mediatizada por las sucesivas intervenciones militares de Estados Unidos⁶. En esta dialéctica de fraudes, golpes e intervenciones, se distribuyen los cuatro períodos identificables como “momentos constitutivos” que construyen las diferentes formas institucionales de la dominación política en Panamá.

Los momentos constitutivos son: el Estado oligárquico-liberal restringido (1903-1932); el Estado oligárquico-liberal ampliado (1932-1968); el Estado militar-desarrollista (1969-1989); y el Estado democrático-neoliberal (1990-). Este proceso de rupturas y continuidad es vital para entender las fragilidades de la institucionalidad y de la política en el país; condicionamientos que están presentes en el orden político de hoy (Adames, 2011).

⁶ De las intervenciones solicitadas: 1906, 1912, 1925, 1989; las de facto: 1916, 1918, 1921, 1964.

2. Política e Historia

La sociedad panameña, y en ella la política, está fuertemente condicionada por la forma histórica mediante la cual se han edificado los componentes institucionales del sistema político de estado. Para mencionar solo dos: el régimen político (el presidencialismo histórico) y los partidos políticos (la partidocracia como articulación de burocracias políticas). Por supuesto que están los elementos históricos-culturales que inciden también en la manera de practicar la política (el clientelismo).

Estos tres elementos están fuertemente arraigados en el imaginario político de la población. Es el círculo vicioso “presidencialismo-partidocracia-clientelismo”, que en sinergia producen algo que puede llamarse, el pasivo político del país. Pasivo político que, como deuda al pasado histórico, se constituye en un duro obstáculo para la construcción de una democracia deliberativa e inclusiva.

En la histórica acumulación política y económica panameña, estas “formas” de Estados articulan modalidades de sistemas políticos presidencialistas (incluso el aporte institucional del llamado período militar al verticalismo político), y constituyen la expresión de las diferentes formas históricas, concentradoras y excluyentes, de los procesos de dominación política que se han articulado de manera variable, a una matriz transitista de organización socioeconómica del país.

A partir del período post-invasión, esta forma de gobierno que se renueva cada cinco años, se ve acompañada en su accionar como orden político, por los dispositivos que tiene el propio sistema: partidos políticos; disposiciones de centralización y delegación en la toma de decisiones, estructuras de poder concentradas, una cultura política clientelista acorde a las necesidades funcionales de la forma presidencialista de gobierno y una gobernanza altamente centralizada.

Desde esta perspectiva, la gran debilidad estructural del Estado panameño son sus grandes limitaciones: hacia afuera los temas de la autodeterminación; hacia adentro, un régimen político que se afirma mediante un arreglo institucional presidencialista altamente concentrado, al servicio de un bloque de poder comercial y financiero exportador de servicios. Ambos fundamentan su acumulación tanto en la exclusión política como en la desigualdad social y regional del país.

Esta institucionalidad, que coexiste con una realidad socioeconómica caracterizada por fuertes desigualdades y exclusiones, es propensa a no cumplir con los propósitos para las cuales fue creada. Es una institucionalidad cuyos contextos son propicios para la manipulación política y sirve de soporte al clientelismo y la corrupción. No se debe olvidar que la actual institucionalidad surge de una violenta invasión. También, de un programa político de mercanti-

lización de la política y de la sociedad, que conllevó la privatización de empresas estatales y el sometimiento de instituciones del estado a los valores de mercado.

2.1 Política e Institucionalidad

Aproximarse a la democracia presidencialista panameña y a los derechos humanos inherentes al ejercicio del poder por medio de políticas públicas, es en gran medida la crítica a la democracia liberal formal, y a un registro fundamentalmente procedimentalista, que fija su atención en los aspectos técnicos de la misma. Todo el proyecto neoliberal post invasión descansa sobre esta plataforma de tecnicismos procedimentales. Este proyecto político de democracia neoliberal de mercado reúne todas las características que Guillermo O'Donnell (1992) le establece a su concepto de “democracias delegativas”⁷.

Modelo político que en su accionar con la sociedad a través de sus políticas públicas, va a explicitar una determinada concepción de estado y una determinada concepción de crecimiento económico y desarrollo social. Según O'Donnell, estas democracias se caracterizan por una negación de lo público,

como el espacio de la realización ciudadana; y por una cuestionada legalidad del Estado democrático. En esa línea de argumentación, Sartori categorizaría a las democracias de la región como “democracias confusas” (Giovanni Sartori, 1990).

Esta cuestión del Estado y la Democracia en Panamá construye un problema teórico y fáctico de vital importancia:

- Qué tipo de estado se requiere para avanzar y consolidar procesos democráticos.
- Qué tipo de democracia se necesita para instalar y progresar en un estado de derecho.

Como manifiesta Carlos Strasser, “la democracia está siempre y por principio englobada en un orden social mayor que el suyo” (2000). A diferencia de la perspectiva jurídica centrada en el deber ser y cuyas concepciones basadas en codificaciones no siempre dan cuenta de los ámbitos, y los procesos de las relaciones de poder configuradas a través de la institucionalización política; es necesario destacar como perspectiva analítica la distinción entre el Estado como lo específicamente político de la dominación y el régimen político, como el componente institucional de las relaciones de poder.

⁷ Se habla de democracias delegativas debido a su: a) alta discrecionalidad presidencial; b) gobierno por delegación más que por representación; c) audiencia electoral pasiva frente a acciones gubernamentales; d) tendencias plebiscitarias; e) fuertes componentes carismáticos del presidente, f) sentidos de urgencia, susceptibles de manipulación político-administrativos; y, g) orientación cesarista del Ejecutivo.

En el caso panameño, el régimen presidencialista (o forma de gobierno) como mediación política, es la expresión de un modelo de acumulación acorde a la naturaleza transitista de la economía. Es en este contexto que la gran debilidad del estado de derecho descansa en el sistema social y político que le sirve de soporte. Son las instituciones, y con ellas todo el orden político jurídico, los cuales son encerrados en el armazón supraestructural, en su relación funcional con el modelo de acumulación, la fuente de su debilidad.

En un medio sociopolítico como el panameño, sobrecargado por rituales, simulaciones y con preeminencia de concepciones formalistas del estado, parece útil desarrollar la alternativa que se ha venido esbozando: poner de manifies-

to los ámbitos sociales y económicos como forma constitutiva de la sociedad; de modo que la producción social, con sentido, debe algunos entramados de la construcción política (Bilbao, 1993).

Es en esa perspectiva que la producción social, pensada como sociabilidad políticamente construida en la sociedad, tiene como base la política social. Política social que se entiende como una acción de intervención desde el estado y cuya orientación estratégica reproduce en su contenido, la estructura social existente en la sociedad; pero también va a expresar el acuerdo y la organicidad que existe en el bloque de poder y sus proyectos de crecimiento y desarrollo.

3. El régimen presidencialista

Al régimen se le reconoce su papel de mediación o vínculo entre el Estado y la sociedad. Tiene un estatuto distinto y, por tanto, se constituye en un dispositivo que regula la relación entre el “poder concentrado” y la sociedad civil. El régimen lo configura ese conjunto de pautas que establecen la forma mediante la cual se tiene acceso al gobierno; define a su vez, el perfil de los actores que están habilitados para acceder a ese conjunto de recursos institucionales, y establece las prácticas y competencias para obtenerlos. Como interesa establecer el régimen presidencialista, caracterizado por su extrema injerencia pública, en el contexto de un sistema democrático de elecciones “competitivas e institucionalizadas”, es de vital importancia en esta argumentación el papel de las instituciones. (O’Donnell, 2007).

3.1 La crisis institucional

Sólo una sociedad inclusiva producto de la cohesión social tiene potencialidad para generar derechos humanos, fortalezas institucionales, dignidad individual, colectiva y tolerancia. En el caso panameño, el transitismo económico social y el presidencialismo político que le acompaña, forman parte de

un modelo de acumulación, cuya naturaleza concentradora y excluyente niega los atributos propios de la democracia sustantiva. La mediación institucional de naturaleza inclusiva y participativa es crucial en la estabilidad de la sociedad en la medida en que permite la incorporación de distintos sectores sociales y la resolución de potenciales conflictos que cargan las diferentes agendas colectivas tanto nacionales como regionales. El presidencialismo panameño tensa conflictos de diversa naturaleza, ya sea al potenciarlos o desplazarlos “hacia delante” en el tiempo político-administrativo.

La crisis de la hegemonía política cultural de las élites dominantes del Panamá Republicano post invasión, en la construcción de un imaginario político, ha hecho del régimen político presidencialista, sinónimo de democracia participativa y, articulada a ella, una economía de mercado llena de promesas y de libertades. Este “paquete político cultural” se ha deteriorado de manera gradual y progresiva. No obstante, después de 30 años de la invasión norteamericana se está frente al modelo político y económico que sucede al Estado militar desarrollista, en profunda crisis.

La crisis estructural del transitismo de contenido liberal post invasión es la crisis de una hegemonía de naturaleza política cultural que, hasta ahora, ha logrado desarticular otras visiones de democracias posibles, portadora de formas

extendidas e inclusivas de participación social y política; sólo sugerir formas amplias de participación política y social, en el imaginario político dominante, pondría en peligro la hegemonía del actual bloque de poder. A lo largo de las últimas décadas se ha construido la visión del mundo, acorde a la naturaleza transitista de la economía, cuya naturaleza conservadora y conformista atraviesa clase y sectores. Esta hegemonía simbólico cultural construida en torno a la aceptación del presidencialismo político como el mejor de los mundos, se ha ido fragmentado en la dirección de una paulatina y profunda desilusión política y degradación institucional.

Tanto la matriz transitista, como el régimen presidencialista, constituyen en su complementariedad los pilares de las desigualdades sociales y políticas del país. Limitan la construcción de un Estado de Derecho, y de una sociedad inclusiva, ya que ambas esferas están lubricadas por la corrupción, el clientelismo, el tráfico de influencias y la impunidad. No obstante, esta forma tradicional del orden político tiende, de manera gradual, pero creciente, a ser cuestionada y desafiada por exigencias que se orientan hacia formas ampliadas de participación social y política. En ese sentido, parece pertinente poner como cuestión de debate nacional la agenda de una constituyente que sienta las bases de una nueva República.

En este contexto lo que hay es una democracia presidencialista que ha vaciado al ciudadano de su condición de soberano y que, en nombre de la democracia lo ha reducido a la mera condición electoral. Es lo que Peter Mair denomina “Gobernar el Vacío”, esto es “una idea de democracia carente de su componente popular: democracia sin el pueblo” (Mair, 2015). Frente el transitismo como matriz económica dominante, se eleva como un componente coadyuvante, el orden político presidencialista. Las múltiples crisis que desató la pandemia han mostrado la crisis del régimen presidencialista, por sus formas tradicionales inefectivas de intervención política, con una institucionalidad colapsada por la corrupción, el clientelismo, el tráfico de influencias y la impunidad, todas ellas ligadas a la debilidad organizativa y centralizada de gestión de gobierno. A esto se suma el órgano judicial y el legislativo, lo cual una atmósfera de descrédito y de falsa legitimidad que le dan contenido a la crisis institucional.

Con todo, está documentado que regímenes democráticos que coexisten con realidades socioeconómicas caracterizadas por fuertes desigualdades y exclusiones, son propensos a que sus instituciones no cumplan los propósitos para los cuales fueron creadas. Estos son contextos propicios para la manipulación política y soportes de los excesos de quienes detentan el poder. También se constituyen en fuentes de insatisfacciones y eventualmente en crisis de legitimidad, como se verá a continuación.

3.2 La legitimidad erosionada

En América Latina, al igual que Panamá, la desconfianza en la institucionalidad republicana de corte liberal democrático⁸ ha ido en aumento. En el registro de la Fundación Carolina en el 2018, la desconfianza para el Congreso, Gobierno y Órgano Judicial fue de 75%, 73.3% y 71.6% respectivamente. La sinuosa caída en la confianza de estas tres instituciones republicanas en América Latina en el lapso de 1995-2018, al término de ese período ha sido la siguiente: Congreso, -8.8%; Gobierno, -7.6%; Órgano Judicial, -9.6%. En el caso de Panamá (1995-2018), la no confianza al término es para el Congreso 72%; Gobierno 66%; Órgano Judicial 68% (Estrella de Noriega, 2020:10-13).

A propósito de Panamá, en el Latinobarómetro 2021, en lo que se refiere al apoyo a la democracia por país y año desde 1995 hasta el año 2020, mostraba una de las disminuciones más significativas -7% – entre el 2018-2020—. Del mismo modo, entre 1996-2020, la “caída” fue tan aparatosa, que llegó a -40%. Entre las preguntas del Latinobarómetro sobre si “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, la adhesión a la democracia de los panameños y panameñas es de solo 36%. (Latinobarómetro, 2021: 21-40). En un balance final, el Latinobarómetro, coloca a Panamá (junto a Honduras, Guatemala,

Ecuador y Brasil) como unos de los países con la democracia más vulnerable en América Latina⁹.

Una interpretación de esta “evidencia”—en particular para el caso de Panamá—, de desafección hacia la democracia, al manifestar no confiar en la validez de la acción institucional y, por tanto, en la capacidad de generar prosperidad y orden de los órganos de poder del estado, se puede encontrar el clásico concepto durkheimiano de anomia. No obstante, es una conjetura que descansa en la ausencia de determinadas orientaciones normativas que vinculen democracia con bienestar. La realidad de esta desafección se explica por la carencia de instituciones o asociaciones con capacidad de disciplinar e integrar políticamente, ante una realidad de gradual y profunda desarticulación económico y social.

Se está frente a una situación que afecta las subjetividades de un sector importante de ciudadanos, especialmente aquellos que se ven desplazados socialmente como resultado de procesos de “desclasamiento”, que al salir de “anteriores” ámbitos de sociabilidad (por ascensos o descensos sociales), se ven obligados a reformular sus identidades al perder sus sentidos de integración social y verse “lanzados” a una nueva realidad socioeconómica, sin haber acordado o adoptado subjetivamente nuevos criterios normativos (Sidicaro, 2015).

En esta conjetura, es en el mundo de la precariedad e informalidad labo-

8 El republicanismo liberal-democrático está asociado “no al gobierno del pueblo sino al gobierno de las leyes y con la noción moderna de representación” (Ortiz, 2007:29).

9 Panamá: Apoyo a la democracia, 35%; Satisfacción con la democracia, 24%; Demócratas insatisfechos, 11%; no demócratas, -65%. (Latinobarómetro, 2021: 40)

ral (sector no estructurado) y el desempleo coyuntural, donde se produce el desclasamiento de segmentos de los sectores medios (gradual como proceso al inicio y súbito a raíz de la pandemia); y son los que pueden estar detrás de las variadas modalidades de cuestionamientos y de desafecciones políticas a partidos o a la institucionalidad democrática. A los procesos de “desclasamiento” que empujan hacia una desconfianza en la “institucionalidad democrática”, en su incapacidad de garantizar estabilidad económica y bienestar social; se suma, el paulatino desmoronamiento de la confianza en las instituciones políticas a consecuencia de la de corrupción, tráfico de influencias y uso indebido de patrimonio público. Una mezcla de frustración económica, social y política, ante la posible ausencia de alternativas. Esta intersubjetividad, en la medida en que se expresa en diferentes escalas, aprensiones de importantes segmentos sociales, expresa riesgo y ausencia de expectativas. Esta conjetura no se deriva “mecánicamente” de las evidencias aportadas, pero sugiere un conjunto de problemáticas subjetivas a explicar o comprender.

3.3 Polarización y Clases Sociales

Una forma de mirar este desclasamiento social es a través del componente

socio-ocupacional. En agosto del 2019, en el país existían 146,110 desocupados, 716,113 trabajadores informales en actividades no agrícolas; y 89,161 trabajadores agrícolas en condiciones de subempleo: el mundo de la precariedad laboral totalizaba 951,385 trabajadores, cerca de un millón aproximadamente (46.0% de la PEA), conjunto social que exhibía para esa fecha alguna condición de exclusión social. Estos altísimos niveles de exclusión social expresan en lo fáctico desigualdad; también permiten, en lo teórico, hacer las conjeturas apropiadas para generar conocimiento sobre los fundamentos de las desigualdades sociales y regionales, y de las capacidades de la población para acceder a la “estructura de oportunidades”.

Un aspecto sensible en el desempeño económico es la “evolución del desempleo” del país. En un arco temporal de 15 años (2005-2019), el desempleo en Panamá se desplaza dentro de un 6% de promedio, valor que muestra uno de sus rasgos de carácter estructural. Sin embargo, es el contexto de la crisis que profundiza el COVID-19, que el desempleo pasa 7.1% (2019) a un 18.5% (2020) exponiendo en lo fundamental, lo sensible y dependiente de la matriz transitista para enfrentar desafíos internos y externos. (INEC, 2021).¹⁰

Para el 2020 con la pandemia, la población desocupada aumentó a 371,567. A su vez, los trabajadores informales en actividades no agrícolas pa-

10 INEC, 2021. Encuesta de Mercado Laboral Telefónica. Contraloría General de la Republica.

saron del 44.9% al 52.8%, configurando con ello el “mundo de la precariedad” que podría estar alrededor del 60% de la PEA, afectando a 1.24 millones de trabajadoras y trabajadores. La vulnerabilidad del modelo transitista quedaba al desnudo, mostrando su incapacidad de reducir aquellos factores externos que desestructuran socialmente, como la pandemia del Covid-19; además de su proclividad estructural para generar desigualdad social y regional; elementos que lo proyectan como un patrón de acumulación que pone a la sociedad entera en riesgo y en conflicto.

Como manifiesta Erik O. Wright, la principal explicación de la pobreza y la informalidad hay que buscarla en la “la naturaleza de la estructura de oportunidades que afronta la gente con desventajas” (Wright, 1995: 137). Es en ese contexto de desventajas, donde importa la “evolución de la informalidad” en el

país. Durante cerca de 15 años (2005-2019), la informalidad se movió con una tasa promedio de aproximadamente del 42%. No obstante, en el lapso 2019-2020 la informalidad pasó del 44.9% al 52.8%, teniendo un incremento de 8% en solo un año, marcando otro rasgo estructural en la matriz organizativa de la sociedad. (INEC, 2020)¹¹.

Sobre el papel de la informalidad como un componente funcional a la acumulación, Erik Olin Wright adelanta dos posibles explicaciones a nivel estructural: aquella en la cual el sistema se beneficia de la informalidad y de la pobreza; y aquella, que legitima cierta institucionalidad por su labor significativa de redistribución (Wright, 1995: 137). Una y otra han mostrado su funcionalidad en la acumulación y reproducción de la matriz transitista; como en la política social y en las ayudas no contributivas.

11 INEC, 2020. Encuesta de Mercado Laboral Telefónica. Contraloría General de la Republica.

4. La estructura económica

Como manifiesta el Dídimo Castillo, *en relación con el resto de los países del área, Panamá tiene una estructura económica muy particular. No solo se caracteriza por la preponderante importancia del sector servicios en el Producto Interno Bruto (PIB)— vinculada a actividades financieras, el uso del canal y el desarrollo del comercio— sino también por la tendencia de dicho sector, que lejos de revertirse se acentúa. Tiene una estructura económica basada primordialmente en actividades de servicios, finanzas y comercio diferente de los demás países de la subregión, aunque comparten la forma de articulación al mercado externo y en ese sentido muy sensible y dependiente de la dinámica de la economía internacional* (Castillo, 2009: 110).

No obstante, la hiperespecialización de la economía panameña no es un

obstáculo para que exhiba uno de los crecimientos más significativos de la región en los últimos 20 años. En el período 1997-2017, el crecimiento del PIB se movió en tasas anuales promedio del 6%. Este significativo crecimiento se vio reflejado también en el PIB per cápita, que paso en el año de 1996 de 3500 dólares a 15000 dólares en el 2017. Esto hace “un crecimiento de más del 300% durante los últimos 20 años y un crecimiento anual promedio del 7.3% (SE-NACYT, 2019: 8).

La composición del PIB por categorías económicas muestra la naturaleza hiperespecializada de la economía panameña, para el año 2017. Los pesos específicos de las diferentes categorías económicas explicitan en la matriz transitista, la composición estructural de su rasgo más estilizado: la condición de “plataforma transnacional de comercio y servicios”¹². Dicha “plataforma” adquiere sentido, a través de las significativas contribuciones de: Transporte y comunicaciones (11%), Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler

12 Concepto feliz que se le debe al economista y sacerdote jesuita Xabier Gorostiaga. .

(13%), Comercio (18%), Intermediación financiera (6%). Este conjunto de actividades totaliza 48% de PIB¹³ (SENACYT, 2019: 15).

Pero es a raíz de la invasión de 1989, que se instala una nueva relación estado-sociedad, la cual brinda a esta naciente relación un contenido fuertemente neoliberal. El ajuste estructural que se lleva a cabo con el modelo de economía de mercado se hace a través de una fuerte reestructuración del mercado laboral. Esto articula un doble problema: por una parte, el sector privado dada la naturaleza transitista de la economía, es incapaz de absorber en términos laborales el incremento de la población; y por la otra, no solamente incrementa el desempleo abierto, sino que, también el subempleo, especialmente la informalización y la precarización del trabajo.

Según Castillo, se ha modificado la estructura y composición del empleo urbano fundamental desde 1990, cuando el estado reforzó los programas de ajuste estructural y la privatización masiva de las empresas del Estado. En esa época el sector privado moderno, conformado por pequeñas medianas y grandes empresas, pasó del 32 al 40.4% y el sector informal en el mismo periodo creció de 36 a 38.9% (Castillo, 2009: 129).

Manifiesta Amit Bhaduri, que resulta “paradójico que las economías de mercado, aun bajo el sistema de democracias representativas, puedan existir con alto desempleo, y prestarle poca atención a este problema, excepto tal vez en época de elecciones” (Bhaduri, 2011: 129). Situación nada paradójica para el caso panameño, ya que forma parte de ese doble reforzamiento entre la economía transitista y el régimen político presidencialista.

4.1 Las clases sociales

La base de la desigualdad social del país descansa en la estructura de clases¹⁴ de su sociedad. Estructura de clases que es la expresión de una particular matriz económica que se ha denominado de transitista; y que refleja, las diferencias y jerarquías mediante las que se distribuye la población en edad de trabajar. Esta composición social remite, en última instancia, a la propiedad o posesión de capitales materiales y simbólicos. Se sabe el riesgo que conlleva una perspectiva que ofrezca una imagen simplificada y estática de la estructura de clase. Sin em-

13 Si se adiciona, construcción (20%) y manufactura (6%) que no son del sector terciario, pero que le son funcionales, las actividades que organizan a la “plataforma” redondean el 75% del PIB

14 “la estructura social refleja los diferenciales de capitales materiales y simbólicos de una sociedad dada, los cuales están atravesados por cuestiones económicas, culturales, y a su vez son el producto de las luchas y relaciones sociales de clase, de género, étnicas y territoriales” (Álvarez Leguizamón y Arias, 2016: 18).

bargo, se entiende que no existe un conocimiento de la realidad social sin que se exprese a través de mediaciones categoriales.

Desde esta perspectiva, se acepta el carácter controversial de la categoría clase social, tanto en su concepción teórica, como en su dimensión operativa. No obstante, se entiende que, de la forma en que se le denomina, y de cómo se

enfrenta su operacionalización empírica, de esa manera se tiene una propuesta para concebir la organización social y la manera o tipo de relaciones que estas categorías clasistas tienen entre sí.

Para los efectos de su perfil, se servirá de sus contornos técnico-ocupacionales¹⁵, donde la esfera laboral permite referencias a una estructura mayor,

15 Para el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), la población de 15 y más años económicamente activa de la República según ocupación, por encuesta de mercado laboral, se categoriza de la siguiente manera: 1. Directores y gerentes de los sectores público, privado y de organizaciones de interés social; 2. Profesionales, científicos e intelectuales; 3. Técnicos y profesionales de nivel medio; 4. Empleados de oficina; 5. Trabajadores de servicio y vendedores de comercio y mercados; 6. Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza; 7. Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines; 8. Operadores de instalaciones fijas y máquinas, ensambladores conductores y operadores de máquinas móviles; 9. Trabajadores no calificados de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales; 10. nunca han trabajado.

Una reestructuración por sector e inserción económica ocupacional permite la siguiente caracterización:

I. Sector formal privado: sector de mercado.

1. Directores y gerentes de los sectores público, privado y de organizaciones de interés social;
2. Profesionales, científicos e intelectuales;
3. Técnicos y profesionales de nivel medio;
4. Empleados de oficina;
5. Operadores de instalaciones fijas y máquinas, ensambladores conductores y operadores de máquinas móviles;
6. Trabajadores no calificados de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales;

II. Sector Público: sector no mercantilizado.

1. Empleados del sector público.

III. Sector Informal: sector predominantemente de naturaleza precapitalista.

1. Trabajadores de servicio y vendedores de comercio y mercados;
2. Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza;
3. Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecánica y ocupaciones afines.

de ordenamiento por sectores económicos y por la naturaleza organizativa o empresarial de una división del trabajo que insinúa, tipos de relaciones socioeconómicas, niveles tecnológicos de productividad y modalidad salarial acorde a la inserción laboral descrita. En ese sentido, el perfil técnico ocupacional del país no solo pone de relieve la naturaleza de la matriz transitista, si no que ella es expresión de una modalidad de acumulación que se ha caracterizado como concentrador y excluyente. Como se verá, los temas de polarización social, pobreza, desigualdad distributiva, distribución de la población, tienen una dimensión macrosocial y hace referencia al concepto de régimen de acumulación¹⁶.

La estructura social de clases de la sociedad panameña expresa la característica especializada de la matriz transitista, tanto en los ámbitos rurales como urbanos. La propia polarización social y regional del país, como una relación desigual entre grupos de la sociedad de “naturaleza horizontal”, abre la perspectiva analítica entre polarización—conflicto social—institucionalidad.

Dar cuenta de esta dimensión estructural de la sociedad, aunque sea de

manera parcial, es avanzar en el conocimiento de cómo está organizada la sociedad, de cómo se distribuyen sus intereses; también, en sus necesidades de reproducción social y en la prefiguración de sus potenciales conflictos. En el año del Bicentenario de la Independencia de España, la sociedad panameña ha configurado un clivaje de estructuración social que profundiza una modalidad de acumulación, y con ella una dominación política que conlleva a un orden cultural acorde a esa dominación, que le da contenido a una identidad dominante y hegemónica: el transitismo como cultura e identidad.

4.2 Aproximación a la estructura de clases

La estructura social orienta sobre la composición de la sociedad a través de sus categorías sociales; también coloca frente a una jerarquización de posiciones que dicen cómo se ha distribuido el capital económico y cultural de la sociedad. La materialidad y lo simbólico de una sociedad, dice de su comportamiento, por lo menos en el mediano y largo plazo. Los afectos y

16 El régimen de acumulación del transitismo panameño es naturaleza concentradora y excluyente. En una doble dimensión: en la manera en que la “plataforma transnacional de comercio y servicios” organiza la extracción y distribución de excedentes; y en la forma en que se organiza la dominación política acorde a esa acumulación.

desafecciones de los componentes de esa estructura orientan en torno a cómo se articulan las distintas escalas de orientación ideológica, con las instituciones políticas. Eso fue mencionado en el tema de la valoración de las instituciones republicanas.

Insertar en el análisis una aproximación a la estructura de clases, aun desde la perspectiva de los criterios técnico-ocupacionales, permite entender metodológicamente la cuestión de la desigualdad social y su persistencia. No deja de ser sintomático que la mayoría de los esfuerzos analíticos de naturaleza institucional desestiman la importancia de la estructura de clases, especialmente en relación con la crónica desigualdad que vive la sociedad panameña. Ver la realidad panameña fragmentada carente de estructuras, sin un principio de racionalidad social que ordene a los grupos bajo una perspectiva de totalidad, es parte de la preocupación de este estudio.

La matriz transitista produce desigualdad crónica en la sociedad panameña, su persistencia se observa en la estructura técnica ocupacional que prefigura a las clases sociales con la preeminencia de un sector de servicios y comercio, y que definen como su rasgo permanente, la presencia de un grupo social de empleados asalariados, y en ella la muy disminuida participación del sector obrero, dado la poca aportación que tiene la industria en el PIB del país. Destaca también la preeminencia del sector informal de la economía, la estructura técnica ocupacional vista desde una perspectiva organizacional, lo cual aproxima analíticamente al concepto de estructura de clases y en relación con ella, las variadas formas de desigualdad social, cuyos alcances en el conjunto

de la sociedad, son también territoriales (Hoffman y Portes, 2003). Importa subrayar el carácter distintivo y perdurable que en la población tienen estas categorías técnico-ocupacionales, que permiten diferentes oportunidades de inserción en el mercado laboral, en tanto otorga a los individuos de los grupos mencionados poder y posibilidades de vida correspondientes. Las clases sociales en Panamá vistas desde esta perspectiva operacional técnico-ocupacional y por actividad económica definen también relaciones de poder a largo plazo en la medida en que modela el conflicto social y también, las expectativas de realización social de sus miembros.

Los directores y gerentes de los sectores privados son los grandes y medianos empleadores, que junto a los altos ejecutivos configuran los estratos de la clase dominante en la sociedad panameña. En relación con este sector están los profesionales científicos e intelectuales que constituyen la nada ortodoxa clase media (o pequeña burguesía); igualmente corresponden a este sector los técnicos y profesionales de nivel medio; también los empleados de oficina de algunos de estos sectores. Constituyen como parte de este sector de la pequeña burguesía, pequeños empresarios en la medida en que disponen de algunos recursos monetarios, alguna especialización profesional, técnica o artesanal e incorporan un pequeño número de empleados de trabajadores que en la organización social de estas empresas son supervisados de forma directa.

El conjunto de asalariados en una economía transitista se aloja en ese conjunto de trabajadores insertos en un pequeño segmento de transformación productiva de alimentos y bebidas, metal mecánica, y minas, que tradu-

cen cierta especialización; a los que se suman la masa asalariada que realiza actividades elementales del comercio y servicios, de la minería, construcción, industria manufacturera y transporte¹⁷.

El sector el informal de la economía transitista históricamente se ha desempeñado como eje o vínculo entre el sector de mercado y la economía tradicional. Gran parte del sector de trabajadores informales no sólo constituyen el

segmento más bajo del mercado de trabajo, y roza muchas veces la economía de subsistencia; sino que constituyen también, por su condición de fuerza laboral en activo, un bolsón de reserva que contribuye a desvalorizar la fuerza de trabajo. Adicionalmente, por su actividad económica de naturaleza familiar y precapitalista, sus trabajos transfieren valor al conjunto de la sociedad.

Esta transferencia se realiza, en la medida en que este sector organiza su

17 Estructura Socio ocupacional

1.Directores y gerentes sectores público, privado y organizaciones de interés social.	(4.7%)
2.Profesionales, científicos e intelectuales.	(14.3%)
3.Técnicos y profesionales de nivel medio.	(7.8%)
4.Empleados de Oficina.	(7 %)
	33.8%
5.Trabajadores de servicios y vendedores de comercio y mercados.	(18.3 %)
6. Agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de pesca y caza.	(6.5 %)
7. Artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, manufactura, mecánica y afines.	(16%)
8. Operadores de instalaciones fijas y máquinas; ensambladoras, conductores y operadores de maquinarias móviles.	(7%)
9. Trabajadores no calificados de los servicios, la minería, construcción, transporte, manufactura y demás ocupaciones elementales.	(18.3%)
	66.1%

trabajo en torno a la producción de bienes y servicios de muy bajo costo, y genera productos fundamentalmente a partir de un trabajo familiar. Esto permite ofertar bienes y servicios de bajo valor, elaborar insumos muy baratos, y se constituye en un soporte a través de subcontrataciones para las grandes y medianas empresas capitalistas de la sociedad.

La información que provee el INEC en torno a la “población ocupada por grupo ocupacional” entre septiembre 2020 y junio 2021, establece un aumento ocupacional principalmente en los siguientes grupos: “técnicos y profesionales del nivel medio” 18.3% (20,144); “profesionales, científicos e intelectuales” 16.7% (33,934); “empleados de oficina” 14.3% (14,310); y “trabajadores no calificados de los servicios, la minería, construcción, industria manufacturera, transporte y otras ocupaciones elementales 6.3% (17, 939). Asu vez, con-signa un descenso en el número de ocupados entre: “agricultores y trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y caza 36.6% (62, 299); “directores y gerentes de los sectores público, privado, y de organizaciones de interés social” 8.0% (6,697); y “artesanos y trabajadores de la minería, la construcción, la industria manufacturera, la mecaniza y ocupaciones afines” 0.1% (389), (INEC, 2021)¹⁸.

Se reconoce una estructura ocupacional configurada por sectores ocupacionales no productivos vinculados al sector comercio y servicios fundamen-

talmente; que coexisten con sectores productivos asalariados y no asalariados de escaso y mediano nivel educativo, ligados generalmente a empresas familiares orientadas al proceso productivo urbano y rurales; y finalmente, asalariados pertenecientes a la oferta de servicios personales y venta de mercancías en general. Se advierte, que el sector de mayor recuperación económica es aquel que demanda trabajadores no productivos, generalmente vinculados a la oferta de servicios de carácter transnacional. Destacan como sector en recuperación, el conjunto de asalariados productivos insertos en actividades de logística, de construcción y del sector minero en crecimiento.

4.3 La polarización social

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el documento “Desigualdad y Descontento Social” (2020) distingue dos tipos de polarización, por nivel de ingresos y por geografía, en ambos, destaca Panamá (BID: 45). La “polarización” tiene importancia analítica estratégica según el BID, porque pone de relieve los fundamentos del conflicto al “considerar los aspectos institucionales que influyen en cómo se traduce en conflicto dicha polarización” (BID: 46).

18 INEC. 2021. Encuesta de Mercado Laboral Telefónica. Contraloría General de la Republica.

Agrega como postulado el BID, “inicialmente, la desigualdad de ingresos entre individuos era considerada como un elemento detrás del conflicto; no obstante, la evidencia muestra que la desigualdad entre grupos de la sociedad (desigualdad horizontal), más que entre individuos, es el factor del conflicto” (BID: 43). Está demás subrayar el fuerte encadenamiento que establece la perspectiva analítica del BID entre polarización social—institucionalidad—conflicto.

El documento mencionado del BID, al señalar la importancia de la polarización para explicar la presencia de los conflictos en las sociedades, permite dar cuenta de la naturaleza de los conflictos y el papel que juegan las mediaciones institucionales¹⁹. La polarización se expresa a través de distintos grados de tensiones que diversos grupos establecen, y cuyo “potencial de conflicto” puede mover a la sociedad hacia diferentes situaciones de desintegración social dada la naturaleza destructiva de dichos conflictos.

El conflicto se configura desde el seno de sociedades, lugar estructural de colectivos sociales, donde las características de dichas sociedades generan ese conjunto de distinciones “cuyo potencial de conflicto” permite la configuración de identidades colectivas con capacidad de proporcionar una conciencia

de la diferencia y del conflicto, en la cual la opresión ya sea de naturaleza económico social, política, ideológica, étnica o religiosa, es lo suficientemente significativa para producir resistencias y eventuales quiebres en la sociedad. Cuando la “polarización” en la sociedad se expresa con distancias sociales significativas producto de diferencias económicas como las de ingreso entre grupos, se está ante lo que el BID denomina como “desigualdad horizontal” (BID: 2020).

La polarización social y regional que atraviesa el país es el producto de la matriz concentradora y excluyente del “modelo económico transitista de acumulación” que expresaba su agotamiento ya a mediados de la década pasada. Se está frente a una economía que crecía a tasas anuales promedio del 6%, mientras que se profundizaba la desigualdad social y regional. Esta crisis mostraba una caída progresiva del PIB: 3.7% y 3% en el 2018 y 2019 respectivamente²⁰. El problema era y es de naturaleza estructural, los desequilibrios sociales y regionales son la manifestación de un modelo que concentra mayormente el PIB en la zona de tránsito, sobredimensionando en este espacio, los llamados “pilares fundamentales” de la economía panameña: canal, Zona Libre de Colón (exportación y reexportación), construcción, comercio, transporte y comunicaciones.

19 “Se entiende por ‘polarización’ una situación en la cual dentro de la sociedad existen grupos en tensión, con un potencial de conflicto que se expresa en distintos grados a través de manifestaciones, disturbios, y, en los casos más extremos, guerras civiles” (BID, 2020: 43).

20 Es importante destacar las manifestaciones de un modelo económico agotado, fundado en una hiperespecialización (transitismo), cuyo PIB viene en caída libre desde 2010-2019 (-8.7%), y que al 2019 año, antes de la pandemia, estaba en 3.1% según el SIP. Para no ahondar en la tasa de informalidad (58.8%) y el desempleo (18.5%), al 2020.

De los denominados “pilares de la economía” es importante destacar el “boom” de la construcción cuyo crecimiento pasó de 7% a 20% del PIB en los años 2007-2017. Este “boom” se explica por el Canal, el auge del sector servicios y comercio; además de la expansión del canal, la construcción del metro y por el aeropuerto de Tocumen. (Informe SENACYT, 2019). Pero son los sectores económicos del transitismo como modelo económico, los que más contribuyeron al desempeño positivo de Panamá donde durante el periodo 2007-2017. Estos sectores son: construcción, comercio, transporte, almacenamiento, comunicaciones. Destacan también, las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.

La polarización social y regional a la que se ha hecho referencia es la expresión de la “heterogeneidad estructural”²¹ del país; así como la heterogeneidad estructural es la manifestación históricamente situada de lo que se ha denominado transitismo. El transitismo contradice al dualismo económico social como enfoque analítico, en la medida en que articula las asimetrías a una concepción sistémica, donde lo económico, lo social-cultural, y lo territorial están organizados políticamente²².

Se está frente a un modelo económico que demanda mano de obra de bajo nivel educativo, y que se sirve para su acumulación de la informalidad laboral y del desempleo. Esta informalidad laboral de naturaleza estructural al transitismo económico rondaba, antes del COVID-19, en el 45% de la fuerza laboral, hoy está en el 53% aproximadamente; a su vez, el desempleo pasó de un 7.1% al 18.5 %, en sólo un año como producto de la pandemia (INEC, 2020).

Es un modelo económico transnacionalizado que genera informalidad estructural, donde gran parte de la mano de obra no calificada está constituida por un componente importante de una fuerza laboral liberada y expulsada del sector primario de la economía (SENACYT, 2019). Se requiere un nuevo concepto de economía y competitividad basada en el conocimiento y trabajo decente: es lo que se denomina “competitividad auténtica”. Esto sólo se logra a través de una política de integración regional del país que articule de manera productiva distintos encadenamientos de transformación que agreguen valor; y que tengan como ejes articuladores, diversificados procesos agroalimentarios. Es posible otro crecimiento, complementario al de comercio-servicios.

21 “El concepto actual de heterogeneidad nos remonta a la serie de trabajos por Aníbal Pinto (...) quien enfatizaba que la concentración del progreso técnico había creado una estructura productiva segmentada, donde se podía distinguir al menos tres estratos. En el estrato productivo más alto—el polo moderno—se contaban las actividades de exportación, industriales y de servicios (...). En el estrato inferior—el primitivo—se encontraban los sectores mas rezagados (...). Por último (...) un estrato intermedio cuya productividad correspondía al la del promedio de la economía nacional” (CEPAL-BID, 2005: 11).

22 “la heterogeneidad estructural de la matriz productiva en Panamá está fuertemente influida por la centralidad económica del Canal. El país presenta una estructura económica desbalanceada, lo cual se refleja en diferenciales de productividad entre áreas geográficas, sectores económicos y ocupaciones” (CEPAL, 2020: 23).

4.4 El carácter territorial de la polarización

Un hecho estilizado de la economía de comercio y servicios panameña es cómo se ha manifestado la informalidad predominante de su “mercado laboral”. Otro hecho estilizado también es la concentración del 86.6% de todo el PIB nacional en las dos provincias del transitismo histórico: Panamá: 68.8% y Colón: 17.8%. Dos provincias que, a su vez, aglomeran el 60% aproximado de la población total del país. Todas estas asimetrías que distorsionan la vida de la población son la expresión de un modelo de acumulación que concentra riqueza, hunde los ingresos laborales y excluye socialmente. En la dimensión de la polarización geográfica o regional que señala el BID, el área metropolitana (ciudad de Panamá y San Miguelito) al alojar aproximadamente el 47.5 % de la población del país, y concentrar, el 70% aproximado de todo el PIB nacional, se ha constituido políticamente en un polo de intensas contradicciones y conflictos.

En ese sentido, lo que caracteriza la naturaleza asimétrica y combinada de la desigualdad social en Panamá, “no es la desigualdad que existe al interior de cada provincia, sino las diferencias entre ellas. Estos desequilibrios territoriales no solo son muy grandes, sino que, además, han ido en aumento” (BID, 2019: 7). Es de esta perspectiva que destaca unos de los efectos del transitismo. Pana-

má siendo un país pequeño, solo es superado en desigualdades territoriales en PIB per cápita, por Argentina y Ecuador, (BID, 2019: 9).

Esta gran desigualdad social y regional del país, dice de un modelo económico, que produce informalidad funcional—es decir, que sirve a la “acumulación del sistema transitista”—, a través de la creación de una gran masa marginal que impacta en la desvalorización de la fuerza de trabajo (su precio de mercado). Esta fábrica de pobreza trae de manera inevitable, la fractura del tejido social y la emergencia de diversas formas de violencia; acarrea, además, la ruptura o desvinculación de importantes segmentos sociales de población con desdibujadas referencias culturales institucionales de integración social y convivencia. Profundiza, por consiguiente, la pérdida de dignidad y de derechos humanos propios de su condición de ciudadanos disminuidos.

4.5 Determinantes culturales de la desigualdad

Antes del COVID-19 en la sociedad panameña, menos de los dos tercios de empleados (61%) de la estructura salarial, ganaba por debajo de 800.00 balboas²³ hacia abajo el escenario empeoraba, el 33% de los empleados del país te-

23 La relación balboa-dólar es de 1=1.

nían ingresos hasta los 600 balboas. Más abajo, el 9.8% redondeaba los 250 balboas (INEC, 2020)²⁴.

Es en el contexto de grandes déficits socioeconómicos, donde el nivel educativo refuerza la inequidad en las oportunidades y reproduce la desigualdad social, a través de una institucionalidad educativa que sirve al sector terciario de la economía, ya que es el sector económico que concentra la mayor proporción de empleados /trabajadores con grados universitarios. La gráfica de “distribución del personal ocupado según nivel educativo al año 2017”, ilustra este sesgo estructural de la educación en el país.

En ellas destacan las organizaciones y órganos extraterritoriales (100%), enseñanza (73%), intermediación financiera (70%), actividades de servicios sociales y de salud (55%), administración pública (49%) y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (47%) (SENACYT.2019: 78).

En segundo lugar, se encuentra empleados/trabajadores cuyos niveles educativos están en los grados de secundaria: construcción (58%), comercio

(57%), otras actividades comunitarias y de servicios (57%), hoteles y restaurantes (57%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (55%), industria manufacturera (50%), hogares privados con servicio doméstico (49%) y explotación de minas y canteras (49%) (SENACYT.2019: 78).

Por último, hay una mayor proporción en la participación con un nivel de primaria en la enseñanza educativa, ocupados en: explotación de minas y canteras (40%), hogares privados con servicio doméstico (36%), construcción (25%), industria manufacturera (24%) y hoteles y restaurantes (19%) (SENACYT.2019: 78).

La información pone de relieve el tipo de acumulación y competitividad que hay en el país. Una sociedad basada en los bajos salarios, con un nivel educativo que profundiza la exclusión, portadora de una desigualdad estructural que derriba de manera permanentemente, cualquier esfuerzo social por elevar la calidad de vida sus ciudadanos.

24 Al mes de agosto de 2021, el costo mínimo de la canasta básica de alimentos en dos distritos del transitismo histórico (Panamá y San Miguelito) superaba los 260 balboas. Cifras aportadas por Autoridad de protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO).

5. Corolario final

Aproximarse al Estado de derecho a través a los derechos humanos en particular, muestra la complejidad de su caracterización, ya que estos asumen diversas dimensiones en una sociedad: como se manifiesta, “estos tienen diversas dimensiones, entre otras la ética, la política, la sociológica, la económica y la antropológica, que no pueden ser explicadas con el instrumental y los mecanismos propios del derecho” (Vázquez, Daniel, 2010: 221). Desde esta perspectiva, los derechos humanos y un Estado de derecho en Panamá son producidos y limitados en su ejercicio, por procesos sociopolíticos que se enmarcan en una relación de poder y en la conformación de una institucionalidad público-privada, que articula las asimetrías de forma sistémica, donde lo económico, lo social-cultural, y lo territorial están organizados políticamente. El sujeto de los derechos es un ciudadano, devaluado en su dignidad y carente en la práctica de los contenidos de una vida de calidad.

Las crisis que trajo el COVID-19 tuvo efectos devastadores en una sociedad altamente dependiente de factores externos y fuertemente sensible a pertur-

baciones internas, que alteran el precario equilibrio sociopolítico que se construye en torno a la matriz transitista. Las múltiples crisis que se expresan hoy atraviesan distintos niveles propios de la complejidad de la sociedad panameña. Desde una visión sistémica, la crisis atravesó el espacio doméstico de la familia; de la producción- circulación del mundo del trabajo; desarticuló el espacio del mercado y del consumo; y arrasó con las variadas expresiones de convivencia comunitaria²⁵. Pero es en educación donde tuvo efectos socio institucionales y culturales (cuarentena y distanciamiento físico y social) sin precedentes en los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

Desarticuló el sistema educativo—suspensión de actividades formales y presenciales del proceso de enseñanza- aprendizaje—; profundizó problemas de arrastre en pertinencia, integración y cobertura; y dejó al descubierto, notables desajustes en su relación con derechos humanos de inclusión y equidad. Estos desajustes mostraron la distribución asimétrica de soportes patrimoniales, bienes culturales e ingresos en la sociedad panameña.

25 Monedero, 2011: 139.

Todo el inestable equilibrio estructural mostrado desde la invasión de 1989, en un sistema socioeconómico que produce desigualdad, precariedad y pobreza, hizo eclosión con la pandemia, la cual expuso distintos tipos de problemas:

- a. En el plano histórico social, la matriz transitista expresa diferenciales relaciones de poder entre los componentes sociales de la sociedad panameña.
- b. En el plano institucional muestra la deficiente estructura política y las limitadas capacidades de dicha institucionalidad para afirmarse un Estado de Derecho.
- c. En el nivel socioeconómico, la fracturas sociales y regionales constituyen una gran restricción en el ejercicio de una ciudadanía plena en derechos.
- d. Las desiguales competencias formativas en educación a favor del mercado laboral de comercio y servicios, establecen y refuerzan las asimetrías socioeconómicas de la sociedad y profundizan el transitismo como crecimiento sin inclusión social.

Como plantea Fernando Fajnzylber (1992), la cuestión de la educación y de los recursos humanos configuran un tema prioritario de carácter estratégico

nacional, ya que ello define la posibilidad de crecimiento con desarrollo en equidad. En ese sentido, es vital llamar la atención sobre la importancia del aspecto institucional de la educación y en ella, los necesarios acuerdos sociales y políticos orientados a producir dichos cambios estructurales en la sociedad. Esta transformación en educación solo adquiere sentido en Panamá si se hacen vinculados a una estrategia nacional de desarrollo que supere el transitismo histórico, forje una diversificación estructural en la matriz económica, y genere empleo decente.

La política pública debe tener a la equidad como una determinante fundamental para la articulación entre educación y derechos humanos, en tanto ella favorece la difusión de valores de una ciudadanía integral, que tienda a la cohesión social y articule la productividad regional a través de cadenas de valor. Esto rompe la polarización regional en el país, crea las bases para una participación social y política en las tareas del desarrollo e incide en la equidad social. Todo ello facilita diseños y soportes para una inserción internacional de competitividad auténtica, sin expoliación nacional e internacional.

Constituye un tema de estrategia nacional la necesidad que el sistema educativo panameño agregue valor intelectual a los recursos humanos del país²⁶.

26 Algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a los que contribuye la educación de manera directa: 1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 2. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos y todas sin restricción de edad; 3. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos; 4. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. 5. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos; 6. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación; 7. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.

Este valor agregado tendrá importancia estratégica en la emergencia de un ciudadano crítico y reflexivo, pilar fundamental en la extensión de ciudadanías y derechos humanos. Vincular la educación con el desarrollo obliga a considerar al ciudadano en el centro de los derechos humanos, y exige de la educación potenciar un conjunto de conocimientos y competencias orientadas a la realización del bienestar a través del trabajo decente. El transitismo como cultura política y como concepción económica niega esta posibilidad. El fundamento del transitismo es la asimetría y la ausencia de oportunidades. Postular una mayor igualdad educativa es reclamar por una sociedad de ciudadanos integrales y por un estado de derecho, en la medida en que incrementa la cohesión social,

estimula a los ciudadanos a una mayor participación política y a una mayor confianza en la democracia como modo de convivencia.

Es en la perspectiva de los derechos humanos, y de un Estado de derecho, que se exige la construcción de una nueva politicidad²⁷ entre el Estado y la sociedad. Esta nueva politicidad requiere transitar desde las políticas neoliberales que se orientan desde una racionalidad tecnocrática que construye a la población como objeto inanimado de su acción; a una política pública fundada en derechos humanos, en permanente proceso de expansión y profundización. Este proceso demanda, en definitiva, la construcción política de un sujeto social en busca de una ciudadanía integral como fundamento de un Estado de derecho.

27 Se entiende por politicidad, la forma o modalidad de relación entre el Estado y la sociedad a través de dos componentes: a partir de los contenidos de la política en el estado (relaciones de poder); y de la construcción institucional que sirve de soporte a las políticas públicas.

6. Bibliografía

- Adames, Enoch. 2011. “Panamá: Entre la Continuidad y el Cambio”. *El Momento Político de América Latina*. España: Siglo XXI Editores, S.A
- Álvarez Leguizamón, Arias J. Ana, Muñiz, Leticia. 2016. Estudios Sobre la Estructura Social en la Argentina Contemporánea. Argentina: CLACSO.
- Astudillo, Jhonatan, Marco Fernández y Carlos Garcimartín. 2019. “La desigualdad de Panamá: su carácter territorial y el papel de la inversión pública”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La_desigualdad_de_Panam%C3%A1_su_car%C3%A1cter_territorial_y_el_papel_de_las_inversiones_p%C3%BAblicas.pdf
- Basualdo, Eduardo. 2019. *Fundamentos de Economía Política*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Bhaduri, Amit. 2011. *Repensar la Economía Política*. Buenos Aires: Ediciones Manantial
- Bilbao, Andrés. 1993. *Léxico de Economía*. Madrid: Talasa Ediciones.
- Castillero Calvo, Alfredo. 2010. “Transitismo y Dependencia: El Caso de Panamá”. *Revista Procesos Sociales*. Panamá: FLACSO.
- Castillo Fernández, Dídimo. 2009. *Los Nuevos Trabajadores Precarios*. México: UAEM-Editorial M. A. Porrúa.
- CEPAL-BID 2005. *Heterogeneidad Estructural, Asimetrías Tecnológicas y Crecimiento en América Latina*. Cimoli, Mario (Editor): Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2020. *La Matriz de la Desigualdad Social en Panamá*. Cecchini, S; Holz, Raúl; Rodríguez M, A. (Santiago de Chile: CEPAL).
- Estella de Noriega, Antonio. 2020. *Confianza Institucional en América Latina: un análisis comparado*. España: Fundación Carolina.

- Fajnzylber, Fernando. 1992. “Educación y Transformación Productiva con Equidad”. *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), 47, 7-19.
- Latinobarómetro. 2021. *Latinobarómetro. 2021 informe*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.
- López Marmolejo, Arnoldo; Marta Ruiz-Arranz (Coord.). 2020. “Desigualdad y Descontento Social: Cómo Abordarlos desde la Política Pública” Washington: BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Desigualdad-y-descontento-social-Como-abordarlos-desde-la-politica-publica-Informe-economico-sobre-Centroamerica-Haiti-Mexico-Panama-y-Republica-Dominicana.pdf>
- Mair, Peter. 2015. *Gobernando el Vacío. La Banalización de la Democracia Occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Monedero, Juan Carlos. 2011. *El Gobierno de las Palabras. Política para Tiempos de Confusión*. España: Fondo de Cultura Económica.
- O’Donnell, Guillermo. 1992. “Democracias Delegativas”. *Cuadernos del CLAEH*. Uruguay: CLAEH.
- O’Donnell, Guillermo. 2007. “Hacia un Estado de y para la Democracia”. *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD.
- Ortiz Leroux, Sergio. 2007. “República y Republicanismo: una aproximación a sus itinerarios de vuelo”. *Revista Argumentos*. México: UNAM-X 53.
- Portes, Alejandro y Kelly, Hoffman. 2003. “Las Estructuras de Clase en América Latina: Composición y Cambios durante la Época Neoliberal”. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile.
- Sartori, Giovanni. 1990. *Teoría de la Democracia: 1. El debate contemporáneo*. Argentina: REI.
- SENACYT. 2019. *Consultoría para el análisis de los determinantes económicos del déficit de inversión en investigación y desarrollo en Panamá*. Panamá: SENACYT.
- Sereni, Emilio. 1973. “La Categoría de Formación Económico Social”. En *El Concepto de Formación Económico Social*, eds. Luporini y Sereni. México: Cuadernos Pasado y Presente N 39.

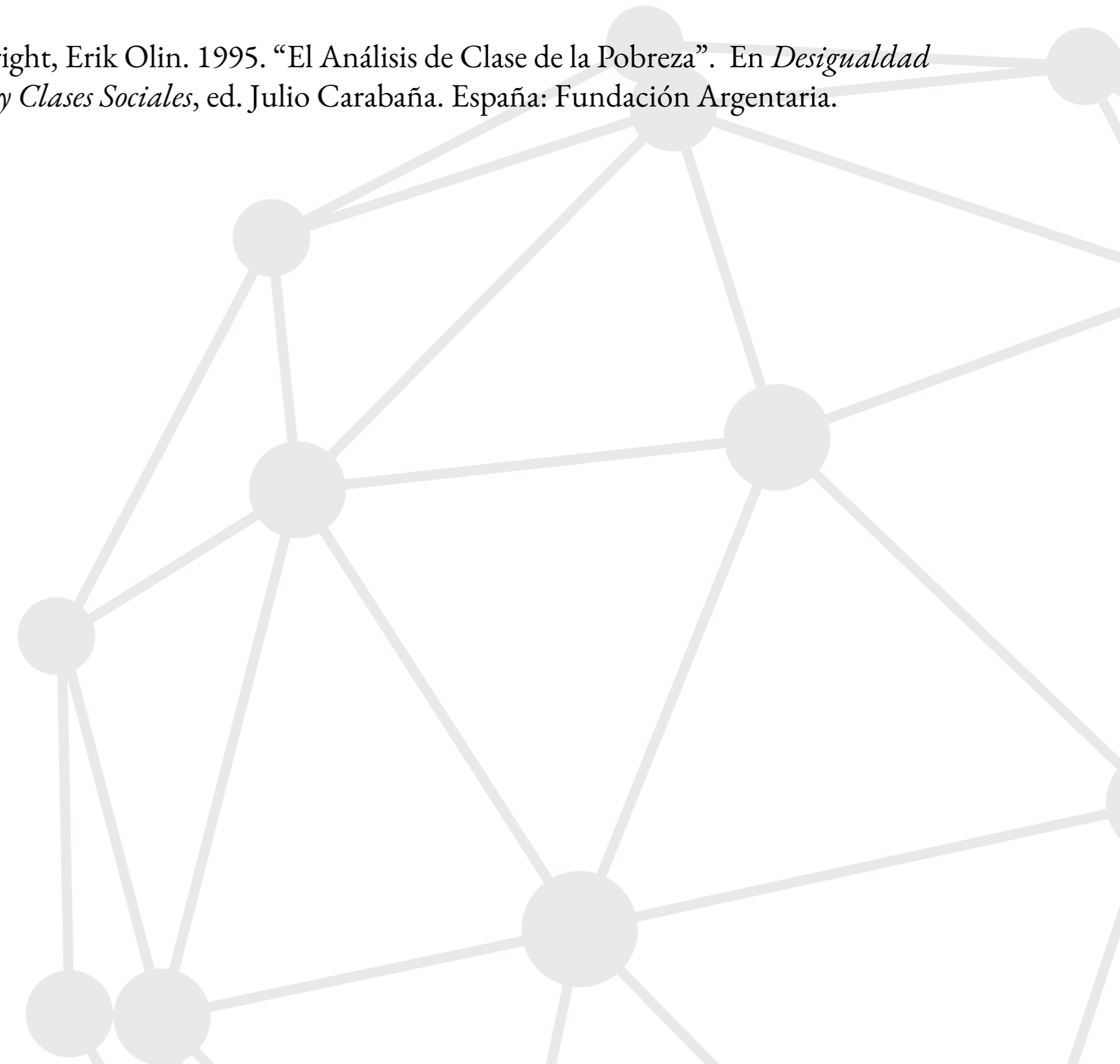
Sidicario, Ricardo. 2015. “Las anomalías argentinas”. *Apuntes de Investigación del CECYP*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.

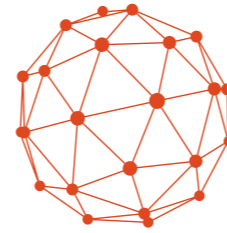
Strasser, Carlos. 2000. *Democracia y Desigualdad. Sobre la Democracia real a fines del Siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO.

Vásquez, Daniel. 2010. “Los Derechos Humanos y la Teoría y Estudios Empíricos sobre la Democracia”. En *Los Derechos Humanos en las Ciencias*

Sociales: Una Perspectiva Multidisciplinaria, Estévez, A; Vázquez, D. Coordinadores. México: FLACSO.

Wright, Erik Olin. 1995. “El Análisis de Clase de la Pobreza”. En *Desigualdad y Clases Sociales*, ed. Julio Carabaña. España: Fundación Argentina.





Sobre las autoras y los autores

Poder, derechos humanos y democracia:
miradas desde Centroamérica

Ana Silvia Monzón M. Guatemalteca. Socióloga y comunicadora feminista. Doctora en Ciencias Sociales egresada del Programa Centroamericano de Postgrado. Con una Especialización en Estudios de Género, FUNGUA-URL. Coordinadora del Programa en Estudios de Género, Sexualidades y Feminismos, FLACSO-sede Guatemala. Imparte docencia en las universidades de San Carlos y Del Valle de Guatemala. Ha publicado sobre temas de mujeres y participación política, movimiento de mujeres, educación universitaria y género, migraciones, educación integral en sexualidad, comunicación y género, el bicentenario desde la perspectiva de las mujeres. Expresidenta de ACAS-Asociación Centroamericana de Sociología 2018-2021.

Ana Lucía Ramazzini. Guatemalteca. Socióloga feminista. Maestra en Investigación en Política y Sociedad, Escuela de Ciencia Política/USAC. Doctoranda en Ciencias Sociales, USAC. Profesora-Investigadora del Programa de Estudios de Género, Sexualidades y Feminismos. Ente sus áreas de trabajo están la pedagogía feminista; la refuncionalización del patriarcado capitalista y racista, y sus expresiones curriculares; masculinidades hegemónicas; suicidios y embarazos forzados; educación integral en sexualidad, violencia contra niñas, adolescentes y mujeres (particularmente la sexual y la epistémica), grupos antiderechos sexuales y reproductivos.

Luis Eduardo Aguilar Vásquez. Salvadoreño. Sociólogo y politólogo. Es docente e investigador en el Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la

UCA en El Salvador. Actualmente es candidato a Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica, con una beca completa otorgada por el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD). Además, ha colaborado como docente en la Universidad de El Salvador, Escuela “Mónica Herrera”, entre otras. Sus especialidades son temas de políticas públicas, partidos políticos y sociología de la religión.

Roberto Oswaldo López Salazar. Salvadoreño. Sociólogo, con grado de maestría otorgado por la Universidad de Costa Rica. Jefe del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, de El Salvador. Miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Docente e investigador en temas como democracia y territorios, políticas públicas, prevención de violencia y cultura de paz.

Mario Zetino Duarte. Salvadoreño. Doctor en Sociología por la Universidad de Lund, Suecia. Actualmente es el Director de Investigación de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Director de los programas de Maestría y doctorado en Ciencias Sociales de la UCA en cotitulación con La Universidad Don Bosco. Docente e investigador en temas sobre cultura juvenil, migración, criminología social e investigación científica. Ha colaborado en docencia sobre esos temas en diferentes universidades de El Salvador y en investigación sobre los mismos, con FLACSO Programa El Salvador.

Leticia Salomón. Hondureña. Socióloga y economista, investigadora en temas político-sociales; actualmente es coordinadora de investigaciones e investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras, CEDOH; fue catedrática titular (1978-2006) y directora de Investigación Científica y Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH (2006-2018); coordinadora del Consejo de Investigación del SIRCIP/Consejo Superior Universitario Centroamericano (2012-2018) e integrante del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO (2013-2018). Posee investigaciones y publicaciones especializadas en temas de gobernabilidad democrática, defensa, seguridad ciudadana, institucionalidad, Estado de derecho, procesos electorales, corrupción, impunidad y migración. Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) y antes: Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Consejo de Investigación del Consejo Superior Universitario (CSUCA) y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Jorge Amador. Hondureño. Máster en investigación educativa y doctorando en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Profesor universitario e investigador en temas de derechos humanos, democracia y democratización y la educación como derecho. Becario de CLACSO, consultor en el proyecto HondurACTion para diseñar recursos para la enseñanza de educación en derechos humanos para estudiantes de 5º y 6º grado de educación básica, además, el estudio de referencia sobre Cultura Democrática y Educa-

ción en Derechos Humanos en la formación de docentes de Honduras para CONADEH. Actualmente es profesor en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras e investigador asociado en el Centro de Documentación de Honduras. Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

Manuel Rojas Bolaños. Costarricense. Sociólogo, doctorado académico obtenido en la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en sociología política. Ha sido profesor en la Universidad de Costa Rica, en la Facultad de Ciencias Sociales, y en la actualidad es Subdirector de la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Costa Rica.

Ilka Treminio Sánchez. Costarricense. Politóloga, Ph. D. por la Universidad Salamanca, es profesora asociada en la Universidad de Costa Rica. El foco de sus investigaciones son los procesos electorales, los partidos políticos y la reelección presidencial. En la actualidad es la Directora de la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Costa Rica.

Enoch Adames Mayorga. Panameño. Profesor Regular-Titular en el Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá desde 1986. Magister Scientiae en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Egresado del Postgrado en “Estudios Políticos” de la Universidad de Panamá y de la Licenciatura en Sociología de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como docente en

la Universidad de Costa Rica “Rodrigo Facio” y Universidad Nacional de Heredia, 1975-1985, ambas en Costa Rica. Además, ha sido Investigador y Coordinador de Investigación en el Instituto de Estudios Nacionales (IDEN) de la Universidad de Panamá, 1996-2003. También fue Coordinador Académico del Programa FLACSO-Panamá, 2008-2016. Como investigador trabaja en

temas de Reforma del Estado y Sistemas Políticos; Políticas Públicas; Ciencia y Tecnología; Sociología del Conocimiento; Apropriación Social y Percepción Social de Ciencia y Tecnología. Es autor de artículos en libros a nivel nacional y regional y en revistas nacionales e internacionales.



Poder, derechos humanos y democracia: miradas desde Centroamérica

Editado por Amalia Amador Fournier.

Presentamos aquí el resultado de este esfuerzo académico que compila cinco artículos nacionales que, teniendo el foco de atención en el análisis coyuntural, cuentan también con una mirada de perspectiva histórica. Con ellos se ofrece a la comunidad académica regional, perspectivas centroamericanas que, después de transcurridos 30 años de procesos de distensión regional y de pacificación nacionales, permiten incentivar el debate informado de la relación entre los Estados construidos, la situación de los proyectos democratizadores y el respeto a los derechos humanos en América Central.

Como Red CONOSE, queremos reconocer y agradecer el esfuerzo y la dedicación de las y los intelectuales que con entusiasmo asumieron la tarea y elaboraron los artículos que hemos compilado. De igual manera, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo internacional (USAID) y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por el apoyo y acompañamiento brindado a través del equipo de trabajo del proyecto INFOSEGURA.

conose
RED DE CONOCIMIENTO SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

ISBN: 978-9977-68-327-0

