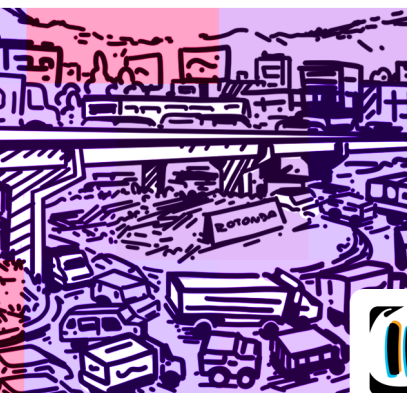




DESIGUALDADES Y...

Democracia, autoritarismo y cambio social en Centroamérica

Jorge Vargas Cullel
Marisa Ramos Rollón
Carmen Rosa de León Escribano
Alexander Segovia





CC.CRAI.UCR - CIP/048

Nombres: Vargas Cullel, Jorge, autor
Ramos Rollón, Marisa, autor
León Escribano, Carmen Rosa de, autor
Segovia, Alexander, autor

Título: Democracia, autoritarismo y cambio en Centroamérica /
Vargas Cullel, Jorge, Ramos Rollón, Marisa,
León Escribano, Carmen Rosa de, Segovia, Alexander

Descripción: Primera edición | San José, Costa Rica :
Ediciones Instituto de Investigaciones Sociales, 2026

53 páginas | Serie Desigualdades y ..., n° 16

Identificadores: ISBN: 978-9968-861-52-6 (pdf).

Materias: Dinámica política | Democracia | Autoritarismo | Gobernanza |
Instituciones políticas | Corrupción | Estado de derecho | Centroamérica |
Clasificación: CDD, 320.978.8 | Thema N-JPF

La distribución de esta publicación está protegida bajo la licencia

Creative Commons BY-NC-ND 4.0 Internacional

(Atribución-NoComercial-SinDerivadas)





CONTENIDO

Presentación	7
Democracia, autoritarismo y cambio social en Centroamérica.....	11
Implicaciones de vivir en democracia.....	13
La justicia bajo ataque	21
¿Captura del Estado o un Estado paralelo?.....	29
¿Qué es la iniciativa Centroamérica?	41
¿Quiénes son?	50



PRESENTACIÓN

Este número constituye una versión editada de la transcripción de la mesa “Democracia, autoritarismo y cambio social en Centroamérica”, con integrantes de la Red Iniciativa Centroamérica. El objetivo de esta mesa fue ofrecer reflexiones sobre el estado actual de la democracia, el auge del autoritarismo y populismo y el cambio social que implica en Centroamérica.

Este texto refleja los aportes de las siguientes personas:

- Jorge Vargas Cullel: exdirector del Programa Estado de la Nación.
- Marisa Ramos Rollón: profesora titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid.
- Jenny Pearce: profesor visitante en el International Institute of Inequalities de la London School of Economics.
- Carmen Rosa de León Escribano: integrante del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Complutense de Madrid.

- Alexander Segovia: consultor y asesor internacional en temas económicos y sociales; miembro de la Universidad Loyola Andalucía (España) y coordinador de la Red de Iniciativas Centroamérica.

Ilka Treminio



NOTA

Este número de Desigualdades y... se editó a partir de una actividad en el marco del Congreso “Excepcionalidad en duda: Costa Rica en la Centroamérica del 2025”. Este congreso se organizó entre el 14 y el 16 de mayo del 2025, por parte del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, en celebración su 50.º aniversario.





DEMOCRACIA, AUTORITARISMO Y CAMBIO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA



Jorge Vargas Cullel
Marisa Ramos Rollón
Carmen Rosa de León Escribano
Alexander Segovia



IMPLICACIONES DE VIVIR EN DEMOCRACIA

Jorge Vargas Cullel

En Centroamérica existe una enorme diversidad de regímenes políticos. Encontramos dictaduras tradicionales, dictaduras de nuevo cuño, sistemas híbridos, regímenes con componentes autoritarios, democracias imperfectas y democracias liberales como Costa Rica.

Esta variedad no es inusual. En otras regiones del mundo existen combinaciones de este tipo y así como ocurre en otras regiones del mundo nosotros también estamos experimentando regionalmente procesos de deterioro democrático. Sin embargo, hay un factor diferenciador de esta diversidad de regímenes políticos **en Centroamérica; ocurre en una región muy pequeña.**

Incluyendo Belice, estamos hablando de algo que es más del tamaño de España, con la mitad de la población, parecido a la población de Colombia; una décima parte de la economía de California. Y, además, una región que, por todas las articulaciones, tiene gran intensidad en lazos económicos y sociales, inversiones, comercio y desplazamiento de poblaciones, que son factores diferenciales. Entonces, a partir de este punto de partida, me hago la primera pregunta: **¿qué significa esta heterogeneidad de regímenes políticos para Costa Rica, una democracia desarmada?**

La literatura internacional de relaciones internacionales dice que uno de los hallazgos más fuertes es que las democracias se llevan razonablemente bien con otras democracias, pero tienden a tener relaciones muy conflictivas con las no democracias. Esto es un punto de conflictos; entonces cabría esperar relaciones conflictivas entre la democracia y los sistemas autocráticos.

La segunda pieza de la literatura, en este caso comparada, es que los regímenes híbridos; es decir, ese “gallo-gallina” entre democracias electorales y autoritarismos competitivos son mucho más inestables que los regímenes democráticos.

Esto quiere decir que, desde el punto de vista de la democracia costarricense, cabe esperar inestabilidad en el vecindario. Ahora bien, Costa Rica es la única democracia liberal de la región. Y esto crea riesgos para la democracia y genera implicaciones de política pública que los gobiernos pueden o no implementar:

La primera es que Costa Rica va a requerir alianzas externas a nivel regional como una forma de crear un mayor músculo, porque sola es bastante débil, especialmente por ser un país desarmado. Además, América Central está viviendo, en este momento, una expansión del gasto militar como pocas veces se ha visto en lo que va de este siglo.

Por lo tanto, Costa Rica probablemente deberá recurrir a alianzas externas y reforzar su aparato de relaciones exteriores, no solo al nivel en que actualmente opera. Asimismo, dentro de Centroamérica, quizás deberá acercarse mucho más a algo que empezó a insinuarse hace unos años: fortalecer la relación con República Dominicana y Panamá, que son los dos sistemas políticos que más se le asemejan.

Esa es mi respuesta a la primera pregunta: **¿qué significa esta tonalidad política en Centroamérica para una democracia desarmada como la costarricense?**

Peligro... así de sencillo: peligro.

La segunda pregunta es: **¿qué significa esta heterogeneidad política para la dinámica regional?** Es decir, para la manera en que, en Centroamérica, nos relacionamos en los distintos niveles.

La primera consideración es que esto añade una dificultad adicional a la que siempre hemos tenido para lograr acción regional conjunta en temas comunes, tales como la adaptación al cambio climático, el manejo de los nuevos flujos migratorios y el manejo de cuencas.

En Centroamérica, hay una enorme cantidad de cuencas compartidas; por lo tanto, existe una dificultad adicional (a la histórica) para la acción regional conjunta en temas que, objetivamente, son de interés común.

Segundo, se observa una parálisis del proceso político de integración, parálisis que hemos visto claramente si revisamos los 48 meses que van desde enero de 2021 hasta diciembre de 2024. En casi treinta de esos meses hemos estado sin secretario general del Sistema de Integración Centroamericana. No hemos tenido la capacidad, siquiera, de nombrar a alguien. Y se descabeza el Ejecutivo.

En las dos primeras décadas de este siglo se celebraban cuatro cumbres de presidentes por año en Centroamérica; no todos los presidentes asistían, pero las cumbres se realizaban. En los últimos años, en cambio, se está celebrando **en promedio menos de una cumbre presidencial por año**, y la última vez que hubo una, la mayoría de los integrantes de esas reuniones fueron los jefes de Estado, algo que ocurrió durante la pandemia. Por lo tanto, hay una parálisis: **un descabezamiento del proceso de integración.**

Una tercera implicación de esta diversidad política de regímenes en Centroamérica es **la pérdida**

de una voz común en los foros internacionales. Cuando uno observa los patrones de votación de los países centroamericanos en las Naciones Unidas, encuentra profundas diferencias: llámese Ucrania, Gaza, o incluso en temas en los que, hasta el 2020, solían votar juntos, como los asuntos de derechos humanos. Aunque en ocasiones lo hicieran “de la boca para afuera”, lo cierto es que votaban juntos. Sin embargo, los patrones de votación ahora son cada vez más divergentes.

Finalmente, eso no significa que sea tierra arrasada; hay ciertas áreas o dimensiones de la dinámica regional que siguen funcionando. Por ejemplo, los intercambios comerciales, algunos aspectos del manejo del espacio aéreo y ciertas funciones del mercado eléctrico regional continúan operando como mecanismos comunes, aunque están en grave riesgo de paralizarse en cualquier momento por cualquier conflicto. Entonces, esa heterogeneidad de regímenes políticos en la región está alterando profundamente la manera en que Centroamérica funcionaba como región.

Mi última pregunta es **¿qué significa entonces estas alteraciones de la dinámica regional cuando Centroamérica se ve desde el punto de vista del juego geopolítico internacional?**

Estamos en una época de bilateralismo en nuestras relaciones con las potencias extranjeras. Cada país negocia por aparte lo que considera que puede negociar o lo que cree que puede obtener de la potencia. Desde el punto de vista de esa potencia, dividir es conveniente: si juntos no sumamos mucho, por separado es más fácil. Y así es más sencillo negociar, por ejemplo, centros de detención de migrantes, concesiones mineras o cualquier otra cosa que una potencia desee.

Mientras tanto, Centroamérica, como voz común y como articulación política internacional, se encuentra en este momento en “estado de coma”. Entonces, el bilateralismo con potencias extranjeras lo que hace es acentuar la debilidad que, de por sí, tienen los países pequeños; una debilidad que se extrema ante la competencia que hoy en día existe internacionalmente entre los dos grandes países que son China y Estados Unidos.

Eso nos debilita porque, según el patrón histórico en Centroamérica, **nos volvemos “guapos e interesantes” cuando la competencia entre potencias extranjeras se intensifica**. Estamos volviendo a una era en donde, ante esa competencia, no tenemos mecanismos de articulación y salimos perdiendo.

Concluyendo, salimos del episodio de los años ochenta de las guerras civiles y los conflictos militares hablándonos y negociando en Centroamérica y esa capacidad está en este momento bastante lejana.

La reflexión sobre el caso de Costa Rica es lo siguiente: Costa Rica no solo está aislada en el espacio centroamericano en estos momentos, también se ha variado un implícito y es que Estados Unidos desde los años cincuenta fue el la garantía implícita de que este país podía desarmarse y que si alguien se metía con este país había una potencia que lo iba a respetar y además Costa Rica decía además coincidimos con la democracia los derechos humanos eso se acabó la garantía y la coincidencia, entonces como dirían los gringos: *"you are"*.

Hay una soledad vital de esta democracia desarmada, que nos obliga a ser mucho mejores y más estratégicos para sobrevivirla.



LA JUSTICIA BAJO ATAQUE

Marisa Ramos Rollón

Los países de la región centroamericana se ubican a lo largo de un continuo que va desde democracias relativamente sólidas, como el caso de Costa Rica, hasta autoritarismos cerrados, como el de Nicaragua.

Ahora bien, **¿cómo nos ayuda el tema del poder y de las relaciones entre los poderes Judicial y Ejecutivo a posicionar a los diferentes países en ese continuo democracia-autoritarismo?** Esto permite engarzar la diversidad de situaciones de los distintos países, pero desde la perspectiva de los poderes judiciales.

Partiendo de esa premisa, no de cómo los poderes judiciales nos sirven como indicador para marcar diferencias entre unos sistemas y otros, sino planteándolo desde esta perspectiva que hemos estado debatiendo; surge la pregunta de **hasta qué punto estos son fenómenos generales del estado de las democracias en el mundo, por lo menos en las democracias del ámbito occidental, y cuánto son, en cambio, rasgos genuinos de los países de la región centroamericana, y en particular, de algunos de ellos.**

Podríamos considerar que los poderes judiciales, y su relación fundamental con los ejecutivos, están teniendo un rol clave en los procesos de erosión de la democracia, principalmente porque constituyen

un indicador de dicho proceso: el de la pérdida de la capacidad o de la función del Poder Judicial como moderador y como control, que es una de las funciones esenciales de un Poder Judicial en una democracia.

Es decir, además de ser el garante del funcionamiento del Estado de derecho el Poder Judicial tiene una función clave como control, como moderador y como freno a los otros poderes. Esa función es la que en mayor medida se está viendo marcada por los procesos de erosión, junto con otros como el engrandecimiento del poder presidencial en este proceso del protagonismo. Para entender estas dinámicas, es importante analizar el papel de los poderes judiciales en los procesos de erosión mirando hacia atrás: observar la secuencia de lo que ha venido sucediendo en las democracias representativas occidentales.

Este fenómeno no es nuevo, es algo generalizado en los últimos 20 o 30 años. En este periodo asistimos, en prácticamente todos los países, a fenómenos de activismo judicial o, cuando menos, de judicialización de la política y, en algunos países, también a una politización de la justicia. Es decir, en diferentes países se ha ido generalizando un protagonismo excesivo de los poderes judiciales.

Ese protagonismo excesivo se deriva, a su vez, de cambios y procesos de refuerzo de la independencia,

entre muchos otros factores que explican dicha centralidad. Todo ello ha transformado al Poder Judicial en una arena de competencia política o en un actor político de primer orden, con capacidad para tomar decisiones dentro del ámbito político.

Consecuentemente, toda esa situación ha hecho que el Poder Judicial se haya convertido, en los diferentes países en un ámbito, en una arena y en un actor atractivo, incluso apetitoso, porque acumula poder político y tiene la capacidad de tomar decisiones clave en términos políticos. Esto se deriva precisamente de esa función excesiva de injerencia en la política.

Consecuentemente, se da una reacción por parte de los poderes ejecutivos u otros poderes económicos para controlar esa fuente de poder que es el judicial y, en consecuencia, debilitar su capacidad de actuar de manera independiente y de ejercer control.

La última fase en esta secuencia, después del control, sería avanzar hacia el estado final: la captura del Poder Judicial, con el fin de convertirlo directamente en un instrumento de política, algo que es bastante antiguo, pero también bastante habitual en los regímenes autocráticos.

Es decir, **se utiliza el Poder Judicial como un instrumento para el ejercicio de la autocracia.** En el caso de Centroamérica, como

es lógico, estas diferentes secuencias, se han plasmado en los distintos países en momentos distintos.

En otras palabras, podríamos remontarnos al momento de interés de los años noventa e incluso de los 2000, considerando tanto las herencias del autoritarismo como las reformas que, a partir de cierto momento, se iniciaron para promover un Poder judicial más independiente.

En el marco democrático, la realidad es que los procesos de activismo y judicialización los percibimos en todos los casos, por diferentes causas y con distintos impactos en términos de democracia. Estos procesos derivan tanto de casos que afectan a políticos, como los casos de corrupción que se han vivido en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, como de demandas sociales que se han judicializado. El caso de la Sala Cuarta de Costa Rica es muy elocuente y refleja claramente esta idea del protagonismo y la influencia del ámbito judicial en la política.

También aparecen otros casos e intervenciones de los poderes judiciales en conflictos constitucionales, como pueden ser los relativos a las reelecciones.

En prácticamente todos los casos han existido diferentes situaciones de alto activismo judicial y judicialización de la política. Indudablemente, se han dado

casos de la injerencia del Poder Ejecutivo en los poderes judiciales, que se ha acentuado en los últimos años. Esto ha ocurrido tanto en países donde ya existía una estructura de injerencia muy sólida, como en otros donde, en la última década, este proceso se ha acelerado.

Entre estas dinámicas se encuentran la politización de los colegios de abogados, la asignación o condicionamiento de fondos presupuestarios, algo que se está observando en diferentes países y, por ejemplo, incluso intentos, en el caso de Costa Rica, de promover procesos de descrédito del Poder Judicial. Esto es particularmente elocuente en un país como Costa Rica, donde había un Poder Judicial sólido y muy prestigioso a nivel internacional.

Asimismo, se han dado casos de destituciones arbitrarias de jueces. En definitiva, todo ello conforma un proceso de influencia y un intento de control claro y evidente en la mayor parte de los países.

Y la tercera fase, la de la captura, se han visto casos bien claros de los últimos años, como es el caso de El Salvador. En El Salvador, lo que se ha construido directamente es un Poder Judicial a la medida, con base en destituir o “jubilar”, para utilizar ese término, a un tercio de los jueces en ejercicio y, por tanto, construyendo un Poder Judicial instrumental al régimen autocrático.

Para ello son especialmente útiles algunos elementos adicionales: por supuesto, el estado de excepción, que facilita todo este proceso, pero también la estrategia de seguridad como política idónea para permitir la instrumentalización del Poder Judicial y para asignarle un papel acorde y funcional al funcionamiento del régimen autocrático. Es decir, un Poder Judicial convertido en la herramienta a través de la cual hacer efectiva la autocracia.

Consecuentemente, esto nos apunta a que el Poder Judicial se ha convertido en la pieza a capturar, dentro de un proceso de erosión democrática indudable. Y, frente a ello, las posibilidades de resistencia y protección son relativamente limitadas, aunque existen, sin duda, algunas pautas. Estas están vinculadas fundamentalmente a las posibilidades de alianzas internacionales y a los refuerzos externos en este ámbito, precisamente para promover esa suerte de resistencia allí donde sea posible.



¿CAPTURA DEL ESTADO O UN ESTADO PARALELO?

Carmen Rosa de León Escribano

En la coyuntura actual, ver cómo sobrevive la cooptación del Estado y cómo el contexto de recuperación de la democracia se convierte en un problema que nos lleva a preguntarnos **¿cuáles son los indicadores que nos permitirían saber si, eventualmente, existe una posibilidad de recuperación de la democracia con un Estado cooptado y después de varios periodos presidenciales?**

El hilo conductor de la idea es que el germen de la instauración del Estado paralelo encuentra su origen en el modelo político-económico impuesto por la oligarquía criolla.

Después de la independencia, el Estado paralelo se consolida durante la etapa del conflicto armado interno, y los Acuerdos de Paz no logran modificar la lógica contrainsurgente instalada en Guatemala por treinta años de conflicto armado. El Estado paralelo y la captura del Estado son fenómenos diferentes, que pueden darse de forma sucesiva o sincrónicamente. Es decir, yo hago una separación entre lo que es el Estado paralelo y lo que es la captura del Estado por nuevos actores, posterior al proceso de paz.

La captura del Estado, desde la perspectiva económica, ha sido abordada por los trabajos de Gelman y Kofman, quienes hablan sobre la economía de captura. La cooptación y la reconfiguración cooptada del

Estado son desarrolladas en los trabajos de Garay y Salcedo en Colombia, ya incorporando el ingrediente del crimen organizado.

El concepto inicial de Estado paralelo, trabajado por Brisco, también es fundamental. El eje común de todos ellos es que la motivación para quienes capturan el Estado es la debilidad de las instituciones sectoriales.

Esto se convierte en un factor condicionante que permite que las acciones predatorias de los agentes capturadores y la consecución de impunidad como objetivo principal, se consoliden en el proceso de capturar al Estado. Sobre esta base podemos decir que hay dos procesos convergentes en la formación del Estado paralelo.

Vamos a empezar por el Estado paralelo, que es de larga data y aplicable a situaciones de posconflicto como la de Guatemala. Es un fenómeno histórico en sociedades con economías y marcos políticos y jurídicos en transición, con arquitecturas institucionales débiles. Su objetivo es la apropiación de los recursos del Estado o la garantía de privilegios. Es decir, una visión neopatrimonialista, orientada a la construcción de un modelo de Estado que me permita obtener privilegios para tomar decisiones sobre los bienes y sobre los beneficios que puedo asegurar.

También implica la instalación de un mecanismo de funcionamiento paralelo, cuyo objetivo es el control de la sociedad para no alterar la seguridad del Estado. Aquí entra el concepto central: el enfoque es el control, la persecución o la eliminación del enemigo interno, lo que yo llamo el estamento militar.

A partir de esto, **las categorías de análisis que puedo utilizar para diferenciar Estado paralelo y captura del Estado son los actores, los incentivos y los mecanismos.**

Los actores son los sectores patrimoniales, el estamento militar, el crimen organizado, los partidos políticos, los diputados y alcaldes, y los funcionarios de justicia.

Los incentivos son el control de la sociedad, la toma de decisiones, la dominación territorial, la apropiación de los recursos del Estado y la obtención y aseguramiento de privilegios.

Los mecanismos incluyen el clientelismo, que es vertical, político y social. Es decir, hay otro tipo de clientelismo que es aspiracional: no solo se basa en dar bienes, sino también en proveer puestos en el Estado o garantías de participación política en posiciones específicas. Esto coincide con una aspiracionalidad asociada a lo que la gente busca para mejorar su posición.

La corrupción es el otro mecanismo, y puede ser horizontal, económico o ilegal. La violencia, por su parte, es la que va a utilizar el estamento militar y también el crimen organizado para asegurar esa captura del Estado.

Analizando la situación de Guatemala, la construcción del Estado paralelo se da en el periodo comprendido entre 1821 y los Acuerdos de Paz, y responde a la creación de un modelo económico extractivista, excluyente y racista que beneficia a la oligarquía criolla de la región. Este modelo se basa en el control de las instituciones claves, la injerencia en la toma de decisiones y el usufructo de privilegios.

Posteriormente, esta oligarquía necesita aliarse con el estamento militar para mantener el modelo mediante el uso de la violencia: la guerra interna de baja intensidad, el genocidio y la represión, así como la aniquilación del enemigo interno. Es interesante notar que este concepto de enemigo interno sigue vigente hasta el día de hoy, aunque con otras modalidades, junto con el control militar de la institucionalidad.

Y, cuando todos creíamos que los Acuerdos de Paz iban a eliminar esta lógica y permitir la reconstrucción de la democracia; realmente, lo que ha pasado es que hubo reformas al modelo económico y al sector de seguridad y defensa, supuestamente

derivadas de los Acuerdos. Sin embargo, la estructura de la paz y el trabajo que se hizo para garantizar el control del poder civil sobre el control militar se convirtió en una nueva posibilidad de inserción del estamento militar en el Estado y en el manejo del Estado.

Tenemos, dentro de esa reinserción el Estado Mayor Presidencial, que después se anuló, la institucionalidad creada para la reforma del sector seguridad en los Acuerdos de Paz, y las empresas de seguridad privada, otro elemento tomado por los militares, forman parte de este proceso de reinserción.

A esto se suman los partidos políticos, donde vemos nuevamente el resurgimiento de regímenes o dictadores como Ríos Montt dentro de las estructuras partidarias; así como organizaciones civiles de ultraderecha y asociaciones de veteranos.

Entonces aparece lo que la CICIG, la Comisión Internacional contra la Impunidad, llamó los CIACS, Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad, los cuales permanecen dentro del Estado y se renuevan.

Se reinsertan en esa época de posconflicto, aprovechando la debilidad institucional. Y, al pasar de este Estado paralelo, vemos el surgimiento de nuevos actores político-económicos que la CICIG denominó

redes político-económicas ilegales: capitales emergentes, crimen organizado, acumulación de capital por efecto de remesas producto de la migración, y la captura de economías locales o sectores monopólicos a través de contratos con el Estado.

Estos nuevos actores lo que buscan es apropiarse de los bienes y del dinero del Estado para poder reproducir una base clientelar. Y los mecanismos, como decíamos, incluyen la redistribución de los escasos recursos. Es decir, el clientelismo se convierte en un mecanismo que profundiza la desigualdad de las comunidades, porque se aprovecha de esa desigualdad para dar bienes o asignar posiciones dentro de la estructura estatal.

A su vez, esto reproduce y fortalece la diferencia y la desigualdad social a nivel comunitario. También coincide con una cultura política aspiracional que deriva en la antipolítica. **En otras palabras, la política se convierte en un mecanismo de sobrevivencia,** no en un espacio para llevar mis ideas y cambiar el país, sino en un negocio donde voy a conseguir un trabajo, y esto me garantiza una sobrevivencia por lo menos durante cuatro años.

La debilidad e incapacidad del servicio civil también se ve profundizada por ese clientelismo, que coloca en posiciones a personas que no están preparadas,

porque esos puestos se entregan como regalos. Esto, por otra parte, genera la atrofia de la sociedad civil y de la participación frente a este mecanismo clientelar a nivel comunitario.

Después, viene el proceso de restauración y vemos cómo este proceso de restauración del intento de captura del Estado, tanto por los nuevos actores como por el Estado paralelo, busca volver a la situación anterior a la firma de la Paz. Ese era el objetivo: eliminar las nuevas reglas anticorrupción que se habían establecido.

Así, el Estado paralelo y el Estado capturado se unen para expulsar a la CICIG. El Estado paralelo convive y alimenta la captura del Estado para obtener el control de todas las instituciones. Es decir, la CICIG, la Comisión Internacional contra la Impunidad, lo que hizo fue unir a los actores que querían capturar el Estado, aunque tuvieran objetivos diferentes, pero los unificó, y eso fue lo que permitió que expulsaran a la CICIG.

Lograron unirse para expulsarla, pero, además, perfeccionaron el sistema de captura entre ambos, capturando la justicia. Al capturar el sistema de justicia, obtienen lo que buscaban: la impunidad. Entonces, desde esa perspectiva, ahí se perfecciona el proceso.

La captura del Estado y el Estado paralelo toman el control y se retorna a la persecución y aniquilación del enemigo interno, pero ahora a través de la justicia, mediante el *lawfare*; es decir, lo que ha obligado a varios a salir del país por persecución política, y lo que también mantiene en un estado de amenaza permanente al nuevo gobierno de Arévalo. El objetivo que estos actores tienen es restaurar el orden y garantizar la continuidad del modelo económico extractivo previo a la firma de la Paz.

Esta es la línea de consolidación durante el conflicto armado interno y el surgimiento de nuevos actores. Al no establecer un mecanismo como la Comisión Internacional contra la Impunidad desde el principio, en el momento de la firma de los Acuerdos de Paz, se dio tiempo para que pasaran esos diez años en los que el Estado paralelo se reconfiguró y se insertó nuevamente en la democracia, o en el marco democrático.

La debilidad institucional, necesaria para que el Estado paralelo funcione, permitió atraer a esos nuevos actores que buscaban aprovecharse de los recursos del Estado para robárselos y para permanecer en el poder político.

Para entender bien las diferencias entre el Estado paralelo y la captura del Estado, consideren esta elaboración. El Estado paralelo usa las estructuras

de seguridad del Estado; se defiende del enemigo interno, que puede alterar el modelo, y su objetivo es acumular capital en base a privilegios y al uso de la institucionalidad. Además, el Estado paralelo sigue funcionando a pesar de los cambios políticos en el país.

En cambio, la captura del Estado no es permanente, su fin es la acumulación rápida de capital. Se forma a través de redes coyunturales, donde no hay solidaridad entre sus miembros. Esto hace más fácil enfrentar la captura del Estado mediante mecanismos de supervisión y de combate a la corrupción.

Estas redes influyen en el Estado a través del clientelismo y la corrupción. Y, finalmente, antes de las elecciones, lo que yo veía era **un proceso de captura continua del Estado en Guatemala, derivado del Estado paralelo y de la debilidad democrática**. La participación de nuevos actores, lo que la CICIG llamaba RPI, la reconfiguración cooptada del sistema y la captura del Estado por esos actores en el proceso de restauración era lo que yo veía como el futuro de Guatemala.

¿Y cuál fue el factor diferencial? Los pueblos indígenas, que no estaban en el esquema. Su participación es, como estamos viendo, lo único que está intentando recuperar las

institucionalidades que habían sido cooptadas. Lo vimos con los pueblos indígenas y también con la elección del Colegio de Abogados en Guatemala, donde la participación masiva de gente que nunca participaba logró retomar el control.

En este esquema de captura del Estado, una ciudadanía activa y participativa es la vía para recuperar el proceso democrático en el país.



¿QUÉ ES LA INICIATIVA CENTROAMÉRICA?

Alexander Segovia

En Centroamérica, para recuperar la democracia, para fortalecerla o para construirla hacia adelante, se necesita superar una tendencia histórica que ha marcado a la región: **la dificultad de las fuerzas progresistas democráticas para impulsar cambios sociales transformadores.** Es decir, la imposibilidad casi histórica de transformar el *status quo* que favorece a unos pocos sectores, a una pequeña élite económica y política en la región.

Entonces, una pregunta es: **¿por qué en Centroamérica es tan difícil hacer cambios sociales, y, si ese cambio social es tan fundamental para modernizarla y para transformar las economías y las sociedades, ¿cómo se pueden construir democracias en una región donde el cambio social ha sido, en algunos momentos, prácticamente imposible?**

En Centroamérica, hasta la década de los 80, la noción del cambio social estuvo asociada al concepto de Revolución, más que al de reforma. Esto es muy importante debido, entre otras cosas, a la existencia de movimientos revolucionarios que, ante los cierres de los espacios y la presión política desatada por regímenes autoritarios, reclamaban cambios y optaron por la lucha armada como medio para acceder al poder en el Estado, y desde ahí, por tanto, cambiar las sociedades.

DESIGUALDADES Y...

Cambiar el *status quo* e imponer un nuevo orden social fue la meta. En la década de los 80, por supuesto, esta visión asociada a la revolución se fortaleció aún más con la Revolución sandinista en Nicaragua, con los conflictos en Guatemala, con la guerra en El Salvador y, en general, con la inclusión de Centroamérica en la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

No fue sino hasta la década de los 90, con la finalización de los conflictos mediante pactos políticos o acuerdos de paz, y con el impulso en toda Centroamérica de procesos de democratización, que la mayoría de los actores políticos centroamericanos aceptó, algunos de manera táctica y a regañadientes, que **la única manera legítima de impulsar cambios sociales tendientes a modificar el *status quo* era acceder al poder a través de elecciones libres**, y que dichos cambios debían ser graduales y hacerse respetando el orden constitucional y las reglas del juego de la democracia liberal, especialmente la alternancia en el poder, la separación de poderes y la existencia de pesos y contrapesos políticos e institucionales. Quien lo formuló de manera cruda fue Edelberto Torres Riva: este fue el marco de transición.

En la práctica, estos pactos vinculados a los fines de la guerra y a las transiciones posbélicas significaron el abandono de las agendas revolucionarias y, como

contrapartida, la victoria estratégica de las élites económicas centroamericanas y de Estados Unidos. Estos actores, a cambio de aceptar el desmantelamiento de los regímenes políticos autoritarios y su sustitución por otros democráticos, aseguraron la vigencia de la economía de mercado, así como la continuidad y el blindaje del modelo económico y del esquema de capitalismo floreciente, donde ellas, junto con las empresas multilaterales, ejercen un control hegemónico.

La visión de impulsar un cambio social gradual y ordenado desde el Estado, con la excepción de Costa Rica, comenzó a ponerse a prueba en Centroamérica a partir de la primera década del siglo XXI, con la llegada al poder, por la vía democrática, de fuerzas políticas de distinto signo ideológico que intentaron impulsar reformas destinadas a generar cambios en el *status quo*. Tal es el caso de los gobiernos de Manuel Zelaya y de Xiomara Castro en Honduras; de Alfonso Portillo, Álvaro Colom y Bernardo Arévalo en Guatemala y de Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén en El Salvador.

Lo interesante de todos estos intentos de gobiernos progresistas, democráticos o anti-empresariales, es que, en todos ellos, las fuerzas reformistas lograron impulsar cambios, algunos importantes y, con algunas excepciones, incluso ciertos cambios profundos. **Sin embargo, la mayoría de esos**

cambios no alteraron el funcionamiento del sistema económico y social, ni tuvieron la fuerza transformadora suficiente para modificar significativamente el orden social o resolver los principales problemas estructurales de la región, particularmente la pobreza, la desigualdad y la inseguridad ciudadana.

Este intento fallido de las fuerzas progresistas y democráticas por cambiar el orden social centroamericano contrasta con el éxito que han tenido los gobiernos de derecha en implementar cambios socioeconómicos e institucionales a través de reformas de inspiración neoliberal y en reestructurar el Estado a favor del capital. También contrasta con el éxito de los gobiernos autoritarios de Daniel Ortega en Nicaragua y de Nayib Bukele en El Salvador, quienes, a partir del control total del Estado, han sido capaces de impulsar cambios significativos en el *statu quo*, presentándose como fuerzas revolucionarias y disruptivas del orden político y social reciente, y justificando sus acciones antidemocráticas y autoritarias mediante discursos antioligárquicos, populistas y, en el caso de Ortega, antiimperialistas.

Estos resultados tan distintos, obtenidos por gobiernos de diferente signo ideológico, deberían le-

vantar varias preguntas que debemos enfrentar de manera seria a través del estudio y el conocimiento. Estas preguntas se vinculan con la relación que existe en Centroamérica entre la democracia y el cambio social, así como con la actuación de actores clave como las élites y ciertos actores externos, como Estados Unidos.

¿Cuáles son los factores principales que, en Centroamérica, explican la imposibilidad o la dificultad de implementar cambios sociales transformadores? Y la segunda pregunta vinculada es: ¿cómo se puede construir democracia en Centroamérica sin crearle una base material y sin que existan Estados democráticos que la impulsen? Estos dos últimos elementos requieren cambios en el *statu quo*.

Tenemos cuatro factores que explican esta dificultad e incluso imposibilidad, en algunos casos de las fuerzas progresistas y de los actores democráticos para impulsar cambios sociales, modificar el *status quo* y resolver los problemas de la gente.

El primer factor es el poder político-económico de un pequeño sector: la existencia de una élite de élites oligárquicas en Centroamérica, poderosas tanto a nivel político como económico,

porque concentran la mayor riqueza, los principales flujos de dinero.

A través de ese poder económico, defienden su riqueza e influyen en la sociedad y en los Estados, y ese poder les otorga capacidad de veto y les asegura el control de buena parte de las economías.

Se han hecho muchos estudios históricos sobre cómo las élites económicas, las oligarquías, como se les llamaba en los 80, eran señaladas como las principales responsables de impedir el progreso y de obstaculizar la democracia en Centroamérica. Ese sigue siendo un factor fundamental. Hoy, en Centroamérica, estos sectores económicos han demostrado en la práctica un compromiso muy bajo con la democracia:

- Se resisten a que se cambie el estado del statu quo que los beneficie.
- Se resisten a construir un Estado democrático.
- Se resisten a la redistribución.
- Se resisten a pagar impuestos.
- Se resisten a las reformas agrarias.
- Se resisten a crear un Estado del bienestar.

El segundo factor es que estas élites no van a desaparecer; al contrario, los últimos

estudios muestran que hay un pelotón de estas élites mucho más poderoso que nunca en la historia de Centroamérica: transnacional, vinculado con élites internacionales y controlando los principales sectores de la economía. Por lo tanto, la solución ingenua sería intentar controlar a estas élites hasta que desaparezcan; eso no va a suceder. Al contrario, se van a fortalecer mucho más, y tampoco van a cambiar. La otra solución, que se vuelvan democráticas, tampoco va a ocurrir.

Como lo están demostrando las élites económicas centroamericanas en este momento, a ellas francamente les resulta indiferente trabajar con gobiernos autoritarios o con gobiernos democráticos. Esto dice mucho de su escaso compromiso con la democracia. Lo que les interesa es que sus inversiones y su riqueza estén aseguradas, y a cambio de eso están dispuestas a utilizar la democracia como moneda de cambio. Este sector de las élites es importante, pero no es el único; obviamente existe una alianza entre las élites y Estados Unidos, una alianza tan poderosa que, en el pasado, explica, por acción u omisión, el proceso de cambio social en Centroamérica.

Esta fuerza de las élites centroamericanas, sobre todo en países donde no hay democracia y donde no existen contrapesos, tiene que ver con la ausencia de límites a ese poder empresarial, lo cual también se relaciona con la ausencia democrática. No es casua-

lidad que, en Costa Rica, las élites económicas, que también tienen origen oligárquico, mucho dinero y una alta concentración de poder, no hayan tenido la fuerza ni la capacidad de controlar el Estado o influir tanto como en El Salvador o Guatemala, por ejemplo. Aquí tiene que ver un tema clave: la presencia o ausencia de contrapesos sociales, políticos e institucionales frente a estas élites.

El Estado, en Centroamérica, en lugar de ser un factor de cambio, en muchos casos ha sido un actor útil para distintos sectores que lo han utilizado para retener o contrarrestar el cambio. En ese sentido, tenemos una combinación complicada. En Centroamérica, esto ya ha ocurrido en el presente siglo y tiene que ver con la incapacidad de las fuerzas reformistas.

El último factor es la incapacidad de las fuerzas reformistas para hacer alianzas y coaliciones, sobre todo en los gobiernos progresistas y democráticos. Un factor que en Guatemala tenemos como ejemplo es que, cuando existe una alianza que involucra sectores estatales y sectores democráticos del Estado con actores populares, esa alianza es la que puede permitir cambios en Centroamérica. Mientras no haya una alianza entre partidos, fuerzas democráticas y actores populares, la posibilidad de avanzar en la democracia y en el cambio social en Centroamérica será muy limitada.

DEMOCRACIA, AUTORITARISMO Y CAMBIO SOCIAL EN CENTROAMERICA



¿QUIÉNES SON?

Jorge Vargas Cullell es politólogo costarricense, investigador y exdirector del Programa Estado de la Nación del CONARE. Su trabajo se centra en el análisis de la democracia, el desarrollo humano sostenible, la institucionalidad y las políticas públicas en Costa Rica. Ha participado en numerosos estudios, informes y publicaciones académicas sobre gobernanza democrática y evaluación del desempeño institucional, y es una referencia en el análisis político contemporáneo del país.

Marisa Ramos Rollón es investigadora y académica española especializada en estudios africanos y pensamiento panafricanista. Su trabajo aborda, desde una perspectiva histórica y crítica, los procesos de construcción identitaria, las luchas anticoloniales y las dinámicas políticas y culturales de África y su diáspora. Ha desarrollado investigación y producción académica en torno al panafricanismo, el colonialismo y la modernidad, contribuyendo al análisis contemporáneo de los movimientos emancipatorios africanos y afrodescendientes.

Carmen Rosa de León Escribano es politóloga guatemalteca, investigadora y analista especializada en seguridad, violencia, democracia y procesos de paz en Centroamérica. Ha desarrollado una amplia trayectoria en investigación aplicada y análisis político, con énfasis en institucionalidad, conflicto armado y construcción de paz. Ha participado en estudios,



publicaciones y espacios académicos dedicados al examen crítico de la seguridad y la gobernanza democrática en la región.

Alexander Segovia es economista salvadoreño, investigador y consultor internacional. Su trabajo se ha centrado en el análisis del desarrollo económico, la desigualdad, las políticas fiscales y el impacto socioeconómico de la globalización en América Latina, con especial atención a Centroamérica. Ha participado en investigaciones, informes y publicaciones académicas sobre modelos de desarrollo, políticas públicas y economía política, y ha colaborado con organismos internacionales y centros de investigación regionales.

Corrección filológica: *Gabriela Fonseca A.* • Revisión de pruebas: *Equipo IIS*
Diseño de contenido y portada: *Andrés Artavia T.* • Diagramación: *Amalia Prado C.*
Transcripción: *Marianella Velásquez B.* • Control de calidad: *Equipo IIS*