

---

Alberto Martín Álvarez

## Handbook of Central American Governance

Diego Sánchez-Ancochea, Salvador Martí i Puig (eds.). London and New York: Routledge, 2014, 488 pp.

Desde el final de los conflictos internos que asolaron la región en los años ochenta del pasado siglo, América Central ha sido objeto de una atención marginal por parte del mundo académico. En el marco del enorme interés que despertaron tanto el estudio de los orígenes de lo que se denominó la “crisis centroamericana”, como de los procesos de paz que le pusieron fin a la misma, se publicaron docenas de trabajos que expandieron nuestro conocimiento sobre los más variados aspectos de la realidad de la región. En ese contexto, se produjeron obras importantes que abordaron tópicos tales como las relaciones con los Estados Unidos, las fuerzas políticas presentes en la región, las causas de sus procesos revolucionarios, la economía política o las transformaciones de sus élites, por solo citar algunas temáticas que suscitaron el interés académico en aquel momento.

Sin embargo, tras este periodo de verdadero auge de los estudios sobre América Central, la producción científica internacional sobre la región decayó notablemente. Si bien en los últimos años se han publicado numerosos casos de estudio que abordan aspectos particulares de la realidad centroamericana de posguerra, hay muy pocos trabajos recientes que aporten una mirada de conjunto (Almeida, 2014; Lehoucq, 2012; Martí i Puig y Figueroa Ibarra, 2006; Natal y Martín Álvarez, 2014; Robinson, 2003) y aún estos últimos se centran solamente en temáticas específicas —la protesta popular y los movimientos sociales, la transformación de la izquierda revolucionaria, la sociedad civil, la globalización y el cambio social, etc.—.

Por ello, la publicación del *Handbook of Central American Governance* constituye una novedad importante en el conocimiento de la región tanto por su carácter multidisciplinar,

como por la calidad de las contribuciones que lo integran. Prologado por Edelberto Torres Rivas y editado por dos de los académicos españoles más destacados en el estudio de Centroamérica, el libro aborda un amplio abanico de tópicos reunidos en cinco grandes secciones: desarrollo y distribución del ingreso, democratización y Estado, actores sociales y políticos clave, relaciones internacionales y una última sección dedicada al análisis en profundidad de los cinco países del área. Es precisamente este carácter multidisciplinar lo que constituye una de las principales virtudes del libro y lo que lo convierte en una obra única en su tipo hasta este momento.

En conjunto, el volumen analiza los efectos de lo que el propio Torres Rivas denomina en su prólogo la “triple transición” experimentada por América Central. Esto es, la que estos países realizaron desde el autoritarismo hacia la democracia, desde la guerra a la paz y desde un modelo de desarrollo dirigido por el Estado hasta otro conducido por el mercado. Las excelentes contribuciones reunidas en esta obra ofrecen análisis concisos pero rigurosos de cuáles han sido los efectos que sobre la economía, las estructuras estatales, los principales actores políticos o las elites económicas han tenido estos procesos de transición, y de su interrelación con transformaciones económicas y estructuras de poder a escala global.

Más de dos décadas después de su inicio, los resultados de este triple proceso de transición en Centroamérica solo pueden ser calificados como modestos en algunos aspectos, mientras que en otros son francamente decepcionantes. Como se evidencia en la primera sección del libro, la región continúa teniendo niveles muy elevados de desigualdad en la distribución del ingreso. Pese a que la democratización se ha traducido en un aumento del gasto social en todos los países y en un cierto progreso en el acceso de la ciudadanía a servicios sociales básicos a lo largo de los últimos años, los resultados globales están lejos de ser satisfactorios. La desigualdad se ha incrementado en todos los países —con la excepción reciente de El Salvador— como consecuencia de un gasto público que sigue siendo bajo incluso para los estándares latinoamericanos y de un modelo económico que mantiene en la informalidad a más de la mitad de la población urbana de la región. Los Estados centroamericanos tienen un débil poder infraestructural —como afirma Cullell en este libro retomando a su vez a Michael Mann— y no pueden siquiera garantizar la presencia de sus instituciones en todo su territorio. En las zonas rurales esto se traduce en una escasa capacidad de provisión de servicios a la población, con la sola excepción de Costa Rica. Ello repercute a su vez en la profundización de la desigualdad de oportunidades educativas y de salud, en un fuerte diferencial de salarios respecto de las zonas urbanas y en la persistencia de mayores niveles de pobreza. Esta incapacidad de los Estados centroamericanos para proveer infraestructura y servicios se relaciona, a su vez, con las estrechas bases fiscales con las que cuentan y su consiguiente poca capacidad recaudatoria.

La persistencia de la concentración de poder económico, político, ideológico y militar en grupos de élite explica en buena medida esta incapacidad de los Estados para conseguir recursos suficientes para impulsar políticas redistributivas. Los acuerdos de paz que pusieron fin a los conflictos armados no afectaron en absoluto las relaciones de poder y el

dominio ejercido por las élites centroamericanas. Estas élites se han transformado a lo largo de los últimos treinta años —como muestran convincentemente varios de los trabajos incluidos en este libro— pero no han perdido ni un ápice de su capacidad de imponer sus intereses en las principales decisiones de política pública y, en particular, su capacidad para bloquear cualquier política fiscal progresiva. Es más, a diferencia del pasado, donde su dominio exigía el control militar de la política, las élites actuales consiguieron imponer temporalmente su hegemonía, en términos gramscianos, sobre el resto de la sociedad, generando un consenso en torno del modelo económico y de Estado y de los valores fundamentales que rigen las sociedades centroamericanas. Sin embargo, y como muestra Spalding en este volumen, este intento de construcción de hegemonía fue desafiado desde mediados de los años noventa desde diversos sectores organizados —mujeres, indígenas, ecologistas, estudiantes—. Ello no ha impedido que se ejecutaran algunas medidas centrales para el avance del modelo neoliberal en la región —caso del CAFTA—, pero sí está matizando el impulso de otro de sus rasgos característicos: la apertura a la inversión externa para proyectos extractivos. En general, los movimientos sociales de la región opuestos a las medidas económicas neoliberales han sido más exitosos en aquellos casos donde han contado con el apoyo de aliados importantes en el sistema político y, en concreto, con el respaldo de importantes partidos de izquierda.

Otro de los aspectos donde quedan en evidencia las limitaciones de la triple transición centroamericana es en el de la seguridad ciudadana. En tres de los cinco países cuyo estudio aborda este libro (Honduras, El Salvador, Guatemala), los niveles de violencia son hoy mayores a los de los años de conflicto armado, registrando tasas de homicidio que se encuentran entre las más altas del mundo. Es esta una violencia de otro tipo, relacionada con el narcotráfico, las pandillas juveniles y los delitos comunes, pero constituye una amenaza muy importante a la gobernanza democrática de las sociedades centroamericanas. Si bien este volumen no dedica un espacio específico al impacto de la inseguridad en la gobernanza de los países del área —algo que quizá habría sido deseable ya que constituye una de las principales preocupaciones de los ciudadanos centroamericanos—, sí hay numerosas referencias parciales en varios capítulos y en los análisis de caso de la última sección del libro (El Salvador, Guatemala). Las raíces de la persistencia de esta violencia son múltiples y profundas. La desigualdad, la falta de oportunidades de empleo y la pobreza constituyen un aspecto importante del problema, aunque no es el único. Las fallas del Estado de derecho, la incapacidad e insuficiencia de recursos del poder judicial —lo que de nuevo se relaciona con el déficit recaudatorio— y la poca confiabilidad de las fuerzas de policía constituyen otra de las facetas del asunto. Por otra parte, el ya mencionado débil poder infraestructural de los Estados hace posible que distintos actores de la economía criminal tiendan a aprovechar esos espacios de ausencia institucional para el desarrollo de sus actividades, como señala Argueta en este volumen. El poder de estos actores es en ocasiones tan grande que el Estado en ciertos territorios de la región se asemeja más al análisis que realiza Joel Migdal (2011) de las instituciones estatales del sur global. En esos espacios, sectores del Estado se alían

con grupos externos al mismo para favorecer sus propios objetivos. El Estado —o partes de él— actúa así como expresión de alianzas entre funcionarios, grupos de la élite económica local y empresarios criminales (siendo frecuentemente indistinguibles estos dos últimos), impulsando reglas y prácticas conflictivas con las oficiales. Probablemente Guatemala y Honduras son los casos que más se acercan a esta caracterización, una que se aleja considerablemente del paradigma weberiano del Estado y que obliga a reconsiderar nuestra comprensión del funcionamiento de las estructuras estatales fuera de las sociedades industriales avanzadas.

Las repercusiones de la inseguridad son también múltiples y de hondo calado. De una parte, la militarización de la seguridad pública, con lo que ello conlleva de asunción de responsabilidades en la seguridad interna por parte de un actor que cuenta todavía en la región con altos niveles de autonomía respecto del poder civil, como muestran Orlando Pérez y Rafael Martínez en este *Handbook*. De otra, el uso político del miedo al crimen —populismo punitivo— facilita que las medidas de limitación de las libertades civiles, en aras de la seguridad, se premien electoralmente.

Las medidas de dureza frente a la criminalidad y de priorización de combate al narcotráfico no solo cuentan con el respaldo de las fuerzas políticas conservadoras, sino que han sido impulsadas desde inicios de los noventa por el más importante actor global en la región: Estados Unidos. El final de los conflictos armados tuvo como consecuencia una nueva relación de ese país con Centroamérica, ya no basada en el control político a través de un actor privilegiado —las fuerzas armadas—, sino fundamentada en el incremento de la dependencia económica, en el uso de la política migratoria como herramienta de presión política y en la utilización de la región como fuente de mano de obra de sus cadenas de producción ahora transnacionalizadas. Con excepción de la Nicaragua gobernada por Ortega, Centroamérica es el aliado más fiel de los Estados Unidos en el continente, en el marco de una relación con enormes asimetrías de poder. Por lo demás, las relaciones de la región con el resto de América Latina y el mundo ocupan un papel mucho menos importante, pese a algunos avances puntuales. En este aspecto, el rol de la Unión Europea, algunos de cuyos integrantes tuvieron una activa política exterior en América Central en los años ochenta, ha cambiado y ha disminuido en los últimos veinte años. Un capítulo dedicado en este libro a la transformación de esta relación Europa-Centroamérica hubiera sido deseable, en términos de facilitar al público europeo la comprensión de la política de sus propios países en la región.

Estos y otros temas, que por razones de espacio han sido dejados fuera de esta reseña, integran este magnífico libro. La calidad de las contribuciones es tal, que incluso expertos en la región encontrarán en este volumen material novedoso e interesante. Además, la amplia cobertura de tópicos de estudio y la rigurosidad de su tratamiento lo hacen atractivo para científicos sociales incluso sin un conocimiento previo sobre esa área geográfica. Mientras que, de otra parte, el diseño de la obra permite que se convierta en una excelente fuente de conocimiento para estudiantes de nivel avanzado y en un material imprescindible para cualquier buena biblioteca universitaria.

*Referencias*

- Almeida, Paul. 2014. *Mobilizing Democracy. Globalization and Citizen Protest*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lehoucq, Fabrice. 2012. *The Politics of Modern Central America*. New York: Cambridge University Press.
- Martí i Puig, Salvador y Carlos Figueroa Ibarra. 2006. *La izquierda revolucionaria en Centroamérica. De la lucha armada a la participación electoral*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Migdal, Joel S. 2011. *Estados Débiles; Estados Fuertes*. México: FCE.
- Natal, Alejandro y Alberto Martín Álvarez. 2014. *La sociedad civil centroamericana a una generación del conflicto armado. ¿Avances o retrocesos?* México: Universidad de Colima.
- Robinson, William I. 2003. *Transnational Conflicts. Central America, Social Change and Globalization*. London: Verso.