

Hacia una Integración desde Abajo:

Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana

Ricardo Grinspun
Carlos Alvarenga
Yasmine Shamsie
(Editores)

Proyecto SICA/CERLAC/PAR



CEMBIC
UNIVERSITY

YORK
UNIVERSITY

**Hacia una Integración desde Abajo:
Participación, Sociedad Civil e
Integración Centroamericana**

Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana

Ricardo Grinspun
Carlos Alvarenga
Yasmine Shamsie
(editores)

Proyecto SICA/CERLAC/PAR



Con el apoyo de

CC-SICA

Funde

© Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI), 1999 (excepto el capítulo 6).
© Capítulo 6: Consejo Indígena de Centro América, 1999.

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, sin el permiso previo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (excepto el capítulo 6, para el cual se requiere el permiso previo del Consejo Indígena de Centro América).

Esta publicación fue posible gracias al apoyo del Programa de Apoyo a las Iniciativas Regionales (PAR) de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI).

Impreso en los Talleres Gráficos UCA.

Entidades ejecutoras:

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
Boulevard Orden de Malta No. 470, Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, C.A.
Tel.: (503) 289-6131; fax: (503) 289-6124 y 289-6125
E-mail: sgsica@sicanet.org.sv

Centre for Research on Latin America and the Caribbean (CERLAC)
240 York Lanes
York University
Toronto, Ontario, Canada M3J 1P3
Tel.: (416) 736-5237; fax: (416) 736-5737
E-mail: cerlac@yorku.ca

Programa PAR
St. Charles Complex, East Tower – 1111
St. Charles St. W., Suite 454
Longueuil, Québec, Canada J4K 5G4
Tel.: (450) 651-2800; fax (450) 651-1681
E-mail: carriera@crsogema.com

Entidades de apoyo:

Consejo Consultivo del SICA
Boulevard Orden de Malta No. 470, Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, C.A.
Tel.: (503) 289-6131; fax: (503) 289-6124 y 289-6125
E-mail: sgsica@sicanet.org.sv
<http://par.sicanet.org.sv/cc-sica>

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
15 Calle Poniente No. 4362. Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador
Tel.: (503) 264-4938, 264-4939, 264-4940; fax (503) 263-4537
E-mail: funde@ejje.com

ÍNDICE

Prefacio	9
Ernesto Leal y Factor Méndez Doninelli	
Presentación	11
Jean Marc Lampron	
Introducción	13
Ricardo Grinspun, Carlos Alvarenga y Yasmine Shamsie	
<i>Sección I</i>	
<i>El contexto del proyecto</i>	
Capítulo 1	
Sociedad civil e integración centroamericana: un proyecto de cooperación para la participación	21
Carlos Alvarenga y Ricardo Grinspun	
<i>Sección II</i>	
<i>Sociedad civil e integración centroamericana</i>	
Capítulo 2	
Integración económica centroamericana y participación de la sociedad civil	33
Alberto Enríquez	
Capítulo 3	
Pobreza y equidad: un enfoque desde la participación de la sociedad civil en la integración centroamericana	55
Patrick Dumazert y Thelma Martínez Vega	
Capítulo 4	
La sociedad civil frente a la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	71
Celina de Monterrosa	
<i>Sección III</i>	
<i>Mujeres, pueblos indígenas, y desarrollo sostenible</i>	
Capítulo 5	
Integración centroamericana, género y mujeres	87
Epsy Campbell Barr	

Capítulo 6	
El proceso de integración centroamericana y su impacto sobre los pueblos indígenas	109
Williams Barrigón Dogirama	
Capítulo 7	
Integración centroamericana y participación de la sociedad civil: impacto sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible	125
Wilber Zavala G.	
Sección IV	
<i>Democracia, sociedad, y gobernabilidad</i>	
Capítulo 8	
El papel de las ONG en el proceso de integración centroamericana, democracia y derechos humanos: la experiencia de CODEHUCA	147
Luis Segreda y Daniel Camacho	
Capítulo 9	
Violencia, actividad delictiva e inseguridad de los habitantes en Centroamérica	165
Luis Fernando Astorga Gatjens y Benjamín Hernández Domínguez	
Capítulo 10	
Corrupción, gobernabilidad y sociedad civil en Centroamérica	185
Jorge E. Vargas Roldán	
Sección V	
<i>Un debate participativo</i>	
Capítulo 11	
Talleres nacionales sobre sociedad civil e integración centroamericana	207
Lisa Kowalchuk y Ricardo Grinspun	
Autores	229

ÍNDICE DE TABLAS DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO

Integración económica y participación de la sociedad civil	53
Pobreza y equidad	68
La institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana	83
Género y mujeres	107
Los pueblos indígenas	122
Medio ambiente y desarrollo sostenible	142
Democracia y derechos humanos	163
Violencia e inseguridad de los habitantes	183
Corrupción y gobernabilidad	202

PREFACIO

Ernesto Leal

Secretario General del SICA

Factor Méndez Doninelli

Presidente del Consejo Consultivo del SICA

Es para nosotros un gran privilegio escribir unas palabras relacionadas con este volumen que centra su interés en un proceso de integración regional que tiene como propósito no solo la búsqueda del desarrollo sostenible centrado en el ser humano, sino que constituye un asunto de supervivencia y viabilidad para la región. Nuestro entusiasmo para este trabajo surge de dos atributos en particular. Primero, es un trabajo que apoya la reflexión, el análisis y la formulación de políticas regionales, resultado de un diálogo esencial entre los actores de la sociedad civil a nivel regional. Segundo, este trabajo nos brinda los retos, acciones, estrategias y propuestas de estos mismos sectores frente al proceso. Celebramos este intento porque consideramos que la participación de la sociedad civil en el proceso de integración tiene una importancia de primer orden y que su incorporación tiene que ser plena, propositiva y dinámica.

Las décadas pasadas vieron convertirse a nuestra parte del continente en una zona de alto riesgo para la paz mundial. Mientras otras sociedades se dedicaban y avanzaban en el desarrollo, nosotros perdimos el tiempo en estériles luchas armadas y juegos de poder entre las superpotencias. La paz llegó finalmente a Centroamérica cuando los problemas de violencia y las carencias democráticas se vieron bajo la perspectiva regional en Esquipulas. Sin embargo, el alto endeudamiento, el estancamiento económico, la extrema pobreza y la desigual distribución del ingreso son algunos de los aspectos que siguen caracterizando la vida actual centroamericana. El huracán Mitch no solo demostró nuestra interdependencia, sino que puso al descubierto nuestras vulnerabilidades políticas, económicas, sociales, ambientales e institucionales.

Para responder a estos problemas, se necesita construir una propuesta alterna e integral que signifique un verdadero salto de calidad en el modelo de desarrollo actual que sobrepasa los procesos electorales como expresión única de la democracia. La sociedad civil es, y debe formar cada vez más, parte de los procesos de democratización e integración que se desarrollan en la región. Para ello, necesita estar capacitada para presentar propuestas constructivas, soluciones viables y procedimientos de diálogo inteligentes. Necesitamos acrecentar cada vez más su contribución al proceso de integración, dándole los instrumentos para que desarrolle su potencial. Los ensayos que se encuentran aquí son aún más relevantes, ya que fueron utilizados para un proceso de capacitación y reflexión entre los líderes de la sociedad civil de la región.

Sólo con el aporte de la sociedad civil, la integración podrá mostrar beneficios más concretos, palpables y tangibles para la calidad de vida de los pueblos centroamericanos. Sólo con su plena participación podremos iniciar un verdadero desarrollo regional que llegue realmente a transformar la calidad de vida de nuestros pueblos. La sociedad civil centroamericana debe ser el gran actor de finales de siglo, comprometidos con la esperanza de millones de centroamericanos que esperamos una vida mejor y mayores oportunidades.

PRESENTACIÓN

Jean Marc Lampron

Director Regional

Programa PAR

Durante los últimos cinco años, el programa de Apoyo a las Iniciativas Regionales (PAR) de la cooperación canadiense, ha financiado proyectos de desarrollo en la región centroamericana, orientados hacia el proceso de modernización económica, con una perspectiva de equidad en cuanto a lo económico, lo social y el tema de género, todo ello dentro de los cánones de la sostenibilidad.

En este contexto, el tema de la integración y la participación de la sociedad civil en este proceso ha sido fundamental, y uno de los principales proyectos apoyados por la cooperación canadiense ha sido precisamente el referido al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional, mediante el desarrollo de mecanismos de comunicación, intercambio de información y discusión.

En este sentido, el Programa PAR considera que, dentro del proceso integracionista, la sociedad civil debe jugar un papel de alto protagonismo, ofreciendo sus aportes propositivos y vigilando permanentemente por el buen cumplimiento de las metas propuestas. Es por ello que el libro **Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana** se constituye en una importantísima obra de consulta para los gobiernos del área y la sociedad civil en general. Su contenido abarca temas tales como sociedad civil e integración centroamericana, el género y desarrollo sostenible, democracia y gobernabilidad.

Esperamos que este libro, cuyo producto final es la suma de los esfuerzos de un grupo de representantes de esta sociedad civil, sirva de guía e inspire a nuestros pueblos a trabajar sin descanso en la construcción de una

Centroamérica en paz, democracia y libertad, y sirva a la vez de inspiración para las agencias que apoyan el desarrollo y que desean continuar este importantísimo trabajo de participación que inició la Secretaría General del SICA, el Consejo Consultivo del SICA, y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), con el apoyo del Centro de Investigación para América Latina y el Caribe (CERLAC) de la Universidad de York, en Canadá.

INTRODUCCIÓN

El conjunto de trabajos que se presentan en este volumen son el resultado de un proyecto de cooperación que tuvo como propósito apoyar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional centroamericana. El proyecto fue elaborado por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), en colaboración con el Centro de Investigación para América Latina y el Caribe (CERLAC) de la Universidad de York, en Canadá, y con el financiamiento del Programa de Apoyo a las Iniciativas Regionales (PAR) de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI).

En el marco del Proyecto SICA/CERLAC/PAR, que duró más de dos años e incorporó a 6 países del istmo, se realizaron varias actividades para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de comunicación y el contexto de discusión de las redes de la sociedad civil centroamericana aglutinadas en el Consejo Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA). En el capítulo 1 los organizadores del proyecto proveen una descripción global del proyecto y sus resultados. El Consejo Consultivo reúne a unas 23 redes regionales que representan a organizaciones de campesinos, cooperativas, derechos humanos, indígenas, medio ambiente, mujeres, municipalidades, empresarios, ONG, trabajadores y otras representaciones de la sociedad civil. El propósito, desde el principio, fue que las organizaciones del CC-SICA no fueran usuarias del proyecto SICA/CERLAC/PAR, sino participantes en él.

Con el propósito de fortalecer el contexto de discusión se comisionaron trabajos escritos y se reunió a líderes y expertos de sociedad civil para discutir los temas claves. El libro que ponemos a su consideración reúne trabajos preparados por miembros de las redes del CC-SICA. Estos trabajos de contexto fueron presentados en un taller regional sobre *"Participación de la sociedad civil en la integración centroamericana"* que se organizó en San Salvador en el mes de noviembre de 1997, auspiciado por la SG-SICA y CERLAC con el apoyo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Reconocemos el apoyo de Alberto Enríquez, director de desarrollo regional/local de la FUNDE.

Los trabajos fueron revisados posteriormente por sus autores aprovechando los insumos del taller. Estos trabajos, presentados en los capítulos 2 al 10 de este libro, se enfocan en el papel de la sociedad civil en el proceso de integración, cada uno ahondando un tema o sector específico. Su objetivo es explorar cómo impacta el proceso de integración en áreas que son de importancia para la sociedad civil y, al mismo tiempo, saber cómo la sociedad civil puede participar y moldear el proceso de integración de tal forma que tenga efectos beneficiosos en aquellas mismas áreas. El propósito de los textos es el de explorar, intercambiar y reflexionar para, finalmente, poder proponer, cubriendo los temas fundamentales de relevancia para las organizaciones civiles en su expresión regional.

También en el contexto de las actividades de discusión del proyecto, se realizaron talleres nacionales en la capital de cada país centroamericano, con una duración de dos días cada uno, los cuales contaron con el apoyo del CC-SICA y especialmente de uno de sus miembros, el Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana. Los talleres buscaron apoyar a los líderes nacionales para que pudieran promover la participación activa de la sociedad civil en los temas regionales. Se prepararon resúmenes de los capítulos 2 al 10 y también tablas de análisis estratégico con base en estos capítulos, que se encuentran al final de cada uno. Estas tablas fueron preparadas por los editores y no necesariamente reflejan el sentir de los autores de los capítulos. Estos materiales sirvieron de insumo para los talleres y para apoyar la búsqueda de estrategias que las organizaciones de la sociedad civil pudieran aplicar en su trabajo diario. El capítulo 11 provee un sumario crítico de los resultados de estos talleres nacionales.

No se requiere una lectura en secuencia de los trabajos que les presentamos. Aunque quizás algunos datos o comentarios de los trabajos pudieran estar superados por la vertiginosa evolución de todo lo que tiene que ver con el tema de la integración, la mayoría de los textos fueron revisados a comienzos de 1999. Los trabajos se centran en los temas y preocupaciones fundamentales de una sociedad civil que aspira a asumir un papel protagónico en la integración regional. Los editores han hecho un esfuerzo especial por homogenizar los textos sin alterar el estilo de los autores y la naturaleza del tratamiento de sus temas. Para facilitar la lectura, a continuación encontrarán una breve reseña de cada artículo.

La primera sección, que incluye solo el capítulo 1, presenta el contexto institucional del proyecto SICA/CERLAC/PAR. Carlos Alvarenga, coordinador del proyecto, y Ricardo Grinspun, el *partner* canadiense, describen los componentes y el enfoque metodológico sobre el cual se desarrollaron las actividades de discusión del proyecto, incluyendo este volumen. La

metodología favorece un proceso de consensuación democrática, y asume que la sociedad civil, en contraste con el sector oficial, se caracteriza no solo por tener sus propios ejes temáticos y perspectivas, sino también por enfatizar la participación como elemento central de su existencia.

La segunda sección presenta elementos básicos sobre sociedad civil e integración centroamericana. El capítulo 2, escrito por Alberto Enríquez, intenta arrojar algunas luces sobre el origen mismo del proceso de integración centroamericana. El objetivo central del trabajo es analizar cuál ha sido la participación de la sociedad civil centroamericana y si dicha participación ha tenido algún impacto en el desarrollo de la misma. Se concluye que diferentes sectores han venido construyendo su concepción y han empezado a aproximar propuestas desde sus intereses particulares y sus ópticas específicas. Sin embargo, según el autor, la presencia y el impacto de las organizaciones de la sociedad civil son aún poco significativas. Las causas de ello son múltiples y complejas y el autor termina considerando las fundamentales.

El trabajo presentado por Patrick Dumazert y Thelma Martínez Vega, en el capítulo 3, se preocupa por lo que puede o debe hacer la sociedad civil respecto a la pobreza y la equidad en el marco de la integración centroamericana. Se consideran dos cuestiones: ¿en qué medida la integración económica, particularmente en el contexto centroamericano, puede reducir la dinámica de la pobreza? Y por otro lado, ¿qué posibilidades y qué espacios reales tiene la sociedad civil dentro de esta integración y, en particular, frente al tema de la pobreza y equidad? La hipótesis central es que la sociedad civil puede jugar un rol activo en relación a la pobreza y la equidad, pero que para ello se necesita trabajar para construir una institucionalidad regional al servicio de todos los sectores de la sociedad.

En el capítulo 4, Celina de Monterrosa intenta sistematizar algunas reflexiones críticas sobre la nueva institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Se analizan los diversos factores que obstaculizan una participación efectiva de la sociedad civil en el sistema. Por ejemplo, aunque el SICA —una compleja red integrada por cuatro subsistemas y una variedad de organizaciones regionales— habla de la participación de la sociedad civil como un componente indispensable de la integración en sus discursos, a la hora de abrir espacios concretos resultan insuficientes e ineficientes. Según la autora, la creación de dos foros —la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC) y el Comité Centroamericano de Integración Intersectorial (CACI)— obedeció a la necesidad de alcanzar una efectiva participación de los diferentes sectores civiles centroamericanos en el proceso de integración regional. Pero, aunque los dos foros han

jugado algún papel en la apertura de diálogos entre organizaciones civiles del área y con los gobiernos de la región, ambos se han ido desarrollando con ciertas dificultades que les ha limitado su crecimiento y consolidación.

La tercera sección se enfoca en las mujeres, los pueblos indígenas y el desarrollo sostenible. El capítulo 5, escrito por Epsy Campbell Barr, aborda la dinámica de la integración y el desarrollo regional con perspectiva de género. Se muestra que para las mujeres centroamericanas los beneficios económicos y políticos de la integración son prácticamente inexistentes. Además, los actores que han logrado participar en el proceso de integración regional formal han reproducido el sesgo de género de las sociedades centroamericanas y no han considerado los intereses siquiera de las mujeres de sus mismas organizaciones, y mucho menos de las otras que se mueven en diferentes ámbitos. Se concluye que la participación escasa de las mujeres en la integración está directamente relacionada con la dinámica de las organizaciones civiles que reproducen los patrones discriminatorios de las sociedades centroamericanas que colocan a las mujeres en una posición de clara desventaja. Según Campbell, las soluciones a la problemática planteada tienen que ver con las estructuras económicas y sociales y con las relaciones de desigualdad sobre las que se ha sustentando el sistema. Por lo tanto, encontrar respuestas y proponer soluciones a los problemas implica abordar la situación de inequidad en los países de Centroamérica.

El capítulo 6, escrito por Williams Barrigón Dogirama, explica por qué las organizaciones indígenas, hasta ahora, han participado poco en el proceso de integración y reacomodo regional. Según el autor, la problemática económica relacionada a las poblaciones indígenas y la economía nacional no ha formado parte de la agenda de las políticas gubernamentales. El resultado para los pueblos indígenas es que el Estado neoliberal no los considera ni como sujetos económicos portadores de derechos, ni como sujetos sociales. Como resultado final, los indígenas se transforman en ciudadanos de un proceso ajeno y en parte de los marginados rurales y urbanos. El autor concluye que enfrentar la problemática de los pueblos indígenas implica, ante todo, cumplir con algunas condiciones previas que permitan una participación horizontal y democrática de los pueblos indígenas.

Wilber Zavala, en el capítulo 7, aborda la problemática de la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Sin duda, no hay un solo sector de la sociedad al que se le deba excluir de la responsabilidad de mantener el medio ambiente y disfrutar de los beneficios de un modelo de desarrollo sostenible. Sin embargo, dado que Centroamérica continúa siendo mayoritariamente rural y que su economía se fundamenta en la producción agropecuaria, el autor considera que el sector campesino-indígena es

el más relevante para el tema en particular. Consciente de esta responsabilidad el sector campesino-indígena centroamericano ha puesto énfasis en la necesidad de una estrategia que promueva su integración económica en términos más equitativos, ya que sin su participación efectiva en la definición de estrategias, políticas y prioridades, así como en la formulación y ejecución de los programas y proyectos, no podrá darse la construcción del desarrollo sostenible en Centroamérica. Esta estrategia según el autor se basa en cuatro pilares básicos: resolver los problemas del acceso a los recursos naturales, integrar vertical y horizontalmente los sistemas productivos, asegurar la conservación de la capacidad productiva de los ecosistemas, y desarrollar nuevas formas de gestión organizada y colectiva de los agroecosistemas.

La sección cuarta trata de la democracia, la sociedad y la gobernabilidad. En el capítulo 8, Luis Segreda y Daniel Camacho parten de la tesis de que la integración centroamericana fue impulsada, en lo fundamental, por los grupos de poder, sin gran participación de la sociedad civil, y que ello ha repercutido en su legitimidad. De allí, se analiza la experiencia de una ONG regional, la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA), con el propósito de demostrar la viabilidad de un proceso de integración gestado desde la sociedad civil. A través del estudio de este ejemplo, los autores propugnan una inversión metodológica del proceso: construir la integración con el pleno apoyo de todas las fuerzas vivas de la sociedad centroamericana. Para ese fin, es fundamental que la integración centroamericana se realice con el apoyo de una sólida base social.

En el capítulo 9, Luis Fernando Astorga Gatjens y Benjamín Hernández Domínguez abordan la problemática de la violencia y la inseguridad de los habitantes de Centroamérica. El ensayo parte de la tesis de que hay un significativo y sostenido incremento de la violencia y de otras actividades delictivas, y que esto ha provocado una seria crisis en la seguridad de los habitantes de la región. Se analiza el carácter de la violencia y se enuncian las causas que han incidido, y están incidiendo, en la profundización del problema. Así mismo, se estudian las respuestas a nivel regional para combatir el auge delictivo y mejorar la seguridad de los habitantes. Se discuten las limitaciones del plan de los presidentes, especialmente la participación limitada y marginal de la sociedad civil tanto en el proceso de consulta para diagnosticar los problemas como para señalar las propuestas de solución. Finalmente, se examinan las diversas maneras en que la sociedad civil se ha estado expresando frente al problema de la inseguridad y se propone una serie de aspectos fundamentales que cualquier propuesta debe contemplar.

Existe hoy en día una falta importante de confianza en las instituciones del Estado, el poder judicial, y el sistema policial en muchos de los países de la región centroamericana. A consecuencia de eso, se ha abierto, en los últimos años, un constructivo debate hacia la gobernabilidad. En el capítulo 10 Jorge Vargas Roldán busca contribuir a este debate. Según el autor, el modelo del Estado paternalista, benefactor, centralizado, y poco democrático en su gestión, debe ser reemplazado por un Estado democrático, descentralizado, desconcentrado, que prevea la participación de la sociedad civil como un elemento constitutivo. Para ello, Vargas sostiene que el replanteamiento integral del rol de los actores de la sociedad civil es imperativo y que parte del replanteamiento de la misión de las organizaciones de la sociedad civil el cual debe orientarse al tratamiento de los problemas de la corrupción, gobernabilidad democrática y participación ciudadana. El autor concluye con algunas iniciativas concretas, tales como respaldar los procesos de reforma del sistema judicial y los cambios en la institucionalidad del Estado.

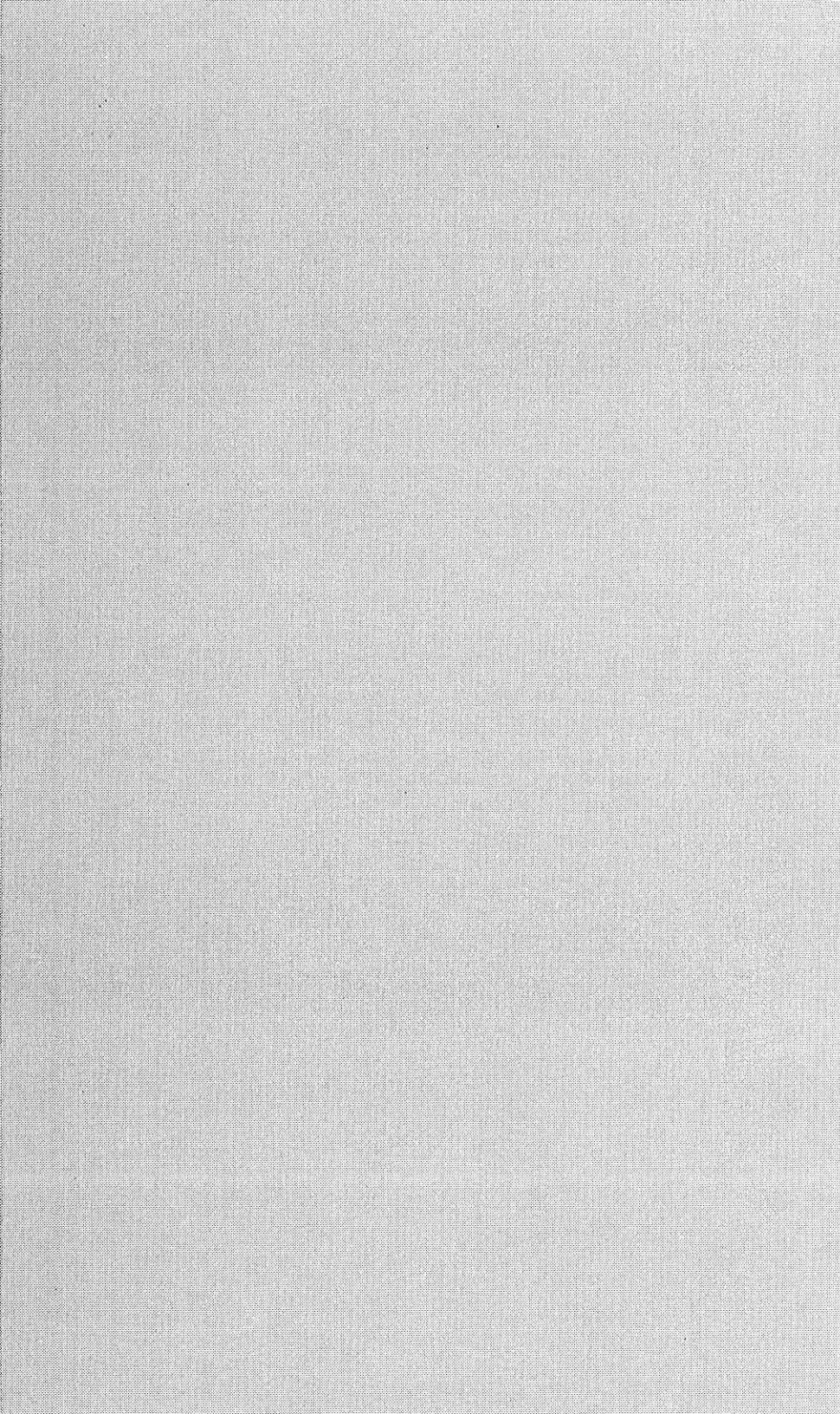
La última sección describe un proceso participativo de consensuación democrática. Lisa Kowalchuk y Ricardo Grinspun describen, en el capítulo 11, los talleres nacionales organizados en el contexto del proyecto. Esta actividad partió de las inquietudes concernientes a la relevancia del CC-SICA en el proceso de integración, expresadas por los líderes regionales en una primera etapa de este proyecto. Dado que los temas que incumben al Consejo Consultivo hasta ahora se habían manejado principalmente a nivel regional, con poco impacto sobre los debates y el accionar de las organizaciones de cada país, se consideró que era de suma importancia llevarlos a una discusión entre líderes nacionales de la sociedad civil. Específicamente, la intención de los talleres era, primero, la de animar una reflexión analítica sobre las raíces de la deficiencia participativa tanto a nivel nacional como regional y aquellas provenientes de situaciones endógenas de las organizaciones civiles, como del comportamiento de los gobiernos nacionales y la institucionalidad regional. En segundo lugar, se quería estimular la identificación colectiva de estrategias concretas, ejecutables por las organizaciones nacionales, en el corto y largo plazo, que conduzcan a aumentar su incidencia en el proceso de integración regional.

Los editores esperan que este volumen haga una contribución modesta a la maduración de una sociedad civil, vital y crítica en la región centroamericana.

Ricardo Grinspun, Carlos Alvarenga y Yasmine Shamsie
Toronto y San Salvador, julio 1999

SECCIÓN I

EL CONTEXTO DEL PROYECTO



CAPÍTULO 1

SOCIEDAD CIVIL E INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA: UN PROYECTO DE COOPERACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN

*Carlos Alvarenga
y Ricardo Grinspun*

INTRODUCCIÓN

Este capítulo describe un esfuerzo de cooperación centroamericano-canadiense enfocado en la participación de organizaciones de la sociedad civil centroamericana en el proceso de integración de la región. El proyecto SICA/CERLAC/PAR (en lo sucesivo “el proyecto”) se orientó para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de comunicación y el contexto de discusión de las organizaciones miembros del Consejo Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA). Este proyecto fue parte de la segunda licitación del Programa de Apoyo a las Iniciativas Regionales (PAR) de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (ACDI), y fue implementado por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), en colaboración con el Centro de Investigación para América Latina y el Caribe (CERLAC) de la Universidad de York, en Canadá. Se inició en abril de 1997 y su término se da en septiembre de 1999. En este capítulo, presentamos una descripción institucional del proyecto, sin pretender entrar en análisis ni dar una evaluación crítica de sus resultados.

Durante la realización del proyecto, se hizo un esfuerzo, desde su inicio, para fomentar la participación activa de las más de veinte redes regionales del Consejo Consultivo del SICA (o, como se lo denominaba anteriormente, el Comité Consultivo). Este proyecto fue concebido para contribuir a una mayor participación de la sociedad civil por medio del desarrollo de mecanismos de comunicación y de intercambio de información entre las

diferentes organizaciones, y entre ellas y la SG-SICA, fortaleciendo, de esta manera, el diálogo intersectorial con instituciones regionales oficiales y la comunidad internacional.

El proyecto se estructuró para dar respuesta a los objetivos definidos y quedó constituido, en su primera fase, por tres componentes: comunicación, discusión y difusión. En una segunda fase de extensión, se agregó un componente de fortalecimiento institucional y planeación estratégica del CC-SICA. Durante la primera etapa del proyecto, los diversos componentes se desarrollaron aisladamente. Conforme el proyecto fue madurando en su ejecución, comenzaron a darse cruces entre los componentes, al grado de llegar a una complementariedad y sinergia de esfuerzos que, sin duda, ha fortalecido su impacto.

Los cuatro componentes interrelacionados entre sí fueron:

- *Un componente de comunicación*, cuyo foco fue el equipamiento y la capacitación en computación de organizaciones de la sociedad civil a nivel regional y nacional.
- *Un componente de discusión*, que tuvo el propósito de desarrollar una discusión sobre el contexto de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional.
- *Un componente de difusión*, en el cual se buscó difundir los temas del proyecto en forma amplia, en particular en las áreas rurales.
- *Un componente de planificación estratégica y fortalecimiento institucional*, en el cual se buscó fortalecer institucionalmente al CC-SICA y ayudarlo a definir una visión estratégica y una agenda de trabajo propositiva.

COMPONENTE DE COMUNICACIÓN

En este componente, implementado en su totalidad por la SG-SICA, se persiguió mejorar la comunicación electrónica y el acceso al Internet de las organizaciones participantes. La suposición es que la comunicación puede servir como un instrumento para favorecer la participación en los procesos regionales que incumben a las organizaciones. Las actividades se orientaron a que las organizaciones del CC-SICA ganaran herramientas básicas de computación, así como utilizaran el correo electrónico, navegaran en el Internet y publicaran una página web de su organización. Para esto, se organizaron cursos de capacitación en cada una de las capitales de Centroamérica, en donde participaron funcionarios de las organizaciones. Participaron 136 personas en-

tre líderes, nivel técnico y personal de apoyo de 37 organizaciones de la sociedad civil de la región, incluyendo la mayoría de las organizaciones del CC-SICA. La tabla de participantes en las actividades de capacitación por país, en el apéndice 3 de este capítulo, deja una clara impresión de los esfuerzos que el proyecto realizó durante la organización de los referidos cursos de capacitación por lograr una efectiva participación de las mujeres.

Adicionalmente al esfuerzo anterior, el proyecto adquirió equipos, accesorios y programas necesarios para complementar las instalaciones físicas en las organizaciones del CC-SICA, así como la instalación de un servidor web en la SG-SICA, para que pudieran usar las herramientas básicas, acceder al Internet, disponer de un espacio para la publicación de sus páginas web, casilleros de correo electrónico y material de apoyo para difundir la capacitación. El número de organizaciones beneficiadas en total fue 27. De tal forma, se ayudó a actualizar sus sistemas informáticos para alcanzar un nivel tecnológico al interior de las organizaciones que permitiera manejar la comunicación electrónica y la tecnología Internet básica.

Durante la ejecución del componente, se presentaron dificultades de equidad participativa de los países, ya que la mayoría de las sedes del CC-SICA están ubicadas en Costa Rica. Se tomaron decisiones para identificar organizaciones nacionales miembros de las redes del CC-SICA que fueron incluidas en las actividades de capacitación y equipamiento, con el criterio de ampliar la participación fuera de Costa Rica. De esta manera, se logró mejorar, aunque parcialmente, la participación equitativa de los países sin descuidar la operatividad del CC-SICA.

COMPONENTE DE DISCUSIÓN

Este libro se inserta en el componente de discusión del proyecto, y la descripción que sigue ayudará a ganar una perspectiva sobre el desarrollo del mismo. El propósito general fue el de desarrollar una discusión sobre el contexto de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración regional. El componente suponía que la efectividad de la participación de la sociedad civil frente al acontecer regional se puede beneficiar de una discusión llevada a cabo por los líderes mismos. El proyecto podía facilitar este proceso invitando trabajos escritos, reuniendo a los dirigentes para discutir los temas claves y favoreciendo un intercambio sistemático que lleve a identificar problemas y discutir estrategias que la sociedad civil pudiera aplicar en su trabajo diario. Un elemento clave en estas actividades fue la participación activa de los usuarios.

Las actividades se desarrollaron de la siguiente manera. En primer lugar, se llevó a cabo una gira regional, en mayo de 1997, donde personeros

del proyecto visitaron organizaciones del CC-SICA con el propósito de validar el proyecto con los líderes de estas organizaciones y entrevistarlos sobre sus visiones y preocupaciones en relación con el tema de participación en la integración centroamericana. En julio de 1997, se llevó a cabo una reunión regional para discutir el proyecto en forma colectiva con unos 40 dirigentes de la región. En esta, se identificaron los diez temas focales de la sociedad civil que ocuparían la discusión que sigue: pobreza y equidad, género y mujeres, pueblos indígenas, medio ambiente y desarrollo sustentable, participación económica, derechos humanos y desarrollo democrático, violencia y seguridad ciudadana, corrupción y gobernabilidad, medios de comunicación electrónica, y la institucionalidad del SICA.

Luego, se comisionaron diez trabajos de contexto, preparados por expertos de las organizaciones del CC-SICA, a pedido de estas mismas. Todos los trabajos se enfocaron en el rol de la sociedad civil en el proceso de integración, concentrándose cada uno en uno de los temas focales ya mencionados. Con el propósito de fortalecer el contexto de discusión, una vez elaborados los trabajos escritos, se reunió a los líderes para discutir con ellos en un taller temático que se organizó con la colaboración de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) en San Salvador, durante noviembre de 1997. Allí asistieron representantes de organizaciones de la sociedad civil regional junto a expertos en el tema de la sociedad civil. La discusión permitió una retroalimentación a los trabajos comisionados con su consecuente enriquecimiento.

Nueve de los trabajos de contexto presentados en el taller temático sirvieron de base, después de ser revisados, para los capítulos 2 a 10 de este volumen. Estos textos, cada uno en su tema, proponían explorar, intercambiar, reflexionar, para finalmente presentar propuestas. El proyecto procedió a difundir los materiales por los medios electrónicos con las organizaciones del CC-SICA y otras entidades de la sociedad civil para fomentar la discusión y el intercambio. Esta es la motivación bajo la cual se originó este volumen.

La estrategia principal para llevar adelante la discusión, una vez completada la preparación de los trabajos de contexto, fue la realización de talleres de discusión sobre tópicos focales. Estos talleres nacionales se realizaron en la capital de seis países centroamericanos, con una duración de dos días cada uno, los cuales contaron con el apoyo del CC-SICA y, especialmente, con el del Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana, cuyos espacios nacionales sirvieron como referente local. El foco de los talleres fue la sociedad civil y la integración centroamericana. Estos talleres llevaron, a nivel nacional, la discusión sobre los temas que incumben al CC-SICA, y que hasta ahora se habían manejado principalmente en el nivel regional, con poco impacto sobre los líderes nacionales. De tal forma, los talleres buscaron apoyar

a estos líderes para que pudieran promover la participación activa de la sociedad civil en los temas regionales. En el apéndice 1, describimos la preparación y la metodología de los talleres. Los resultados de estos talleres son el sujeto del capítulo 11 en este libro.

COMPONENTE DE DIFUSIÓN

Aquí se persiguió difundir los temas del proyecto en forma de educación popular, acercándose a sectores mucho más amplios de la sociedad. Para tal efecto, se decidió colaborar con una organización orientada a la difusión y educación, particularmente en el sector rural. Se firmó un convenio con la Fundación Escuela para Todos para la publicación de tres artículos en el Almanaque Escuela para Todos, una publicación que se distribuye cada año en unos 400,000 ejemplares en toda la región. El primer artículo trató la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana. El segundo fue un artículo enfocado en el campesino centroamericano elaborado por ASOCODE y su programa "De campesino a campesino"; el tercero, es un artículo enfocado en la mujer centroamericana con el apoyo del Foro de Mujeres para la Integración Centroamericano. Por otro lado, un segundo convenio con la Fundación Escuela para Todos permitió utilizar la red de radio rural para la difusión de sus programas radiales que abarcan toda la región centroamericana y, a través del cual, el proyecto difundirá dos "extras" sobre el tema de la globalización y la integración en más de 55 estaciones del área que componen dicha red.

COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DEL CC-SICA

Un propósito de este componente fue lograr una mayor dinámica operativa y de coordinación al interior del CC-SICA, para fortalecerlo institucionalmente. Este apoyo del proyecto tomó varias formas: se facilitó un cierto número de reuniones periódicas del directorio del CC-SICA, que incluyeron encuentros con el Secretario General del SICA; se posibilitó la participación de miembros del CC-SICA en reuniones de importancia para la sociedad civil, como fue el caso de la asistencia del presidente del CC-SICA a la Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, en Estocolmo, en mayo de 1999. Por otro lado, se apoyó con recurso humano la labor administrativa y de coordinación del CC-SICA y se puso a disposición del directorio la red de comunicación electrónica del proyecto, con la cual se logró mover información de interés para las mismas organizaciones miembros.

Otro objetivo principal, que requirió colaboración directa entre el directorio del Consejo Consultivo y el proyecto, fue avanzar en una visión del qué

hacer del CC-SICA y sus prioridades estratégicas. Se presupone que el CC-SICA fue creado para proveer, a las diversas instancias de la sociedad civil centroamericana, un espacio para incidir en el proceso de integración regional. Siendo un ente relativamente nuevo, el CC-SICA, hasta ahora, ha carecido de una definición clara de su misión y estructura. Esta situación ha constituido un impedimento para la realización de su potencialidad como canal de incidencia civil.

En este contexto, el proyecto contempló la organización de un taller para la definición de la visión, estructura y plan estratégico del CC-SICA. El objetivo era identificar en forma participativa esta visión del CC-SICA, con una metodología de facilitación apropiada, para optimizar los esfuerzos que se realicen en los años sucesivos, se induzca a una cultura de planeación y se promueva una "visión compartida" sobre el trabajo del CC-SICA.

Esta actividad fue facilitada por un consultor experto en planeación estratégica, quien afinó aspectos metodológicos con el directorio del CC-SICA y con la coordinación del proyecto. El evento se planeó para fomentar el trabajo en grupo, la participación de todos los sectores, e inducir a los participantes a avanzar en un proceso de consenso democrático. La metodología de inducción fue definida y aprobada antes de iniciar la actividad, con el compromiso de elaborar un documento con resultados, inmediatamente después del evento. Los resultados de la planeación serán difundidos principalmente por medios electrónicos. Esta actividad de planeación involucró a casi todas las organizaciones que conforman el CC-SICA.

Antecedió al taller un proceso de preparación cuidadoso. En aras de proveer insumos propositivos y analíticos al trabajo del taller, se contrató un consultor para preparar un documento, quien realizó un diagnóstico sobre los contenidos de las agendas de las organizaciones que componen el CC-SICA, además de las opiniones de líderes y expertos de la sociedad civil centroamericana. Aquí se quería investigar y documentar la situación actual de los intereses y propuestas de la sociedad civil organizada regionalmente, para definir propuestas que servirían de insumo para el taller de planeación. Como parte del proceso de planeación, el directorio del CC-SICA, el facilitador y los participantes en el taller tomaron como elemento el trabajo de diagnóstico realizado por este consultor. Este documento también sirvió de base para recomendaciones que el directorio del CC-SICA trajo al taller.

El taller de planeación estratégica se realizó durante cuatro días en la ciudad de Puntarenas, en Costa Rica, en julio de 1999. Ahí participaron 19 organizaciones de las 23 que conforman al CC-SICA a la fecha. Los resultados de ese taller serán publicados separadamente.

Apéndice 1

PREPARACIÓN Y METODOLOGÍA DE LOS TALLERES NACIONALES

Una actividad central en el proyecto SICA/CERLAC/PAR fueron los seis talleres nacionales mencionados en la sección sobre el componente de discusión. Allí describimos los objetivos y el contexto de estos talleres. El proceso de preparación y las bases metodológicas pueden ser de interés y, por lo tanto, se presentan en este apéndice. La metodología fue propuesta por CERLAC, y la implementación de los talleres, como todo el proyecto, fue manejado por la coordinación del proyecto en la SG-SICA, con el apoyo de CERLAC. Como se mencionó, para los resultados de los talleres nacionales, referimos al lector al capítulo 11 de este libro.

Uno de los desafíos en organizar estos talleres fue que, a pesar de tener un formato nacional, el propósito era que la discusión se centrara en los temas de la integración regional. Para darle realce al enfoque regional, se distribuyeron materiales apropiados con anticipación, se enfatizó el aspecto regional en el programa y en los temas que se trataron, y se invitó a líderes y activistas regionales a participar. Se buscó también la participación y retroalimentación del CC-SICA en el planeamiento de estos talleres. La intención, lograda parcialmente, fue que el CC-SICA aprovechara estos talleres para llevar adelante un proceso de discusión en el ámbito nacional, y empleara los talleres como un instrumento de trabajo. Se pretendió, con los mismos, lograr un acercamiento real entre el nivel regional y el nivel nacional, y abrir un espacio legítimo de discusión para la sociedad civil.

Con relación a la participación, se extendió una invitación general a las organizaciones del CC-SICA para identificar a dirigentes nacionales interesados en participar. Se buscó la participación balanceada de organizaciones de variado tipo, incluyendo campesinos, cooperativas, derechos humanos, empresarios, indígenas, medio ambiente, mujeres, municipalidades, ONG, trabajadores y otras representaciones de sociedad civil. La metodología de los talleres enfatizó la participación activa, a través del formato de taller de trabajo plenario y de grupos de trabajo. La metodología suponía que los dirigentes de la sociedad civil que participaron tenían una rica experiencia, la cual se trató de sistematizar en estos talleres.

Los talleres se llevaron a cabo bajo una perspectiva particular del rol de la sociedad civil en la integración regional. Las suposiciones metodológicas fueron las siguientes:

- La integración centroamericana es un tema central para la sociedad civil centroamericana, en vista de la aceleración, a nivel global, de los procesos de integración y regionalización.

- Las organizaciones de la sociedad civil centroamericanas desean incrementar su capacidad propositiva y su participación en los procesos regionales. Una expresión de esto es el esfuerzo para hacer efectivo el CC-SICA, como un ámbito importante de acción. Una participación más efectiva llevará a una incidencia sobre el proceso de la integración.
- La participación y la incidencia de la sociedad civil en la problemática regional presuponen una identificación clara de los problemas claves que esta sociedad civil enfrenta a nivel regional e internacional, y su relación con los problemas locales y nacionales. De la identificación de los problemas, se derivan *metas* centrales y *objetivos* para la acción (el ¿qué hacer?).
- Para adelantar estas metas y objetivos, es necesario un entendimiento de aquellas barreras y oportunidades que enfrentan las organizaciones civiles, y una discusión de posibles estrategias de acción de la sociedad civil. Las *barreras* son lo negativo y las *oportunidades* lo positivo, que presenta el contexto de acción. Las *estrategias* responden a las preguntas ¿cómo hacer?, ¿quién lo hará?, y nos informan del camino a seguir para obtener los objetivos.
- Este avance que empieza con la identificación colectiva de problemas y culmina con la definición colectiva de estrategias de acción, es lo que se puede llamar un proceso de planeación estratégica consensuado y democrático.
- Una nota aclaratoria sobre la identificación de estrategias. Este término se usa acá, en un sentido general, para identificar alternativas generales de acción para la sociedad civil. No se usa este término en el sentido del plan operacional concreto que las organizaciones desarrollan para su acción, pues este último es de su incumbencia exclusiva.

Un material de insumo para los talleres fue un grupo de tablas de posicionamiento estratégico. Estas tablas se prepararon con base en los trabajos de contexto comisionados anteriormente, y se encuentran en este libro al final de cada uno de los capítulos 2 al 10. Cada tabla tiene cuatro columnas: metas y objetivos, barreras, oportunidades, y estrategias, conforme a la metodología ya descrita. Además, se adjuntaron resúmenes de estos capítulos. Estos materiales se proveyeron como un insumo de trabajo para estimular la discusión y en ninguna forma pretendían restringir la amplitud de ideas y enfoques sobre el tema tal como estos se discutirían en el taller.

Cada uno de los seis talleres se orientó a tres temas básicos, tomados de los diez temas focales identificados. Siendo un taller interactivo, su éxito de-

pendió fundamentalmente del interés y motivación de los participantes para contribuir activamente a la discusión. Para este fin, se le pidió a los participantes que se prepararan para contribuir al plenario y se registraran en el grupo de trabajo que les interesaba. En una carta anterior, se le pidió a los participantes preparar respuestas a las siguientes preguntas, desde la perspectiva de sus intereses y experiencia personal, en el tema de su grupo de trabajo:

- ¿Cuáles cree usted son los *problemas y objetivos principales* que enfrenta la sociedad civil? ¿Cómo se relacionan estos problemas con el proceso de integración regional?
- ¿Cuáles son las *barreras* que enfrenta la sociedad civil en relación con los problemas arriba identificados, a nivel local, nacional y regional?
- ¿Cuáles son las *oportunidades* que se le presentan a la sociedad civil al enfrentar los problemas arriba identificados, a nivel local, nacional y regional?
- ¿Cuáles son las *respuestas y estrategias* que podría la sociedad civil adoptar para enfrentar mejor los problemas y adelantar los objetivos ya identificados, a nivel local, nacional y regional?

Apéndice 2

PERSONAL DEL PROYECTO SICA/CERLAC/PAR

Coordinador: Carlos Alvarenga

Partner Canadiense: Ricardo Grinspun

Directores y coordinadores en etapas anteriores: Jorge Calvo-Drago y Benjamín Cornejo

Oficina del proyecto: Patricia Guzmán, Herberth Ramírez, Ana Luz de Franco

Colaboradores de CERLAC: Liddy Gomes, Dean Hennessy, Lisa Kowalchuk, Yasmine Shamsie

Agente de seguimiento: Rodrigo Alberto Carazo

Consultores: Maybé de Calderón, Allen Cordero, Fernando Fernández

Apoyo técnico a la red: Rosa María de Meza, Gilberto Lara, William Revolone

Apéndice 3
TABLAS SUMARIAS - ACTIVIDADES
DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN

Número de participantes en las actividades de capacitación por país

Cursos	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Total
Cursos de Office 97	19(6/13)	18(7/11)	23(9/14)	23(9/14)	53(26/27)	3(0/3)	139(57/82)
Cursos de correo electrónico e internet	16(6/10)	17(7/10)	16(2/14)	18(6/12)	43(17/26)	3(0/3)	113(38/75)
Cursos de edición de página web	9(4/5)	12(5/7)	10(3/7)	11(5/6)	24(10/14)	3(0/3)	69(27/42)

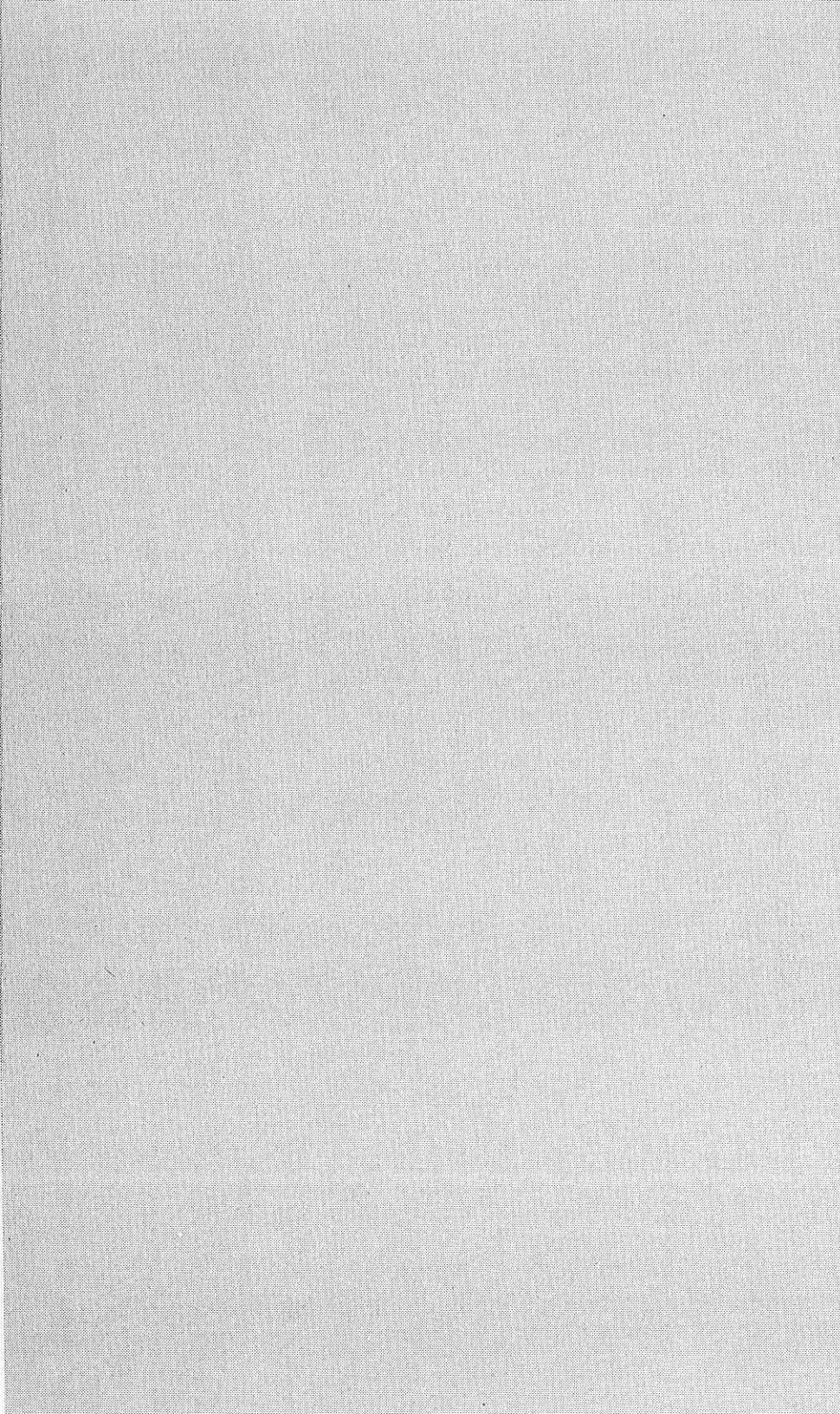
Nota: Participantes totales por país (número de participantes hombres/número de participantes mujeres)

Número de organizaciones beneficiadas por país – Equipo y capacitación

Equipos	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Total
Equipamiento	2	5	4	6	10	0	27
Capacitación	5	6	6	6	13	1	37

SECCIÓN II

SOCIEDAD CIVIL E INTEGRACIÓN
CENTROAMERICANA



CAPÍTULO 2

INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Alberto Enríquez

INTRODUCCIÓN

El propósito central de este trabajo es analizar cuál ha sido la participación de la sociedad civil centroamericana en el proceso de integración regional y si dicha participación ha tenido algún impacto en el desarrollo de la misma. Para ello, partimos de caracterizar, en forma breve, el proceso de integración económica. Exploramos si, en la construcción de la agenda económica regional, la sociedad civil ha tenido alguna participación y los desafíos para esta a partir de los resultados. Finalmente, tratamos de establecer algunas recomendaciones para que la sociedad civil responda al reto de ganar mayores niveles de participación e incidencia en el rumbo económico de la integración centroamericana.

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA: UN PROCESO DISCONTINUO

Nacimiento y auge del Mercado Común Centroamericano (MCCA)

El proceso de integración centroamericana se desarrolla actualmente en el marco de cambios acelerados y profundos en las relaciones económicas internacionales, y la agenda y estrategias económicas son diferentes a las que marcaron, en 1960, la suscripción del Tratado General de Integración Económica, el nacimiento de sus instituciones y los primeros pasos que dieron vida al proceso de integración regional.

La integración centroamericana fue concebida, en los años 60, como un “mercado común” y consistió en dos acuerdos fundamentales: el estableci-

miento de un arancel externo común, conocido con el nombre de NAUCA, y la realización de distintos esfuerzos para eliminar las restricciones al comercio. Como señala la CEPAL, “la integración centroamericana fue concebida como el medio de ensanchar mercados de tamaño reducido, hacer factible la industrialización, mejorar las capacidades negociadoras frente al exterior y permitir la construcción de una infraestructura comunitaria que espaldaba a las posibilidades individuales de los países” (CEPAL, 1993: 47).

A lo largo de los años 60 y 70 hay, en materia económica, tres aspectos del proyecto integracionista que conviene subrayar y analizar: el crecimiento económico, la industrialización y el comercio, y la movilidad de los factores productivos. En relación con el crecimiento, durante los 60, las economías centroamericanas crecieron rápidamente y, en los 70, el crecimiento fue ligeramente menor, pero todavía elevado. Este crecimiento fue aparejado por un incremento en las exportaciones e importaciones (González, 1995).

Con respecto a la industrialización, esta observó una clara expansión por la alta protección al sector a través de elevados niveles del NAUCA. Sin embargo, no hay que olvidar que el sector industrial se hizo cada vez más dependiente de las importaciones por la necesidad de obtener insumos y maquinarias, y la región se convirtió en su principal mercado para colocar sus productos.

En cuanto a la movilidad de los factores productivos, los logros fueron mínimos. La política de movilidad del factor capital “se limitó al establecimiento de las llamadas industrias de integración, cuya localización se determinó a través de negociaciones políticas en las que estaban ausentes criterios propiamente económicos” (González, 1995: 4). La movilidad del factor trabajo “no se alcanzó en ningún grado significativo y no se desarrolló ningún marco regulatorio común para normalizar el movimiento de factores de producción” (González, 1995: 4).

Crisis del Mercado Común Centroamericano y del modelo de integración regional

Desde finales de los años 70 y durante la década de los 80, el MCCA sufre una profunda crisis. Declina el comercio intrarregional, lo cual, obviamente, tiene un fuerte impacto en el sector industrial del MCCA. Para la CEPAL, la crisis de la integración “aflorea como resultado tanto del cambio de circunstancias y paradigmas económicos, como de las fisuras políticas que entorpecen el proceso dinámico de afianzamiento de los objetivos, lazos y prácticas comunitarias” (CEPAL, 1993: 47).

En esa década,

los fenómenos de la polarización política interna, la multiplicación de las tensiones de la guerra fría en la región, el problema de la deuda latinoamericana y el empobrecimiento del comercio internacional de materias primas causaron estragos enormes al proceso regional de cooperación económica. La crisis de inserción externa, que deprimió al comercio de exportación y afectó a las corrientes del ahorro foráneo, arrastró consigo al intercambio regional y, por su profundidad, redujo sustantivamente la autonomía de los gobiernos para impulsar políticas compensatorias de orden nacional y, menos aún, regional (CEPAL, 1993: 47).

La crisis económica generalizada, y la divergencia en las estrategias de los gobiernos para encararla y crecer, llevaron a disminuir en más de la mitad el valor de las exportaciones intrarregionales (1986). Es necesario consignar que, aunque la crisis fue en parte causada también por las concepciones integracionistas, pesaron mucho las formas excluyentes en que se aplicaron las políticas integracionistas (Dada, 1995: 17).

Hacia un nuevo enfoque de la integración centroamericana

En la segunda mitad de la década de los 80, se comienzan a mostrar signos de revitalización de la integración centroamericana. Por una parte, se inicia una cierta recuperación económica gradual y un fortalecimiento del intercambio regional; por otra, comienza un proceso de redemocratización. Para muchos, a partir de los acuerdos de Esquipulas, en 1987, se formaliza ese proceso de redemocratización (Ordóñez y Gamboa, 1997: 23); pero es la reunión de presidentes de Centroamérica, celebrada en Antigua Guatemala, en 1990, la que inaugura un nuevo ciclo integracionista en la región. Este nuevo proceso da tres pasos principales: en 1990, traza el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA); en 1991, con el Protocolo de Tegucigalpa, se establece un marco institucional: el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y, en 1993, con el Protocolo de Guatemala, se establece un marco normativo para la integración económica centroamericana.

Dado que aquí nos queremos centrar en la integración económica, hay que subrayar que los paradigmas sobre los cuales se quiere montar la nueva integración centroamericana se enmarcan en la lógica neoliberal. Los recientes enfoques sobre la integración reflejan el nuevo estilo de política económica que los gobiernos están impulsando y las nuevas políticas económicas “están determinadas por paradigmas en los cuales la integración económica real no ha sido relevante” (De la Ossa, 1994: 75).

Si revisamos los acuerdos que tomaron los presidentes de Centroamérica y Panamá desde 1990 hasta 1992, coincidimos con De la Ossa cuando afirmaba, en 1993, que “los acuerdos que se han tomado en las cumbres presidenciales desde Antigua Guatemala a esta parte, definen la integración económica como a un instrumento para consolidar la apertura, más que a un mecanismo de integración real” (De la Ossa, 1994: 75).

Es necesario, pues, distinguir lo que es la integración oficial de lo que es la integración real. La primera es un esfuerzo de cooperación entre países para asegurar que las nuevas políticas se adopten de manera similar y simultánea; es un esfuerzo de regionalizar la política de apertura imperante. La integración real es algo muy diferente; es un compromiso de solución de los problemas básicos del desarrollo de manera conjunta y a base de esfuerzos mancomunados basados en la soberanía compartida. Otro punto importante es que la base de esa “inserción” que se busca es de corte comercialista y no de desarrollo. Si revisamos lo que se ha ido realizando de todos los acuerdos tomados, tendremos una confirmación del estilo aperturista y comercialista de la “integración económica” oficial.

INICIATIVAS, PROPUESTAS Y PUNTOS DE VISTA DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil: un actor indispensable en Centroamérica

Una de las tendencias comunes que se marca en los países centroamericanos en la actualidad es la emergencia de la sociedad civil como protagonista de la democracia y el desarrollo. En las últimas décadas, se ha venido perfilando la sociedad civil como un poderoso actor en la región. Este fenómeno está determinado por las especificidades de cada uno de los países. El fortalecimiento de la sociedad civil, a nivel regional, representa uno de los signos más esperanzadores para la democratización no solo de las estructuras y los sistemas políticos, sino también de las estructuras y mecanismos económicos.

Las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, además de multiplicarse, han venido creciendo de manera constante tanto en lo que respecta a su extensión temática, como a su alcance territorial, en las últimas dos décadas. Sin embargo, no todas las organizaciones e instituciones tienen una perspectiva regional.

Con todo, en el área existen no menos de 25 organismos regionales, constituidos con diferente peso y grado de actividad, que aglutinan campe-

sinos, cooperativistas, indígenas, obreros, empleados públicos, universidades, movimientos comunales, pequeños, medianos y grandes empresarios, organismos no gubernamentales (ONG), transportistas, mujeres, trabajadores de la cultura.

Enfoques, propuestas y puntos de vista

Un punto de partida necesario para abordar las propuestas de la sociedad civil y su impacto en la integración económica de Centroamérica es que “la preocupación de la sociedad civil por la integración no se ha hecho sentir de manera sustantiva” (De la Ossa, 1994: 75). Esta constatación fue recogida por las conclusiones generales del seminario internacional “Balance, perspectivas y alternativas de la integración centroamericana”, en su segunda fase. Se señala que la “falta de presencia de la sociedad civil” es uno de los factores que han facilitado a los políticos de turno “el diseño de una integración oficial que tiene como propósito exclusivo la consolidación de las políticas de apertura” (De la Ossa, 1994: 113). Sin embargo, a pesar de lo anterior, han existido propuestas de diferentes sectores de la sociedad civil centroamericana en materia económica, de cara a la integración regional. Aquí revisaremos brevemente las más importantes.

Propuestas de las organizaciones empresariales

El sector empresarial ha sido uno de los más interesados en ser sujeto dinámico del proceso de integración y en construir propuestas para el desarrollo del mismo. Ha estado activo, principalmente, a través de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP).

En un comunicado a la cumbre presidencial de Puntarenas, en diciembre de 1990, el sector privado organizado centroamericano señala que, para ellos, el nuevo proceso de integración debe estar caracterizado por estrategias de mayor apertura externa y de mayor participación de los sectores privados. Se inscribe dentro de una concepción integral del desarrollo de nuestros pueblos que, además, deberá incluir un ataque frontal a las situaciones de pobreza extrema, la incorporación creciente de los avances científicos tecnológicos a los procesos educativos, así como un manejo racional de los recursos naturales que conserve los ecosistemas y preserve la biodiversidad. Todo esto se sitúa en el marco de una búsqueda continua de la eficiencia y el afianzamiento de los valores democráticos y humanistas.

Para FEDEPRICAP, la Comunidad Económica Centroamericana no es un fin en sí misma. Es un instrumento para lograr determinados objetivos estratégicos, por ejemplo:

- alcanzar un desarrollo sostenible en cada uno de los países;
- promover una interdependencia mutuamente beneficiosa entre las economías y las sociedades;
- acelerar la modernización de los sectores productivos y avanzar hacia una estructura productiva regionalmente integrada;
- promover formas progresivas de inserción internacional basadas en una genuina competitividad internacional que maximice los beneficios para los centroamericanos.

Pero no se quedan a ese nivel de generalidad, sino que, además, proponen diversas acciones para conseguir los objetivos planteados. Algunas de las más importantes son:

- formular conjuntamente una estrategia regional de desarrollo económico y social; el nuevo eje de crecimiento regional serán las exportaciones*;
- diseñar programas que conduzcan al libre intercambio de bienes y servicios, y a la movilidad de los factores trabajo y capital;
- reunificar el arancel externo común y aplicar un ritmo de apertura gradual hacia afuera;
- fomentar el ahorro nacional, la modernización de los sistemas financieros y bancarios, y el desarrollo de un mercado regional de capitales;
- implementar estrategias de modernización y reconversión de los sectores productivos;
- adoptar mecanismos de cooperación y negociación, para lograr una mayor penetración y participación en los grandes bloques económicos dentro del marco de una estrategia regional;
- desarrollar programas regionales orientados a resolver los problemas de la extrema pobreza;
- adoptar programas conjuntos para la transferencia, adaptación y desarrollo científico y tecnológico;

* Sector Privado Organizado Centroamericano: comunicado a la cumbre presidencial de San Salvador, 15-16 de julio de 1991.

- colaborar en la elaboración y ejecución de programas regionales para la preservación del medio ambiente;
- crear mecanismos de concertación con participación protagónica de diversos sectores a nivel regional y nacional; esto lo concretan en la propuesta de un Foro de Consulta y Coordinación Intersectorial Centroamericano (CACI);
- ajustar el sector estatal mediante la reducción del sector público, acelerar los programas de privatización y de modernización del Estado;
- aplicar el concepto y proceso de reconversión en el sector agrícola mediante el fomento de modernización-reconversión de los complejos agroindustriales tradicionales.

De lo anterior, se deduce que el sector empresarial ve que hay un importante potencial en el mercado regional de productos alimentarios, que está asociado al reto de llevar una mejor alimentación y nutrición a la población centroamericana. En ese sentido, según los empresarios, se debe avanzar hacia una política de seguridad alimentaria, a nivel regional, que aproveche las ventajas comparativas de los diferentes países y sea capaz de abastecer el consumo regional con productos de bajo costo y de alta calidad.

FEDEPRICAP realizó, en 1993 y 1994, un estudio sobre competitividad. El estudio "Competitividad de los sectores productivos de Centroamérica y Panamá" identifica y mide las carencias y deficiencias en materia de ventajas competitivas; también desarrolla una serie de propuestas para mejorar la competitividad a nivel nacional y regional (FEDEPRICAP, 1994). Con base en dicho estudio, recomienda a los gobiernos mejorar los servicios de apoyo a la competitividad, en particular para la pequeña y mediana empresa; modernizar el Estado; mejorar la calidad de la infraestructura básica; invertir en el recurso humano, y aplicar políticas de modernización agrícola y agroindustrial que promuevan las ventajas competitivas del sector agroalimentario.

Con respecto al desarrollo sostenible, el sector empresarial lo ve como una oportunidad para redefinir su estilo de desarrollo. Plantea que se debe aplicar el principio de sostenibilidad en cinco temas: crecimiento económico, desarrollo social, democracia y estado de derecho, ambiente y manejo de recursos naturales, y cultura.

Finalmente, en relación con los mecanismos de participación de la sociedad civil en el proceso de integración, apoyan la constitución del Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE), contemplado en el Protocolo

de Guatemala, y el Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA), contemplado en el Protocolo de Tegucigalpa. Los conciben como instancias independientes de consulta, la primera de naturaleza técnica y la otra de naturaleza más política, y subrayan su interés de participar activamente en ambas (FEDEPRICAP, 1994).

Propuestas de las organizaciones sindicales

El movimiento sindical ha tenido dificultades estructurales para intervenir como actor importante en las discusiones sobre estrategias de desarrollo e integración regional. Por un lado, “las políticas neoliberales tienen como objetivo implícito debilitar la capacidad de negociación de los representantes de los trabajadores para facilitar que estos carguen con el coste del ajuste económico. Por otro lado, las debilidades internas (división ideológica, fragmentación orgánica, tendencias corporativas, etc.) se suman para impedir que los trabajadores se encuentren representados en la discusión regional de políticas” (CENTRA, 1993: 71).

Sin embargo, desde 1990, las organizaciones sindicales iniciaron un esfuerzo de elaboración de propuestas de cara a la integración. Para ello, han presentado, en varias cumbres presidenciales, análisis y propuestas que han tenido un impacto mínimo, pero que han permitido que las organizaciones sindicales se doten de una visión y propuestas compartidas.

Para las organizaciones sindicales, a partir de la firma del Tratado de Integración Económica, en 1960, el principal tema “ha sido el crecimiento de la industria y el comercio y, por consiguiente, de los actores que operan en estos campos. Otros sectores, como la agricultura y la política social, han sido postergados y, por ende, también los trabajadores y las grandes mayorías tanto del campo como de la ciudad” (CENTRA, 1993: 93-94).

Señalan también, como algo negativo, la separación artificiosa entre los campos económico y social:

En el Protocolo al Tratado de Integración, firmado en Guatemala el 28 de octubre... no se alude a una política social y mucho menos se establece una vinculación orgánica entre esta y la política económica incluida en el esquema que permita, en los diversos estadios de la integración, una relación de efectos recíprocos entre lo social y lo económico, que es la clave de las sociedades democráticas, participativas y justas. Al parecer, lo concerniente al desarrollo social y a la distribución de los beneficios de la integración cae bajo la competencia del SICA, separando artificiosamente el campo económico del campo social (CENTRA, 1993: 71).

Con respecto a la integración económica, las organizaciones sindicales han explicitado elementos conceptuales básicos. Consideran, en primer lugar, que la integración es un instrumento de la opción por el desarrollo, pero no la sustituye, y que son las políticas nacionales las que determinarán los alcances y limitaciones del proceso de integración. La integración, para ellos, “debe permitir el tránsito de un modelo de crecimiento primario-exportador a un modelo con un eje industrial de crecimiento que se combine con la expansión de un polo agrícola” (CENTRA, 1993: 79) y que traduzca ese crecimiento económico en una mejoría de las condiciones de vida de la población. Los ejes sectoriales de la integración “deben ser una oferta agropecuaria que garantice la seguridad alimentaria y la competencia internacional de los productos de agroexportación y una reconversión industrial capaz de ofrecer una oferta productiva competitiva y diversificada” (CENTRA, 1993: 79).

En el marco anterior, las prioridades de la integración deben ser viabilizar las estrategias de industrialización locales, ser vehículo de la modernización tecnológica de la región y viabilizar la autosuficiencia alimentaria (CENTRA, 1993: 79). Para los sindicalistas, la integración es incompatible con las políticas de ajuste estructural y las estrategias neoliberales, y debe pasar por la solución al problema de la deuda externa y una redefinición del papel del Estado en el desarrollo. Las principales exigencias de las organizaciones sindicales para la integración económica presentadas ante las cumbres presidenciales entre 1991 y 1993 son:

- crear organismos tripartitos nacionales (sectores sindicales, empresariales y gobierno) para el desarrollo y la integración, pues se considera fundamental implementar un programa económico que garantice la reactivación productiva y en el que los beneficios y los costos se distribuyan equitativamente (CENTRA, 1993: 92);
- implementar el Consejo Económico y Social Centroamericano, de naturaleza tripartita;
- ratificar y respetar los convenios de la OIT sobre derechos sindicales;
- implementar medidas de defensa de la naturaleza, de los recursos naturales y el medio ambiente, y establecer un “código de conducta medioambiental” para las empresas transnacionales;
- llevar a cabo una reforma agraria integral (CENTRA, 1993: 92);

- proponer, contener y revertir, respecto del sistema financiero, la liberalización indiscriminada del mismo y “establecer y fortalecer una banca de desarrollo estatal y bancos de los trabajadores en manos de estos, con el afán de promover la participación laboral en la inversión productiva” (CENTRA, 1993: 92);
- frenar y revertir la “acelerada reducción arancelaria” (CENTRA, 1993: 92);
- impulsar una reforma tributaria progresiva y armonización fiscal en la región (CENTRA, 1993: 92);
- diseñar políticas de fomento del empleo e igualdad de oportunidades de acceso a él, así como políticas específicas de empleo para mujeres, minusválidos y trabajadores de mayor edad;
- establecer sistemas de cofinanciamiento con la iniciativa privada en proyectos productivos generadores de empleo;
- crear un “fondo de compensación regional” con participación sindical (CENTRA, 1992: 90-91);
- fomentar la participación de los trabajadores en el Instituto Centroamericano de Ciencia y Tecnología;
- desarrollar mecanismos de negociación colectiva a nivel centroamericano.

A pesar de que los puntos son varios, son muy pocos los que han encontrado eco en las instituciones oficiales de la integración. Con todo, podemos afirmar que el sindicalismo, más que propuestas detalladas, implícitamente ha centrado su apuesta en el “establecimiento de un mercado laboral centroamericano regulado, siguiendo la directrices de la OIT, es decir, con negociación colectiva y redes de protección frente al desempleo y a la salida del mercado de trabajo” (CENTRA, 1992: 93-94).

Propuestas de las organizaciones campesinas

El sector campesino es uno de los más importantes para el desarrollo de la integración regional. Desde 1991, la Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación del Desarrollo (ASOCODE) ha sido “la plataforma de intervención político-social del sector campesino centroamericano” (Arriola y Aguilar, 1995: 65). ASOCODE, en sus “Linea-

mientos estratégicos”, coloca como segundo objetivo la integración regional y su participación en ella. En el cuarto objetivo, añaden que “el proceso de integración regional, las transformaciones tecnológicas y de mercado, así como la búsqueda de alternativas productivas para el sector, demandan una consistente preparación de nuestro sector. De lo contrario, no podremos estar a la altura de los acontecimientos de la región” (ASOCODE, 1991: 4).

La primera conferencia regional campesina se celebró en Tegucigalpa, Honduras, en julio de 1991. A partir de allí, tanto los esfuerzos de organización como los de elaboración de propuestas se han mantenido. Las propuestas del sector campesino están fundamentadas por ellos mismos en una caracterización del sector campesino e indígena que podemos resumir en tres rasgos:

- a) La creciente minifundización y creciente escasez de recursos para la producción y problemas de calidad en estos.
- b) El problema de la demanda, especialmente la de alimentos básicos. En el corto plazo, la demanda de alimentos es muy estable. De ahí que cualquier incremento de producción anormal genera una sobreoferta y los efectos negativos en los precios y los ingresos al productor.
- c) El esquema antieconómico de comercialización, caracterizado en la mayoría de países por una inmensa intermediación y técnicas ineficientes de manejo de la producción, que afecta negativamente en los ingresos del productor y del consumidor.

De allí, parten las propuestas de ASOCODE:

- Establecer una estrategia productiva “que ataque tanto los problemas desde el punto de vista de reactivación e incremento de la capacidad de producción regional, lo que implica, sin duda alguna, retomar el problema de acceso a la tierra por parte de los sectores campesinos y la eliminación del ineficiente latifundio, principalmente ganadero; que se genere una demanda (nacional-regional) dinámica, estable y creciente, que permita la existencia de precios más estables y remunerativos al productor y adecuados al consumidor, lo que exige una política de redistribución del ingreso y promoción y desarrollo de la pequeña y mediana propiedad agraria; que se resuelvan los problemas relacionados con la comercialización; que se implementen estrategias de desarrollo y transferencia tecnológica de desarrollo de las capacidades de gestión económica de los productores campesinos, y que se promueva el desarrollo de la agroindustrialización de nuestra producción. Todo esto desde la pers-

pectiva de los intereses y necesidades de los sectores campesinos y del pueblo del istmo centroamericano en general” (ASOCODE, 1991: 7).

- Crear una política de diversificación de la producción compatible con una política de autosuficiencia alimentaria del sector campesino “que además busque una autosuficiencia alimentaria para la sociedad de la región en su conjunto” (ASOCODE, 1991: 7).
- Crear instrumentos propios y alternativos de comercialización, adecuación e industrialización de nuestra producción, tanto a nivel del istmo, como a nivel nacional (ASOCODE, 1991).
- Desarrollar los instrumentos legales e institucionales que permitan crear un esquema regional de comercialización de granos que establezca un libre mercado intrarregional y, a la vez, un esquema para la protección del mismo en relación con el mercado internacional (ASOCODE, 1991).
- Implementar un nuevo modelo de desarrollo económico. En este modelo alternativo, “debe impulsarse un verdadero proceso de transformación agraria que dé acceso, además de la tierra, al capital necesario para su desarrollo, así como a los principios indispensables para viabilizar las propuestas productivas” (Arriola y Aguilar, 1995: 67).
- Atender a los campesinos organizados cuando plantean varios mecanismos para la defensa de sus procesos productivos. Se sugieren dos ejes en la política de comercialización:
 - a) la creación de sistemas de almacenamiento de productos campesinos para la exportación y la regulación de las relaciones campesinos-intermediarios-exportadores, de forma que el excedente se mantenga, en su mayor parte, en poder de los campesinos;
 - b) en relación a la apertura externa, políticas bancarias y de crédito comunes en la región; mecanismos de protección *anti dumping* frente a terceros mercados; sistemas de aranceles únicos para herramientas, insumos, materias primas importadas; bandas de precios unificadas; fondos para la reconversión productiva de las explotaciones (Arriola y Aguilar, 1995: 68).

Propuestas de las organizaciones no gubernamentales (ONG)

Las ONG centroamericanas no han podido, hasta el momento, estructurar una propuesta en el terreno económico de la integración regional

(Monterrosa, 1997). Sin embargo, las ONG centroamericanas han venido recabando importante información sobre los planteamientos alternativos al ajuste estructural, aunque no existe una unificación de esos diagnósticos ni una socialización de sus resultados. La cooperación externa regional constituye otra de las preocupaciones sobre la que han trabajado. Con todo, en el terreno económico, al carecer de propuestas, las ONG no han tenido incidencia en el mismo.

Propuestas de las micro, medianas y pequeñas empresas

La pequeña empresa organizada se ha venido convirtiendo en un grupo propositivo y de presión regional. La Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa trata, por un lado, de elaborar una propuesta de desarrollo económico de la pequeña y mediana empresa y, por otro, de fortalecer la estrategia de incidencia política y social del sector (Monterrosa, 1997). Sus demandas giran en torno a dos ejes: “una política de reconversión industrial focalizada hacia la pequeña y mediana empresa, que le permita afrontar con éxito los procesos de apertura comercial y nuevas reglas de competencia... y una modificación de las políticas financieras, que permitan una mayor participación del sector en el crédito” (Monterrosa, 1997: 97).

En octubre de 1997, el Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI) lanzó su “Plataforma de acción”. En ella, “busca el reconocimiento de la microempresa como agente fundamental en el desarrollo de los países y genera condiciones para favorecer su integración en la economía centroamericana” (COCEMI, 1997:7). El objetivo central de la plataforma es el reconocimiento de su condición de ciudadanos con plenos “derechos económicos”. Para alcanzar dicho objetivo, establecen dos estrategias: una a nivel político y de decisiones institucionales y la otra a nivel de operaciones. Y las concretan en una plataforma de doce puntos, de los cuales señalamos los relacionados con la integración económica (COCEMI, 1997: 21-24):

- la introducción de criterios de equidad y competitividad en la prestación de servicios financieros para la microempresa;
- los mecanismos de mercado que alienten y entrenen a la microempresa en el desarrollo de procesos de especialización y complementariedad;
- el aliento de procesos de competitividad al interior el conjunto de entidades sin fines de lucro, privadas y públicas, que prestan servicios a las microempresas;

- la introducción de criterios de flexibilidad y adecuación en las normas referidas a la formalización, el financiamiento y la tributación;
- la constitución o fortalecimiento de instancias locales de fomento para el desarrollo económico local;
- la incorporación de los empresarios de la microempresas a espacios de discusión y decisión referidos a los temas del desarrollo empresarial.

Propuestas de las organizaciones comunales

El movimiento comunal no ha desarrollado propuestas económicas regionales, aunque sus reivindicaciones “se centran en la lucha por la vivienda y el acceso al crédito” (Arriola y Aguilar, 1995: 97).

Propuestas de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC)

La Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC) se constituyó en octubre de 1993, en Costa Rica, con el propósito de representar a los amplios sectores de la sociedad civil centroamericana vinculados a nuestras organizaciones en las diferentes instancias y foros del Sistema de Integración Centroamericana. En esa fecha, entregó la “Carta de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana a los Presidentes de la Región en ocasión de la Cumbre de Guatemala de Octubre de 1993” (Arriola y Aguilar, 1995: 199-202). Dicha carta subraya que, por primera vez, sectores tan diversos se reúnen para debatir y elaborar una propuesta ante el proceso de integración.

La ICIC constituye una inédita experiencia de coordinación entre organizaciones regionales de los distintos sectores de la sociedad civil centroamericana. Las organizaciones miembros de la ICIC “representan alrededor de 10 millones de mujeres y hombres en la población centroamericana y al 80% de los sectores sociales organizados de la sociedad civil centroamericana” (Arriola y Aguilar, 1995: 137). La ICIC señala, en su carta, como debilidad del proceso de integración actual y de la experiencia de los 60, el no haber logrado recoger las aspiraciones de la mayoría de la población, ni garantizado su beneficio. Aboga por un modelo de integración que incorpore —en su dinámica interna— a todas las fuerzas y actores económicos y sociales de la sociedad civil centroamericana. Finalmente argumenta que la “integración debe ser parte de un proyecto económico-social y político... que convierta a la región en una efectiva comunidad de intereses y propósitos, que potencie nuestra capacidad y contribuya a consolidar la paz en una de las regiones más dinámicas del mundo” (Arriola y Aguilar, 1995: 200).

Para la ICIC, en ese proyecto de integración, el Estado debe jugar un papel significativo y el mercado, antes que un organizador absoluto e invisible, debe ser un mecanismo que esté sujeto a una regulación adecuada. En ese marco, los objetivos económicos planteados por la ICIC pueden resumirse de la siguiente manera:

- democratizar la generación y distribución de la riqueza, haciendo que se considere de utilidad pública el fomento de iniciativas regionales hacia las micro, pequeñas y medianas empresas, y de servicios, cooperativas, otras formas autogestionarias de trabajadores, etc.;
- promover una propuesta de desarrollo sostenible;
- mantener economías capaces de desarrollarse sobre una relación externa de diversidad por tipo de productos y área geográfica, sin exclusión entre países, sectores de la economía y agentes económico-sociales;
- diversificar los objetivos de inserción externa, especialmente manteniendo una intensa política hacia la Unión Europea, sudeste asiático, Japón, América Latina;
- mantener una política centroamericana de apoyo al desarrollo productivo de los países; sostener medidas relativas a la deuda o al trato diferenciado en materia de aranceles; brindar apoyo regional a los agentes económicos con mayor impacto económico, productivo y social;
- dotar de competitividad al sector industrial regional mediante una apertura gradual y selectiva, así como instrumentos de fomento a la reconversión.

REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

Es evidente que la integración económica juega un papel vertebral en la integración centroamericana y es una necesidad para una adecuada inserción en la economía internacional. Por ello, es fundamental la participación de la sociedad civil en ella. La sociedad civil centroamericana, a partir especialmente de la presente década, ha venido organizando capacidades y buscando abrir mayores espacios y mecanismos para incidir en el proceso de integración económica. Como hemos visto, diferentes sectores organizados de la sociedad civil han venido construyendo su concepción y han empezado a aproximar propuestas desde sus intereses particulares y sus ópticas específicas. Sin embargo, su presencia y su impacto en los procesos de toma de decisiones de la integración regional son aún poco significativas.

Las causas de ello son múltiples y complejas, pero consideramos que hay algunas fundamentales:

- La influencia de la ideología y las políticas neoliberales han conducido a gobiernos y tecnócratas a impulsar una apertura indiscriminada.
- El hecho de que el esfuerzo de los gobiernos no ha sido, hasta ahora, un proceso de integración real de las economías de los países centroamericanos, sino más bien un esfuerzo de coordinación de políticas de apertura. La integración, así concebida, no pasa de ser un esfuerzo conjunto de cooperación entre los países para asegurar que las nuevas políticas que se impulsan se adopten de manera similar y simultánea. Para una integración de ese tipo, no se necesita contar con participación de la mayoría de sectores de la sociedad civil, pues ni se incluyen sus intereses ni se persigue su beneficio.
- La conducta oficial y el marco institucional del Sistema de Integración Centroamericana que, a nivel de discursos y planteamientos, habla cada vez más de la participación de la sociedad civil como un componente indispensable de la integración, pero que a la hora de abrir espacios concretos, como el Consejo Consultivo del SICA, resultan insuficientes e ineficientes desde la perspectiva de una real participación e incidencia ciudadana en el proceso. En el caso de la Secretaría de Integración Económica (SIECA), el Comité Consultivo ni siquiera funciona.
- Las propuestas de la sociedad civil tienen, en su mayoría, un nivel de generalidad bastante grande. Deben ganar concreción y sustentación técnica. Además, es necesario revisar los procesos mediante los cuales se construyen dichas propuestas de la sociedad civil, en el sentido de la participación de las bases de las organizaciones. Para que las propuestas se fortalezcan, deberán incorporar en su gestación diseño, aprobación y lanzamiento, una mayor participación.

Sigue siendo urgente que la sociedad civil se transforme en una fuerza propositiva. Necesita constituirse en un canal de expresión de los diferentes sectores sociales, promover mecanismos de concertación con los gobiernos y las instancias regionales, y asumir el rol de observador activo, exigiendo el cumplimiento de los compromisos contraídos. Para ello, nos atrevemos a hacer algunas recomendaciones:

1. Fortalecer la sociedad civil centroamericana. Esto implica, probablemente, que sus organizaciones pasen por procesos de reingeniería, cambios de enfoque, revitalización de sus vínculos y relaciones con las

comunidades y diferentes sectores de la sociedad, y adopción de nuevos métodos de planificación, evaluación y construcción de propuestas.

2. Generar una mayor comprensión sobre la relación que existe entre desarrollo humano sustentable, integración regional e inserción en la economía mundial, explicitando sus necesarias articulaciones internas.
3. Contribuir a una toma de conciencia nacional y regional en los diferentes sectores de la sociedad civil y en la opinión pública de todos los países sobre la necesidad de impulsar el proceso de integración centroamericana con el enfoque que han venido esbozando a través de sus organizaciones e instituciones y las bases en que tal necesidad se sustenta.
4. Promover los espacios de intercambio, coordinación y cooperación entre los diversos sectores ciudadanos de las sociedades centroamericanas. Esto pasa por mejorar los sistemas de comunicación y superar la dispersión que actualmente existe en el área entre organizaciones sociales, gremios e instituciones.
5. Retomar los planteamientos de la ALIDES como marco general de referencia.

En este sentido, se vuelve urgente concretar algunas de las propuestas hechas por los diferentes sectores ciudadanos. Por ejemplo, elaborar un programa de reconversión industrial y agropecuario; fortalecer el apoyo a la pequeña y mediana empresa, mediante la provisión de servicios indispensables para su funcionamiento; propiciar un sistema financiero en función del desarrollo; impulsar procesos productivos que estimulen la producción sin deteriorar el ambiente; evaluar la validez de la desgravación arancelaria como instrumento generador del bienestar de la sociedad, y reforzar la alternativa para la región de insertarse como bloque.

Lo anterior deberá combinarse con un genuino programa social-regional que tenga como propósito la erradicación de la pobreza, basado en criterios de solidaridad, corresponsabilidad y autogestión, apoyando las estructuras municipales y las organizaciones de participación comunitaria.

Se propone el establecimiento de un “marco de seguridad democrática” para la región, que garantice la consolidación de la democracia y el estado de derecho mediante la construcción, en Centroamérica, de una región de paz. Urgen acciones regionales orientadas hacia la mejora sustantiva de la administración de justicia y los mecanismos para la prevención y el control de la corrupción, al combate frontal contra la delincuencia, el crimen organizado y el narcotráfico.

Para terminar este trabajo, queremos dejar sentada nuestra convicción de que la sociedad civil centroamericana tiene el reto —y la potencialidad para enfrentarlo— de ampliar y fortalecer el papel propositivo que ha venido jugando en la última década y entrar al nuevo siglo configurándose como una fuerza que contribuya a redefinir el significado del desarrollo y el ejercicio del poder en el istmo: una fuerza que adquiera el poder y la capacidad para incidir en los procesos y sucesos que moldean la integración económica regional, una fuerza fundamental para la democracia y el desarrollo sustentable de Centroamérica.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, V. (1996) "El Salvador: la apertura comercial y la integración centroamericana." *Alternativas para el desarrollo No. 38*. San Salvador, FUNDE, julio.
- ANEP (1993) "Hacia una integración económica renovada". *Unidad empresarial*. San Salvador, marzo-abril.
- Arriola, J. y Aguilar, A. (1995) *El movimiento sindical ante la integración centroamericana*. San José: ORIT/Fundación Friedrich Ebert, junio.
- ASOCODE, "Lineamientos estratégicos de ASOCODE". Mimeo.
- ASOCODE (1991) "Estrategia productiva de los pequeños y medianos productores del istmo centroamericano". Mimeo, agosto.
- CADESCA-CEE (1990) "Elementos de propuesta para un programa regional de desarrollo campesino del istmo centroamericano". Documento preparatorio. Panamá, septiembre.
- CENTRA (1993) "Integración centroamericana: la posición sindical." *Cuadernos sindicales*. San Salvador, febrero.
- CENTRA (1995) "Integración centroamericana: bases para la creación de una carta social." *Cuadernos sindicales*. San Salvador, enero.
- CEPAL (1993) *Centroamérica: el camino de los noventa*. México, mayo.
- COCEMI (1997) "Plataforma de acción." Guatemala, octubre.
- COCENTRA Y CTCA (1994) "Declaración del Valle de Los Angeles." Honduras, mayo.
- Dada, H. (1995) "La globalización, un reto insoslayable" FLACSO, cuadernos de trabajo No. 7, San José, febrero 1995.
- De la Ossa, Á. (1994) "El sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial." *Temas centroamericanos No. 4*. San José, Fundación Friedrich Ebert.
- De la Ossa, Á. (1993) "La integración social: nuevas rutas hacia la discordia (compilación)." *Temas centroamericanos No. 11*. San José, Fundación Friedrich Ebert.
- Enríquez, A. (1996) "La integración financiera: un tema sustantivo para Centroamérica." *Alternativas para el desarrollo No. 38*. San Salvador, FUNDE, julio.

- Enríquez, A. (1997) "Integración centroamericana: desafío para la sociedad civil". *Alternativas para el desarrollo No. 46*. San Salvador, FUNDE, junio.
- Enríquez, A. (1997) *Sociedad Civil: análisis y debates. No. 3, vol. I*. México,
- Entrevista realizada a Celina de Monterrosa, Directora Ejecutiva de "Concertación de ONG centroamericanas", San Salvador, El Salvador, 23 de octubre de 1997.
- FEDEPRICAP (1994) "Carta del sector privado centroamericano a los mandatarios de la región". *Integración en Marcha, No. 13*. San José, FEDEPRICAP, octubre-noviembre.
- Guerra-Borges, A. (1996) *La integración centroamericana ante el reto de la globalización (antología)*. Managua, CRIES.
- González, M. (1995) "Centroamérica: la dimensión institucional de la integración económica." *Documentos de trabajo No. 35*. San Salvador, FUSADES.
- Menjívar, R. y Trejos, D. (1992) *La pobreza en América Central*. San José, FLACSO, junio.
- Ordóñez, J. y Gamboa, N. (1997) *Esquipulas, diez años después: ¿hacia dónde va Centroamérica?* San José, EDUCA/CSUCA, agosto.
- World Bank (1990) *Trade Liberalization and Economic Integration in Central America*. Washington.

Tabla de análisis estratégico
INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

PROBLEMAS/OBJETIVOS	BARRERAS	OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS
<p>La sociedad civil ha tenido poca presencia e impacto en los procesos de toma de decisiones de la integración regional.</p> <p>Las propuestas de la sociedad civil tienen, en su mayoría, un nivel de generalidad bastante grande. Deben ganar concreción y sustentación técnica.</p>	<p>Los altos niveles de pobreza.</p> <p>La dispersión que existe entre organizaciones sociales, gremios e instituciones.</p> <p>La exclusión de las mujeres, en la sociedad civil, en los espacios de dirección y toma de decisión, además de la ausencia de sus necesidades y prioridades en las agendas.</p> <p>Las estructuras municipales y organizaciones comunitarias, aún frágiles.</p> <p>La influencia de la ideología y las políticas neoliberales, es decir, que los paradigmas sobre los cuales se quiere</p>	<p>Una cierta recuperación económica gradual y un fortalecimiento del intercambio regional.</p> <p>Los procesos de «redemocratización» en la región.</p> <p>La emergencia de la sociedad civil como protagonista de la democracia y el desarrollo.</p> <p>La sociedad civil ha venido organizando capacidades y buscando abrir espacios para incidir en la integración económica.</p> <p>El fortalecimiento de la sociedad civil a nivel regional.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civiles Asumir el rol de observador activo, exigiendo el cumplimiento de los compromisos contraídos.</p> <p>Revitalizar los vínculos y relaciones con las comunidades y diferentes sectores de la sociedad.</p> <p>Generar una mayor comprensión sobre la relación entre desarrollo humano sustentable, integración regional e inserción en la economía mundial.</p> <p>Gobiernos nacionales Promover mecanismos de concertación con los gobiernos y las instancias regionales.</p>

	<p>montar la nueva integración centroamericana se enmarcan en la lógica neoliberal.</p> <p>El hecho de que, para los gobiernos, la integración representara un esfuerzo de coordinación de políticas de apertura, nada más.</p> <p>La conducta oficial y el marco institucional del Sistema de la Integración Centroamericana, que resultan insuficientes e ineficientes.</p> <p>No todas las organizaciones e instituciones de la sociedad civil tienen una perspectiva regional.</p>	<p>Las comunicaciones electrónicas como método de comunicación.</p> <p>Diferentes sectores organizados de la sociedad civil han hecho propuestas desde sus intereses particulares y sus ópticas específicas.</p>	<p>Crear espacios de intercambio, coordinación y cooperación entre los diversos sectores ciudadanos.</p> <p>Mejorar los sistemas de comunicación.</p> <p>Retomar los planteamientos de la ALIDES como marco general de referencia.</p> <p>Entidades regionales</p> <p>Promover una toma de conciencia regional en la opinión pública.</p> <p>Establecer un programa social regional que tenga como propósito la erradicación de la pobreza.</p> <p>Establecer un "marco de seguridad democrática" para la región.</p> <p>Implementar acciones regionales orientadas hacia la mejora de la administración de la justicia, el control de la corrupción, el crimen organizado y el narcotráfico.</p>
--	--	--	--

Nota: Esta tabla fue preparada por los editores, en base al capítulo.

CAPÍTULO 3

POBREZA Y EQUIDAD: UN ENFOQUE DESDE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Patrick Dumazert
Thelma Martínez Vega

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo invita a preocuparnos por lo que puede o debe hacer la sociedad civil respecto a la pobreza y la equidad, en el marco de la integración centroamericana. Exploramos, por un lado, en qué medida la integración económica, particularmente en el contexto centroamericano, puede reducir la dinámica de la pobreza y, por otro lado, qué posibilidades y qué espacios reales tiene la sociedad civil dentro de esta integración y, en particular, frente al tema de la pobreza y equidad.

Nuestra hipótesis central es que la sociedad civil puede desempeñar un rol activo en relación con la pobreza y la equidad en el marco de la integración centroamericana, solo si se entiende que:

- a) las políticas contra la pobreza deben enfocarse en la formación de habilidades y disposición de activos físicos (configuración de los derechos de propiedad, distribución de los activos, institucionalidad de los mercados, constitución de capital social y formación de capital humano) y no en una política social de modalidad asistencialista para mejorar los ajustes económicos (es decir, una política social marginal y posterior a la política económica);

- b) la sociedad civil es un nuevo actor social (“una tercera fuerza”) que moviliza fuerzas privadas para lograr fines públicos, en un contexto de reconocimiento mutuo, democracia participativa, búsqueda de consensos, y no solo un espacio entre el mercado y el Estado, ni como un objeto de manipulación;
- c) la integración regional se debe enfocar en el desarrollo del mercado local y en el desarrollo de la participación de la sociedad civil; esto, a través del abaratamiento de los costos y de la depresión de los derechos sociales, sería un arma de competencia en el mercado internacional.

A nuestro juicio, si se considera que el combate de la pobreza es fundamentalmente un asunto de políticas públicas de compensación social; si se visualiza a una sociedad civil compuesta de organizaciones dispersas cumpliendo una función principalmente de consulta ante gobiernos centrales y centralizadores; y, finalmente, si se concibe la integración regional antes que todo como integración comercial, entonces no habrá mucho espacio para que la sociedad civil pueda tener un rol activo sobre el tema de la pobreza desde las instancias de la integración.

POBREZA Y EQUIDAD

En los discursos de todos, tanto de los políticos de distintas ideologías como de los técnicos de distintos paradigmas, está continuamente presente la idea de que es necesario combatir la pobreza. Sin embargo, las relaciones existentes entre la pobreza, por un lado, y la equidad, por otro, no son un tema simple ni mucho menos carente de debates entre los economistas y los demás científicos sociales. Sin embargo, de estos análisis acerca de la definición y la medición de la pobreza dependen la concepción y la implementación de políticas para combatirla. Este es un primer tópico subyacente al tema que nos ocupa.

La experiencia centroamericana en los años 90 confirma la convicción de que el crecimiento económico, por sí solo, no basta para que se pueda vencer, y a veces ni siquiera atenuar, el problema de la pobreza. Parece existir cierto consenso en torno a que se requiere para ello la adopción de políticas específicas destinadas a resolverla. No solo lo dice la CEPAL, sino también lo dicen los organismos financieros. (La posición de los tecnócratas más liberales es también que hay que adoptar políticas, pero que los Estados no sirven para implementarlas, lo que es casi como negar su posibilidad.) El problema comienza cuando se trata de determinar qué tipos de políticas, porque ello depende de lo que se entiende por pobreza, cómo se mide el fenómeno y, por tanto, cuáles son sus causas. Comenzaremos, en-

tonces, por una breve reflexión sobre las causas, pues de allí se deriva la consideración de métodos alternativos de medición y, finalmente, de políticas.

Las causas de la pobreza radican en el tipo de desarrollo que ha caracterizado a los países de la región. El modelo de desarrollo se basa en estructuras económicas muy desiguales y con mercados muy imperfectos o, incluso, inexistentes, sobre las que se superpusieron actividades parcialmente modernas, determinadas en gran parte por la evolución de sus respectivos sectores externos que no generaron inclusión, ni siquiera empleo suficiente, y se aprovecharon de las bajas remuneraciones del trabajo provocadas por el disfuncionamiento del resto de la economía.

En los años 80, la situación empeoró, puesto que no solo se interrumpió el crecimiento económico, sino que los cinco países centroamericanos experimentaron un severo retroceso económico y social que acentuó el grado de pobreza más allá de lo que parecían capaces de soportar. A lo largo del último decenio, Centroamérica se presentó como el área del hemisferio que sufrió con mayor fuerza los efectos adversos de la crisis y la reestructuración de la economía internacional. No es fortuito el hecho de que, en el presente, los países centroamericanos se encuentren instrumentando programas de ajuste estructural que plantean superar el agotamiento de las pautas pasadas de desarrollo y reiniciar su reactivación económica sobre una nueva base de reinserción en la economía mundial. Esta situación ha traído a colación la idea de que la pobreza podría ser, al menos parcialmente, producto de la aplicación de dichos programas, lo que implicaría la necesidad de políticas temporales de compensación para paliar sus efectos negativos.

Entre tanto, la introducción de medidas sociales de urgencia parecían necesarias, pero insuficientes, mientras que los efectos de los cambios estructurales sobre situaciones estructurales que ya eran generadoras de pobreza parecían susceptibles de empeorarlas sin que la creación de fondos de inversión social fuera capaz de contrarrestar el fenómeno. En un contexto de importantes transformaciones económicas, políticas y sociales, acompañadas por continuas invocaciones para luchar contra la pobreza, Centroamérica sigue sin resolver la exclusión social de segmentos mayoritarios de la población. Frente a ello, la política social continúa predominantemente caracterizándose por una modalidad asistencial, a menudo clientelista, de los ajustes económicos. Abandonándose a ser una dimensión marginal y posterior a la política económica, la política social destaca el carácter incompleto del desarrollo en Centroamérica, al continuar esquivando el punto de lo que debería constituir su preocupación central: la concentración de la riqueza y el ingreso.

Llegados a este punto de la crítica, y habiendo reconocido que la simple combinación de mayor crecimiento económico, mayor focalización de servicios sociales básicos para los pobres y la generación de redes de solidaridad no parecían suficientes para enfrentar la complejidad del tema de la pobreza, habría que desarrollar nuevos enfoques para entenderla. Habría que admitir que la medición de la pobreza, basada tanto en la privación de necesidades sociales básicas o en la percepción de un ingreso determinado considerado como insuficiente para adquirir cierta cantidad de bienes, no abarcaba la totalidad del fenómeno y de sus causas. La razón principal de ello radica en que se refiere al consumo de bienes públicos o al gasto privado en bienes de consumo básico. Se han descuidado, así, los medios que permiten —o impiden— la generación de riqueza por parte de los agentes económicos.

En estudios recientes, se ha comenzado a reencontrar una verdad un tanto olvidada por la corriente dominante, es decir, que la pobreza se encuentra estrechamente asociada a la falta de acceso a los activos físicos, financieros y de capital humano. Si este acceso está restringido por la ausencia de mercados y por una distribución muy desigual de activos generadores de ingreso y de poder de decisión, que determinan la posición de los hogares en la distribución del ingreso, es necesario que las políticas encaminadas a la reducción de la pobreza procuren modificar las restricciones que limitan la acumulación de activos y el pleno uso de los mismos.

Estas restricciones pueden ser de distintas índole:

- a) el funcionamiento de los mercados, incluyendo el acceso a información, que determinan el uso de los activos y su remuneración;
- b) la racionalidad de los agentes económicos, por ejemplo, su mayor o menor aversión al riesgo, que depende de cuán cerca estén del nivel de actividad cercano a la sobrevivencia;
- c) los cambios en el entorno macroeconómico y la capacidad de regulación pública;
- d) la mayor o menor capacidad de los agentes de establecer contratos seguros y/o de movilizar recursos de poder para obtener tratos preferenciales en el ámbito administrativo y en los mercados oligopólicos.

Resumiendo, digamos que la pobreza se expresa a través de carencias materiales, pero también en la formación de habilidades y disposición de activos físicos, todos ellos necesarios para la generación de ingresos y para

participar en el desarrollo. Esta es la idea esencial: en lugar de preocuparnos por la manera de transferir los beneficios del crecimiento hacia la reducción de la pobreza, debemos comenzar a admitir que la reducción de las causas de la pobreza, como el acceso a oportunidades de generar ingreso, es el motor del crecimiento económico, posiblemente el único para que sea socialmente sostenible. A su vez, esto nos lleva a concepciones distintas de la economía política del combate a la pobreza, como, por ejemplo, la configuración de los derechos de propiedad de los activos; el acceso a nuevos activos y la redistribución de los existentes; la consolidación de la capacidad de intervención de las instituciones en los mercados de activos y de factores en la constitución de capital social, en general, y en la masiva formación de capital humano. También abren espacios nuevos para la participación de las distintas instancias de la sociedad en ese combate y, como lo enfatizaremos más adelante, en las perspectivas abiertas por la integración.

SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN

Antes de abordar el tema de las posibles participaciones de la sociedad civil en el campo abierto por la concepción de la pobreza desarrollada en la sección anterior, es preciso hacer un pequeño alto en el camino y precisar lo que entendemos por sociedad civil.

En primer lugar, quisiéramos reafirmar que la concepción dominante que considera las políticas económicas como meros “instrumentos” se ha encerrado en un *impasse* de la dicotomía entre lo público y lo privado. Entre los defensores y los detractores de la intervención del Estado, no vemos otra salida conceptual y práctica que introducir con fuerza un nuevo actor, una nueva forma de producir bienes públicos con energías privadas. Este es el rol que cabe para la sociedad civil, rompiendo con el peso enorme que el Estado ha desempeñado como protagonista fundamental de las transformaciones históricas, oscureciendo, incluso, la importancia y el interés de la reflexión misma sobre la sociedad civil.

Hay que reconocer que, hoy en día, se manejan diferentes posiciones reductoras sobre la sociedad civil, que pueden clasificarse como sigue:

- 1) la sociedad civil es el conjunto de los ciudadanos, como antítesis del gobierno;
- 2) la sociedad civil es la iniciativa privada y el mercado;
- 3) la sociedad civil son las ONG y los gremios con intereses corporativos.

En la tradición del enfoque de la política como un sistema, encontramos, sin embargo, concepciones contemporáneas de la sociedad civil. Estas concepciones permiten ir más allá de la articulación con la sociedad política, vía democracia representativa, y nos trasladan al ámbito de la democracia participativa, incorporando como ejes a los actores sociales.

Según Cohen, la sociedad civil es “el marco institucional de un moderno mundo de vida estabilizado por derechos básicos y que incluye en su ámbito las esferas de lo público y lo privado” (1981: 70). Los procesos de transformación social que se impulsan desde la sociedad civil se enmarcan en dos elementos nuevos: la diferenciación y la autolimitación. El primero significa que la sociedad mantiene su autonomía frente al Estado, mientras que la autolimitación se refiere a la movilización y el fortalecimiento de los movimientos sociales y políticos a un proyecto que no tienda a la toma del poder estatal, que sigue en manos de las élites partidarias (Cohen, 1981: 20).

Otro autor (Fuentes, 1989: 12) va en esta misma línea, al atribuir dos funciones a la sociedad civil. Por un lado, la sociedad civil frena la expansión del Estado, así como del mercado; por otro lado, la sociedad civil debe autolimitarse para frenar la expansión de los otros elementos del sistema social, sin sustituirlos; lo que supone la renuncia a pretender ocupar el lugar del Estado. Esta concepción de la sociedad civil como “tercera fuerza” y no como un residuo (el no mercado y el no Estado) está cobrando importancia en los últimos años.

Sin embargo, según otros autores (por ejemplo, Guerra, 1986: 25), esta reivindicación de la sociedad civil es, por así decirlo, muy ilusoria, especialmente en el contexto centroamericano, por estar plagadas las sociedades de la región de grandes desigualdades, desintegración social, étnica y espacial, donde las comunidades nacionales carecen, en gran medida, de valores comunes y de solidaridad entre grupos. Según este autor, aún en las condiciones actuales de apertura democrática, la construcción de una sociedad civil fuerte se presenta como una meta difícil de alcanzar en una etapa en la cual el Estado, debido a todas sus limitaciones, no puede jugar el papel integrador que tuvo en otras épocas, en otras sociedades.

Prueba de ello sería el desinterés creciente por la política, manifiesto en un abstencionismo creciente en las elecciones. Habría, entonces, un repliegue de la sociedad civil hacia los espacios locales y comunales, pero que tendría, como contraparte, una exclusión cada vez mayor de los lugares reales de toma de decisión, producto del funcionamiento del sistema político y de las grandes reformas económicas.

LA PROBLEMÁTICA DE LA PARTICIPACIÓN

Para nosotros, la situación es un tanto distinta, aunque todavía mucho queda por hacer. Este campo novedoso requiere, a la vez, de bastante dosis de utopía constructiva y de orientaciones concretas.

En materia de utopía, digamos que es patente la necesidad de un amplio movimiento que legitime el cuestionamiento abierto por parte de los ciudadanos de todos los procedimientos públicos, y cuya cultura debe ser forjada por las instituciones de la sociedad civil y en el seno de ellas.

Esta tesis debe ser precisada como sigue: este tipo de movimiento debe concretarse en instituciones con el grado de organización, integración, control y representatividad adecuadas para cumplir no solamente con las dos funciones ya tradicionales en el pensamiento político alternativo de a) fortalecer el contrapoder ciudadano a las instituciones políticas y b) aumentar el desempeño altruista en los márgenes del sistema de asuntos públicos, sino que debe, además, dada la crisis del Estado y de la sociedad política en la región, cumplir con nuevos roles, como son:

- a) promover una participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos, en la doble dimensión de lo público: implementar los mecanismos de regulación y control que requiere la economía de mercado para funcionar, y proveer los bienes y servicios públicos de forma eficiente y responsable;
- b) promover la reforma desde dentro de la sociedad política, incluyendo el sistema de los partidos, para extender y consolidar las condiciones de la participación democrática.

Está claro que no sabemos exactamente cómo funcionaría una organización social y política de esta naturaleza. Lo que sí sabemos es que el secreto de su funcionamiento está en el aprendizaje mismo de su construcción y en la conformación y el afianzamiento de mentalidades individuales deseosas de empujarla continuamente en el marco del pluralismo.

En concreto, la sociedad civil en Centroamérica no puede esperar que el Estado sea el agente de la consolidación de un nuevo equilibrio, ni que de la sociedad política tradicional surja el liderazgo requerido. Al contrario, le toca jugar ese papel que el Estado, limitado por sus contradicciones y por la tendencia a la autoconservación del liderazgo político, no puede jugar. El acercamiento entre los distintos estamentos sociales, necesario para el reconocimiento mutuo y el aprendizaje de la construcción de consensos, debe ser fomentado horizontalmente.

Existen, al menos, dos niveles de espacio donde es necesario intentar esta renovación de la política. Primero, a nivel local, donde la proximidad y la cohesión comunitaria permiten, en principio, la construcción de una administración de lo público más compartida, transparente y responsable; y segundo, a nivel regional, donde la construcción de un espacio político renovado permite la consolidación de una participación parcialmente liberada de las rigideces de la política nacional.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA, CRECIMIENTO Y POBREZA

En la introducción, planteábamos esta pregunta: ¿en qué medida la integración económica, particularmente en el contexto centroamericano, puede reducir la dinámica de la pobreza? Dado que ya hemos abordado el problema de la relación entre el crecimiento económico y la pobreza, nos enfocaremos ahora en las relaciones entre la integración económica y el crecimiento. En este tema eminentemente complejo y amplio, daremos solo algunas claves para ayudar a la comprensión de este fenómeno bastante ideologizado.

En primer lugar, hay que partir de una constatación: a diferencia de lo que sucedió en el pasado, cuando los procesos unilaterales o concertados para orientar las políticas comerciales en América Latina eran bastante lentos, en los años 90 se está caminando muy apresuradamente. Como dice Alfredo Guerra Borge, a quien citaremos a menudo en esta sección, "el fantasma de la integración recorre de nuevo América Latina" (Guerra, 1991: 55).

Pero esta premura no significa que exista un camino bien trazado en el cual confluyen las energías de los técnicos, los políticos y los empresarios, ni que en todos los países domine el mismo sentimiento acerca del devenir ideal. Más bien, esta premura esconde dos procesos radicalmente distintos que solo la ideología de la globalización puede pretender incluir bajo el mismo signo: la apertura comercial de cada país en el marco de los acuerdos multilaterales, por un lado, y la integración regional, por otro. Sin embargo, estos dos procesos son, en realidad, exactamente opuestos.

En medio de ambos, están las uniones aduaneras que presentan características de ambas y por eso mismo resultan contradictorias para la teoría económica. En realidad, si el objetivo fuese la simple liberalización del comercio exterior que, según la teoría clásica del comercio exterior, es la mejor manera de fomentar el crecimiento y la eficiencia en el uso de los recursos, bastaría con una política arancelaria no discriminatoria. La constitución de bloques arancelarios regionales no solo no cumple con esta lógica, sino que resulta exactamente contraria a ella. Es "irracional" y, sin

embargo, existe. De hecho, la teoría económica tradicional no tiene explicación de por qué los países aplican políticas proteccionistas individual o concertadamente.

La posición inicial del Banco Mundial para Centroamérica, según la cual la integración comercial no era la estrategia correcta por ser un freno en el camino hacia el único objetivo "deseable", como es la integración mundial, solo se explica porque se trata de una posición tecnocrática ajena a los intereses de las comunidades concernidas. Sin duda, esta posición está bautizada por el marco conceptual de la teoría clásica del libre comercio, pero no creemos que las teorías por sí solas tengan tanta fuerza como para imponerse. De hecho, existen enfoques teóricos alternativos que reconocen que la teoría no se aplica al intercambio entre países con niveles de desarrollo muy distintos, debido —en particular— a los obstáculos estructurales a las exportaciones de los países en desarrollo (lento crecimiento de la demanda de materia prima, desventajas competitivas de sus productos industriales). Es decir que, por lo menos, no hay un vínculo automático entre apertura y crecimiento.

Ahora bien, esto mismo se puede decir del intercambio entre países subdesarrollados, debido a las diferencias tan marcadas en el nivel de desarrollo entre ellos; lo que nos acerca directamente al caso de Centroamérica. Dentro de este marco, es posible que la unión aduanera entre dos o varios países pueda contribuir a la consolidación de una mejor estructura productiva en ambos, pero cabe recordar que este hecho económico no garantiza, por sí mismo, el desarrollo sostenible. Su orientación responde, en primera instancia, a los intereses de quienes pueden utilizar el Estado para imprimir un curso a la economía. La distribución de los beneficios de la misma, y por ende su impacto eventual en la reducción de la pobreza, dependerá siempre del sistema de relaciones sociales vigente.

Aun dentro de un sistema de relaciones sociales determinado, existen orientaciones que son más susceptibles que otras de modificar el esquema de distribución de la riqueza y otras que son más susceptibles de reforzarlo. Pero estas líneas programáticas son difícilmente orientables de manera consciente y consensuada sin las instituciones adecuadas. Esto nos lleva del terreno de las uniones aduaneras al terreno mucho más rico de la integración.

Como declara Enrique Iglesias, la integración es la nueva utopía latinoamericana. Sin embargo, aquí también encontramos sentidos distintos detrás de la misma palabra. El sentido de la declaración del Presidente del BID está claramente orientado hacia la integración "hemisférica", es decir, a diferencia del paradigma prevaleciente en los años 60 "cuando hubo una

clara preocupación por mantener alejada la asociación con EEUU hasta que América Latina hiciera su propio esfuerzo interno". Sin embargo, al ser interrogado sobre el tema de la relación con la pobreza y el crecimiento, el Presidente del BID da un mensaje distinto. En sustancia, son dos mensajes:

- a) las causas estructurales están ligadas al sistema político y social, y la integración con sociedades más abiertas contribuye a forzar sus resistencias: prueba de ello es que el estallido de Chiapas fue provocado por la apertura; por lo que no se puede modernizar primero la economía sin apertura política, pese a la disciplina partidaria institucional;
- b) los modelos liberales y el llamado "Consenso de Washington" ya están en revisión; hay otras modalidades de capitalismo: léase a Hiroshi Kitamura, donde el Japón contesta el modelo del capitalismo occidental e insiste en el papel del Estado.

Volviendo a Centroamérica, de lo que se carece es justamente de Estados modernos y eficientes, capaces de encuadrar y regular debidamente el mercado y el capitalismo. Es allí donde la integración cobra aún más importancia. Recordemos que lo que distingue la integración de las fases más simples de coordinación entre países es justamente que se dota de instituciones. También, es notable que, en el pasado, todas las experiencias de integración en América Latina se han logrado con el liderazgo determinado de los tecnócratas, es decir, que la burocracia racional ha tenido el verdadero dominio, no del Estado nacional en este caso, pero sí de los esbozos de construcción interestatal.

Dadas las enormes dificultades que encuentra la modernización del Estado en la región, es posible que la integración sea un camino para ir hacia ella, un camino en el cual las diversas instancias de la sociedad civil pueden encontrar un espacio de construcción la de sociedad que difícilmente encuentran en sus respectivos espacios nacionales (agregaremos, según la expresión consagrada, "salvo en Costa Rica").

Frente a estas perspectivas, nos parece que el "regionalismo abierto", el nuevo paradigma de la CEPAL, queda bastante atrás de las aspiraciones que despierta. En su publicación de 1995, sobre "los desafíos de profundizar y ampliar la integración", todo el esfuerzo de integración regional debe estar orientado hacia la "utilización de manera conjunta de los mercados, recursos e instituciones de la región para competir en el mercado internacional y aumentar las exportaciones destinadas a terceros países" (CEPAL, 1995: 62). No se trata de negar la importancia de reducir el desequilibrio comercial de la región en su conjunto hacia el resto del mundo; equilibrio

que, dicho sea de paso, ha empeorado en los años noventa en lugar de mejorar, aunque la importancia de este hecho se ha minimizado por el recrudescimiento de la corriente de capital hacia la región. Muy poco de este capital, no obstante, ha ido hacia la creación de empleos de calidad, mientras que los mercados locales, esencialmente constituidos por la demanda reprimida de los sectores pobres, siguen esperando su reactivación.

A su vez, la mayoría del incremento de exportaciones de los años recientes debe todavía poco a los esfuerzos de integración regional, a no ser que entendamos por ella esta suerte de pacto social invertido que consiste en mantener deprimidos los derechos sociales para atraer las maquilas en esta competencia “hacia abajo”. Para ello, hace falta que las instituciones de la integración se orienten más decididamente hacia la consolidación institucional de los mercados locales, lo que constituye ciertamente una meta para la participación de la sociedad civil.

ESPACIOS DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA INTEGRACIÓN FRENTE AL TEMA DE LA POBREZA Y EQUIDAD

La evaluación que hace, por ejemplo, Alan Fajardo acerca de las dificultades de la sociedad civil —concretamente de la ICIC— para incidir plenamente en el ámbito de la integración regional es bastante impactante. Escribe que “la percepción en los medios de la sociedad civil organizada regionalmente es que los gobiernos de Centroamérica —con diferencias de matices— han logrado manipular a la sociedad civil siendo este supuesto diálogo, un atractivo para la comunidad internacional, de que hay participación para captar más recursos económicos” (1995: 5).

Pero no le seguimos cuando dice que “del diálogo de la sociedad civil con los gobiernos deberían brotar políticas económicas superadoras del neoliberalismo” (Fajardo, 1995: 19), pues las élites políticas de la región han mostrado una enorme capacidad de mantenerse en los gobiernos mediante un mercadeo político en el cual las demandas, construidas o difusas, pero sin duda masivas, de las sociedades de la región han tenido poco precio.

De lo que se trata es de convertirse o de fortalecerse como actores económicos con peso en la sociedad. Para ello, se necesita el mercado regional, pues las instituciones regionales son un instrumento, tal como lo pueden ser para los empresarios, que también desconfían mucho de sus políticos. Pueden ser un instrumento de conquista de la solidez económica necesaria para constituirse en un tejido económico que requiere de muchas instituciones y de mucho encuadramiento para desarrollarse.

Pese a las limitaciones internas, regionales y externas que existen en este camino, estas son algunas de las pistas por las cuales hay que trabajar para construir una institucionalidad regional al servicio de todos los sectores de la sociedad:

- la construcción de institucionalidad local, articulada regionalmente, para el fomento del comercio intrarregional;
- la construcción de espacios de consensos y consultas entre sectores sociales;
- la incidencia en espacios internacionales (negociación de deuda, foros de donantes y otros);
- las cláusulas sociales;
- la concertación de las políticas macroeconómicas y las regulaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (1995) "Evolución de la integración centroamericana en 1992". México.
- CEPAL (1991) "Bases y propuestas para la reestructuración del sistema centroamericano de integración". México, agosto.
- Cohen Orantes, I. (1981) "El concepto de integración". *Revista de la CEPAL No. 15*.
- Fajardo, A. (1995-96) "Dónde está la sociedad civil". *Revista Tierra Nuestra No. 173*. Diciembre-enero.
- Fuentes, J. A. (1989) "Desafíos de la integración". FLACSO, San José.
- Guerra Borges, A. (1991) "La integración de América Latina y el Caribe: la práctica de la teoría". UNAM, México.
- Guerra Borges, A. (1995) "El regionalismo abierto en América Central: el desafío de profundizar y ampliar la integración". CRIES.
- Guerra Borges, A. (1986) "Hechos, experiencias y opciones de la integración económica". México.
- Hiroshi, K. (1979) "La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas". Wionwzck, M. *Integración de América Latina y perspectivas*. Fondo de Cultura Económica, México.

Tabla de análisis estratégico
POBREZA Y EQUIDAD

PROBLEMAS/OBJETIVOS	BARRERAS	OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS
<p>Existe una visión de la pobreza que se expresa a través de carencias materiales, en lugar de la formación de habilidades y disposición de activos físicos.</p>	<p>Se carece de Estados modernos y eficientes capaces de encuadrar y regular debidamente el mercado y el capitalismo.</p> <p>Los gobiernos son centralizadores.</p>	<p>Las condiciones actuales de apertura democrática en la región.</p> <p>La experiencia centroamericana en los años 90 confirma la convicción de que el crecimiento económico, por sí solo, no basta para que se pueda vencer el problema de la pobreza. Parece existir cierto consenso en torno a que se requiere para ello la adopción de políticas específicas destinadas a resolverla. No solo lo dice la CEPAL, sino también lo dicen los organismos financieros.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil</p> <p>Promover la reforma desde dentro de la sociedad política, incluyendo el sistema de los partidos, para extender y consolidar las condiciones de la participación democrática.</p>
<p>Se ve el combate a la pobreza, fundamentalmente, como un asunto de políticas públicas de compensación social.</p>	<p>El tipo de desarrollo que ha caracterizado a los países de la región, es decir, un modelo de desarrollo que se basa en estructuras económicas muy desiguales y con mercados muy imperfectos o, incluso, inexistentes.</p>		<p>Promover una participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos en la doble dimensión de lo público: implementar los mecanismos de regulación y control que requiere la economía de mercado para funcionar y proveer los bienes y servicios públicos de forma eficiente y responsable.</p>
<p>Falta una estrategia para combatir la pobreza, que se base en transferir los beneficios del crecimiento hacia su reducción.</p>	<p>El hecho de que en el presente los países centroamericanos se encuentren instrumentando programas de ajuste estructural</p>		
<p>La política social está predominantemente caracterizada</p>			

<p>por una modalidad asistencial, a menudo clientelista, de los ajustes económicos.</p> <p>Existe una visión de la integración regional, antes que todo, como integración comercial.</p> <p>La crisis del Estado y la sociedad política en la región.</p>	<p>ral que se plantean superar el agotamiento de las pautas pasadas de desarrollo y reiniciar su reactivación económica sobre una nueva base de reinserción en la economía mundial. Esta situación ha traído a colación la idea de que la pobreza podría ser, al menos parcialmente, producto de la aplicación de dichos programas, lo que implicaría la necesidad de políticas temporales de compensación para paliar sus efectos negativos.</p> <p>La dificultad que tiene la sociedad civil para incidir plenamente en el ámbito de la integración regional.</p> <p>Las sociedades de la región están plagadas con grandes desigualdades y desintegración social, étnica y espacial.</p>	<p>les básicos para los pobres y la generación de redes de solidaridad no parecían suficientes para enfrentar la complejidad del tema de la pobreza.</p> <p>En estudios recientes, se ha comenzado a reencontrar una verdad un tanto olvidada por la corriente dominante, es decir, que la pobreza se encuentra estrechamente asociada a la falta de acceso a los activos físicos, financieros y de capital humano.</p> <p>Se está reconociendo que no hay un vínculo automático entre apertura y crecimiento. Existen enfoques teóricos alternativos que reconocen que la teoría no se aplica al intercambio entre países con niveles de desarrollo muy distintos, debido, en particular, a los obstáculos estructurales y a las</p>	<p>Fomentar el acercamiento entre los distintos estamentos sociales, lo que es necesario para el reconocimiento mutuo y el aprendizaje de la construcción de consensos.</p> <p>Incidir en espacios internacionales (negociación de deuda, foros de donantes y otros).</p> <p>Gobiernos nacionales</p> <p>Participar en la consolidación institucional de los mercados locales.</p> <p>Abrir espacios nuevos para la participación de las distintas instancias de la sociedad civil.</p> <p>Facilitar acceso a oportunidades de generar ingreso.</p>
---	---	---	--

	<p>El Estado, debido a todas sus limitaciones, no puede jugar el papel integrador que tuvo en otras épocas y en otras sociedades.</p> <p>Existe un repliegue de la sociedad civil hacia los espacios locales y comunales, pero que tendría, como contraparte, una exclusión creciente de los lugares reales de toma de decisión.</p> <p>Las elites políticas de la región han mostrado una enorme capacidad de mantenerse en los gobiernos mediante un mercado político en el cual las demandas de las sociedades de la región han tenido poco pre-</p>	<p>exportaciones de los países en desarrollo (lento crecimiento de la demanda de materia primas, desventajas competitivas de sus productos industriales).</p> <p>Los modelos liberales y el llamado "Consenso de Washington" ya están en revisión. Hay otras modalidades de capitalismo, donde el Japón contesta el modelo del capitalismo occidental e insiste en el papel del Estado.</p>	<p>Facilitar la construcción de la institucionalidad local, articulada regionalmente para el fomento del comercio intrarregional.</p> <p>Entidades regionales</p> <p>Implementar medidas para que las instituciones de la integración se orienten más.</p> <p>Procurar la negociación de cláusulas sociales.</p> <p>Posibilitar la concertación de las políticas macroeconómicas y las regulaciones.</p> <p>Construir espacios de consensos y consultas entre sectores sociales (nacional y regional).</p>
--	---	---	---

Nota: Esta tabla fue preparada por los editores, en base al capítulo.

CAPÍTULO 4

LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

Celina de Monterrosa

INTRODUCCIÓN

El presente documento persigue hacer un análisis sobre el papel que la sociedad civil ha jugado en la integración regional, los espacios reales de participación con que se cuenta y algunas perspectivas para esta, en el marco del proceso. El trabajo parte de la premisa de que el proceso de integración es una necesidad imperante para los centroamericanos, pues constituye la estrategia de conjunto frente a los retos que nos imponen las nuevas tendencias mundiales. Además, la integración regional es la forma idónea de entrar a las corrientes del comercio mundial, ya que no quieren tratar con economías pequeñas como las de los países centroamericanos por separado.

En el Protocolo de Tegucigalpa, se determinó constituir el Comité Consultivo, el cual estaría integrado por sectores empresariales, laborales, académicos y otras fuerzas representativas de los sectores económicos, sociales y culturales comprometidos con el esfuerzo de integración. El Comité, ahora llamado Consejo Consultivo del SICA (CC-SICA), fue integrado en 1996 y actualmente cuenta con 23 organizaciones regionales. La visión bajo la cual se constituyó fue lograr la presencia activa de los diferentes sectores de la sociedad civil. A pesar de ello, su participación por medio del Consejo sigue siendo irrelevante. Esta afirmación pareciera extrema, pero existen pocos elementos que conduzcan a lo contrario.

Algunos de los orígenes de la falta de protagonismo de la sociedad civil en el proceso integracionista podrían encontrarse, entre otros, en los siguientes aspectos:

- la poca credibilidad que los sectores sociales tienen de este proceso por los antecedentes de exclusión que la misma sociedad civil ha tenido; esto está expresado en la poca importancia que algunos sectores de la sociedad civil otorgan al proceso integracionista;
- la escasa atención que le conceden algunos gobiernos del istmo a la participación de la sociedad civil, colocándola como sujeto pasivo y receptor de medidas y consecuencias que emanan de los acuerdos regionales;
- el desconocimiento de un proyecto integracionista, expresado en una variedad de acciones carentes de coordinación entre sí, la mayor parte en reuniones cumbres de presidentes y de ministros, según sea la temática de los acuerdos que serán suscritos;
- las expresiones orgánicas regionales de la sociedad civil, que no han contado con la capacidad de análisis e interpretación de los procesos integracionistas, por lo que no han podido actuar con iniciativa y propuesta.

EL CONTEXTO DEL PROCESO INTEGRACIONISTA

Es de conocimiento general que Esquipulas II fue un punto de inflexión que condujo al relanzamiento de un proceso integracionista en Centroamérica. Mientras que él tenía como interés fundamental resoluciones de carácter político, en el contexto actual la preocupación es cómo se va a “insertar” la región en el proceso de globalización económica¹. Por esta razón, aunque en el ámbito declaratorio se mencionan muchas facetas del proceso integrador, es obvio que el componente fundamental es el económico. Tan así es, que algunos autores como Álvaro De la Ossa consideran que “existe un error de base en el enfoque oficial”. El error radica en el hecho de que la solución de los problemas económicos es la base de la solución de todos los problemas y que, en el caso de los de orden social, su resolución es una consecuencia automática de la solución a los problemas económicos (De la Ossa, 1993).

Por estas razones, aunque en el ámbito declaratorio este nuevo lanzamiento del proceso integrador ha sido muy elocuente, no debemos obviar que el nivel de ejecución, hasta la fecha, ha dejado mucho que desear. De

1. Insertarse, para algunos autores, es un término poco apropiado para definir el papel de Centroamérica en la economía mundial.

más de 2000 acuerdos suscritos, solamente se ha ejecutado el 5% o menos de estos (Salazar), además de que la región solo se ha proyectado como unidad en siete ocasiones. Existe, pues, una fuerte discrepancia entre lo declarado y lo actuado. Sin embargo, a pesar de las deficiencias señaladas, el proceso de integración ha sido relanzado y se encuentra aparentemente en marcha. Por esta razón, es necesario analizar qué papel jugará la sociedad civil en ese nuevo contexto de integración regional, especialmente después de las últimas cumbres presidenciales.

LA INSTITUCIONALIDAD DEL SICA Y SUS PRINCIPALES DIFICULTADES

La nueva institucionalidad del SICA, aprobada en el Protocolo de Tegucigalpa y reforzada por tratados posteriores, es una compleja red integrada por cuatro subsistemas y una veintena de organizaciones regionales. Algunas de las principales instancias, como la reunión de presidentes y el consejo de ministros, tienen una jerarquía de decisión claramente establecida. Otros, como el PARLACEN y el Consejo Consultivo del SICA (cada uno con su naturaleza propia), tienen funciones muy pobres y prácticamente ningún poder resolutorio (es decir, de obligatorio cumplimiento). Esto evidencia el desequilibrio en los niveles de importancia y, al mismo tiempo, su respectiva correspondencia en términos de participación y aporte. De este modo, la constitución del CC-SICA constituye la única vía y oportunidad formal para la participación de la sociedad civil.

No es difícil adivinar que, por el mismo concepto que dio origen al relanzamiento del proceso integrador, el tema con mayor importancia sea el económico y como "producto de" o de manera colateral sean considerados los temas sociales. En ese marco, tampoco es difícil adivinar el nivel de importancia que se le concedería a la sociedad civil, representada en el CC-SICA. Sin duda alguna, este modelo ha tenido en la práctica sus tropiezos, pues la solución a los problemas sociales de la región, por la vía de la integración económica, nunca llega. Por otra parte, la burocracia y la falta de niveles funcionales claramente establecidos (por debajo de los niveles máximos: presidentes y ministros) han hecho que el sistema prácticamente no funcione.

Lo complicado del sistema, la falta de definiciones, el conflicto de intereses de los países al momento de arribar a temas específicos y la falta de capacidad ejecutiva han llevado al SICA a un proceso de revisión institucional a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CEPAL². Estos

2. Este trabajo fue escrito a finales de 1997.

problemas también han motivado una serie de recomendaciones emitidas por los presidentes en el marco de la XIX cumbre, celebrada en Panamá el 12 de julio de 1997. Una de las resoluciones de la evaluación ha sido centralizar el trabajo del sistema en una sola instancia. Igualmente, se han planteado sugerencias para el PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia. Aparecen, también, en el mencionado documento, propuestas marginales para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil. Pero las propuestas reflejan la falta de conocimiento del tema por parte de sus autores y, además, la falta de participación de las instancias de la sociedad civil en este proceso evaluativo.

LOS PRINCIPALES SECTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y SU ROL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

El concepto de “sociedad civil” ha sido utilizado de manera muy amplia para definir todo lo que no es Estado y, por tanto, comprende toda la masa poblacional que conforma un país o región. Este término ha sido considerado por algunos autores como “una ficción o un artificio metodológico”, ya que lo que existen son sociedades civiles nacionales, que no forman, por agregación, una totalidad.

Teniendo como trasfondo lo anterior, podría afirmarse que la sociedad civil no organizada solamente ha sido un destinatario del proceso integrador y que, por su misma naturaleza, no ha jugado un papel activo. En cambio, existen sectores de la sociedad civil que se organizan con un fin común, tanto en el ámbito regional como nacional, en gremios, cooperativas, organizaciones de empresarios, mujeres, ONG, y que desarrollan, sobre esa base, acciones en la búsqueda de alternativas a sus problemas. En muy pocos casos, adicionan a sus agendas internas temas vinculados directamente con el proceso de integración. En el caso de la región centroamericana y de la participación en el Consejo Consultivo, estos sectores constituyen la sociedad civil formalmente organizada.

En la región, existe una variedad de organizaciones gremiales, culturales, sectoriales, académicas, de productores, etc., algunas de las cuales se han aglutinado en dos grandes foros: el Comité Centroamericano de Integración Intersectorial (CACI) y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC). El CACI y la ICIC actúan en el CC-SICA en representación de los 30 millones de centroamericanos. Para ofrecer un mejor contexto de estas dos instancias gremiales, se menciona a continuación una breve reseña de ambas.

Contexto del surgimiento de la ICIC y el CACI

Desde junio de 1990, algunas organizaciones empezaron a presentar sus puntos de vista frente a las instancias gubernamentales. La Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP) fue quien, al parecer, inició esos esfuerzos junto con la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT). Luego, se sumaron la Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica y Panamá (AUPRICA), el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) y la Confederación de Cooperativas de Centroamérica y el Caribe (CCC-CA). Sin embargo, no es sino hasta junio de 1992 que se constituye el Consejo Centroamericano de Coordinación Intersectorial (CACI), con el fin de constituir un foro para debatir asuntos de carácter regional y tratar de influir en el proceso de integración. Este primer esfuerzo de aglutinar a la sociedad civil organizada en el ámbito regional, obviamente, no aglutinó a todos los sectores ni llenó las expectativas de otros.

Por otro lado, la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC) surge del encuentro intersectorial sobre "Alternativas de la Integración Centroamericana y Canales de Participación desde la Sociedad Civil", en 1994. Participaron ocho redes regionales de pequeños campesinos, sindicatos, cooperativas, ONG, sectores comunales y pequeños productores de café. El motivo planteado para la conformación de esta red fue el de representar a amplios sectores de la sociedad civil, vinculados a esas organizaciones, en las diferentes instancias y foros del sistema de integración.

Es importante señalar que la ICIC y el CACI aparecen como respuesta a los cambios políticos de la región, marcados por procesos de pacificación y democratización, procesos que hoy se ven amenazados por la pobreza, las escasas posibilidades de participación ciudadana, la debilidad de los Estados para garantizar un funcionamiento democrático y la reiterada violación a los derechos humanos. Surgen, además, en un momento de creciente ingobernabilidad y de falta de seguridad ciudadana, donde los partidos políticos no han logrado representar satisfactoriamente las aspiraciones legítimas de la población. También surgen por propia iniciativa en tiempos anteriores a la conformación del CC-SICA. La ICIC y el CACI han jugado algún papel en la apertura de diálogos entre organizaciones civiles del área y los gobiernos de la región. Sin embargo, ambas organizaciones se han ido desarrollando en el marco regional con ciertas dificultades que les han limitado su crecimiento y consolidación.

EL ESPACIO DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL

La Constitución del Consejo Consultivo

El Comité Consultivo fue constituido en noviembre de 1996, pero surge como producto de un proceso iniciado en 1994, en el cual trabajó una comisión integrada por ambos foros de la sociedad civil. Actualmente, el CC-SICA está integrado por 23 organizaciones³ que tienen diferentes niveles de participación en el mismo. Sus funciones son:

- asesorar a la Secretaría General del SICA (CG-SICA) sobre la política de organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo;
- asesorar a la SG-SICA sobre la política de organización regional y el proceso de integración centroamericana;
- formular recomendaciones y proponer iniciativas a las instancias correspondientes sobre el proceso de integración centroamericana, a fin de promoverlo, impulsarlo y contribuir a resolver y prevenir los conflictos que puedan afectar dicho proceso;

3. Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación del Desarrollo (ASOCODE); Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica y Panamá (AUPRICA); Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA); Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, (CMPI); Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI); Coordinadora Centroamericana de Trabajadores (COCENTRA); Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA); Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa (CONCAPE); Consejo Centroamericano de Trabajadores de la Educación y la Cultura (CONCATEC); Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo (CCOD); Confederación de Trabajadores de Centroamérica (CTCA); Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO); Federación Centroamericana de Transportes (FECATRANS); Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP); Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México, Centroamérica y del Caribe (UPROCAFE); Consejo Indígena de Centroamérica (CICA); Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana; Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA); Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA); Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica (FECAEXCA); Consejo Interamericano de Solidarismo (CIS); Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT); Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA).

- mantener un contacto permanente con la SG-SICA y con los diversos órganos del sistema para generar iniciativas, formular recomendaciones y dar seguimiento a las actividades del sistema;
- estudiar la realidad centroamericana y su entorno internacional y, con ese fin, intercambiar conocimientos y experiencias con órganos similares de otras regiones;
- propiciar la conciliación de intereses entre los diferentes sectores de Centroamérica para afianzar la democratización y la integración real de la región;
- comunicar y divulgar, entre las instituciones miembros y sus representaciones nacionales, los propósitos y objetivos del SICA, los avances del proceso de integración y la contribución del Consejo Consultivo;
- fomentar la realización de conferencias, seminarios y talleres que refuercen el encuentro y la comprensión mutua de la sociedad civil;
- comunicarse y consultarse constantemente con todas las bases sociales y mantener sistemas de información sobre las organizaciones de la sociedad civil.

Pareciera muy extrema, en el análisis, la afirmación hecha al principio, en el sentido de que el papel asignado al Consejo Consultivo del SICA es irrelevante; pero también, como se dijo, existen pocas evidencias (si es que existen) que conduzcan a una conclusión en dirección contraria. Sin embargo, esa instancia es el “espacio institucional” natural que tiene la sociedad civil dentro de la institucionalidad del SICA⁴.

A pesar de que sus funciones son amplias y variadas, el CC-SICA ha adolecido de una serie de dificultades para realizar su trabajo. Primero se destaca una falta de voluntad de los gobiernos centroamericanos para oír los planteamientos de la sociedad civil; lo que ha impedido que este espacio se convierta en un ente real y no solamente formal. El segundo problema del Consejo es el papel “asesor” que se le otorga: se pretende que asesore una instancia que no tiene carácter resolutorio, sino, más bien, juega un papel administrativo-ejecutivo. La intención de crear el Consejo Consultivo pudo ser buena, pero la voluntad política no llegó tan lejos como para

4. Se dice natural porque existen otros “espacios” dados a instituciones u organizaciones de la sociedad civil, como el caso del Consejo Superior Universitario Centroamericano, que también es catalogado como “órgano funcional”.

homologarlo con la experiencia europea del Comité Económico-Social⁵.

En general, sin pretender hacer un análisis pesimista, el espacio otorgado a la sociedad civil en la institucionalidad regional es aún poco significativo —pero es un espacio al fin—. En los posteriores párrafos, se destinará algún espacio para analizar cuál ha sido el papel de la sociedad civil, qué estrategias han diseñado, qué acciones han efectuado para usar eficaz y eficientemente ese pequeño espacio o para abrir nuevos espacios de participación institucional.

Lo más importante que las instancias miembros del Consejo Consultivo han logrado (hasta ahora por separado) es influir en iniciativas gubernamentales regionales, desde su perspectiva gremial, ya sea en conjunto como ICIC o CACI, o por medio de alguna de las organizaciones miembros que han levantado temáticas de su interés y han desarrollado una fuerte labor de incidencia en torno a estas. Se pueden citar, como ejemplos, la influencia en el texto final de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) y la propuesta para un tratado educativo y cultural en la región.

Sin embargo, esta fortaleza contrasta con la debilidad, que han tenido las instancias civiles regionales, de no poder influir en la ejecución de los tratados y políticas aprobadas en las diferentes cumbres. Más bien, el espacio abierto en el “*lobby* regional” aparentemente no ha sido aprovechado por las expresiones de la sociedad civil en el ámbito local. También es necesario señalar que la sociedad civil, en muchas ocasiones, no ha tenido la suficiente capacidad técnica ni la suficiente capacidad de respuesta; es decir, muchas veces, al esperar un dictamen técnico, se retrasa una decisión política y, cuando se emite criterio, ya esto ha sido superado por alguna resolución presidencial o del consejo de ministros. Por supuesto que esta afirmación no es pretexto para ignorar el alto nivel de retórica que han tenido los acuerdos presidenciales en vista de la poca o nula ejecución en la práctica.

Algo que no puede pasar inadvertido, en el análisis de los esfuerzos de la sociedad civil organizada, es el papel que han jugado las redes de ONG, cooperativas, universidades, etc. en la promoción de una cultura de intercambio, diálogo y concertación entre los centroamericanos organizados. Sin

5. El Comité Económico-Social de la CE forma parte del proceso de toma de decisiones y está integrado por 189 miembros (58 empresarios, 67 trabajadores y 64 personas de intereses varios), quienes trabajan en comisiones para elaborar propuestas sobre transporte, agricultura, etc.

embargo, es obvio que la principal debilidad en el proceso es la aparente indiferencia de las grandes masas de ciudadanos no organizados de la región.

LA SOCIEDAD CIVIL: ¿UN ENTE DINAMIZADOR DEL PROCESO?

Como se dejó sentado en párrafos anteriores, no existen actualmente muchas posibilidades de que la sociedad civil pueda aportar, desde el Consejo Consultivo, al proceso de integración centroamericana. Entonces, si partimos de que es importante el rol que esta puede y debe jugar, cabe preguntarse cómo puede la sociedad civil convertirse en un ente dinamizador y propositivo. Por la naturaleza y los intereses del proceso integracionista⁶, no puede esperar que la busquen para asignarle espacios, sino más bien debe buscarlos y aprovechar al máximo los mínimos que tiene.

Los esfuerzos de la sociedad civil organizada (en función de lograr una mayor incidencia en el proceso) podrían encaminarse en tres direcciones: lograr mayores espacios de participación en las decisiones; involucrar aceleradamente a otros sectores de la sociedad civil, incluyendo las grandes masas no organizadas, y lograr una mayor capacidad propositiva y ejecutiva en las diferentes facetas del proceso integracionista.

En primer lugar, sobre mayores espacios en la toma de decisiones, los esfuerzos deben partir del presupuesto enunciado al inicio: este nuevo lanzamiento del proceso integracionista se debe a factores externos e internos y, por lo tanto, el trabajo de convencimiento o presión debe dirigirse a esos actores internos y externos que intervienen en el proceso. Por ejemplo, el trabajo de *lobby* en los organismos multilaterales que financian el proceso es de capital importancia para lograr una mayor presencia de la sociedad civil en los órganos de decisión.

No obstante, es importante mencionar que este trabajo no debe seguir realizándose de manera dispersa, como hasta la fecha. Más bien, todas las gestiones y negociaciones deben hacerse en bloque, como un conjunto cohesionado de los diferentes sectores y actores. En esta área, sería importante lograr un rol más protagónico del Consejo Consultivo, no solo en las acciones "de hecho", sino también de derecho. Esto significa realizar reformas estatutarias que le den una estructura más clara y una participación bien definida en el proceso de toma de decisiones.

6. De la Ossa, por ejemplo, menciona intereses transnacionales, como el pago de la deuda, e intereses nacionales, como los temas arancelarios para los empresarios locales.

En segundo término, el tema de ampliar el esfuerzo aglutinador es paralelo y, a la vez, complementario a la búsqueda de nuevos espacios en los organismos decisorios. Una cúpula de la sociedad civil organizada, que no tiene asidero en los sectores y organizaciones nacionales, muy poco podrá hacer, aunque tenga todos los espacios abiertos. Por otra parte, el mismo hecho de lograr espacios tiene que ver con el poder de organización y movilización que la sociedad civil tenga a nivel de la región. En otras palabras, si existe una expresión regional de la sociedad civil que siga siendo una ficción o un artificio, esta no tendrá la más mínima incidencia en los procesos de toma de decisiones. Por esta razón, es indispensable el fortalecimiento del trabajo con las bases de las organizaciones, a modo de mantenerlas informadas y movilizarlas sobre los diferentes aspectos de la integración. Por supuesto que esto requiere que las diferentes cúpulas y organizaciones de la región den un salto cualitativo que les permita mayores niveles de organización para tener respuestas oportunas a los diferentes aspectos que entren al debate.

En tercer término, la posibilidad de lograr capacidad propositiva y ejecutiva tampoco está aislada de los otros dos componentes; están más bien interrelacionados y son interdependientes. Mayor capacidad propositiva no tiene que ver con el número de propuestas, sino más bien con la calidad y oportunidad de estas. En este sentido, no solo se requiere de buenos técnicos, sino también de mucho olfato político para encontrar ese sentido de oportunidad de las propuestas. Lo primero se resuelve capacitando a los líderes y buscando asesorías⁷; lo segundo requiere un seguimiento casi diario de la coyuntura, las cumbres, las declaraciones y el trabajo previo que se realiza en los diferentes ministerios. Requiere, también, del monitoreo de las temáticas específicas para investigar, consultar y sentar posición como sociedad civil; lo que significa tener diseño claro de consulta e información a la comunidad centroamericana.

La capacidad ejecutiva no es solo un problema de la sociedad civil, sino también de todo lo institucional, pues, en esta última, existe una mezcla de burocracia y falta de voluntad política. En el caso de la sociedad civil, la capacidad ejecutiva estaría en función del nivel de profundidad o cobertura local que las redes de las organizaciones regionales puedan tener. Si las cúpulas de las organizaciones, las directivas de las ONG y fundaciones no tienen un destinatario claramente definido en el ámbito local, poca o nula será la posibilidad que estos tengan de ejecutar iniciativas regionalmente coordinadas.

7. En este marco, sería importante la asesoría que pueda brindar el Comité Económico-Social de la Comunidad Europea.

Otros aspectos que valdría la pena considerar, para mejorar el protagonismo de la sociedad civil en el proceso de integración regional, son los siguientes:

- mantener documentada e informada a la población sobre el impacto de la integración; en este sentido, sería interesante crear un centro de documentación e información sobre el tema, con acceso electrónico a escala regional;
- trabajar intensamente por la creación de una verdadera identidad centroamericana, de manera que todos los ciudadanos de la región se sientan de la misma forma como nacionales de la región o de un país determinado;
- fortalecer la relación de los otros sectores con el sector empresarial, ya que este (aunque por intereses propios) ha logrado avanzar significativamente en algunos aspectos.

En el contexto planteado, los retos para la sociedad civil centroamericana son colosales. No obstante, avanzar en otra dirección sería resignarse a jugar un papel de vagón de cola en un proceso que es de las mayorías y, por lo tanto, debe ser ejecutado con la participación de estas. Merece la pena el esfuerzo, teniendo en cuenta que la manera en que se conducen los cambios en el mundo no brinda muchas alternativas para afrontarlos favorablemente y, hoy por hoy, la alternativa más viable es la integración regional.

BIBLIOGRAFÍA

De la Ossa, Á. (1993) "La integración centroamericana, crítica de la visión oficial".
Temas centroamericanos No. 4. Fundación Friedrich Ebert, San José.

Salazar, J. M. "La integración centroamericana a fines del 96, ¿dónde estamos?"

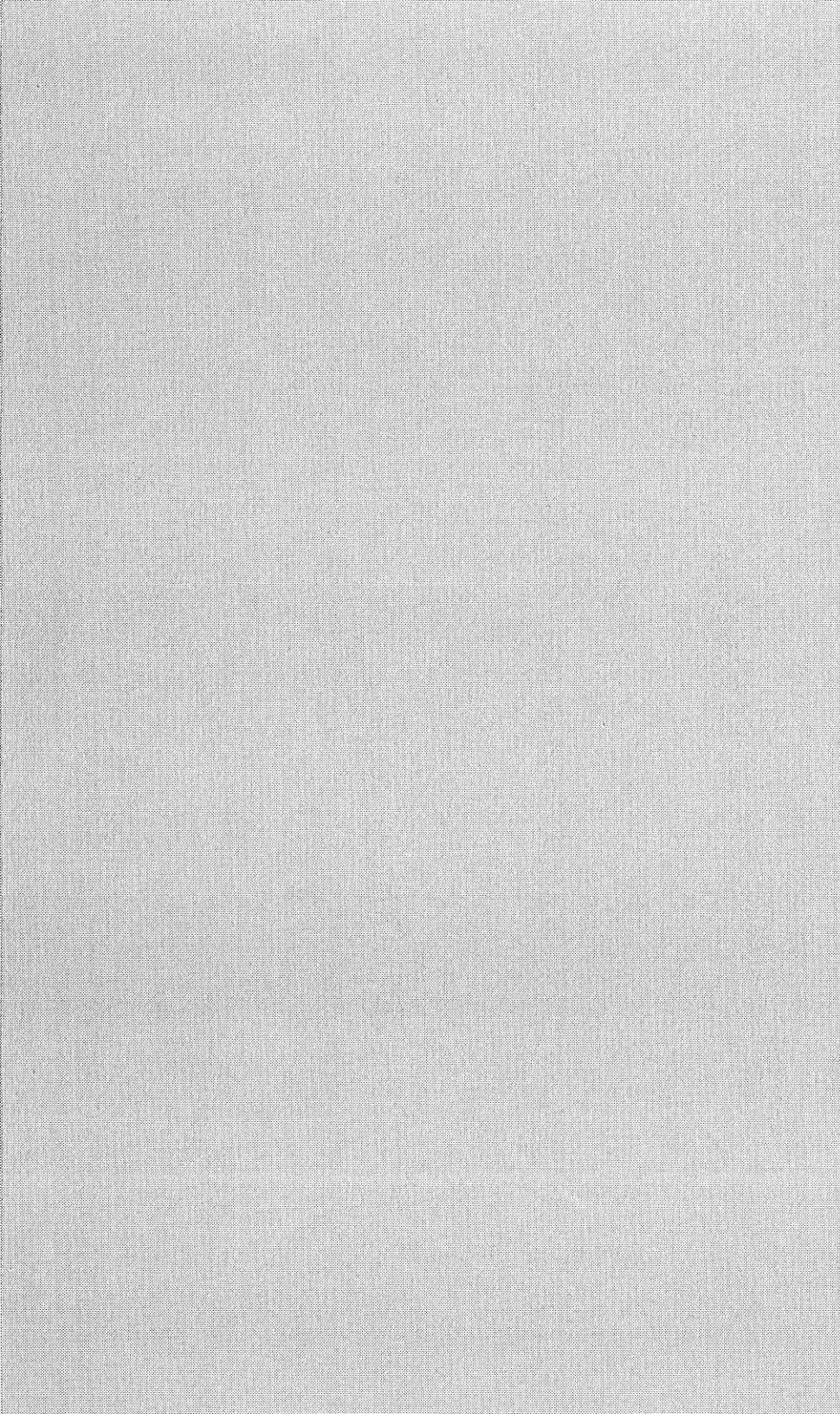
Tabla de análisis estratégico
LA INSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

PROBLEMAS/OBJETIVOS	BARRERAS	OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS
<p>La falta de un papel activo por la parte de la sociedad civil "no organizada" de la región para debatir asuntos de carácter regional y tratar de influir en el proceso de integración.</p> <p>La poca presencia de la sociedad civil en los órganos de decisión, como, por ejemplo, el Consejo Consultivo.</p> <p>El espacio poco significativo otorgado a la sociedad civil en la institucionalidad regional.</p> <p>La debilidad que han tenido las instancias civiles regionales, al no poder influir en la ejecución de los tratados y políticas aprobadas en las cumbres.</p>	<p>La falta de voluntad de los gobiernos centroamericanos para oír los planteamientos de la sociedad civil.</p> <p>La escasa atención que le conceden algunos gobiernos a la participación de la sociedad civil.</p> <p>La poca importancia que algunos sectores de la sociedad civil otorgan al proceso integracionista.</p> <p>La mínima capacidad de análisis e interpretación de los procesos de integración.</p> <p>La falta de capacidad técnica y de respuesta de la sociedad civil.</p>	<p>El involucramiento del BID y la CEPAL en un proceso de revisión institucional.</p> <p>El uso de medios electrónicos para mantener documentada e informada a la población.</p> <p>Los cambios políticos de la región, marcados por un proceso de pacificación y democratización.</p> <p>El papel positivo de las redes de ONG, cooperativas, etc. en la promoción de una cultura de intercambio y diálogo.</p>	<p>Organizaciones de sociedad civil Promover un rol más protagónico del Consejo Consultivo, lo que significa realizar reformas estatutarias.</p> <p>Buscar nuevos espacios en los organismos decisorios.</p> <p>Proponer medidas para incrementar el poder de organización y movilización de la sociedad civil a nivel de la región.</p> <p>Fortalecer el trabajo con las bases de las organizaciones, mantenerlas informadas y movilizarlas sobre los diferentes aspectos de la integración.</p> <p>Gobiernos nacionales Programar asesorías y capacitaciones para los líderes de la sociedad civil.</p> <p>Implementar medidas para mantener informada a la población sobre el impacto de la integración.</p> <p>Fortalecer la relación de los otros sectores con el sector empresarial.</p> <p>Entidades regionales Crear un centro de documentación sobre el tema, con acceso electrónico a escala regional.</p> <p>Trabajar por la creación de una verdadera identidad centroamericana.</p>

Nota: Esta tabla fue preparada por los editores, en base al capítulo.

SECCIÓN III

MUJERES, PUEBLOS INDÍGENAS,
Y DESARROLLO SOSTENIBLE



CAPÍTULO 5

INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, GÉNERO Y MUJERES

Epsy Campbell Barr

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo presentará algunas ideas y propuestas para discusión sobre los nuevos desafíos de la sociedad civil centroamericana, ante los retos de la integración y el desarrollo. Nuestra hipótesis central es que “un rol efectivo de la sociedad civil en el proceso de desarrollo e integración regional, que beneficie a las mayorías centroamericanas empobrecidas, solo es posible con propuestas y dinámicas de gestión y organización democráticas, que garanticen la real y efectiva participación de las mujeres”.

CONTEXTO REGIONAL

Mujeres en Centroamérica

La realidad centroamericana exige de la participación activa de todos los sectores en todos los niveles, con una necesaria redistribución que pueda lograr que las personas excluidas de los beneficios del desarrollo, y muy especialmente las mujeres, accedan a los diferentes espacios de toma de decisiones donde se definen las opciones para el desarrollo.

Por otra parte, se vuelve impostergable e imperativo, en las condiciones actuales del mundo, concebir Centroamérica como una región que busca e implementa propuestas e iniciativas conjuntas, como países aislados o como una simple suma de economías. Los Estados centroamericanos, conscientes de esa realidad y reconociendo la dimensión de las economías, la historia y la geografía compartida, deciden asumir los retos del desarrollo de manera conjunta y es en ese marco histórico que se plantea, para el Sistema de la Integración Centroamericana, la búsqueda de los grandes objetivos de liber-

tad, paz, democracia y desarrollo. En este sentido, las posibilidades de esta región deben ser vistas desde la óptica de la integración.

El proceso de globalización que marca la realidad económica y política de los países centroamericanos también tiene impactos culturales y sociales; por lo que la realidad de las personas comunes en Centroamérica tiene cada vez más similitudes. El desempleo creciente, la falta de oportunidades en educación con su consecuente analfabetismo, los servicios médicos cada vez más deficientes, etc., constituyen la realidad cotidiana de la gente en la región. Esta difícil situación se les agrava a las mujeres centroamericanas, ya que, según los datos disponibles, del 80% de la población que vive en pobreza, un 70% son mujeres¹.

En las últimas dos décadas, como consecuencia de la situación política y económica, se han producido importantes cambios en la estructura familiar centroamericana, presentándose diversos tipos de familia, siendo cada vez mayor el número de mujeres que han tenido que asumir una mayor o total responsabilidad en la manutención del hogar y, lógicamente, sin ninguna disminución de sus responsabilidades en el trabajo reproductivo.

En la década pasada, la PEA femenina creció en un 4%, mientras que la masculina creció en un 2.9%. Según algunos estudios, la PEA femenina representa el 40% de la PEA total. El nivel educativo alcanzado por las mujeres está fuertemente asociado con la participación de las mujeres en el mercado laboral. A mediados de los ochenta, más del 65% de las mujeres ocupadas trabajaban en servicios, cerca del 20% en la industria y entre el 6% y el 16% en la agricultura.

De las mujeres ocupadas, solo entre el 15% y 20% ocupaban cargos administrativos o gerencias². La maquila en Centroamérica, principalmente la de productos textiles y agroindustriales, aumentó en la década de los ochenta y contrataba mano de obra principalmente femenina. Actividad que, si bien es cierto ha permitido aumentar las posibilidades de trabajo, ha carecido de la supervisión estatal necesaria; por lo que se presentan cotidianamente condiciones de explotación en la paga y jornadas de trabajo y violación de los derechos humanos de las mujeres, principalmente.

La tasa de desempleo de las mujeres, en la década pasada, creció más que la de los hombres, y llegó a representar el doble de la de los hombres.

-
1. Pérez, L. y Ariette, R. (1994) *Pobreza en el istmo centroamericano: perspectivas de las mujeres*. PNUD, San José.
 2. Ídem

Aun con la dificultad que significa medir el subempleo, se calcula que, para los ochenta, llegaba al 40% en promedio en Centroamérica; el subempleo era más alto en mujeres que en hombres, excepto en Panamá y Costa Rica³.

Las mujeres en las organizaciones civiles

La participación de las mujeres en la realidad cotidiana centroamericana, en el trabajo productivo⁴ y las responsabilidades se encuentra en constante crecimiento, en las economías formales, en las economías informales y en las familias. Sin embargo, su rol en las estructuras de poder del estado, del gobierno y de las organizaciones civiles no ha mostrado mayores avances en las últimas décadas. Debe señalarse que, no obstante lo anterior, existe una tendencia creciente de participación de las mujeres en las estructuras locales de poder, que apuntan a importantes cambios en otras esferas.

La temática sobre la promoción de igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres es ahora un asunto público abordado por todos los gobiernos centroamericanos, unos con mayor o menor intensidad y/o grado de importancia, pero todos de manera institucionalizada. Los Estados y gobiernos de la región participan y asumen compromisos internacionales, para garantizar —cuando menos en teoría— igualdad y equidad entre mujeres y hombres. También es cierto que tienen una presión cada vez mayor de las mujeres para que estos acuerdos y compromisos sean efectivamente cumplidos y no se queden como “letra muerta en el papel”.

El enfoque de género y la participación de las mujeres se convierte en un tema “difícil” para las organizaciones, porque la coherencia en este asunto implica un cambio estructural en las formas de trabajo y las estructuras de poder de las organizaciones. Por lo tanto, los programas específicos para las mujeres y las propuestas para la incorporación del enfoque de género, para promover una participación con equidad, se convierten algunas veces en amenazas para los líderes de las organizaciones. Consecuentemente con lo anterior, la dinámica social y el entorno, los líderes de las organizaciones, convencidos o no de la temática de género y de la participación de las mujeres, deben de apoyar las iniciativas que promuevan cambios a nivel interno de las organizaciones en favor de las mujeres.

-
3. Según información de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y PREALC.
 4. El rol productivo comprende el trabajo realizado por mujeres y hombres por un pago en dinero o especies. Incluye tanto la producción para el mercado con un valor de cambio y la producción de subsistencia/doméstica con un valor de uso real, pero también con un valor de cambio potencial.

Un estudio reciente realizado por el Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana y la experiencia de trabajo de años con relación al trabajo de las organizaciones sociales y de mujeres, nos permiten perfilar las organizaciones de la sociedad civil sociales, socioproductivas, gremiales y las ONG con relación a la participación de las mujeres y las políticas de género de la siguiente manera:

- Una membresía relativamente equilibrada entre mujeres y hombres en la mayoría de las organizaciones gremiales (sindicatos, solidaristas, asociaciones, etc.), socioproductivas (campesinos, cooperativistas, pequeños y microempresarios, etc.), comunales, sociales y ONG.
- Una participación o membresía mínima de mujeres en las organizaciones empresariales, medianas y grandes, en donde la propiedad sobre los recursos de producción es el criterio de afiliación.
- Una membresía o participación de las mujeres en ascenso en las organizaciones sociales como las comunales, las étnicas (indígenas, afrocentroamericanas, etc.), las de consumidores, etc.
- Un número cada vez mayor de organizaciones de mujeres de los diferentes sectores, que se organizan porque no sienten sus demandas satisfechas en las organizaciones tradicionales.
- Coordinaciones regionales de mujeres a partir de intereses específicos por sector, grupo humano, ejes temáticos, etc., que abordan sus acciones con una perspectiva centroamericana e impactan positivamente a otras organizaciones regionales.
- Una participación cada vez más activa y beligerante de mujeres en las organizaciones civiles, por lo que se pueden encontrar con frecuencia más líderes mujeres técnicamente capacitadas, que exigen participación en los espacios de toma de decisión.
- Una participación escasa, nula o muy limitada de mujeres en las estructuras de poder de las organizaciones de todo tipo. Estas organizaciones se caracterizan por formas de participación tradicionales y poco innovadoras, limitadas —por lo general— a la delegación de la representación.
- Las coordinaciones de organizaciones civiles con agendas poco estratégicas que homogenizan los intereses de las personas afiliadas a las mismas y que carecen de enfoques de realidad inclusivos que contemplen la diversidad como característica medular en los movimientos. En ese sen-

tido, los intereses particulares de las mujeres se diluyen en función de los intereses del “conjunto” de la organización.

- Un tratamiento discursivo del enfoque de género por parte de algunos sectores de las organizaciones civiles, de manera utilitaria, que se limita a la incorporación de programas específicos (en el mejor de los casos), aislados de la agenda real y de las políticas de participación y toma de decisión.
- Una presión internacional cada vez mayor tanto de organismos de cooperación, de redes y organizaciones internacionales de mujeres, como de organismos de Estado, hacia una participación más efectiva de las mujeres y para que las organizaciones civiles incorporen la perspectiva de género, canalizando recursos financieros y apoyo político que fortalece a las organizaciones, aunque, la mayoría de las veces, no logre el impacto esperado en la participación y acceso al poder de las mujeres.
- A la vez, y en forma paradójica, la falta de coherencia institucional y de decisión de los organismos y programas de cooperación internacional, en cuanto a las políticas en favor de las mujeres y el enfoque de género, que cause un verdadero impacto en sus organizaciones contrapartes.
- Una dinámica familiar que exige más responsabilidades económicas a las mujeres y que refuerza sus responsabilidades en el plano reproductivo. Esto incide necesaria y negativamente en las posibilidades reales de liderazgo de las mujeres, pues este nuevo rol se convierte en una jornada adicional de trabajo.
- La tendencia, en algunos países, de fomentar legislaciones y políticas gubernamentales de promoción y protección a la familia, donde las realidades y necesidades de las mujeres se diluyen, pues se refuerzan sus roles tradicionales.
- Un rol muy fuerte de la Iglesia Católica en las estructuras de poder de los países, que refuerza y promueve un perfil de mujer pasiva y un perfil de hombre fuerte y cabeza de familia, que se opone a las relaciones de igualdad y equidad de manera explícita. Esto impacta de manera directa o indirecta a la sociedad, en general, y a las organizaciones, en particular.

MUJERES, GÉNERO E INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Integración centroamericana

Desde su inicio, el proceso de integración regional ha estado supeditado a los intereses económicos. Incluso puede afirmarse que en la etapa que se inicia en 1987, con el objetivo de lograr la paz, implícita y explícitamente se buscaban también objetivos económicos. De este proceso, surgen las bases para que, en 1992, con el Protocolo de Tegucigalpa, se cree el Sistema de la Integración Centroamericana, cuyos objetivos ya citados son la paz, el desarrollo y la democracia.

La concepción del sistema oficial de integración, y de todos los programas y proyectos que se han derivado de él, carecen de una visión que incluya a los excluidos y las excluidas del desarrollo. La integración centroamericana ha sido un proyecto exitoso en el ámbito económico desde la perspectiva del comercio como tal y de la gran macroeconomía regional. No obstante, desde la perspectiva de las grandes mayorías, los beneficios son muy difusos (por ejemplo, se logra la paz, pero se avanza muy poco en los problemas estructurales que ocasionaron la guerra). Para las mujeres centroamericanas, que representan el mayor grupo de las excluidas, pues son el 50% de la población, los beneficios económicos y políticos de la integración son prácticamente inexistentes.

De 1992 a 1995, se multiplicaron los acuerdos presidenciales, se afinaron las estructuras y las instituciones de la integración, se implementó el nuevo sistema que trascendía con creces los objetivos económicos, se inició el proceso de participación de la sociedad civil y se aprobó una propuesta de desarrollo que, como marco conceptual, tiene como objetivo servir de "sombrialla" en las propuestas regionales: la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Sin embargo, las mujeres centroamericanas han logrado escasísimos avances; en el mejor de los casos, se han convertido en el objeto de los discursos oficiales, aunque sus intereses y sus realidades no hayan sido realmente atendidos, pues no han sido consideradas, ni siquiera en el marco de los sectores económicos más favorecidos, como verdaderas sujetas del desarrollo.

Por otra parte, la diversidad cultural centroamericana y su riqueza, que ha contribuido enormemente en la construcción de nuestras sociedades, sirvió únicamente como adorno en los momentos en que se elaboraban propuestas consideradas dentro de la perspectiva del desarrollo sostenible. Son los grupos étnicos indígenas y afrocentroamericanos los que han impulsado acciones con el fin de visibilizarse y de ganar espacios de participación y

decisión en los proyectos regionales y nacionales, que se ejecutan dentro de sus comunidades. Las mujeres de esas comunidades, por lo tanto, enfrentan más dificultades porque deben de acompañar la lucha y el trabajo de sus comunidades e iniciar procesos dentro de esas mismas comunidades para ganar espacios.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, se han dado grandes avances en tanto se construyeron espacios de encuentro entre sectores que trabajan regionalmente para participar e intentar incidir en las propuestas regionales de integración. No cabe duda, sin embargo, de que aún no se han encontrado todos los actores y las actoras que deben de participar y que pueden aportar. Pero los actores que por diversas razones lograron participar en el proceso de integración regional formal reprodujeron el sesgo de género de las sociedades centroamericanas y no consideraron los intereses, las realidades ni la participación siquiera de las mujeres de sus mismas organizaciones, y mucho menos, de las otras que se movían en diferentes ámbitos.

De lo anterior, resaltamos que, a nivel regional, se reproduce lo que sucede en el ámbito nacional y, a nivel nacional, lo que pasa en el ámbito local. Sin embargo, incidir en lo regional tiene resultados en lo nacional. La construcción de una comunidad centroamericana parte de las sociedades nacionales y las trasciende. La realidad de discriminación de las mujeres centroamericanas también trasciende las fronteras nacionales; por eso, aunque en situaciones diferenciadas, las mujeres trabajamos para elaborar propuestas, buscar respuestas, implementar acciones y elaborar estrategias, realizando una labor en dos sentidos, simultáneamente: el regional y el nacional.

Nos encontramos a las puertas del nuevo milenio y estamos enfrentando cambios fundamentales en el sistema global de desarrollo y de organización económica. Centroamérica no puede mantenerse al margen del proceso global y de su proceso histórico conjunto, por lo que se estructura cada vez con mayor claridad el sistema de la integración regional.

En este contexto histórico mundial, nuevo marco para las mujeres y para las sociedades en general, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) entra en un proceso de reestructuración. Desde la perspectiva de los gobiernos, deben realizarse los cambios para hacerle frente a las exigencias internacionales, con el fin de hacer el sistema más eficiente, contribuyendo así con la paz, el desarrollo y la democracia. Desde la perspectiva de las mujeres, deben realizarse cambios estructurales para reducir y eliminar las brechas de desigualdad de las sociedades centroamericanas. Para la gente común, se deben realizar, acciones y cambios para atacar el problema

número uno en Centroamérica, una vez que se logró la paz: la pobreza, que afecta en intensidad y en cantidad mayoritariamente a las mujeres.

Los retos más importantes de la sociedad civil centroamericana y del proceso de integración en esta nueva etapa deben de estar orientados a:

- Garantizar que, en esta nueva propuesta de reestructuración del sistema, se asuma el desarrollo, partiendo de las desigualdades entre los hombres y las mujeres, entre grupos étnicos “blanco” y afrocentroamericanos e indígenas.
- Construir una Centroamérica en la que las mujeres podamos ubicarnos en todos los niveles de decisión del espacio público y en donde los hombres asuman responsabilidades en todos los niveles del espacio privado.
- Construir alianzas estratégicas, duraderas y efectivas entre diferentes actores y actoras de la sociedad civil centroamericana.
- Garantizar que la institucionalidad y el proceso oficial respondan a los intereses de las mayorías.
- Crear los canales y las condiciones para que las mayorías encuentren nuevas formas de participación que permitan que sus intereses y necesidades se conviertan en propuestas concretas y negociables que tengan una verdadera incidencia en la vida de las personas.
- Garantizar el acceso con equidad de las mujeres a los medios de producción, al desarrollo económico y a las fuentes de empleo dignas y bien remuneradas, para asegurar también un mejoramiento en su calidad de vida y en la de sus familias.

Desarrollo desde la perspectiva de género

Las mujeres hemos empezado a abrirnos espacio en el proceso de integración para participar en el proceso de desarrollo regional y contribuir al mismo de manera protagónica. Sin embargo, no puede dejar de señalarse que, en Centroamérica, hay líderes y representantes oficiales que manejan muy bien el discurso social económico y político regional, en cual tratan de incluir a las mujeres y la perspectiva de género. Esta tendencia se reproduce como resultado del trabajo sistemático nacional e internacional de las organizaciones de mujeres que han impactado a gobiernos, Estados y organismos de cooperación en general. Este trabajo tiene, como una de sus

manifestaciones, los acuerdos y manifiestos dirigidos a atacar la discriminación contra las mujeres. Los avances en los discursos han sido acelerados mientras que la realidad y las acciones caminan muy lentamente.

Una vez más, como desde el principio de la historia de la humanidad —en la que hemos participado activamente— las mujeres hemos abierto espacios a través de alianzas, aportando ideas y tomando, por iniciativa propia, el reto de la integración oficial. Con la amplia experiencia desarrollada en el trabajo regional en los diferentes ámbitos —desde lo informal y lo no oficial, pero real—, se acumuló la experiencia que nos ha permitido incursionar de manera efectiva en el proceso de integración institucional. Son las mismas mujeres las que estamos colocando en el tapete de la discusión regional nuestra situación, desde la perspectiva teórica analítica del género.

Asumir el desarrollo regional desde una perspectiva de género no es otra cosa que partir de las situaciones de desigualdad estructurales de la sociedad, para construir propuestas de desarrollo; que aseguren que más mujeres estén participando en los gobiernos en la toma de decisiones; que más mujeres sean representantes de organizaciones de la sociedad civil; que se reduzca efectivamente, hasta su eliminación, la brecha de pobreza entre hombres y mujeres; que se tomen medidas de acción afirmativa, garantizando que las mujeres sean las beneficiarias directas de los programas y proyectos de desarrollo regional, y que los hombres asuman efectivamente responsabilidades en el trabajo doméstico.

El desarrollo con perspectiva de género no es solo un asunto teórico, es un asunto de la realidad cotidiana con acciones concretas hoy. Debe implicar avances en la construcción de sociedades centroamericanas verdaderamente democráticas, porque es imposible una democracia en la cual el 50% de la población se encuentre en una situación de subordinación y discriminación.

No se trata de una lucha de mujeres contra los hombres, es una lucha contra estructuras sociales, económicas, políticas y culturales de desigualdad, de la cual hombres y mujeres vamos a salir gananciosos. Promover e implementar acciones que contribuyan a relaciones de equidad entre las personas centroamericanas coloca a las mujeres y a los hombres progresistas como protagonistas del surgimiento de un nuevo sistema, un nuevo orden en el cual caerán las viejas estructuras de exclusión y separación y surgirán nuevas formas de inclusión y encuentro.

Somos nosotras, las mujeres centroamericanas, quienes estamos abriendo espacios, generando propuestas de participación con la participación misma, comprometiendo a los que están comprometidos con los discursos

de avanzada, visibilizando la realidad escondida de las mujeres centroamericanas en la integración oficial, haciendo alianzas entre nosotras y con otros grupos y sectores por medio de nuestro espacio: el Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana.

Partimos y reconocemos nuestra realidad absolutamente diversa de mujeres centroamericanas, unas somos negras, otras blancas, unas indígenas, unas jóvenes, unas adultas, otras viejas, unas pobres, otras menos pobres, unas universitarias, unas analfabetas, unas trabajadoras domésticas, otras campesinas, unas hablando español, otras inglés, otras bribri, otras garífuna. *Todas diferentes, pero construyendo con nuestra práctica cotidiana y nuestro accionar una "integración centroamericana" que nos incluya y que trascienda de los discursos a los hechos.*

Caracterización de las organizaciones civiles y participación de las mujeres

El proceso de integración centroamericana se ha desarrollado con una escasa participación de la sociedad civil y con una casi nula participación de las mujeres; por lo que tratar el tema de la participación de las mujeres en la integración centroamericana es una cuestión urgente, intrínsecamente ligada a la necesidad de identificar y desarrollar mecanismos dirigidos a fortalecer y ampliar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración. Este asunto debe enfrentarse con un enfoque de género que signifique el impulso a procesos de participación democratizadores, con un rol protagónico de actores y actoras nacionales y las organizaciones regionales.

La escasa participación de la sociedad civil en el proceso de integración se debe a una falta de claridad sobre el rol que debe jugar. El proceso no ha sido asumido de manera decidida por las organizaciones, muchas de las cuales se comportan como "invitadas" a un proceso en el que las reglas del juego ya están puestas. La sociedad civil, principalmente las organizaciones sociales, socioproductivas y gremiales, evidencian, hasta el momento, la falta de un proyecto político propio, con poca o ninguna capacidad de propuesta, determinada por liderazgos personales y no organizacionales, que en sí mismos concentran información y tienen poca posibilidad de incidir. Existe, entonces, una necesidad real de desarrollar mecanismos de información y procesos de capacitación que mejoren la capacidad propositiva de las organizaciones desde su misma base, que garanticen que los intereses y prioridades de las mujeres se encuentren incluidos.

El Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana se constituye en la única instancia de carácter regional de mujeres que participa en el

Consejo Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA). Su misión consiste, precisamente, en promover, fortalecer y desarrollar la participación, el liderazgo y la incidencia de las mujeres en el proceso de integración y, consecuentemente, en la definición de estrategias o prioridades del desarrollo regional.

Mujeres y género en las organizaciones civiles

Según la investigación que hemos realizado, y a pesar de que no existen datos totalmente confiables sobre la membresía por sexo en las organizaciones que se vinculan al proceso de integración, es posible señalar que las mujeres representan aproximadamente el cincuenta por ciento de las mismas. Sin embargo, en las instancias de dirección y toma de decisión, la participación de las mujeres en la mayoría de las organizaciones no supera el 20%, lo que demuestra que existe una discriminación contra las mujeres en las organizaciones.

En las organizaciones empresariales, la participación de las mujeres es mínima y está determinada por factores estructurales y culturales que limitan su acceso a la posesión de los recursos de producción. Por lo cual, en este tipo de organizaciones, existe dificultad de incorporar políticas de género efectivas.

Las organizaciones que presentan una mayor participación de mujeres en el nivel de dirección regional (COCENTRA y ASOCODE) cuentan con instancias específicas de trabajo con mujeres, denominados Comités o Consejos Regionales de Mujeres. Estos espacios propician y desarrollan el liderazgo y participación de las mujeres, e implementan acciones encauzadas a la inclusión del tema de género en la agenda de las organizaciones regionales y nacionales. Por otra parte, la existencia de resoluciones en favor de políticas de género, la decisión y voluntad de los dirigentes hombres de trabajar con enfoque de género en los programas y proyectos de las organizaciones, la existencia de una plataforma educativa y de programas de capacitación regionales y nacionales, se constituyen en factores de estratégica importancia para asegurar el fortalecimiento de la sociedad civil.

No obstante lo anterior, cabe señalar que ni se tiene claramente identificado cuál es el rol, aporte y tipo de liderazgo de las mujeres en las organizaciones civiles, ni si este se diferencia de manera sustancial o parcial de la forma en que los hombres ejercen el liderazgo. Sin embargo, es importante resaltar que el tipo de liderazgo estará determinado por los procesos internos de las personas en las organizaciones y por las políticas institucionales de participación. Una entidad que tiene, por ejemplo, políticas de género

coherentes y efectivas necesariamente tendrá una calidad de líder acorde con esas políticas.

Liderazgo de las mujeres en el proceso regional

En la práctica, y en la realidad cotidiana de la sociedad civil vinculada al proceso de integración, el liderazgo y representación de las organizaciones en los diferentes espacios es ejercido mayoritariamente por hombres, incluso los de aquellas organizaciones que poseen políticas de género y programas de mujeres. En las reuniones del CC-SICA, en la coordinación de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC) y del Comité de Coordinación Intersectorial (CACI), la participación de las mujeres se da por excepción.

De algún modo, el Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana se ha convertido para las organizaciones civiles en “la forma” y “el mecanismo” de participación de todas las mujeres centroamericanas en el proceso. Entonces, si bien es muy importante la apertura de las organizaciones para el Foro, no se puede limitar y focalizar la incidencia y participación de las mujeres únicamente al espacio del Foro.

Desde nuestra perspectiva, y analizando con detenimiento el liderazgo regional y particularmente el liderazgo de las mujeres, es importante identificar los factores que obstaculizan y promueven el liderazgo de las mujeres en el proceso regional, con el fin de identificar e impulsar propuestas y políticas que garanticen un liderazgo con equidad.

Factores que obstaculizan el liderazgo de las mujeres en el proceso regional

De acuerdo con nuestras investigaciones o basadas en la opinión de líderes hombres y mujeres, y a partir de nuestra propia experiencia, existen diversos factores que obstaculizan la participación de las mujeres en las instancias de dirección de las organizaciones. Estos son:

- culturales, determinados por el machismo, dependencia económica y personal de las mujeres, obligaciones domésticas que limitan la participación de mujeres en procesos de capacitación y fortalecimiento del liderazgo;
- estructurales, marcados por una situación de desempleo de las mujeres, pobreza y carencia de recursos productivos;
- la falta de conocimiento, formación y capacitación de las mujeres;

- la brecha que existe entre el discurso de género y las acciones que en la práctica se desarrollan en las organizaciones;
- la falta de reconocimiento de los dirigentes sobre los aportes de las mujeres en las organizaciones regionales y nacionales;
- un temor de los líderes hombres a que las mujeres adquieran poder y los desplacen de sus espacios tradicionales;
- la ausencia de un enfoque de género en el trabajo que desarrollan las organizaciones regionales y sus afiliadas nacionales;
- la inexistencia de medidas cuantitativas y cualitativas que en el corto plazo amplíen efectivamente la participación de las mujeres.

A las cuotas de participación de las mujeres en los órganos de dirección y representación, se les reconoce como un factor que contribuye a promover la participación, pero que son medidas que no funcionan en la práctica, debido a que no siempre existe verdadero compromiso hacia su cumplimiento y a que se aplican como acciones aisladas. Se requiere, entonces, para que las cuotas sean efectivas, un plan integral de la organización, que desarrolle un verdadero proceso de formación de su membresía en una cultura de equidad, que promueva reales oportunidades de participación y desarrollo para hombres y mujeres dirigentes.

Mecanismos que promueven la participación y el liderazgo de las mujeres en el proceso regional

Es importante destacar que si bien algunas medidas promueven la participación de las mujeres y han sido implementadas por organizaciones civiles, existen otras hacia las cuales se requiere dirigir esfuerzos; entre ellas, las siguientes:

- existencia de políticas o estrategias de género en las organizaciones;
- decisión y voluntad política de trabajar con enfoque de género en los programas y proyectos;
- existencia de plataformas educativas de la organización regional con enfoque de género y de programas regionales de capacitación en género;
- cooperación externa, orientada a incorporar un enfoque de género en los programas y proyectos de la organización;

- presencia de la temática de género en las agendas de las organizaciones;
- abordaje del tema de género en congresos o asambleas de la organización regional;
- implementación de medidas para la promoción de la participación y liderazgo de las mujeres en las organizaciones regionales y las afiliadas nacionales;
- existencia de organizaciones de mujeres nacionales y regionales;
- creación de oportunidades institucionales para que las mujeres participen en programas de capacitación regionales;
- existencia de cuotas para la participación de las mujeres en las funciones de dirección y representación, tanto a nivel regional como nacional;
- existencia de comisiones, comités o secretarías de mujeres a nivel regional y nacional;
- existencia de mujeres en los niveles directivos o ejecutivos de las organizaciones regionales o nacionales;
- aprovechamiento de los espacios políticos por parte de las mujeres;
- experiencia demostrada en el ejercicio de liderazgo políticos de las mujeres, en las organizaciones y en puestos públicos;
- presión nacional e internacional de organismos cooperantes, gobiernos y organizaciones de mujeres.

Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana: mecanismo para una integración con equidad

La realidad de las mujeres en el proceso de integración regional y su importancia estratégica dentro del mismo, no como un asunto aislado sino como una cuestión medular de la sociedad civil, se plantea de manera sostenida a partir de la preparación y con la creación del Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana (Foro), en julio de 1996. El Foro aglutina a mujeres de diferentes sectores y grupos humanos, que están interesadas en la integración y en el desarrollo regional.

Tiene como objetivo general “contribuir de manera protagónica en la construcción de un modelo alternativo de desarrollo para Centroamérica, en consenso con otros movimientos y sectores de la sociedad civil, que tome en cuenta las necesidades y prioridades de las mujeres centroamericanas, reconociendo su diversidad cultural, política e histórica”.

El Foro ha contribuido a la colocación, de manera sistemática, de la temática de género y de participación de las mujeres en la agenda regional civil. Tanto en las coordinaciones de las organizaciones como en el mismo Consejo Consultivo, y en las actividades y programas regionales, las mujeres del Foro han aportado visiones e ideas que contribuyen en el proceso de construcción de la agenda de la sociedad civil.

Por otra parte, el Foro cuenta con una “agenda de trabajo” propia que fortalece la capacidad de participación e incidencia de las mujeres. Esta agenda se basa en las prioridades e intereses de las mujeres en Centroamérica, la cual se divide en tres grandes áreas:

- economía y desarrollo sostenible,
- política,
- sociedad y cultura.

Estas áreas tienen tres prioridades que son el empleo, la pobreza, y la integración regional y globalización, sobre las cuales se elaboran las propuestas y se planean las estrategias de incidencia.

El Foro es el primer espacio de coordinación regional de mujeres decididas a participar en la integración centroamericana, y el primer y único mecanismo organizativo regional que promueve de forma sistemática la participación y el liderazgo de las mujeres en este proceso.

Género y mujeres en la agenda de la institucionalidad centroamericana

Desde la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se han tomado algunos acuerdos y compromisos relacionados con las mujeres y el enfoque de género. No obstante, el proceso de integración, desde la institucionalidad, ha carecido de coherencia institucional en cuanto a las políticas de género y las políticas en favor de las mujeres. La mayoría de los programas y proyectos impulsados por las secretarías o direcciones especializadas de economía, ambiente y desarrollo, y sociales carecen del enfoque de género y no tienen medidas ni mecanismos especiales que garanticen que las mujeres serán igualmente beneficiadas de las mismas.

El tratamiento de la situación de las mujeres y la ausencia de políticas de género en la institucionalidad centroamericana es el mismo que se refleja en la sociedad civil. Sin embargo, es evidente que los canales de participación de las mujeres en la institucionalidad centroamericana no deben de limitarse al Consejo Consultivo de la Secretaría General, porque los programas y proyectos que pueden traer beneficios concretos a los sectores no están definidos (hasta el momento) por la Secretaría General.

CONCLUSIONES, PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS

La realidad centroamericana exige de una participación articulada de la sociedad civil con propuestas que incidan en el rumbo de la integración regional y que promuevan estrategias de desarrollo que beneficien a las grandes mayorías. Esto implica una sociedad civil con proyecto político claramente definido, con estructuras internas realmente democráticas y con claras y efectivas estrategias de incidencia.

Al igual como la institucionalidad centroamericana inició un proceso de profunda reestructuración, en la que, no obstante, la participación de la sociedad civil fue prácticamente nula, la sociedad civil organizada en el marco de la integración debe entrar en un proceso de evaluación y profunda reestructuración. Se necesita replantear las estructuras de poder para identificar acciones y estrategias que garanticen su efectividad y eficiencia. Subrayamos que este proceso debe garantizar una activa y equitativa participación de mujeres desde su misma concepción.

Uno de los puntos débiles, medulares y estructurales de la sociedad civil centroamericana es la exclusión de las mujeres en los espacios de dirección y toma de decisión, además de la ausencia de sus necesidades y prioridades en las agendas. La realidad y perspectivas de las mujeres se encuentran diluidas en las grandes necesidades de las organizaciones y, en contados casos, aparecen como puntos estratégicos de las organizaciones, sino como planteamientos sectoriales aislados de las verdaderas prioridades.

El Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana se convierte en un mecanismo dinamizador de la realidad, problemática y propuestas de las mujeres en el marco de la integración, pero de ningún modo puede verse como el responsable y único actor en los temas fundamentales del desarrollo humano sostenible desde la perspectiva de género, y mucho menos como el que garantizará la participación equitativa de las mujeres. Las organizaciones civiles y sus líderes juegan un rol fundamental, porque son actores que deben de garantizar interna y externamente novedosas formas de trabajo que garanticen que mujeres y hombres puedan participar en igualdad de condiciones y que mujeres y hombres compartan el poder de manera equitativa.

La institucionalidad centroamericana debe de jugar un rol fundamental en cuanto a una verdadera implementación de programas, proyectos y propuestas que incluyan una verdadera perspectiva de realidad y que, por lo tanto, considere la inequidad de género. Sin embargo, es evidente, que tanto en este como en todos los casos en que la sociedad civil quiera incidir en la institucionalidad, debe de establecer mecanismos para que los monitores, seguimiento y control presionen para que las cosas se hagan tal como se aprueban. El mismo Sistema de la Integración debe de incorporar políticas administrativas internas que garanticen la equidad de género, porque la coherencia institucional implica que lo que se propone hacia afuera debe de hacerse hacia adentro.

Podemos concluir que la participación escasa de las mujeres en la integración está directamente relacionada con la dinámica de las organizaciones civiles que reproduce los patrones discriminatorios de las sociedades centroamericanas, que colocan a las mujeres en una posición de clara desventaja. Esta situación se viene abordando en algunas organizaciones con resultados positivos, pero no con los esfuerzos necesarios para cambiar realmente las estructuras de participación y de poder de las organizaciones. Algunas organizaciones ni siquiera han iniciado acciones en este sentido, lo que presenta una situación bastante desigual en el proceso.

Las soluciones a la problemática planteada tienen que ver, por lo tanto, con las estructuras económicas y sociales y con las relaciones de desigualdad sobre las que se ha sustentando el sistema. De este modo, encontrar respuestas y proponer soluciones a los problemas implica abordar la situación de inequidad en Centroamérica, que resulta ser un tema difícil. Las respuestas serán, así, una construcción colectiva a lo largo del tiempo, que requiere de acciones específicas inmediatas a partir de la realidad de hoy y los compromisos de los actores y las actrices, asumiendo con responsabilidad el momento histórico que nos tocó vivir y haciendo más puentes entre las palabras y los hechos. Construir una Centroamérica con democracia y equidad, en el marco de la integración regional, significa:

1. Promover que las organizaciones de la sociedad civil comprometidas en acuerdos a favor de la participación de las mujeres tomen acciones concretas antes del año 2000, para garantizar que los puestos de dirección y decisión estén ocupados en forma equitativa e igualitaria entre mujeres y hombres. Que a estas mujeres se les garantice efectivamente el acceso a la información necesaria, a los instrumentos políticos pertinentes y a la capacitación en liderazgo.
2. Abrir un amplio debate, de manera sistemática, a nivel interno de las organizaciones y de las coordinaciones de la sociedad civil, sobre la

historia y perspectivas de Centroamérica y sobre los roles que han sido asignados y que han tomado los hombres y las mujeres, para que se pueda aprender del pasado y de las relaciones asimétricas que ubican a las mujeres en posiciones de subordinación. Lo anterior serviría para establecer una agenda mínima de género que permita el logro de avances cuantificables.

3. Propiciar que del mismo modo en que se hacen propuestas de participación de las mujeres en el plano público, se realice un debate y propuestas concretas para que los hombres asuman responsabilidades, en el plano de lo privado, en lo que se refiere al trabajo doméstico. Una verdadera democracia en la sociedad implica la transformación hacia la democracia en su núcleo básico: la familia. Los dirigentes deben acercar cada vez más su discurso público a su quehacer cotidiano privado.
4. Permitir espacios de participación y de decisión al Foro de Mujeres no como simples espectadoras, ni como la única posibilidad de participación de las mujeres, sino como una organización que hace propuestas y que sirve de instrumento para lograr avances contra la inequidad de género.
5. Hacer un frente común entre las organizaciones de la sociedad civil comprometidas, para proponer mecanismos a los gobiernos para el cumplimiento de los acuerdos que beneficien a los desfavorecidos en Centroamérica, entre los que se encuentran las mujeres.
6. Mantener un intercambio permanente entre las organizaciones de la sociedad civil sobre ideas, propuestas y acciones para el fortalecimiento de la democracia, que permita que las mujeres disfruten el derecho de una ciudadanía efectiva.
7. Promover y ampliar la participación real de las mujeres en los niveles nacional y regional de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente en los espacios de dirección y toma de decisión. La identificación de medidas y mecanismos, en ese sentido, debe ser parte de un proceso en el que participen las mujeres de las organizaciones, en donde se considere el carácter y estructura de las mismas. Explícitamente, para que sean efectivas las medidas y mecanismos, deben venir desde adentro.
8. Promover la participación de las mujeres en los espacios de dirección y decisión, teniendo en cuenta el carácter de las organizaciones nacionales y regionales.

9. Integrar de manera efectiva el enfoque de género en la institucionalidad centroamericana, garantizando que los intereses de las mujeres de todos los sectores se incluyan en los programas y proyectos. En este proceso, es muy importante la participación efectiva de las organizaciones civiles, especialmente de las mujeres de esas organizaciones. Para lo cual, es imprescindible identificar diferentes canales de relación entre la institucionalidad y la sociedad civil, no limitándose únicamente al Consejo Consultivo del SICA.
10. Garantizar la incidencia de la sociedad civil, con una activa participación de las mujeres, a través del CC-SICA y de todas las instancias de la institucionalidad centroamericana, en la definición de estrategias, políticas, programas y proyectos de la integración.
11. Generar un proceso sostenido, encaminado a que las mujeres accedan a la propiedad de los recursos de producción y al empleo digno y bien remunerado, que contribuya con la calidad de vida de las mujeres y con el acceso al poder político en condiciones de igualdad.
12. Priorizar económicamente, dentro de los presupuestos de las organizaciones, recursos especialmente dirigidos al trabajo y capacitación en género de mujeres y hombres. Del mismo modo, apoyar financiera y políticamente los espacios de encuentro de las mujeres dentro de las organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Campbell B., Escalante H. y Seas Molina (1997). *Construyendo una Centroamérica con equidad*. Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana.
- CEPAL (1997) *Panorama social de la CEPAL 1997*. Santiago de Chile.
- CEPAL (1991) *Centroamérica: notas sobre la situación de pobreza y políticas sociales*.
- FLACSO. *Mujeres latinoamericanas en cifras*.
- Fletcher, S. y Renzi, M. R. (1994) *Democratización, desarrollo e integración centroamericana: perspectiva de las mujeres*. PNUD, San José.
- Montes, P. y Ugarteche, Ó. (1997) *El falso dilema. América Latina en la economía global*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Moser, C. (1994) *Teoría y planificación en género*. Editorial Flora Tristán, Lima.
- Pérez, L. y Pichardo, A. (1994) *Pobreza en el istmo centroamericano: perspectiva de las mujeres*. PNUD, San José.
- PNUD (1996) *Informe de desarrollo humano 1996*. Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD (1997) *Informe de desarrollo humano 1997*. Ediciones Mundi-Prensa.
- Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC). *Género y mercado de trabajo en América Latina*.
- Van Osch, Th. (1996) *Nuevos enfoques económicos*. San José, junio.
- Varios (1996) *Plataforma de acción mundial de Beijing*. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, San José.
- Varios (1996) *Revista Centroamericana de Economía. II época*. Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- Varios (1996) *Revista Espacios No. 8*. SEDAL/FLACSO.

Tabla de análisis estratégico
GÉNERO Y MUJERES

PROBLEMAS/OBJETIVOS	BARRERAS	OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS
<p>Los intereses y las realidades de las mujeres no han sido atendidos ni considerados en el proceso de integración regional; es decir, las mujeres no están consideradas como sujetas del desarrollo.</p>	<p>Las estructuras económicas y sociales.</p> <p>Las medidas económicas neoliberales y el hecho de que los gobiernos de la región asuman compromisos internacionales para implementarlas.</p>	<p>La temática sobre la promoción de igualdad es un asunto público.</p> <p>Los gobiernos están asumiendo compromisos internacionales en el tema de género.</p> <p>La existencia de líderes y representantes oficiales que manejan muy bien el discurso social y tratan de incluir a las mujeres.</p>	<p>Organizaciones de sociedad civil Promover acciones concretas a favor de la participación de las mujeres.</p> <p>Priorizar económicamente, dentro de los presupuestos de las organizaciones, recursos especialmente dirigidos al trabajo y capacitación en temas de género.</p>
<p>El rol de las mujeres en las estructuras de poder del Estado, del gobierno, y de las organizaciones civiles, no ha avanzado.</p>	<p>Una dinámica que exige más responsabilidades económicas y reproductivas a las mujeres.</p>	<p>La presión internacional en asuntos de género.</p>	<p>Promover la participación de las mujeres en los espacios de dirección y decisión.</p>
<p>La falta de liderazgo con equidad en el proceso de integración regional.</p>	<p>El hecho de que la participación real de las mujeres y un enfoque de género implica un cambio estructural en las formas de trabajo y las estructuras de poder.</p>	<p>La participación creciente de las mujeres en las estructuras locales de poder.</p>	<p>Crear programas de capacitación con oportunidades para que las mujeres participen.</p> <p>Abordar del tema de género en congresos y encuentros.</p>
<p>El liderazgo de las organizaciones civiles vinculadas al proceso de integración es ejercido mayoritariamente por hombres.</p>	<p>El temor, por parte de los hombres, a que las mujeres adquieran poder y los desplacen.</p>	<p>Una participación cada vez más activa de las mujeres en las organizaciones civiles en general.</p>	<p>Abrir un amplio debate a nivel internacional de las organizaciones sobre la historia y perspectivas de Centroamérica y sobre los roles que han tomado.</p>

<p>La exclusión de las mujeres en los espacios de dirección y toma de decisión lleva a la ausencia de sus necesidades y prioridades.</p>	<p>La inexistencia de medidas cuantitativas y cualitativas que en el corto plazo amplíen la participación de las mujeres.</p> <p>Una cultura que está determinada por el machismo.</p> <p>La falta de conocimiento, formación y capacitación de las mujeres.</p> <p>La situación de las mujeres: pobreza, desempleo, carencia de recursos productivos.</p> <p>Las brechas de desigualdad de las sociedades.</p> <p>La falta de reconocimiento de los dirigentes sobre los aportes de las mujeres en las organizaciones regionales y nacionales.</p>	<p>La existencia de comisiones, comités o secretarías de mujeres a nivel regional y nacional.</p> <p>La existencia de mujeres en los niveles directivos o ejecutivos de las comisiones y secretarías.</p> <p>El abordaje del tema de género en congresos o asambleas de las organizaciones regionales.</p> <p>El espacio del "Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana".</p>	<p>do y han sido asignados a los hombres y las mujeres.</p> <p>Gobiernos nacionales Fomentar políticas para eliminar la brecha de pobreza entre hombres y mujeres.</p> <p>Tomar medidas de "acción afirmativa".</p> <p>Propiciar medidas que garanticen que las mujeres sean las beneficiarias directas de los programas y proyectos de desarrollo.</p> <p>Posibilitar que las mujeres accedan a la propiedad de los recursos de producción y al empleo.</p> <p>Entidades regionales Incorporar, en el SICA, políticas administrativas internas que garanticen la equidad de género.</p> <p>Permitir espacios y participación en la decisión al Foro de Mujeres.</p>
--	---	---	--

Nota: Esta tabla fue preparada por los editores, en base al capítulo.

CAPÍTULO 6

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y SU IMPACTO SOBRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS¹

Williams Barrigón Dogirama

INTRODUCCIÓN

La Centroamérica de los noventa presenta una situación de inestabilidad y fragilidad del orden político y social, como resultado del proceso global de “pacificación” que se viene dando desde fines de la década pasada. Tiende a imponerse una lógica regional de fortalecimiento de la sociedad civil y de adaptación y negociación, como marco de relaciones entre los diferentes sectores sociales y los Estados. Se advierten, también, procesos de reacomodo institucional: la transición parece darse bajo el signo del ajuste estructural y la liberalización de economías de mercado cada vez más orientadas hacia procesos de globalización. También se imponen procesos de “democratización” y fortalecimiento de la sociedad civil, con tendencias que apuntan a la integración, en un marco político que sustituye la confrontación y la exclusión, por la negociación y el diálogo.

Los procesos organizativos del sector indígena presentan, en correspondencia con esta tendencia, características nuevas que se vienen afirmando desde la época de los ochenta. No obstante, los mismos esfuerzos de “pacificación y democratización”, principalmente en lo concerniente al problema agrario, siguen expresándose todavía como fuente de tensión e inestabilidad (casos recientes de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras.) Frente

1. Este artículo es una ponencia del Consejo Indígena de Centroamérica (CICA) y es propiedad de los pueblos indígenas de Centroamérica. Cualquier publicación de este artículo, en exclusiva, deber ser consultada y aprobada por el CICA.

a esta transición, resulta evidente la debilidad que existe en la elaboración de propuestas, tanto por parte de los sectores sociales, como por parte de las instituciones gubernamentales.

Entre las transformaciones citadas y que se sitúan a la base de la construcción de un mercado común y de una nueva integración regional, destaca también la preocupación porque se consulte, con sectores de la sociedad civil, la inclusión de temas aglutinadores como el medio ambiente y, más generalmente, la cooperación para el desarrollo en una visión de sostenibilidad. El contexto de reacciones a las transformaciones neoliberales generado por el ajuste, y seguido por la globalización económica, política e incluso cultural, de hecho abre nuevos espacios de debate, en una dimensión tanto nacional como regional, sobre la reorganización institucional de las instancias de integración, que haga viable un desarrollo sostenible para la región.

De esta lectura, se desprende que los nuevos mecanismos y agenda de entendimiento surgidos en los países y la región, a partir de dichos elementos básicos de consenso, puede ser un punto de partida para construir una propuesta sustentada en el interés de las mayorías empobrecidas de la región, que precisamente reclamamos plena participación en la nueva integración regional. En este espacio nuevo, las organizaciones indígenas y campesinas, en tanto productoras de los principales rubros de seguridad alimentaria de la región, podríamos negociar una inserción sobre nuevas bases más ventajosas, a partir del desarrollo de nuestras propias capacidades de gestión política y económica. El hecho es que los diferentes sectores y/o expresiones de la sociedad civil, sobre todo aquellas que, por su naturaleza y su peso demográfico y social, tienen que ver directamente con la esfera económico-productiva y las decisiones de tipo macroeconómico que la afectan, están llamados a jugar un papel protagónico en la definición de la nueva integración centroamericana.

A la luz de los procesos de “pacificación” de la región centroamericana, los pueblos indígenas hemos venido discutiendo la necesidad de abrir espacios propios de participación plena en esta nueva dinámica, para así garantizar que las decisiones tomadas en las negociaciones respondan a las necesidades de las comunidades, como también contemplen el respeto de nuestros derechos históricos.

PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS PUEBLOS INDÍGENAS A NIVEL REGIONAL

Los países centroamericanos se caracterizan por ser territorios pluriculturales y multilingües, en donde existen aproximadamente 54 nacio-

nes indígenas, con sus propios espacios territoriales. Cada nación tiene condiciones para hacer propuestas de desarrollo a los distintos niveles y a los diversos sectores de cooperación tanto gubernamental y no gubernamental, como a los sectores de la sociedad civil, en el marco regional e internacional.

A nivel mundial, la situación y la problemática de los pueblos indígenas han logrado un reconocimiento progresivo de su especificidad y sus derechos. En el derecho internacional, esto se ha traducido en la elaboración de una Convención de Pueblos Indígenas (OIT), un Proyecto de Declaración Universal de los Pueblos Indígenas (ONU) y el Proyecto Interamericano de Derecho Indígena (OEA-CIDH); como resultado de ello, las Naciones Unidas declararon la "Década de los Pueblos Indígenas (1994-2004)". La coyuntura del Quinto Centenario, en 1992, además de haber abierto un amplio debate entre círculos académicos, las élites políticas criollas y la comunidad diplomática del continente, también manifestó las diversas posiciones a lo interno del movimiento indígena de los continentes.

En los círculos de poder de Centroamérica, el debate sobre los 500 años no fue considerado un tema decisivo en la agenda de la región. La negociación e implementación de los procesos de paz (Guatemala y El Salvador), la apertura hacia la democracia, la integración regional y sus vínculos con alguno de los bloques económicos mundiales (en especial, NAFTA) fueron temas más importantes. Solo el gobierno de Guatemala impulsó, en 1989, la firma del documento "Presencia y significación de los pueblos indígenas de América", en el marco de la proximidad del Quinto Centenario. Los otros gobiernos de la región no mostraron interés al respecto. Para los pueblos indígenas y sus organizaciones, el recuerdo de los 500 años fue un momento decisivo para dar a conocer su historia, su situación actual y sus demandas, a la comunidad nacional e internacional.

Pocos resultados positivos ha dejado el "Año Internacional de los Pueblos Indígenas", declarado por las Naciones Unidas (ONU). En algunos casos, este reconocimiento internacional ha sido considerado como elemento de oposición a la integración de los Estados nacionales y, en otros casos, ha sido utilizado como pretexto para incrementar la represión, la violencia y el despojo de los recursos naturales de nuestros pueblos.

Al iniciar el debate sobre la problemática que enfrentan los diferentes pueblos indígenas en la región, creemos necesario apuntar que, para la mayoría de las comunidades indígenas, la tierra constituye su principal fuente de obtención de recursos monetarios y es, al mismo tiempo, la garantía de su sobrevivencia colectiva. En el pasado, y en relación con ella, se constitu-

yó su identidad; y aunque, en la actualidad, también hay otros parámetros que intervienen en la definición de pertenencia colectiva, la tierra mantiene la prioridad. Frente a la disponibilidad de tierra, y de sus modalidades de uso, se encuentra la diferencia más sustantiva entre los pueblos indígenas. En efecto, podríamos precisar algunas distinciones:

- Aquellos de larga tradición campesina, generalmente minifundista, entre los cuales las fronteras del espacio disponible están perfectamente definidas; estos se ubican en zonas de altura o valles templados.
- Aquellos asentados en vastas extensiones tropicales de bosques o litorales, cuyas modalidades de producción implican una rotación de espacio o la complementariedad con zonas de reserva; la frontera agrícola no está definida y, en muchos casos, es objeto de disputa.

Sin tomar en cuenta la extensión y las características geográficas de los países, las distintas nacionalidades y el porcentaje de la población, el acceso a la tierra y su control por parte de los pueblos indígenas de la región, constituyen las principales causas de conflictos socioeconómicos. La historia de explotación que se inició a partir de la llegada de los europeos continúa en la actualidad. Reducciones, resguardos, reservaciones fueron los distintos nombres con que se llamó a los reductos territoriales indígenas y que, para algunos autores, no son más que “regiones de refugio” continuamente amenazadas. Estas “regiones de refugio” son codiciadas ya no por los virreyes, capitanes, generales y encomenderos españoles, sino por la burguesía agraria y los sectores empresariales nacionales e internacionales. Han sido, además, designadas como “áreas vacías” que deben ser ocupadas por las poblaciones nacionales.

En estos tiempos neoliberales, los territorios indígenas se encuentran amenazados por procesos como los siguientes:

1. Los territorios indígenas se identifican como “zonas de fronteras agrícolas”. Al ser concebidos desde esta lógica, los gobiernos nacionales y la burguesía agraria impulsan la invasión y ocupación de estas regiones, ya que —según ellos— estas no son “utilizadas productivamente” por los indígenas. La migración y la colonización de los territorios indígenas por parte de la población campesina sin tierra y los acaparadores de tierras (terratinentes y/o ganaderos) provocan enfrentamientos muy serios con los pueblos indígenas.

La percepción de fronteras agrícolas está presente fundamentalmente en la costa atlántica de la región (las regiones Garífunas de Guatemala y

Belice, la Mosquitia hondureña y nicaragüense, la región Ngöbe-Buglé y Kuna Yala en Panamá) y en algunas zonas del Pacífico (la región de los Maleku en Costa Rica y la de los Kuna, Emberá y Waunan, en el Darién panameño).

2. Los territorios indígenas son declarados “zonas de reserva natural” y riquezas que hay que proteger. De esta percepción, surge una segunda fuente de conflicto: las instituciones públicas que elaboran y ejecutan las políticas ambientales (COHDEFOR en Honduras, INDERA en la costa atlántica de Nicaragua, e INRENARE en Panamá, entre otros).

En este caso, el conflicto se sustenta en el uso y en la administración de los territorios y de sus recursos. La proclamación de “reservas” y “parques naturales”, los planes operativos, los programas y los proyectos no consideran a las comunidades indígenas. La cacería tradicional y el uso de la tierra por los indígenas son regulados por patrones occidentales que implementan estas instituciones. El mismo sostén jurídico de las regulaciones administrativas otorga a las instituciones oficiales la capacidad de decidir sobre los territorios indígenas y sus recursos.

3. Las garantías reales de los territorios indígenas se encuentran entre dos caminos: unos son reconocidos y demarcados por ley (las reservas indígenas en Honduras y Costa Rica, la RAAN en Nicaragua y las comarcas Embera-Wonaan y Kuna Yala en Panamá); otros no tienen una protección legal y se encuentran en constante conflicto (Guatemala, El Salvador y Honduras). Sin embargo, la garantía “legal” de los territorios no frena las invasiones de los colonos y el despojo de tierras por parte de los acaparadores de tierra e inversionistas privados (situación presente en toda la región).

LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

El neoliberalismo, al impulsar la globalización de la economía mundial, provoca procesos de integración regional (NAFTA, MERCOSUR y otros). Los gobiernos de Centroamérica, como parte de esta dinámica planetaria, han tenido que impulsar sus propios procesos de integración. La integración centroamericana, al intentar incorporarse a algunos de los bloques económicos del planeta, se vio obligada a atender situaciones heredadas de los años de guerra (pobreza, recesión económica, violencia, crisis ambiental), para así lograr la estabilidad necesaria y atraer la inversión extranjera.

Para concretar una estabilidad real, los gobiernos y las agencias de cooperación externa impulsan programas y proyectos de desarrollo sostenible que involucran directa o indirectamente a las poblaciones indígenas. Vistos desde esta perspectiva, tanto el mecanismo de las cumbres presidenciales, como los foros de cancilleres y gabinetes económicos, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la SIECA, el nuevo SICA —como expresión más global del esfuerzo integrador—, se presentan como espacios y proyectos todavía pendientes de ser validados por los movimientos sociales de base en la región. Dicha situación no hace sino confirmar el vacío y la necesidad urgente de construir un proyecto estratégico ordenador donde los sectores históricamente marginados de la vida pública tengan pleno derecho de actuación.

El punto es ¿Qué espacios se están abriendo? ¿Pueden los indígenas estar presentes y tener una plena participación? ¿A través de qué fuerzas?

Las organizaciones indígenas, hasta ahora, han participado poco —y solo por medio de representaciones indirectas o individuales— en este proceso de integración y reacomodo regional. Una razón que explica esta falta de participación es el vacío que había de un organismo indígena regional que propusiera posiciones concertadas desde lo local y lo nacional. Otra razón es una carencia de voluntad política para que el proceso de integración fuera participativo, de consulta, y que estos sectores de la sociedad civil, hasta ahora marginados, pudieran expresarse.

Sin embargo, es importante tener presente que los pueblos indígenas han sostenido una amplia discusión sobre la “integración”, porque esta ha sido entendida como la “inserción” de las sociedades indígenas en el sistema nacional, negando la especificidad propia de los pueblos indígenas, ya que en la mayoría de las leyes constitucionales de la región aparece el deseo de que “todos seamos iguales”.

Relación de los pueblos indígenas con los Estados

Las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas pueden verse en dos sentidos: primero, en el reconocimiento a través de un marco jurídico (convenios como el 169, la Constitución, algunas leyes) y, segundo, en el acceso a los espacios públicos, para la presencia y expresión de los indígenas. Tomando estos criterios, podemos identificar varios tipos de situaciones.

1. Donde el Estado ignora la existencia de los pueblos indígenas y no existen marcos ni referentes jurídicos de reconocimiento, el derecho

consuetudinario ha sido progresivamente descartado por nuevas leyes que los han despojado de cualquier forma de protección y no disponen de espacios públicos de expresión. Los pueblos indígenas de El Salvador se encuentran en situaciones próximas a esta descripción.

Donde el Estado, que había ignorado los pueblos indígenas, está realizando algunos pasos y formulando leyes de reconocimiento y protección, pero el espacio de expresión pública no se amplía a los indígenas. Costa Rica presenta esta situación, pues, hasta hace muy poco tiempo, los indígenas no tenían siquiera un documento de identificación personal como ciudadanos. Actualmente, se ha discutido y presentado un proyecto de ley; sin embargo, el espacio de presencia pública no se ha ampliado. La sociedad civil costarricense, en general, ignora la existencia de los indígenas y, en consecuencia, no logran la afirmación pública necesaria para ser sujetos activos en la sociedad.

2. Donde el Estado reconoce, a través de breves referencias, la presencia de los pueblos indígenas, pero el nivel de elaboración del marco jurídico es insuficiente para conferirles derechos y protección como tales. Podría ser el caso de Honduras, donde existe un “leve” referente constitucional que debe desarrollarse, y donde la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH) ha hecho una importante labor de hacerse sentir en el espacio público a través de las “peregrinaciones”. El caso de Guatemala, en otra escala, podría ubicarse en este nivel, aunque con una complejidad de situaciones que hacen difícil sintetizar la condición de los pueblos indígenas. La constitución reconoce la pluriétnicidad, pero no está elaborado el marco jurídico correspondiente. El espacio de acción a nivel nacional es poco sensible a la presencia y participación de los indígenas.

Donde el Estado admite explícitamente la existencia de pueblos y comunidades indígenas, establece marcos regales e institucionales para la protección de los territorios y mecanismos institucionales de diálogo con representantes de esos pueblos. Los casos de Panamá y Nicaragua —con excepción de las comunidades indígenas del Pacífico y Centro Norte— serían las situaciones más próximas a esta descripción.

PROCESO DE AJUSTE Y GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA: SU IMPACTO EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Establecer la relación existente entre el proceso de ajuste y globalización económica y los pueblos indígenas nos obliga a tener que establecer pistas de interpretación que nos permitan ubicar la dimensión de esta relación. La

primera idea que guía la reflexión es aquella que nos presenta el proceso histórico de articulación de las poblaciones indígenas con la economía nacional. Esta dinámica se expresa en dos procesos paralelos: la incorporación de los pueblos indígenas a la economía nacional y el propio proceso económico de los pueblos indígenas.

La articulación de la economía nacional con los pueblos indígenas es una relación que solo puede darse en el caso de existir un alto porcentaje de población indígena (Guatemala en Centroamérica, o Ecuador, Perú y Bolivia en la zona andina). Como consecuencia de este alto porcentaje, los indígenas se transforman en la principal fuerza de trabajo y, a la vez, en la reserva de la misma. El proceso de incorporación de las poblaciones indígenas al mercado, a través de las encomiendas, primero, y de las haciendas, después, y, en consecuencia, la concentración demográfica en las ciudades coloniales, es el origen de la participación de la población indígena en la economía nacional.

El segundo proceso, que denominamos proceso de asentamiento de los pueblos indígenas en puntos distantes de los centros económicos, permitió a los pueblos indígenas no incorporarse a la economía nacional y subsistir sobre la base de los modelos tradicionales de producción. Sin embargo, este sector de las poblaciones indígenas mantuvo esta particularidad hasta el momento en que los propios modelos de desarrollo económico del continente los incorporó al mercado. Esto se dio a través de la venta de artesanías, de la producción agrícola, de la venta de recursos maderables y no maderables de la selva, o del turismo.

Hoy día, ambos procesos se encuentran condicionados por las orientaciones doctrinarias del neoliberalismo y sus dinámicas más contundentes: el ajuste y la globalización. Para los indígenas, estos vientos son poco favorables, ya que significan situaciones como las siguientes:

- El desarrollo tiene como finalidad fundamental la “actividad económica”; por tanto, los protagonistas de esta representan el progreso humano, meta que se logra a través del progreso técnico y material de las empresas. Desde esta perspectiva, los indígenas y su territorio son concebidos como obstáculos a la modernización, es decir, como “representantes retrasados de la especie humana, pueblos aún no integralmente sociales”. Las implicaciones de esta visión son la aceleración de las invasiones de tierras indígenas y su incorporación para “fines productivos” por parte de empresas de minería, madereras, y para usos hídricos y energéticos, como mercancía negociable para ser ofrecidos a algunos de los bloques de la economía mundial.

- Al incorporarse los territorios y la sabiduría indígena al libre mercado, los pueblos indígenas se encuentran en condiciones muy desfavorables frente a los principales actores del mercado, el capital nacional o internacional, puesto que estos determinan la forma y el ritmo de la integración de los pueblos indígenas. Ejemplos de ello los tenemos en la apropiación de la sabiduría indígena, la explotación forestal, el ecoturismo, la inversión minera, la explotación de recursos marinos, y otros. Los capitales nacionales e internacionales logran, de esta forma, el control de la comercialización y los beneficios que se derivan de ella.
- Los territorios indígenas se han transformado en regiones prioritarias para la política ambiental de los organismos responsables de la orientación y ejecución de las políticas neoliberales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, USAID). Este interés responde, básicamente, a la capacidad demostrada por los pueblos indígenas en la preservación de los últimos reductos de la selva tropical y la sabiduría acumulada por milenios, en interacción permanente con la selva, sobre el uso de los recursos que componen la biodiversidad de las regiones del Sur. Esto ha levantado debates entre los pueblos indígenas, tanto sobre la propiedad intelectual como sobre las mismas investigaciones sobre el genoma humano o la administración de los parques nacionales, entre otros.

A pesar de lo anterior, la problemática económica relacionada a las poblaciones indígenas y la economía nacional no ha formado parte de la agenda de las políticas gubernamentales. La misma se ha concentrado en lograr la integración sociocultural de los pueblos al Estado nacional, como un componente más, dentro del marco del desarrollo de sus mercados. En general, el tema de su desenvolvimiento económico quedó supeditado a la libertad del mercado y de sus sujetos (entiéndase empresarios, hacendados e intermediarios, entre otros) y no como una voluntad clara de los gobernantes.

Además, la relación de informalidad comercial entre pueblos indígenas está condicionada por las limitaciones de las comunidades para incorporarse con ventaja al mercado, ya que las regiones, y por tanto sus poblaciones, se caracterizan por ser espacios de pobreza y sin acceso a los principales servicios públicos (agua, salud, educación, etc.). El resultado para los pueblos indígenas es que el Estado neoliberal no los considera ni como sujetos económicos portadores de derechos, ni como sujetos sociales. Además, atenta contra el proyecto de vida de las comunidades indígenas al concebir las tierras indígenas como “mercancía”. La tierra pierde el significado de vida, alimento y salud a través la pérdida de las riquezas minerales; la invasión

del ecoturismo impulsa la pérdida de nuestros espacios; los recursos naturales (biodiversidad, conocimiento tradicional) son manipulados por los países desarrollados. Como resultado final, los indígenas se transforman en ciudadanos de un proceso ajeno y en parte de los marginados rurales y urbanos.

EL PROCESO DE ARTICULACIÓN REGIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Nuestros pueblos, a nivel interno, han venido desarrollando una serie de acciones que nos han permitido realizar una profunda reflexión sobre nuestras debilidades y potencialidades. Estas potencialidades se han manifestado en los ensayos de articulación regional. Dados los conflictos y la falta de sustento por la base de los pueblos, estos esfuerzos no lograron ser sostenibles a largo plazo. Sin embargo, sentaron las bases teóricas sobre nuestro derecho y la posibilidad de articularnos a nivel regional.

Los pueblos indígenas de Centroamérica hemos venido fortaleciendo nuestro proceso de unidad en la búsqueda de consenso de forma más sistemática desde 1990. En este proceso, podemos señalar experiencias como el caso de los congresos generales, aglutinados en la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP); el caso de las organizaciones y federaciones indígenas de Honduras, aglutinadas en la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), y el Movimiento Indígena de Nicaragua (MIN), donde convergen los pueblos indígenas de diferentes regiones.

En 1993, se da el primer encuentro de líderes y dirigentes indígenas a nivel regional. Se bautizó provisionalmente con el nombre de "Mesa Coordinadora Indígena", donde recayó la secretaría provisional en la Coordinadora de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP). La meta era aunar esfuerzos y criterios, consensuar una agenda común y crear el espacio necesario para el surgimiento de un organismo indígena centroamericano que pudiera convertirse en un interlocutor válido de nuestros pueblos con suficiente capacidad de elaborar y plantear propuestas de desarrollo.

En 1994, para romper con las visiones del indigenismo y el paternalismo, los pueblos indígenas lanzamos una propuesta productiva para constituir provisionalmente el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA), como una muestra de nuestra capacidad de plantear propuestas alternativas en el marco político, económico, social y cultural. Después de un arduo proceso a los distintos niveles (local, nacional y regional), se define la instalación formal del CICA para julio de 1995, con un planteamiento en el marco

político (documento “Nuestra palabra hacia el nuevo milenio”) y con un plan estratégico. El plan abarca el fortalecimiento de los procesos de concertación de las estructuras propias de los pueblos indígenas de la región centroamericana y contempla acciones encaminadas al logro del desarrollo de nuestras comunidades.

A partir del momento de la instalación formal del CICA, continuamos retroalimentando los temas de interés local, nacional y regional, tanto en cuestiones de desarrollo con nuevos enfoques, apoyando y participando en los procesos de paz, como profundizando la discusión de los derechos específicos de nuestros pueblos, para darle un nuevo carácter a las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado. En el desarrollo de este esfuerzo, nos hemos encontrado con un sinnúmero de obstáculos, desde la falta de comprensión en algunas organizaciones, hasta la idea que prevalece en algunos organismos e instituciones de que, sin su ayuda, los pueblos indígenas desapareceremos. Lejos están de comprender que si hemos resistido 504 años, enfrentando dificultades, también estamos en las condiciones de impulsar y ejecutar nuestros objetivos y metas que permitirán que alcancemos nuestro autodesarrollo.

Los pueblos indígenas poseemos grandes riquezas culturales, desde nuestra cosmovisión hasta nuestros recursos naturales, que en la actualidad son de gran interés tanto para los gobiernos como para otros sectores no indígenas. Aun así, nos marginan y desconocen nuestra realidad existencial. Aunque en el marco internacional hayamos ganado un espacio y algunos gobiernos hayan ratificado el convenio 169 de la OIT, se siguen violentando nuestros derechos elementales. Se violentan nuestros derechos cuando a cada minuto se pretende actuar en contra de nuestro territorio, recursos naturales, flora y fauna; cuando los gobiernos otorgan concesiones a empresas nacionales e internacionales, a quienes no les interesa en lo más mínimo nuestro ecosistema y biodiversidad.

También nuestros pueblos corren peligro al no actuar cuando el gobierno, organizaciones y personas no indígenas se apropian de nuestros derechos y cuando permitimos que sigan hablando por nosotros, aprovechándose de nuestras necesidades. En el marco del nuevo proceso de integración centroamericana, los pueblos indígenas estamos reflexionando y buscando una estrategia que nos permita, en igualdad, negociar las condiciones en que se desarrollarán las relaciones de convivencia entre los sectores de la sociedad centroamericana.

Los pueblos indígenas de la región estamos conscientes de que tenemos mucho que aportar a la sociedad centroamericana y al mundo: conocimientos históricos en materia de protección de los recursos naturales, en la

convivencia armónica con el medio ambiente; riqueza cultural, valores éticos y morales; conocimiento en materia de plantas medicinales, en fin, nuestra propia cosmovisión que nos hacen ser diferentes, pero no por eso menos importantes y útiles que cualquier otro sector de la sociedad civil. Pero estamos firmemente convencidos de que los pueblos indígenas de Centroamérica solo aportaremos este conocimiento y sabiduría en la medida en que participemos en igualdad de oportunidades. Necesitamos que se nos respeten nuestros derechos ancestrales y territoriales, y que se nos consulte sobre cualquier decisión que se quiera tomar y que afecte nuestro desarrollo. Bajo este principio fundamental, nace el Consejo Indígena de Centroamérica.

RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS

Si se quiere atender la problemática de los pueblos indígenas, el carácter de las acciones a desarrollar debe estar definido por el tipo de objetivo que se busque en cuanto al perfil de problemas a resolver: problemas coyunturales que puedan generar respuestas inmediatas a conflictos puntuales (tomando en cuenta que la mayoría de estos conflictos se da en el orden de los territorios indígenas); y/o problemas estructurales y de la institucionalidad misma de los Estados centroamericanos.

Los retos y las líneas estratégicas para enfrentar los desafíos de estos procesos implican, ante todo, cumplir con algunas condiciones previas que permitan una participación horizontal y democrática de los pueblos indígenas. Ejemplo de esto sería impulsar:

- líneas de acción que permitan atender los niveles de pobreza y los consecuentes resultados en que están sumergidos los pueblos indígenas; dicha atención debe contar con la participación directa de las comunidades, a través de sus organizaciones, en todos los niveles;
- un proceso de apoyo al fortalecimiento institucional de las organizaciones de los pueblos indígenas, que les permita a estas consolidar su proceso de autogestión;
- un proceso de consulta en todos los sectores de la sociedad civil sobre las propuestas de integración que los gobiernos están fomentando a nivel regional;
- el reconocimiento, por parte de los Estados, de que las naciones indígenas compartimos territorios transfronterizos; por lo tanto, se debe fomentar, en coordinación con los diferentes pueblos indígenas, propuestas de solución a los conflictos que se enfrentan en esta materia, ya que

para nosotros no existen fronteras de un pueblo a otro (caso del pueblo miskito, bribri, embera, lenca, maya, chorti y otros);

- el reconocimiento del carácter pluricultural y multilingüe de la región centroamericana y la no injerencia de los gobiernos en los asuntos internos de los pueblos indígenas;
- el desarrollo de todo un trabajo para la ratificación y la aplicación de los convenios y leyes que reconocen y protegen los derechos de los pueblos indígenas.

Tabla de análisis estratégicos

LOS PUEBLOS INDÍGENAS

PROBLEMAS/OBJETIVOS	BARRERAS	OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS
<p>La amenaza que sufren los territorios indígenas por parte de los gobiernos nacionales y la burguesía agraria, quienes impulsan la invasión y ocupación de estas regiones.</p> <p>La falta del reconocimiento "legal" de los territorios indígenas.</p> <p>El saqueo de los recursos naturales de las zonas indígenas y las concesiones de explotación otorgadas a inversionistas nacionales e internacionales.</p> <p>La debilidad de las organizaciones indígenas en la elaboración y viabilización de propuestas hacia la integración.</p>	<p>El contexto actual: la transición parece darse bajo el signo del ajuste estructural y la liberalización de economías de mercado, cada vez más orientadas hacia procesos de globalización.</p> <p>El debilitamiento y/o desaparecimiento de los sistemas organizativos ancestrales de los pueblos indígenas a nivel regional.</p> <p>La fragilidad de los procesos de concertación interna de los pueblos indígenas de la región.</p> <p>La falta de alianzas con otros sectores de la sociedad civil.</p> <p>Un incipiente proceso organizativo que permita una mayor participación con unidad y propuesta nacional.</p>	<p>La lógica regional de fortalecimiento de la sociedad civil y de adaptación y negociación, como marco de relaciones entre los diferentes sectores sociales y los Estados, que tiende a sustituir la dinámica de confrontación dominante en las décadas anteriores.</p> <p>La negociación e implementación de procesos de paz (Guatemala y El Salvador).</p> <p>La apertura hacia la democracia.</p> <p>La imposición de procesos de «democratización» y fortalecimiento de la sociedad civil en un marco político que sustituye la confrontación y la exclusión, por la negociación y el diálogo.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil</p> <p>El impulso a un proceso de consultación en todos los sectores de la sociedad civil, sobre las propuestas de integración que los gobiernos están impulsando a nivel regional.</p> <p>Gobiernos nacionales</p> <p>El impulso a líneas de acción que permitan atender los niveles de pobreza y los consecuentes resultados en que están sumergidos los pueblos indígenas.</p> <p>El desarrollo de todo un trabajo para la ratificación, como para la aplicación, de los convenios y leyes que reconocen y protegen los derechos de los pueblos indígenas.</p>

<p>La inexistencia de sistematización de la propiedad intelectual de los pueblos indígenas.</p>	<p>Una marcada intervención de entes gubernamentales, no gubernamentales y políticos en algunos procesos organizativos de los pueblos indígenas de la región.</p> <p>Una débil y casi nula participación organizada de la mujer y la juventud indígena.</p> <p>Los conflictos y la falta de sustento por la base de los pueblos.</p>	<p>La apertura de nuevos espacios de debate, en una dimensión tanto nacional como regional, sobre la reorganización institucional, en el contexto de reacciones a las transformaciones neoliberales.</p>	<p>Entidades regionales</p> <p>Las políticas para impulsar un proceso de apoyo al fortalecimiento institucional de las organizaciones de los pueblos indígenas.</p> <p>Las acciones para crear mecanismos de protección de la propiedad intelectual de los pueblos indígenas.</p> <p>Las acciones que reconocen que las naciones indígenas comparten territorios transfronterizos y que, por lo tanto, deben impulsar, en coordinación con los diferentes pueblos, propuestas de solución a los conflictos que se enfrentan en esta materia.</p> <p>Las acciones para reconocer el carácter pluricultural de la región.</p>
---	--	--	--

Nota: Esta tabla fue preparada por los editores, en base al capítulo.

CAPÍTULO 7

INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL: IMPACTO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Wilber Zavala G.

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo pretende entender cómo el proceso de integración centroamericana afecta la participación de la sociedad civil en el tema del medio ambiente y el desarrollo sostenible en Centroamérica y, al mismo tiempo, sugerir cómo la sociedad civil puede participar y afectar positivamente este proceso.

Los temas que se abordan obligan a preguntarnos cuál es la situación de Centroamérica a diez años de la etapa más reciente de integración regional. Por ello, se inicia con un análisis de contexto en cuanto a la situación de la pobreza, principalmente de los sectores más excluidos del desarrollo. Luego, se abordan los principales problemas ambientales y se plantea si el desarrollo sostenible será una nueva oportunidad para los centroamericanos. Se hace un análisis de los avances de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), para luego pasar a los retos, acciones, estrategias y propuestas de la sociedad civil. Finalmente, de forma sucinta, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones.

CONTEXTO GENERAL: LA SITUACIÓN CENTROAMERICANA

Situación de la pobreza

En la actualidad, la población de Centroamérica supera la cifra de 30 millones de habitantes. Aproximadamente, el 49% de estos habita en las áreas urbanas, debido a las corrientes migratorias campo-ciudad, que se han venido acentuando desde la década de los años sesenta, mientras la población rural ha disminuido en más de un 10% en los últimos treinta años. Durante este período, la población centroamericana se ha duplicado, por lo que se han incrementado los niveles de demanda por recursos y servicios que no han podido ser satisfechos. La ausencia de recursos y de medidas que satisfagan esas demandas ha tenido fuertes repercusiones en las condiciones de una adecuada calidad de vida (Stein y Arias, 1992).

Desde inicios de la década de los noventa, Centroamérica inicia una serie de cambios mediante la introducción de reformas en las estructuras institucionales y en la economía, que han venido marcando un nuevo proceso de desarrollo. Estas reformas han permitido, en algunos países de la región, un crecimiento económico superior al de la década de los ochenta. Pero esta situación contrasta con los más de 20 millones de centroamericanos que viven en situación de pobreza, de los cuales 14 millones están en condición de extrema pobreza y sin ninguna seguridad alimentaria, ya que no alcanzan siquiera a satisfacer sus necesidades básicas (Pérez y Pichardo, 1995).

Este crecimiento económico de los últimos años ha sido insuficiente para permitir la reducción de la pobreza y, consecuentemente, reducir las desigualdades que caracterizan las relaciones sociales y económicas de nuestras sociedades. En la actual situación, más de la mitad de los países del istmo centroamericano muestran ingresos *per cápita* promedio inferiores a los de 1980 y, en casos como Nicaragua, este índice de ingresos está por debajo de lo que estaba en 1960 (PNUD/UNOPS, 1996). La ausencia de crecimiento a largo plazo, en una gran cantidad de países de la región, junto al crecimiento poblacional, explica también el incremento de la pobreza. Aunque también la desigual distribución de la riqueza, que se ha acentuado durante la década de los noventa, juega un papel determinante en esta situación.

Los más excluidos

La situación económica prevaleciente en la región centroamericana, desde inicios de la década de los noventa, ha impactado de manera desigual a distintos sectores de la sociedad centroamericana. En este sentido, la peor

parte le ha correspondido al sector agropecuario de pequeños y medianos productores, a las poblaciones indígenas y a las mujeres rurales. La reducción de servicios, tales como la salud y la educación, además de los servicios a la producción, es decir, crédito, asistencia técnica, dotación de semillas, almacenamiento y otros, ha propiciado un mayor empobrecimiento de los habitantes de las zonas rurales.

Dentro de los sectores más empobrecidos, se encuentra la población indígena, que representa alrededor del 10% de la población total de la región —más de 46 grupos indígenas diferentes—. La mayor parte de esta habita en las zonas rurales y tiene la más escasa participación en la economía regional. En general, dispone de una mala calidad de vida, reflejada en los bajos índices de esperanza de vida al nacer, los trabajos peor remunerados, el menor acceso a la educación y a la salud, solo por mencionar algunos.

También, la población femenina representa, aproximadamente, el 50% de la población total a nivel regional; su participación en actividades productivas a nivel rural apenas alcanza el 10%, en toda la región, debido a la desvalorización de su aporte a la economía rural, reflejado en las estadísticas y censos nacionales (Grynspan, Chiriboga y Pérez: 1995). La desigual división del trabajo que prevalece entre hombres y mujeres del campo continúa perpetuando la invisibilización y subordinación de las mujeres en los planos político, económico y social, y las aleja del disfrute y control de los escasos beneficios a los cuales sí tienen acceso los hombres del mundo rural.

Por otra parte, la falta de acceso de las mujeres a la tierra impide que estas disfruten de los beneficios de la producción. Esto es a pesar de que se ha hecho evidente el incremento de hogares rurales encabezados por mujeres, a consecuencia de los conflictos político-militares que prevalecieron hasta hace poco tiempo y las políticas económicas que tienden a producir la migración de los hombres del campo a las ciudades, en busca de mejores oportunidades.

PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA SOCIEDAD CIVIL EN RELACIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN CENTROAMÉRICA

Los principales problemas ambientales

Centroamérica sufre, hoy en día, un deterioro inexorable de sus recursos naturales, a causa de un modelo de desarrollo que está en función del crecimiento económico sin importar el impacto ambiental que este puede producir. Este modelo de desarrollo ha producido el colapso de los

ecosistemas productivos y naturales, y ha dado origen a la reducción de la biodiversidad, la deforestación, la pérdida de fertilidad y la erosión de los suelos y la contaminación de las aguas y el aire, a causa del uso indiscriminado de agroquímicos.

Paralelo a estos problemas, se ha dado una pérdida del conocimiento tecnológico tradicional que está íntimamente relacionado con la desvalorización del mundo rural y los altos niveles de migración campo-ciudad. Por otra parte, la ausencia de planificación urbana, el uso de procesos industriales y agroindustriales altamente contaminantes tienen una considerable responsabilidad en el deterioro ambiental y, consecuentemente, en la salud pública de los centroamericanos.

También es responsable de esa destrucción del medio ambiente de las zonas rurales, la desigual distribución de la tierra, así como la inseguridad jurídica sobre ella. Datos de mediados de la década de los 80 señalan que el 24% de los finqueros ocupaba el 63% de la tierra (aproximadamente 12.5 millones de hectáreas), mientras que un millón de finqueros poseía 1.75 millones de hectáreas, es decir, un promedio de 1.75 hectáreas por familia (Pasos, 1994). La ausencia de una distribución equitativa de este factor de producción limita la producción campesina a parcelas de subsistencia; lo cual conlleva al agotamiento de la tierra y su consecuente baja productividad, con la que da inicio el ciclo de búsqueda de nuevas tierras.

Aunque diversos estudios señalan una estrecha relación entre degradación y pobreza, principalmente en las áreas rurales de los países de la región, no podemos ignorar que “no son los pobres los principales responsables de la degradación de los recursos naturales”. La agroexportación, la ganadería extensiva, la explotación forestal indiscriminada son, en gran medida, las actividades económicas —no precisamente asociadas a los más pobres— causantes de este deterioro y de la inhibición del desarrollo de sectores intermedios.

Una de las actividades que ha lesionado profundamente el área boscosa del territorio centroamericano es la ganadería extensiva que, por otra parte, no es la actividad de mayor rendimiento económico, según lo demuestran las estadísticas nacionales. Entre 1950 y 1993, se triplicó la superficie bajo pastos, en América Central, para engorde de ganado de exportación, hasta cubrir 10 de los 21 millones de hectáreas dedicadas a fincas en la región. De 1979 a 1994, en Centroamérica, han desaparecido 4.5 millones de hectáreas de bosques. Se estima que, en la actualidad, la deforestación tiene un ritmo del orden del 3% de cobertura boscosa (Pasos, 1994).

El modelo de agroexportación ha incentivado la expansión de plantaciones de banano, piña y otros productos que han acaparado la mayor parte de las mejores tierras. Esto ha obligado a un número creciente de campesinos e indígenas, con producción de subsistencia, a emplearse como jornaleros o a dirigirse a las laderas montañosas, que fueron taladas para poder realizar sus siembras de granos básicos. En estas plantaciones, hay un uso generalizado e intensivo de fertilizantes, pesticidas y fungicidas, que lleva a la destrucción de la vida silvestre, a la contaminación de pastizales y de las aguas de ríos y esteros, a lo que se debe agregar los daños en la salud humana de la población. Baste recordar los miles de trabajadores agrícolas de plantaciones de banano que han quedado estériles por efecto del uso de algunos de estos productos.

La contaminación de las aguas por causa del uso intensivo de agroquímicos y de otros desechos de la agroindustria, frente a la ausencia de un manejo adecuado, está produciendo no solo graves problemas de salud, sino también graves problemas en el aprovechamiento de este importante recurso. Se estima que, para el año 2000, será difícil satisfacer la demanda de agua en algunas regiones de Centroamérica, debido también al manejo inadecuado de las cuencas hidrográficas (Pasos, 1994).

Las áreas de mayor erosión de los suelos se observan más en la región del pacífico centroamericano y en las zonas de laderas donde se encuentran la gran mayoría de los campesinos minifundistas, y representan un 28% del territorio (IICO, PPM, SIMAS, 1997). Uno de los problemas resultantes de los altos niveles de erosión de los suelos es la acumulación acelerada de lodo en las grandes represas, que son la fuente más importante de generación de energía. Todos estos problemas contribuyen, de manera determinante, a la pérdida de la diversidad genética vegetal y animal, es decir, a la pérdida de la biodiversidad.

El desarrollo sostenible: una oportunidad para Centroamérica

El concepto del desarrollo sostenible cobra importancia a partir de la "Cumbre de Río sobre medio ambiente y desarrollo" (1992). La reunión concluye con la necesidad de dar un giro a los tradicionales enfoques sobre el desarrollo, integrando consideraciones medioambientales, sociales, económicas y políticas. Mientras el concepto del desarrollo hace referencia a una transformación progresiva de la economía y de la sociedad, el concepto de sostenibilidad se refiere a que esa transformación socioeconómica debe prestar atención a varias consideraciones. Por ejemplo, se debe considerar distribución de costos y beneficios, acceso a los recursos, participación en la toma de decisiones, así como crear las condiciones para que próximas

generaciones puedan satisfacer sus necesidades mediante el uso de los recursos naturales. El desarrollo sostenible supone una nueva ética, nuevos valores, donde la exclusión social de cualquier naturaleza, y las desigualdades y desequilibrios que han caracterizado las relaciones entre campo y ciudad, indígenas y no indígenas, mujeres y hombres, sea cosa del pasado.

El potencial de transformaciones que puede significar la aplicación de este concepto por la vía de la promulgación de políticas, y la ejecución de programas y proyectos, contrasta de manera significativa con la realidad de Centroamérica en lo que atañe a toma de decisiones sustanciales. La mayor parte de las veces, la ausencia total o parcial de toma de decisiones en diversos campos obstaculiza la necesaria visión de largo plazo; lo que finalmente retrasa las posibilidades de resolver los problemas estructurales y medioambientales de la región. Por esta razón es que la firma de convenios internacionales, como el de cambio climático o de biodiversidad, así como muchos otros acuerdos sobre protección de sistemas fluviales, áreas costeras y marinas y áreas ambientales vulnerables, no ha significado transformaciones que permitan hacer efectivas las normas establecidas.

El desarrollo sostenible, como concepto y práctica social, no puede abrigar acciones que atenten contra la persona. No puede expropiar el conocimiento milenario de las poblaciones indígenas de Centroamérica respecto del manejo de los recursos naturales ni puede, en un afán conservacionista, expropiarles sus tierras. Tampoco puede hacer recaer la responsabilidad de alcanzar el desarrollo sostenible en los campesinos sin políticas específicas que promuevan su desarrollo productivo ni transformar sus valores y costumbres al grado de atentar contra su seguridad alimentaria. El desarrollo sostenible no puede ni debe amparar ningún tipo de convenio o tratado que promueva la patentización y comercialización del conocimiento desarrollado por nuestros habitantes, ni puede promover un desarrollo sin aplicar adecuados presupuestos a los gastos sociales que posibiliten un desarrollo humano.

En síntesis, el desarrollo sostenible en la región es una oportunidad para superar viejos problemas de orden estructural, para mejorar nuestro medio ambiente, para propiciar la participación y para consolidar la democracia. Sin embargo, la posibilidad de lograr un desarrollo sostenible está en constante amenaza por los procesos de globalización económica, en los cuales se intenta participar utilizando —como ventaja comparativa— la posesión de los escasos recursos naturales y la mano de obra barata.

INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, DESARROLLO SOSTENIBLE Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los desafíos de la comunidad centroamericana

La posibilidad de consolidar la democracia en Centroamérica está íntimamente relacionada con el logro de una calidad de vida fundamentada en la equidad. La población necesita disfrutar de oportunidades y beneficios de las riquezas generadas por el modelo de desarrollo y las políticas económicas que se impulsen.

Centroamérica tiene este enorme desafío que significa el impulso de políticas que faciliten el acceso a servicios básicos, a la tierra, a sistemas de crédito, a la provisión de infraestructuras básicas, a la gestión adecuada de los gastos sociales, a la estabilidad y permanencia de un estado de derecho, y a la seguridad ciudadana. Esto frente a un modelo de desarrollo que conduce, casi de manera irreversible, a un proceso de destrucción de los recursos naturales y, en general, del medio ambiente. El avance de la frontera agrícola, sumado al uso inadecuado de los suelos y la ausencia de un ordenamiento territorial en todos los países de la región, ciernen una enorme amenaza sobre los escasos recursos naturales, la mayor parte de ellos ubicados en las áreas de mayor densidad de población indígena¹.

Por otra parte, el reto de la integración de cara a la inserción de Centroamérica en una economía globalizada supone una presión para la cual la institucionalidad de la integración aún no está preparada. Pero precisamente en este espacio cobran especial relevancia las preocupaciones por el medio ambiente y la protección de los recursos naturales, así como por la participación de la sociedad civil.

La primera de estas preocupaciones se sustenta en la realidad de agotamiento y destrucción de los recursos naturales, así como en los planteamientos de organismos de cooperación multilateral que exigen una mayor responsabilidad de los países más pobres. Estos organismos parten del principio de que las condiciones de pobreza, rural y urbana, contribuyen a la sobreexplotación de los recursos naturales y al deterioro de la calidad del ambiente.

1. Por esta circunstancia, es necesario tomar en cuenta el conocimiento indígena sobre la biodiversidad y sobre las formas apropiadas del manejo de los recursos naturales. Son los pueblos originarios los que han demostrado una real capacidad de conservación.

La segunda preocupación busca alcanzar el máximo de cohesión social con el fin de ofrecer un marco atractivo y de seguridad a la inversión y una adecuada participación de Centroamérica —como bloque— en tratados de libre comercio. En esta dirección, el cumplimiento de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), en todos sus alcances, crearía el marco necesario para impulsar e incrementar el desarrollo económico y social de la región. La ALIDES, firmada por los presidentes centroamericanos en octubre de 1994, representa una estrategia que permite articular y orientar la institucionalidad regional hacia las metas del desarrollo. Además, promueve y legitima ampliamente el discurso sobre la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas de su interés.

Algunos elementos críticos de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)

Esta Alianza representa una estrategia para encarar a fondo el tema de un modelo de desarrollo incapaz de resolver los graves problemas centroamericanos y un nuevo estilo de integración regional, fundamentado en el diálogo y la concertación de las sociedades centroamericanas.

Los contenidos de la ALIDES, poco difundidos y valorados, trascienden los temas ambientales e integran un concepto más amplio que hace referencia a una visión de desarrollo integradora y equitativa para todos los centroamericanos. Sin embargo, por sus escasos resultados, se considera que la ALIDES únicamente ha servido como instrumento para las negociaciones comerciales en la búsqueda por lograr un tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Las expectativas de que la ALIDES se convierta en un instrumento de diálogo y concertación se han visto frustradas. La ALIDES ha sido utilizada más para atraer la cooperación internacional que para avanzar hacia nuevas formas de resolver los problemas esenciales de pobreza y falta de oportunidades.

La ALIDES cuenta con importantes logros en materia de declaraciones políticas y algunos avances en materia de legislación ambiental. Pero la Alianza cuenta con pocos logros que nos permitan avanzar hacia formas más sostenibles de convivencia social en la región; por lo que se corre el riesgo de que la ALIDES quede reducida a un documento más. Los recursos naturales y el medio ambiente continúan siendo uno de los temas de análisis y discusión entre los diferentes actores. Sin embargo, es necesaria una mayor y adecuada convocatoria hacia los responsables de las políticas económicas de los países y hacia los sectores sociales, a fin de promover una discusión y negociación permanente sobre los contenidos de la ALIDES.

Principales instancias e instrumentos de la institucionalidad regional en materia de medio ambiente, recursos naturales y desarrollo sostenible

En el marco del proceso de integración regional, se viene gestando un proceso de unificación y coordinación en materia de políticas públicas dirigidas hacia el sector de recursos naturales y medio ambiente. Este proceso busca la promoción del desarrollo sostenible y tiene como su principal promotor la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). El organismo fue establecido, en 1989, como la más alta instancia de carácter político en materia de ambiente y desarrollo.

En 1992, la XII Cumbre de Presidentes Centroamericanos suscribe el “Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central” y crea, en el mismo, el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas. En 1993, se suscribe el “Convenio centroamericano de bosques” y el “Convenio centroamericano sobre cambios climáticos”. Un año más tarde, en octubre de 1994, los presidentes firman la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Posteriormente, integran el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, al cual le delegan que promueva y complemente las agendas y principios contenidos en el marco de la ALIDES. También, en el marco de la ALIDES, se han generado instrumentos de cooperación como el Convenio Centroamérica-Estados Unidos de América (CONCAUSA), que le da un marco a la cooperación norteamericana en materia ambiental para Centroamérica. En el ámbito del sector forestal, en 1995, se constituyó el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP) como organismo de tutela política y técnica de todos los proyectos regionales de cooperación en los sistemas ambientales. En 1997, se constituyó el Fondo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible (FOCADES).

En estos espacios, precisamente, el tema del desarrollo sostenible se ha reducido a los aspectos relacionados con el manejo y protección de los recursos naturales y del medio ambiente, donde sí se observa una limitada participación de la sociedad civil en los de por sí limitados esfuerzos de la planificación ambiental.

El reto de la participación en el discurso del desarrollo sostenible

Los efectos de los problemas medio ambientales los sufren, en general, los sectores más empobrecidos de las sociedades centroamericanas. En los últimos tiempos, el Estado ha asumido un rol de facilitador y es a la sociedad civil a quien se le demanda una mayor capacidad propositiva. Hay que destacar que el Estado no tuvo esta capacidad, aun en los tiempos en que gozaba de

amplio margen de poder. Lo claro es que la interrelación entre el Estado y la sociedad civil resulta indispensable en la implementación de un modelo de desarrollo que pretenda promover el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Uno de los componentes novedosos en el discurso del desarrollo sostenible es la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, como forma de distribución equitativa de responsabilidades entre los sectores público y privado. La posibilidad de desarrollar sociedades sostenibles requiere, primero, facilitar la información apropiada a la sociedad civil, para que esta participe en la adopción de decisiones que les afecten. Y, segundo, desempeñar un papel propositivo y constructivo. En esta dirección, la formación de recursos humanos y el fortalecimiento de programas educativos formales y no formales constituyen pilares fundamentales para el aprovechamiento óptimo de las potencialidades de la sociedad civil.

A pesar del fuerte impulso que le han dado los gobiernos de Centroamérica al discurso del desarrollo sostenible, este dista mucho de la práctica, debido a la ausencia bastante significativa de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre políticas que le atañen en lo social, lo económico y lo cultural. La causa fundamental de esta situación es la falta de definición de mecanismos claros para lograr dicha participación.

En cuanto al problema del manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, los especialistas han sugerido que uno de los mecanismos que pueden permitir la internalización de esta responsabilidad es la incorporación de estímulos económicos y sanciones que reconozcan los costos sociales y ambientales. Ello implica asignar valores económicos a los bienes y servicios que ofrecen los recursos naturales y, en general, los ecosistemas de la región centroamericana. La participación ciudadana en los niveles local, nacional y regional resulta importante, puesto que sustenta la necesaria base social que requiere la aplicación de medidas dirigidas a lograr el desarrollo sostenible, sin que medien recursos coercitivos. En definitiva, la consolidación y fortalecimiento de la democracia en Centroamérica depende de las oportunidades que se ofrezcan a los ciudadanos, tanto en la definición de las prioridades y las formas de atención a las mismas, como en la revisión crítica de las acciones políticas de gobiernos e instituciones.

Algunos sectores, como el campesino-indígena y diferentes sectores vinculados al medio rural, por ejemplo, están incursionando en los temas del medio ambiente y desarrollo sostenible. Estos sectores han definido sus agendas y propuestas de incidencia y negociación política frente a los gobiernos y la cooperación internacional. Tales organizaciones de la sociedad

civil han contado con el reconocimiento político oficial, expresado en la participación de sus representantes en cumbres presidenciales, foros de ministros e instancias técnicas de la integración vinculadas al tema del medio ambiente y desarrollo sostenible².

Algunas de estas organizaciones no logran todavía participar e incidir de manera eficaz en la determinación de políticas porque falta información y porque no hay mecanismos claros y una normativa que regule la participación ciudadana. De igual forma, estas organizaciones no tienen la claridad en la identificación del interlocutor al cual deben dirigirse, debido a la complejidad del proceso de integración regional. Además, tienen una limitada capacidad de formulación y argumentación técnica y metodológica en aspectos relacionados con los temas del medio ambiente. Finalmente, en algunas de estas organizaciones prevalece un enfoque tradicional de gestión político-gremial, caracterizado por la tradicional demanda y exigencia hacia los gobiernos.

Sin duda, en la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible, no hay un solo sector de la sociedad al que se le deba excluir de la responsabilidad de mantener el medio ambiente y disfrutar de los beneficios de un modelo de desarrollo sostenible. Sin embargo, dado que Centroamérica continúa siendo mayoritariamente rural y que su economía se fundamenta en la producción agropecuaria, se considera que el sector campesino-indígena es el más relevante para el tema en particular. Conscientes de esta responsabilidad, este sector ha puesto énfasis en la necesidad de una estrategia que promueva su integración económica en términos más equitativos. Sin su participación efectiva en la definición de estrategias, políticas y prioridades, así como en la formulación y ejecución de los programas y proyectos, no podrá darse la construcción del desarrollo sostenible en Centroamérica.

Esta estrategia se basa en cuatro pilares básicos:

1. Resolver los problemas del acceso a los recursos naturales. Cobra especial relevancia el acceso a la tierra, así como la seguridad jurídica de esta para evitar tensiones sociales, y posibilitar un manejo adecuado por
2. Son los casos de la Asociación de Organizaciones Campesinas para la Cooperación y el Desarrollo en Centroamérica (ASOCODE), Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria (CICAFOC), Consejo Consultivo de Mujer y Desarrollo (CCMD), Asociación de Profesionales Forestales Centroamericanos (ACAPROF), Cámara Centroamericana de Empresarios Madereros (CCEFOR) y la Federación de Municipalidades de Centroamérica (FEMICA).

parte del sector, partiendo de la cultura productiva del campesinado. El acceso a los recursos productivos debe estar acompañado de un adecuado ordenamiento territorial, legalización y titulación. Este es un papel que debe jugar el Estado como facilitador en la regulación del acceso y uso de los recursos naturales. La promoción de políticas específicas de estímulo a nuevas prácticas de manejo agrícola que, por su propia naturaleza, son intensivas en mano de obra y de menor utilización de agroquímicos, permitirían un mejoramiento de los problemas ambientales y de deterioro del suelo.

2. Integración vertical y horizontal de los sistemas productivos. Una valoración global de los recursos y factores de la reactivación económica y del desarrollo regional debe potenciar la pequeña y mediana producción para que esté en condiciones de generar excedentes y acumular. Ello implicaría un replanteamiento de los parámetros para medir la eficiencia económica y social y la rentabilidad del proceso productivo. La capacidad del campesinado de sobrevivir a las condiciones más adversas supone un potencial económico aún no explorado por especialistas.
3. Asegurar la conservación de la capacidad productiva de los ecosistemas. Se trata de organizar la producción agrícola con una visión estratégica a fin de que el nivel de producción que se alcance tenga características de permanencia. Esto requiere de cuatro condiciones básicas:
 - seguridad alimentaria,
 - diversificación agrícola y manejo poscosecha,
 - control de los agricultores sobre las diferentes partes del proceso de producción,
 - disponibilidad de tecnologías agropecuarias.
4. Desarrollo de nuevas formas de gestión organizada y colectiva de los agroecosistemas. La viabilidad de la estrategia del desarrollo sostenible requiere de la valoración de los mecanismos e instrumentos organizativos de que dispone el sector de los pequeños y medianos productores; lo cual se puede alcanzar mediante las siguientes acciones:
 - participación y representación en los espacios políticos donde se definen las líneas económicas;
 - revalorización del sector campesino como sujeto económico, como agente activo en la generación de planteamientos y como referente de la cultura que ha contribuido a forjar las identidades nacionales;

- dimensión, a nivel centroamericano, de cualquier propuesta alternativa (por ejemplo, la regionalización del programa “campesino a campesino”).

CONCLUSIONES

La ausencia de un abordaje a fondo de las causas de la crisis social y económica de Centroamérica, y su impacto sobre los recursos naturales, obliga a poner en agenda el tema de la viabilidad misma de nuestras sociedades en el marco del proceso de globalización económica. La dinámica de la frontera agrícola regional y la “potrerización” de los bosques, producto de la extensión de la ganadería, como la presencia de cultivos no tradicionales en valles fértiles, y el consecuente asentamiento en zonas de laderas del cultivo de granos básicos, dan cuenta del funcionamiento del régimen de acumulación vigente en la región, muy alejado del discurso oficial del desarrollo sostenible. El agravamiento de las condiciones de pobreza en que vive la población continuará generando estrategias de sobrevivencia a partir de los recursos naturales disponibles.

El actual planteamiento oficial alrededor del medio ambiente y desarrollo sostenible no está enfocado a tocar los mecanismos que reproducen y amplían las causas de la crisis. Las acciones oficiales están más orientadas a construir y mantener un sobredimensionado aparato burocrático que se percibe todavía muy distante de la urgencia de concretar acciones. La posibilidad de que la estrategia centroamericana de desarrollo sostenible pueda ser concretada, con el fin de consolidar el proceso de integración y hacerlo viable para su inserción en una economía globalizada, requiere de una verdadera y real voluntad de integrar —más allá del discurso— a todos los sectores sociales, a definir las políticas y a ejecutar acciones que permitan alcanzar el desarrollo social, político y económico de la región, y que este sea verdaderamente sostenible.

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL E INSTANCIAS DE LA INTEGRACIÓN

- Facilitar, promover y financiar espacios, a fin de dotar a las organizaciones de la sociedad civil de un planteamiento propio sobre desarrollo sostenible e integración centroamericana.
- Fortalecer la capacidad de incidencia política de los sectores de la sociedad civil que lo requieran.
- Evaluar las experiencias que ya se han puesto en marcha en Centroamérica, a fin de que los proyectos a implementar traten de llevar estos beneficios a las comunidades.

- Integrar a los sectores campesinos, indígenas y mujeres en los procesos de formulación de programas y proyectos, en su seguimiento y evaluaciones, como contrapartes y sujetos del desarrollo, a nivel local, nacional y regional.
- Revisar, de manera integral, el sistema de la integración regional vigente, que no ha mostrado suficiente permeabilidad para posibilitar la real participación de la sociedad civil, a fin de viabilizar un efectivo diálogo político que requiere de espacios y mecanismos claros y expeditos.
- Potenciar los limitados avances en cuanto al reconocimiento de la sociedad civil, tanto en los espacios regionales como en los nacionales. En este sentido, la existencia de un Consejo Consultivo de organizaciones de la sociedad civil centroamericana es absolutamente insuficiente si no se retoman mecanismos de participación a partir de la definición de las nuevas áreas de trabajo de la institucionalidad regional.
- Hacer un mapeo de la institucionalidad regional, a fin de que la sociedad civil pueda identificar claramente hacia donde dirigir sus propuestas.
- Propiciar que la institucionalidad regional adopte una visión sistémica del proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
- ASOCODE (1992) "Agricultura campesina y desarrollo sostenible en Centroamérica", Nuevo Escenario de Movilización Social. Mimeo, noviembre.
- ASOCODE (1992) "El desarrollo sostenible en la sociedad civil centroamericana". Mimeo.
- Chiriboga, M.; Grynspan, R. y Pérez, L. (1995) *Mujeres de maíz*. BID/IICA, San José.
- Cox, S. (1994) "Participación ciudadana y el desarrollo sostenible en América Latina", *Revista INCAE, Vol. VII, No. 2*.
- Declaraciones de Cumbres Presidenciales (1994), San José.
- Declaraciones de Cumbres Presidenciales (1997), Panamá.
- De la Ossa, Á. (1994) "El sistema de la integración centroamericana: crítica de la visión oficial", *Temas centroamericanos, No 4*. Fundación Friedrich Ebert, San José.
- Guerra Borges, A. (1996) *La integración centroamericana ante el reto de la globalización*. CRIES, Managua.
- Herrscher, Roberto (1997) "El otro lado de la frontera agrícola", *Hombres de maíz*. San José, mayo-junio.
- ICCO /PPM/SIMAS (1997) *Promover la agricultura sostenible en América Central*. Junio.
- Miranda, B. (1997) *Nueva institucionalidad para el desarrollo sostenible de las laderas de América Central*. IICA, octubre.
- Munting, M. y Hans, P. (1994) "Estrategia de cooperación con la región centroamericana", Documento de consultoría para la Comisión de Comunidades Europeas, marzo.
- Pasos, R. (1994) *Desarrollo sostenible y producción campesina en Centroamérica. Enfoques y propuestas*. Simas, Colección "Libre Opinión", No 2, Managua, octubre.
- Pérez, L. y Pichardo, A. (1995) *Pobreza en el istmo centroamericano: perspectiva de las mujeres. Tomo II*. PNUD, San José.

- PNUD/UNOPS (1996) *Informe sobre desarrollo humano 1996, extracto centroamericano (CAM 96.001)*. San José.
- Segura, O. y Kaimowitz, D. y Rodríguez, J. (1997) *Políticas forestales en Centroamérica: análisis de las restricciones para el desarrollo del sector forestal*. IICA-Holanda/Laderas, San Salvador.
- Stein, E. y Arias, S. [Coords.] (1992) *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*. DEI, San José.
- UICN/PNUMA/WWF (1992) *Cuidar la tierra. Estrategia para el futuro de la vida*. Gland.

SIGLAS UTILIZADAS

ASOCODE:	Asociación de Organizaciones Campesinas para la Cooperación y el Desarrollo en Centroamérica.
ALIDES:	Alianza para el Desarrollo Sostenible.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
CCAD:	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.
CONCAUSA:	Convenio Centroamérica-Estados Unidos de América.
CCAB-AP:	Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas.
FOCADES:	Fondo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible.
PPM:	Pan para el Mundo.
SIMAS:	Sistema de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible.
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
UICN:	Unión Mundial para la Naturaleza.
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Tabla de análisis estratégico
MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

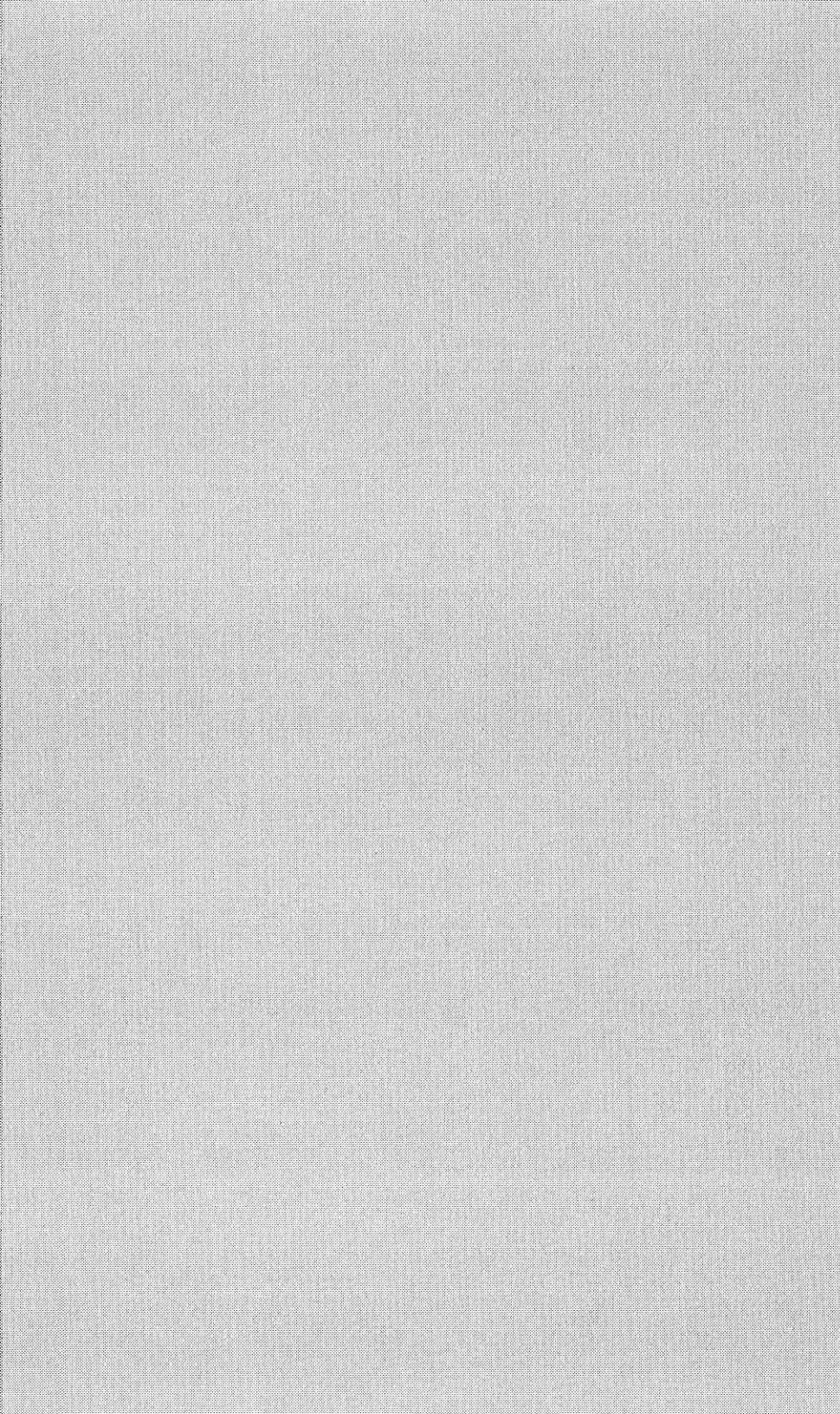
PROBLEMAS/OBJETIVOS	BARRERAS	OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS
<p>El desarrollo rural en zonas de agricultura de subsistencia.</p> <p>El agotamiento de la tierra y su consecuente baja productividad.</p>	<p>Procesos de globalización económica en los cuales se intenta participar utilizando, como ventaja comparativa, la posesión de los escasos recursos naturales.</p>	<p>Las nuevas experiencias de organización campesina en la región.</p> <p>La posibilidad de aprender de experiencias en otros países y regiones.</p>	<p>Organizaciones de sociedad civil Participar en los espacios políticos donde se definen las líneas económicas.</p>
<p>La pérdida de la biodiversidad y un deterioro inexorable de los recursos naturales de la región.</p>	<p>El modelo económico que promueve la exportación de comida y que ha incentivado la expansión de plantaciones.</p>	<p>El abaratamiento de las comunicaciones rurales.</p>	<p>Difundir los contenidos de la ALIDES.</p>
<p>La deforestación causada por la ganadería extensiva y expansión de plantaciones.</p>	<p>La ausencia de una distribución equitativa de la tierra.</p>	<p>El reconocimiento político oficial, expresado en la participación de sus representantes en cumbres presidenciales, foros de ministros, e instancias técnicas de la integración.</p>	<p>Retomar el problema del acceso a la tierra y la eliminación del ineficiente latifundio.</p>
<p>La contaminación de las aguas y el aire por el uso de agroquímicos.</p>	<p>La inseguridad jurídica en cuanto a la tierra.</p>	<p>La firma de convenios internacionales, declaraciones políticas, y algunos avances en materia de legislación ambiental.</p>	<p>Promover una política de diversificación compatible con una política de autosuficiencia alimentaria del sector campesino.</p>
	<p>El actual planteamiento oficial, que no está enfocado a tocar los mecanismos que reproducen y amplían las causas de la crisis.</p> <p>La pérdida del conocimiento tecnológico tradicional.</p>	<p>La participación de los presidentes de la región en reuniones dedicadas al medio ambiente.</p>	<p>Gobiernos nacionales Promover políticas para aliviar las condiciones de pobreza.</p>

	<p>El aislamiento geográfico.</p> <p>El transporte y la comunicación difícil.</p> <p>La falta de recursos humanos y tecnológicos.</p> <p>La imposibilidad de acceso o limitaciones al crédito.</p> <p>La desvalorización del mundo rural y los altos niveles de migración campo-ciudad.</p>	<p>La firma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que hace referencia a una visión de desarrollo integradora y equitativa.</p>	<p>Diseñar medidas para regular el acceso y uso de los recursos naturales.</p> <p>Implementar medidas para promover un adecuado ordenamiento territorial, legalización y titulación.</p> <p>Crear sistemas de almacenamiento de productos campesinos para la exportación.</p> <p>Promover políticas específicas de estímulo a nuevas prácticas de manejo agrícola que, por su propia naturaleza, son intensivas en mano de obra y de menor utilización de agroquímicos.</p> <p>Entidades regionales</p> <p>Crear instrumentos propios y alternativos de comercialización a nivel del istmo.</p> <p>En relación con la apertura externa, crear políticas bancarias y de crédito, comunes en la región.</p>
--	---	--	--

Nota: Esta tabla fue preparada por los editores, en base al capítulo.

SECCIÓN IV

DEMOCRACIA, SOCIEDAD Y
GOBERNABILIDAD



CAPÍTULO 8

EL PAPEL DE LAS ONG EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS: LA EXPERIENCIA DE CODEHUCA

*Luis Segreda
Daniel Camacho*

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como finalidad dos objetivos básicos en relación al tema. El primero pretende analizar los problemas sufridos por la integración económica centroamericana en relación con la crisis que vivió este proceso integracionista en los años 70; a este asunto, hemos dedicado toda la primera parte. El segundo intenta sistematizar la experiencia de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA), como un modelo viable de integración centroamericana desde la sociedad civil, surgido en esa misma época.

Hay que notar que estamos hablando de un contexto muy específico, en plena desarticulación del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Por ello, aclaramos que cuando analizamos la crisis integracionista, lo hacemos pensando en este contexto. De lo contrario, sería muy difícil encontrar las causas que motivaron el nacimiento de una organización como CODEHUCA y, por ende, las razones que motivaron a un sector muy importante de la sociedad civil centroamericana a expresar sus necesidades, problemas e inquietudes, por este medio.

Nuestra tesis es que la integración centroamericana fue impulsada, en lo fundamental, por los grupos de poder, sin gran participación de la sociedad

civil, y ello ha repercutido en su legitimidad. La experiencia de CODEHUCA desde 1978 enseña la viabilidad de un proceso de integración gestado desde la sociedad civil, lo cual significa una inversión metodológica: construir la integración con el pleno apoyo de todas las fuerzas vivas de la sociedad centroamericana. Y eso no es posible si no se da, como requisito *sine qua non*, un verdadero proceso de participación en donde todos los sectores de la sociedad puedan expresar sus necesidades y problemas. Ello significa, a la vez, conseguir el establecimiento de una sociedad democrática y participativa y un Estado de derecho, que incluya a todos los sectores de la sociedad, en especial a las víctimas de la violación de los derechos humanos.

PRINCIPALES PROBLEMAS QUE HA ENFRENTADO LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

La pobreza como un impedimento al proceso de integración

El proceso de integración regional tropezó con el problema de la pobreza. Este fue un obstáculo difícil de superar porque, en primer lugar, la integración económica centroamericana no se planteó como prioridad la temática social. Efectivamente el proceso de integración centroamericana fue elitista y, si bien incorporó entre sus propósitos la necesidad de crear empleo e impulsar el bienestar¹, el tiempo dejó bien claro que esta finalidad no se privilegió.

Fue el declive de los niveles de vida y la inestabilidad económica lo que puso en crisis el modelo de integración económica centroamericana. Jamás ocurrió el beneficio que creían se produciría en favor de los estratos con mayor desventaja social de la población centroamericana. Aunque hubo crecimiento económico, la integración económica no tuvo efectos positivos en el campo social: aumentó el desempleo y el subempleo; los salarios reales se estancaron; hay evidencia irrefutable que comprueba que la concentración de la tierra aumentó y con ello el número de campesinos sin tierra; la balanza comercial, con otros países fuera del área, afectó a todo el istmo, especialmente a partir de 1980 (Irving y Holland, 1990: 69). No se puede achacar al MCCA el problema de la deuda, hay otras variables; pero, sin duda, el pasado integracionista dejó una abultada herencia en este aspecto.

Las razones que se han planteado para explicar este efecto perverso del proceso de integración es que, aunque crecieron los indicadores globales del bienestar, “los mecanismos para distribuir los frutos del crecimiento

1. Preámbulo del Tratado General de Integración Económica Centroamericano, firmado en Managua, Nicaragua, en 1961.

entre la mayoría de la población eran nulos o inadecuados" (Yáñez-Barnuevo: 20).

La integración centroamericana "desde arriba"

Desde los grupos gobernantes

El proceso de integración que se construyó a finales de los años 50 y durante la década de los 60 fue gestado por los sectores con poder económico y político. Parte importante de la sociedad civil no fue protagonista en este proceso, sino objetos o instrumentos pasivos. Eduardo Lizano apoya esta afirmación cuando indica que el programa de integración tuvo el apoyo de la burguesía industrial con deseos de expansión, la nueva tecnocracia (jóvenes funcionarios y gobernantes) y un sector importante de intelectuales (Lizano, 1975: 11-12). Como corolario, este mismo autor señala que la crisis del proceso de integración fracasó porque no quedó ningún sector "dispuesto a luchar por él" (Lizano, 1975: 19).

La burguesía industrial se vio envuelta en una competencia difícil con los empresarios extranjeros que vinieron amparados por los incentivos fiscales y demás instrumentos de protección. Como epílogo de esto, los gobernantes que impulsaron con gran fervor este proceso disminuyeron su apoyo al verse "trabados" en su tradicional manera de manipular la política económica y social.

Los tecnócratas declinaron en su entusiasmo, al constatar que no podían llevar sus planes a la realidad. Y los intelectuales, en un inicio atraídos por las posibilidades culturales que podía ofrecer la integración regional, se desalentaron cuando constataron el grado de dependencia al que nos llevaba este proceso y, sobre todo, el deterioro de la situación social en toda la región.

El apoyo de los militares al proceso de integración

El apoyo de los militares al proceso de integración económica (años 60) tuvo sus consecuencias. La omisión de los tratados integracionistas obviaron el tema de la democracia y el de "derechos humanos", como requisitos para la integración regional (como sí lo fue, v.g., para la CEE) y priorizaron la "seguridad regional". Esto fue, en el fondo, un aval al proyecto militar de integración.

El Tratado de Defensa Centroamericano, firmado en 1963, integró a todos los ejércitos centroamericanos (con excepción de Costa Rica y en un

primer momento de El Salvador, que sí se integró posteriormente), a través del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA). Este hecho tuvo consecuencias muy graves para gruesos sectores de la sociedad civil, ya que produjo un acelerado proceso de militarización, dentro de una perspectiva represiva influenciada por la Guerra Fría.

No cabe duda de que la militarización en Centroamérica causó mucho daño a la integración centroamericana, e incluso se revirtió negativamente sobre esta y fue uno de los factores que pusieron en jaque el mismo proceso de integración regional. Más que proteger o impulsar el proyecto de integración centroamericana, los ejércitos cumplieron el papel de proteger los intereses nacionales y la seguridad de los Estados (muchos de ellos dictaduras totalitarias), independientemente del interés regional. De esta manera, cuando los efectos económicos y sociales negativos de la crisis del MCCA se dieron, y con ello el crecimiento de la ilegitimidad e incluso de la ilegalidad de algunos Estados centroamericanos, los ejércitos no solo se volvieron en contra de sus mismos pueblos, sino que arrastraron la integración a la debacle. Veamos que ello enfrentó a la sociedad civil con dos consecuencias funestas en su contra: los efectos sociales de la integración económica y, a la vez, las consecuencias de una represión antisubversiva que perseguía a quienes protestaran contra la crisis económica o la ausencia de libertades públicas.

Los efectos de la deuda externa en la integración centroamericana

El proceso de integración económica trajo como consecuencia el endeudamiento externo. La deuda externa aumentó considerablemente, sobre todo a partir de 1981, lo cual afectó de manera directa el proceso de integración. Para John Weeks, pagar el servicio de la deuda externa impide el crecimiento, en tanto que se deben incentivar las exportaciones en detrimento de los productos de consumo local, creando una restricción de la demanda interna (Irving y Holland, 1990: 55). Recordemos que la herencia del MCCA fue la fuga de capitales de la región y, debido a ello, conjuntado con otros factores, que la región se endeudara enormemente.

Intervención extranjera e integración centroamericana

La intervención extranjera ha sido un tema bien presente en la integración centroamericana. La iniciativa en la construcción de un MCCA se le debe a la CEPAL, sin duda un proyecto cuyo propósito fue impulsar el desarrollo económico industrial mediante la sustitución de importaciones en toda América Latina, expresión de sectores de la burguesía latinoamericana (Camacho, 1982: 55). Por su parte, la Agencia Internacional para el

Desarrollo (USAID) impulsaba la liberalización de capitales y mercancías; por ende, le interesaba el proceso de integración centroamericana, aunque de una manera distinta. Ambas propuestas fueron asumidas por los grupos de poder interesados en la integración centroamericana.

Según algunos autores, gran parte de la desviación que sufrió el proceso de integración en Centroamérica se produjo por el abandono de las tesis cepalinas, que impulsaban una distribución equitativa de los beneficios, sin concentración en uno de los cinco países. Este postulado se planteó claramente en el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, de 1958. Sin embargo, Estados Unidos puso énfasis en la libertad de comercio y en los movimientos de capital. Ello fue apoyado por los empresarios locales y extranjeros, e hizo que esta posición fuera recogida en el Tratado General de Integración Económica, de 1960. La poca participación ciudadana en instancias de decisión integracionista no hizo posible una fuerte resistencia hacia estas poderosas injerencias foráneas.

La exclusión de la sociedad civil en el proceso de integración

Si bien, como hemos dicho, encontramos, en el proceso de integración económica centroamericana, objetivos tales como la generación de empleo y la búsqueda del bienestar para las mayorías, hemos visto también que no hubo voluntad política para alcanzar estos propósitos. Con ello, interpretamos que el enunciado de estos propósitos tuvo solamente la intención de generar legitimidad y, así, lograr el sacrificio nacional que significó para gruesos sectores de la sociedad civil.

Los sectores populares, por ejemplo, fueron excluidos. Gabriel Aguilera lo señala cuando dice que el proyecto de integración económica no contemplaba a los sectores populares como protagonistas, ni sus intereses sociales eran tomados en cuenta; aparecen vagas referencias a ellos en cuanto a la fuerza de trabajo y el análisis de los problemas de su movilidad y sus mercados; se llegó únicamente a suponer que se beneficiarían en cuanto la industrialización crearía empleo. Los beneficios sociales no fueron punto central en la agenda del proceso integracionista, ni se dio el efecto de "desborde" esperado. Más bien, como se pudo constatar, el MCCA no creó empleo, sino expulsó mano de obra. Tampoco creó bienestar para todos (Camacho, 1982: 125-136).

Está claro que la integración no despertó una gran devoción entre nuestros pueblos, sino que fue percibida, en sus efectos, como la causante de los graves problemas sociales que afectaron a gruesos sectores de la sociedad civil. Si revisamos los documentos constitutivos de las organizaciones revo-

lucionarias surgidas durante los años sesenta y setenta, fue el deterioro social y la violencia lo que impulsó a estos combatientes a tomar las armas. La violencia institucionalizada es el acto segundo de una tragedia concertada en casi toda la región: a la lucha por las necesidades básicas, algunos Estados dictatoriales respondieron con la represión, violando ya no solo los derechos económico-sociales, sino también las libertades públicas.

La democracia formal como impedimento real al proceso de integración

Tradicionalmente, incluyendo el proceso de integración económica, la democracia formal y la retórica jurídica en Centroamérica han sido, en gran parte, las causantes de la inaccesibilidad de la ciudadanía a la participación efectiva. En el campo jurídico, el proceso de integración formuló una serie de tratados e impulsó cambios jurídicos, pero no hubo un interés por la superación de la "democracia" formal.

La preocupación del proceso de integración no caminó desde sus inicios, en contraste con el europeo, por la vía de la conciliación de los conflictos sociales y elaborando un tejido legal que diera un fundamento de seguridad jurídica a las acciones de los Estados y de los ciudadanos. La integración económica en Europa, por ejemplo, creó y sigue creando un gran número de leyes, tratados, convenios, instituciones y tribunales, capaces de dirimir aspectos relacionados con la integración, pero también con la democracia y los derechos humanos.

No fue así en Centroamérica. Las fuentes del derecho integracionistas crearon organismos, mecanismos, instituciones, regulaciones aduaneras, etc., pero casi todo referido al ámbito económico. El tema de la democracia y de la defensa de los derechos humanos quedó por fuera.

La explicación a esta ausencia es compleja. Es posible, como señala un autor refiriéndose al sistema interamericano en otro contexto, que, en los países donde no se poseen requisitos mínimos para el funcionamiento de un Estado moderno, el derecho se amolda a la estructura de poder existente "y sólo en raras casos puede modificar sustancialmente la configuración de esa misma sociedad" (Tyson). Ante esta incapacidad del Estado, no es casual que surgieran, de parte de la sociedad civil, organismos de conquista, promoción y defensa de los derechos humanos, como reacción a tan importante omisión. La sociedad civil encontró en estos organismos una alternativa, tal vez la única, para defenderse de los desafueros de los Estados, que vieron peligrar su legitimidad cuando la integración centroamericana se hacía añicos.

Cambios hacia una nueva visión sobre la integración centroamericana

El fin de la guerra fue producto de un ingente esfuerzo de negociación. Este proceso ha servido para evaluar todo lo anterior. Encontramos tanto en Esquipulas II, como en los proceso de paz de El Salvador y Guatemala, un nuevo enfoque hacia la integración centroamericana. Esquipulas II contiene, casi escondido, un párrafo denominado "Democratización", en una de cuyas partes se menciona, apenas, el problema más importante de Centroamérica: la desigualdad social. A ella la hemos denominado "la cláusula social". En estas pocas líneas, los gobiernos se comprometen a la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos, la afirmación de la soberanía y la autodeterminación del modelo económico, político y social. Pero hay aspectos cruciales que los gobiernos signatarios de Esquipulas II omitieron.

Uno de ellos es el tema sobre la integración centroamericana, que se ha manifestado sin consulta, siguiendo el modelo de apertura repudiado por los sectores populares de la sociedad civil. El hecho de que exista un Consejo Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, donde sesionan representantes de organismos de la sociedad civil, no hace cambiar la situación. Sabemos que su influencia es limitada, aunque muy valiosa. Respecto a los procesos de pacificación en El Salvador y Guatemala, el esfuerzo por aclarar la verdad y la presión de la sociedad civil para que los crímenes no queden impunes, es clave para alcanzar la reconciliación nacional y regional, como paso obligatorio a una integración centroamericana.

En cuanto a las cumbres presidenciales, vemos que hay un exceso declarativo sin que se ejecuten las importantes expresiones de impulsar la democracia y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, a veces nos da la impresión de que estos documentos contienen una heterogeneidad de posiciones, es decir, que no queda clara su puesta en ejecución.

En cuanto al Parlamento Centroamericano, vemos en este una de las mejores intenciones democráticas del proceso actual, al posibilitar que los miembros del Parlamento sean elegidos popularmente. Nos preocupa que todos los demás funcionarios sean elegidos por los gobiernos. Por supuesto, como toda institución, es importante que esté sujeta a críticas y a revisiones. Pero el hecho de que tenga problemas de funcionamiento no debe conducir a su abolición, pues ello favorecería los intereses centralizadores y globalizadores que también conviven en la integración.

CODEHUCA: UNA EXPERIENCIA DE DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Orígenes históricos de CODEHUCA

Uno de los aspectos positivos que tuvo la integración económica es que generó un intercambio a todos los niveles. Había reuniones de carácter regional que generaron un intercambio constante entre funcionarios, gobernantes, militares, empresarios, intelectuales y estudiantes universitarios. El proceso de integración terminó con el aislamiento de nuestros países y generó dinámicas e intercambios muy fructíferos entre diferentes sectores, entre ellos, los intelectuales. CODEHUCA fue, en un inicio, la búsqueda de estos grupos, al abrir un espacio para la denuncia de los atropellos que los Estados cometían en contra de sus ciudadanos en muchos países del istmo.

Entre sus fundadores, encontramos muchos intelectuales, políticos y religiosos. Además, hubo activistas y líderes populares. Todos ellos tenían en común estar muy articulados al movimiento popular y democrático en los distintos países, así como haber luchado de forma clara y constante contra los desbordes de las dictaduras militares de sus respectivas naciones. Algunos costarricenses se incorporaron a esta lucha, como expresión de solidaridad en contra de los regímenes dictatoriales extendidos por casi todo el istmo.

A esto, debemos agregar la preocupación que en este grupo de intelectuales comenzó a ocupar la independencia de Belice. Cuando este sector comenzó a expresarse y la represión los golpeó, tomaron la iniciativa de organizarse, luchar en contra de los regímenes dictatoriales e impulsar la democracia. Pero no exclusivamente desde su sector, sino planteando la incorporación de todas las fuerzas sociales y democráticas del istmo. Para ello, vio en la conquista, promoción y defensa de los derechos humanos su arma más contundente.

Las primeras asambleas tuvieron como sede la ciudad de San José, pues no existían condiciones para realizarlas en ningún otro lugar de la región. La Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, como así se denominó, se organizó como asociación sin fines de lucro y realizó su primera asamblea en 1978. Su primer director, el Dr. Fabio Castillo, había sido rector de la Universidad de El Salvador y había mantenido estrechas relaciones con otros rectores y profesores universitarios de la zona. Pero también la trayectoria del Dr. Castillo estuvo ligada al Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) que expresaba, como su mis-

mo nombre lo indica, una aspiración centroamericanista. Así, CODEHUCA, desde sus orígenes, tuvo muy clara la integración de la región y anhelaba alcanzar este objetivo con la participación de las bases, no desde el poder.

La primera asamblea constató este sentimiento unionista e inició la construcción de un tejido integracionista, denunciando la grave situación por la que atravesaban varios países del istmo. La situación de Nicaragua era de las más candentes (muy pronto llegó el derrocamiento de Somoza). Ello generó una asistencia y participación multitudinaria que expresó el alto interés de los centroamericanos por informar sobre sus respectivos contextos. El informe sobre la violación de los derechos humanos en Nicaragua se dio a conocer mediante amplios informes y su efecto fue contundente. Los medios de comunicación difundieron la situación nicaragüense y se le dio gran cobertura a las denuncias, a nivel internacional. En este primer momento, es importante anotar que la participación era a nivel individual, aunque, como señalamos anteriormente, la mayoría de estas personas tenía alguna vinculación a las fuerzas vivas de los cinco países centroamericanos.

Esta tendencia regionalista, que ligaba cultural y geográficamente a los centroamericanos, los unió más aún, poniendo en común la lucha por la democracia, y la conquista, promoción y defensa de los derechos humanos, incluso, yendo más allá, al integrar a Belice y Panamá. Ya hemos señalado cómo el proceso de independencia de Belice generó simpatías entre los miembros de CODEHUCA y cómo la incorporación de este país a la comisión se ha consolidado plenamente con los años.

En relación con Panamá, hubo varios intentos de incorporar una instancia representativa de los sectores populares en ese país. Por fin, después de varias visitas y conversaciones, se logró integrar una organización popular con larga trayectoria en el trabajo social y de derechos humanos y más tarde ingresaron otras organizaciones propiamente de derechos humanos. La presencia de Panamá ha ido fortaleciéndose hasta el momento presente. Sería muy largo relatar cómo esta tendencia integracionista se ha mantenido a través de los casi veinte años de existencia de CODEHUCA.

La integración centroamericana desde el reverso de la historia. Una integración regional desde la sociedad civil. Perspectiva metodológica

Las primeras asambleas (1979-1981) fueron muy importantes, pues comenzó a tejerse un proceso de incorporación de organizaciones propias de cada país. Había una voluntad integracionista que fue permitiendo tener una visión centroamericana al confeccionar este tejido organizativo. Pero la falta de contactos en algunos países, las divergencias ideológicas, los intereses

nacionalistas y el cortoplacismo, producían que este proceso fuera lento. El trabajo y la organización de todas estas tareas recayeron por varios años en un voluntariado que incansablemente desarrolló una ingente labor de incorporación de nuevos miembros, tanto individuales como de colectivos. También desarrollaron todo un programa de denuncia en contra de la violación de los derechos humanos en toda el área, así como de apoyo al proceso de independencia de Belice (ocurrida en 1981).

Este dinamismo originó un movimiento pionero en materia de derechos humanos que tal vez, por primera vez y de manera sistemática, comenzó a develar los efectos perversos de los distintos regímenes dictatoriales en el área, e incluso empezó a “sacar los trapitos sucios” de la misma democracia costarricense o de la naciente Belice. En esta perspectiva, es importante destacar la publicación de la *Revista Derechos Humanos en Centroamérica* que, como el mismo título lo indica, se ocupó de la situación de los derechos humanos desde una perspectiva regional; otra publicación importante fue *Brecha*.

La primera era una revista que combinaba la denuncia con la divulgación y la reflexión sobre derechos humanos, cuestionando con firmeza y talante democrático los regímenes militares. *Brecha*, en cambio, fue un órgano de denuncia y solidaridad, y ha sido la publicación que ha sobrevivido a todos los embates del tiempo. Ambas tenían, en su formato, la integración de todos los países centroamericanos, en cuanto a noticias, informes, denuncias, luchas y avances en materia de democracia y derechos humanos de toda la región centroamericana.

La defensa de la democracia desde las víctimas de la violación de los derechos humanos. La organización desde esta perspectiva

El hecho cualitativamente novedoso de CODEHUCA fue no solo mantener una visión regional desde la perspectiva de los derechos humanos, sino realizar esta tarea desde y con las mismas víctimas. Fue en los inicios de la década de los 80, cuando la organización conoció un salto de calidad con la incorporación de representantes de organizaciones populares centroamericanas. Costa Rica se había convertido en ese momento en un país de refugiados políticos, sobre todo guatemaltecos y salvadoreños. Mediante un ingente trabajo organizativo, CODEHUCA convocó, a su asamblea anual, a representantes de estas organizaciones y les ofreció un espacio para canalizar sus denuncias.

Al principio, estas organizaciones manifestaron desconfianza. Existía un cierto recelo debido a pugnas ideológicas y hasta, si se quiere, personales,

que afloraban constantemente. La asamblea ofreció una cobertura para la denuncia internacional de las masacres en contra de los sectores populares en El Salvador y en Guatemala, y abrió un intercambio sobre la problemática que vivían cada uno de los países del istmo. Esta interacción generó, a su vez, múltiples procesos educativos que fueron configurando un sentimiento regional, inédito hasta esos momentos.

La problemática, pese a las diferencias, era la misma. Los países centroamericanos teníamos divergencias substanciales, como la gran variedad de etnias, culturas y lenguas. Se expresaban, en la comisión, indígenas, negros, mestizos y blancos. Todo ello representaba, a la vez, una gran riqueza. Pero también teníamos mucho en común: nuestro anhelo por superar la pobreza, nuestra pretensión por una democracia efectiva y participativa, el deseo de lograr el respeto de los derechos humanos para las grandes mayorías. Pero, sobre todo, fue el dolor y el sufrimiento por las muertes de compatriotas, familiares o amigos, lo que sirvió de pegamento para la unión que forjamos y seguimos forjando desde CODEHUCA.

La lucha contra la represión unió y sigue uniendo a las víctimas de la violación de los derechos humanos. Nos ha hecho compartir nuestras problemáticas y buscar soluciones conjuntas, con perspectiva integracionista. Si bien veíamos diferencias, la lucha contra la represión fue consolidando una identificación por una patria común que era necesario construir entre todos los centroamericanos. En ella, se expresaba un nuevo sentir que traspasaba las barreras nacionales e impulsaba un proceso de integración de nuevo cuño: la integración centroamericana “desde las víctimas de la violación de los derechos humanos”.

Este ha sido el camino para la incorporación de las diversas organizaciones populares, a través de casi veinte años. También ha sido CODEHUCA una instancia que fue incorporando las luchas de diversos sectores excluidos de Centroamérica. Los guatemaltecos nos abrieron un espacio de expresión y de presencia de los grupos indígenas. Las organizaciones de Belice, y de otros países centroamericanos que tienen población negra, impulsaron la lucha por los derechos sociales, culturales y económicos de estos grupos humanos, aspecto que se ha mantenido hasta el presente. También la problemática de la mujer se incorporó con voz propia a la dinámica de CODEHUCA.

Así, el sentimiento integracionista se teje desde los mismos sectores interesados, de abajo hacia arriba, incorporando lenguas, razas, ideologías, culturas y perspectivas distintas. El intercambio, las diversidades y hasta los conflictos y pugnas van creando una dinámica que genera más protagonismo, más participación, más intercambio, más tolerancia, más diálogo y discu-

sión, ¡más integración regional! Los obstáculos no son pequeños, pues esta perspectiva choca con intereses, con divergencias ideológicas, culturales, nacionales y hasta personales. La única explicación de la superación de todas estas diferencias es que todos estos sectores ponen en común su dolor, sufrimiento y esperanza, plantean sus soluciones y luchan por ello. En la medida que esto se logre, las contradicciones se tornan secundarias.

Hacia una visión integral de la democracia y de los derechos humanos. La lucha por los derechos económicos, sociales y culturales

Un lineamiento de CODEHUCA, desde sus orígenes, acompaña el punto anterior referido a la participación popular: la integralidad de los derechos humanos. Estos están entrelazados y conforman una unidad indisoluble. El matiz especial que introduce CODEHUCA es que hay un principio de ordenación jerárquica en la elaboración de cualquier tabla de derechos humanos. Si priorizamos los derechos civiles y políticos, los derechos económico-sociales quedan en un segundo plano, produciendo un sistema social injusto. Si damos mayor importancia a los segundos, los derechos civiles y políticos pueden estar en peligro y con ello limitando la visión integral de los derechos humanos. El Dr. Fabio Castillo dilucidó esta aparente contradicción señalando que, en el caso de Centroamérica, la violación de los derechos civiles y políticos era “una consecuencia de la previa violación de los derechos económicos, sociales y culturales” (Castillo, 1996: 8). Con ello, CODEHUCA coloca la lucha por satisfacer las necesidades básicas (alimentación, vestido, salud, vivienda, educación) como el principio jerarquizador de los derechos humanos, sin negar la vigencia integral de todos los demás derechos. Al respecto, el desarrollo posterior ha sido prolífero.

Es un enfoque que no es casual, atiende directamente las preocupaciones fundamentales de la sociedad civil, pero muy especialmente de gruesos sectores de la sociedad, sobre todo de los sectores más desprotegidos de la sociedad civil. En una región donde las grandes mayorías sufren de pobreza y hambre, la lucha por los derechos económicos, sociales y culturales se torna como algo fundamental. La consecución de estos derechos apuntan a construir el fundamento sobre el cual se impulsará el respeto de todos los demás derechos. ¿De qué sirve la libertad de expresión a alguien que se muere de hambre? Las libertades públicas tendrán sentido en una sociedad donde las necesidades básicas estén cubiertas.

Esa ha sido la perspectiva de CODEHUCA y ha sido esta perspectiva la que amalgama y da vigencia a la lucha por los derechos humanos. CODEHUCA consideró que era posible unir a todos los pueblos alrededor de la lucha por los derechos humanos y, entre ellos, principalmente los

derechos económicos, sociales y culturales. Esto da pertinencia a CODEHUCA en su aporte integracionista desde la sociedad civil. Todo el tejido organizativo alcanzado con estos sectores nos indica que ha sido CODEHUCA un organismo que, desde abajo, ha construido una instancia regional de carácter civil.

La perspectiva educativa de CODEHUCA

En sus inicios, CODEHUCA dio mucha más importancia a la denuncia. También la solidaridad jugó un papel predominante en los inicios, sobre todo con los familiares de las víctimas de las masacres o de las desapariciones forzadas. No obstante, desde hace algunos años, CODEHUCA priorizó como tarea fundamental la educación en derechos humanos.

Los contenidos del enfoque pedagógico de CODEHUCA son muy amplios, por eso los vamos a resumir brevemente. En primer lugar, los programas educativos de CODEHUCA tienen su fundamento reflexivo en las necesidades básicas de las víctimas, de sus demandas y problemas. Ese es el enfoque, por ejemplo, del programa “Educando para la vida”, que significa luchar por satisfacer las necesidades básicas (derecho a la salud, a la vivienda, a la educación). Sabemos que el acceso a esos derechos es difícil, generalmente por su carácter programático. Por eso, la educación en derechos humanos de CODEHUCA también ha señalado la necesidad de poner esta prioridad como eje central de todo intento democrático. Por otra parte, la experiencia continuada de CODEHUCA, en este campo educativo, nos ha enseñado la importancia metodológica.

Es crucial entender que no es por la vía declarativa que lograremos una ciudadanía consciente y crítica de sus derechos. No será a través de la acumulación o asimilación de textos declarativos la manera para lograr este propósito, sino en un cambio educativo que parta de las necesidades y problemas de la gente. Es esta inversión metodológica la que ha impulsado mayor conciencia crítica.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Cualquier iniciativa de integración que no oriente su labor a la erradicación de la pobreza va a fracasar. No es recomendable tampoco confiar esta tarea a la ilusoria teoría neoliberal del “desborde”.
2. Es fundamental que la integración centroamericana se realice con el apoyo de una sólida base social. La contribución de la sociedad civil en esa tarea es necesaria e imprescindible. Si no queremos sumirnos nuevamente en el autoritarismo y la violencia, Centroamérica requiere la

unidad de todas las fuerzas democráticas que contribuyan con decisión al afianzamiento de la democracia en todos nuestros países. Ello implica realizar tareas urgentes en salud, educación y vivienda, que den contenido efectivo a la democracia real.

3. Para lograr ese apoyo, se requiere de un proceso educativo en democracia y derechos humanos, que forme de manera crítica a la sociedad civil. La construcción de una ciudadanía crítica, consciente de cuáles son sus derechos y con capacidad de participar activamente en la conquista, promoción y defensa de sus derechos, se torna como una exigencia urgente que dé legitimidad y legalidad a una integración regional. Esta educación ha de tener ciertas características.

La experiencia de CODEHUCA nos indica que la educación en democracia y derechos humanos integra la reflexión y la acción desde la práctica cotidiana.

4. El paso subsecuente de lo anterior es lograr la modernización de los Estados centroamericanos, tarea históricamente difícil en América Latina. La democracia, el estado de derecho, la división de poderes y los derechos humanos son productos transplantados a un contexto ausente de la cultura que dio génesis a estos principios, valores y sistemas políticos. Por ello, es muy frecuente encontrar estas mismas concepciones en lo formal, pero sin ninguna eficacia concreta. Ello ha producido que no exista en los gobernantes voluntad política de un desarrollo efectivo de la democracia y del derecho. Esto significa superar un viejo estilo de hacer política que consiste en no impulsar, ni respetar, un sistema jurídico en todas sus implicaciones, a fin de que permite una igualdad de oportunidades para todos y el ascenso al bienestar social por el esfuerzo y sacrificio de sus integrantes, sin subsidiar a grupos privilegiados a través del Estado.
5. Por otra parte, la incorporación de los diversos sectores que componen la sociedad civil centroamericana exige un proceso de pluriculturalismo. Hasta el momento, esto no ha ocurrido en algunas etnias y culturas de Centroamérica. El reto que aquí se nos presenta es nada menos que la superación del trasplante histórico que se ha hecho de ideas como democracia o derechos humanos.

Una profesora de la zona atlántica de Nicaragua nos decía que estos conceptos no dicen nada a un gran sector de población de esa región. Es posible que ello se deba, por un lado, a la manipulación ideológica y política que se ha hecho de estos valores y principios de organización social. Pero también en ello hay problemas culturales más complejos.

Muchos indígenas todavía se manejan con principios jurídicos propios del derecho consuetudinario, donde se desconoce la democracia o los derechos humanos en su contenido occidental. Es necesario que la democracia y los derechos sufran un proceso de apropiación y, sobre todo, que los sectores y colectivos, parte de la sociedad civil, recreen estas concepciones desde su misma filosofía, marcos religiosos e intereses.

6. No puede haber integración regional si no hay una defensa inteligente y firme de nuestros intereses regionales. La integración regional ha de servir para impulsar un verdadero desarrollo, con autonomía e independencia. En otras palabras, para que haya integración, los centroamericanos debemos apropiarnos de nuestra región, como una región con criterio propio, capacidad de negociación, independencia y firmeza en la defensa de sus productos, riquezas naturales e intereses. Esto significa articularse dentro del mercado globalizado, con inteligencia, sagacidad y capacidad de maniobra. De lo contrario, volveremos a caer en los mismos errores del pasado.
7. La conjugación democracia-paz-derechos humanos de las mayorías (desde una perspectiva integral) son los elementos básicos que le dan viabilidad a un nuevo proceso de integración regional. Estos elementos ofrecen un atractivo significativo a los diversos sectores sociales que componen la sociedad civil de Centroamérica, como para demandar de ellos una legitimidad que permita construir juntos un nuevo camino en el proceso de integración. Las "necesidades básicas", como principio jerarquizador de los derechos, pondría el énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales. Una integración que se construya desde esta perspectiva garantiza el apoyo de los sectores mayoritarios de la sociedad civil. Pero es claro que estos sectores no quieren la gratuidad de los Estados. Exigen simplemente igualdad de oportunidades para todos y todas en educación, vivienda, salud, esto es, trabajo remunerado que permita a estos sectores cubrir sus necesidades básicas. Lo que desean erradicar es la utilización de las leyes y de los puestos públicos para beneficiar intereses particulares. En última instancia, los sectores populares exigen en Centroamérica la puesta en ejecución de una igualdad real que sepulte, de una vez por todas, una igualdad formal donde los derechos humanos solo son ideales declarativos que se desvanecen en la realidad cotidiana que todos los días viven la mayoría de los centroamericanos. Por esto, los nuevos enfoques sobre la integración no deben excluir a estos sectores, pues su apoyo es requisito indispensable para que haya integración. ¿Hasta dónde se llegará en este objetivo? La respuesta a esta pregunta decidirá el fracaso o el éxito de la integración centroamericana que todos anhelamos.

BIBLIOGRAFÍA

- Camacho, D. (1997) "La sociedad centroamericana diez años después de Esquipulas". CODEHUCA, San José.
- Camacho, D. et al. (1982) *Centroamérica: condiciones para su integración*. FLACSO, San José.
- Camacho, D. et al. (1982) *Autoritarismo y alternativas populares en América Latina*. FLACSO, San José.
- Castillo, F. (1996) "Exposición ante la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica. Consideraciones sobre el carácter regional de la Comisión y sobre la integridad de los derechos humanos". Enero.
- CEPAL, FAO et al. (1973) *Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centroamérica*. CODEHUCA, San José.
- Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (1995) *La impunidad en Centroamérica: causas y efectos*. CODEHUCA, San José.
- Fagen, R. (1987) *Forjando la paz. El desafío de América Central*. DEI, San José.
- Irving, G. y Holland, S. [Eds.] (1990) *Centroamérica y el futuro de la integración centroamericana*. DEI, San José.
- Lizano, Eduardo et. al. (1975) *La integración económica centroamericana*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Prieto Rozos, A. (1987) *Centroamérica en revolución*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Stein, E. y Arias Peñate, S. [Coords.] (1992) *Democracia sin pobreza. Alternativas de desarrollo para el istmo centroamericano*. DEI, Dela.
- Tyson, B. "El sistema interamericano después de Santo Domingo", *Cristianismo y sociedad. Año XV, No. 11*.
- Yáñez-Barnuevo, L. *Informe Sanford. Pobreza, conflicto y esperanza: un momento crítico para Centroamérica*.

Tabla de análisis estratégico

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PROBLEMAS/OBJETIVOS	BARRERAS	OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS
<p>La integración está dejando fuera aspectos relacionados con la democracia y los derechos humanos.</p> <p>La integración económica de Centroamérica no se plantea como prioridad la temática social.</p> <p>La falta de énfasis en los derechos económicos y sociales.</p> <p>Parte importante de la sociedad civil no es protagonista en el proceso de integración.</p>	<p>La mayoría de los países no poseen requisitos mínimos para el funcionamiento de un Estado moderno. Resultado: el derecho se amolda a la estructura de poder existente.</p> <p>La desigualdad social que sigue existiendo y los altos niveles de pobreza.</p> <p>El declive de los niveles de vida y la inestabilidad económica.</p> <p>El servicio de la deuda externa, que impide crecimiento en tanto se deben incentivar las exportaciones en detrimento de los productos de consumo local.</p> <p>La intervención de las instituciones extranjeras (FMI, Banco Mundial, AID, etc.) que ponen</p>	<p>Los países de la región no viven regímenes militares ni Estados dictatoriales. En lo internacional, la Guerra Fría ha terminado.</p> <p>Esquipulas II tiene una llamada "cláusula social": con esta, los gobiernos se comprometen a la promoción de la justicia social y el respeto de los derechos humanos.</p> <p>Existencia del Consejo Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana, aunque tiene una influencia limitada.</p> <p>Existe el Parlamento Centroamericano, una institución con buena intención democrática.</p> <p>Las comunicaciones electrónicas, que facilitan la comunicación entre sectores de la sociedad civil.</p>	<p>Organizaciones de la sociedad civil Promover que los beneficios sociales sean punto central de la agenda del proceso integracionista.</p> <p>Realizar esfuerzos para incorporar los diversos sectores que componen la sociedad civil (etnias y culturas).</p> <p>Promover un énfasis en las "necesidades básicas" como principio jerarquizador de los derechos.</p> <p>Gobiernos nacionales Crear mecanismos que puedan superar la pobreza de gruesos sectores de la sociedad civil.</p>

	<p>énfasis en la libertad de comercio.</p> <p>La exclusión de los sectores populares como protagonistas.</p> <p>La falta de interés de parte de los gobiernos por la superación de la democracia formal.</p>	<p>La lucha contra la represión y la impunidad sigue uniéndose a las víctimas de la violación de los derechos humanos.</p>	<p>Fomentar programas educativos en democracia y derechos humanos.</p> <p>Entidades regionales</p> <p>Crear organismos, mecanismos, instituciones que se refieren a los efectos sociales y políticos producidos por la integración económica.</p>
--	--	--	--

Nota: Esta tabla fue preparada por los editores, en base al capítulo.

CAPÍTULO 9

VIOLENCIA, ACTIVIDAD DELICTIVA E INSEGURIDAD DE LOS HABITANTES EN CENTROAMÉRICA

*Luis Fernando Astorga Gatjens
Benjamín Hernández Domínguez*

INTRODUCCIÓN

La violencia en el istmo centroamericano ha sido un perenne acompañante de la mayor parte de las sociedades del área. En este último lustro y medio, es la violencia delictiva contra la propiedad, la vida e integridad física y sexual de las personas, la que marca la región con una impronta mayor. Es —según la percepción mayoritaria que recogen las encuestas de opinión realizadas en el istmo— la “enfermedad” que más preocupa a la población.

En este trabajo, lo que nos hemos propuesto es mostrar el crecimiento de la violencia y la actividad delictiva, y de la inseguridad de los habitantes, por medio de un diagnóstico general que fija las principales manifestaciones del problema; por una parte y por otra, realizamos un esfuerzo de auscultamiento en algunas de las raíces del fenómeno estudiado. Seguidamente, señalamos ciertas tentaciones y respuestas inadecuadas a las que las sociedades pueden recurrir, acicateadas por el temor y la impotencia ante la ineficacia de las instituciones gubernamentales y estatales, a la hora de hacerle frente al desbordante fenómeno. A renglón seguido, revisamos parte de la política y esfuerzos del Sistema de la Integración Centroamericana frente al creciente problema y, finalmente, fijamos algunas ideas generales sobre el papel de la sociedad civil, de cara a la problemática expuesta y analizada.

Para los propósitos de este trabajo, es necesario indicar que coincidimos con el experto en criminología del Instituto Latinoamericano de las Nacio-

nes Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Elías Carranza, en el enfoque del término “seguridad de los habitantes”, el cual preferimos sobre el de uso más generalizado de “seguridad ciudadana”. Son dos las razones de la coincidencia:

En primer lugar, si bien por razones operativas lo estamos restringiendo a la seguridad frente a las tres categorías de delito indicadas, un concepto verdaderamente abarcador debería incluir no sólo la seguridad de no ser víctima de delitos, sino también la de gozar de la vigencia de un estado constitucional de derecho y de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materias de salud, educación, vivienda, ingreso, etc. Este concepto no sería otro que el reciente concepto de ‘Desarrollo Humano Sostenible’, que tiene la equidad como principio. (Carranza, 1997)

Igualmente consideramos más adecuado y conveniente utilizar el concepto “seguridad de los habitantes” y no el de “seguridad ciudadana”, ya que el segundo es más restrictivo que el primero. El concepto jurídico de ciudadanos abarca a las personas con mayoría de edad que viven en un país; mientras que el de habitantes cubre a todas las personas sin excepción: tanto a las supramencionadas como a menores de edad, residentes, transeúntes, turistas, inmigrantes, indocumentados, y extranjeros en general.

SINTOMATOLOGÍA DEL FENÓMENO DEL AUGE DE LA VIOLENCIA DELICTIVA Y LA INSEGURIDAD DE LOS HABITANTES

La marca de la violencia

Aun antes de que se silenciaran los últimos fusiles del conflicto armado en la región, ya se habían empezado a mostrar, a través de un auge inusitado, las diversas manifestaciones de la actividad delictiva en Centroamérica. Efectivamente, casi podríamos afirmar que la violencia bélica y las dolorosas secuelas del conflicto armado, que afectó a la región en la década anterior y parte de la presente, fue sustituida por una violencia y actividad delictivas que en los últimos años han asolado las zonas urbanas y algunas zonas rurales del istmo.

La estela de dolor y sangre, de luto y muerte, y de graves, reiteradas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, que dejó la guerra en la década anterior, fueron el resultado de una violencia de sello predominantemente político. En la presente década, mientras tanto, la violencia prevaleciente ha sido de carácter más social, sin que eso signifique que en ella no haya claras responsabilidades políticas.

Al establecer la dimensión general del problema, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en su plan de acción regional (que cubre a todo el continente americano), señala que las muertes y traumatismos ocurridos por causas violentas vienen aumentando a pasos alarmantes. El significativo y sostenido incremento de la violencia y de otras actividades delictivas ha provocado una seria crisis a la seguridad de los habitantes de la región. A tal punto, que varios estudios de opinión, ya sea tomando el pulso al conjunto de la población regional o de países en particular, coinciden en señalar la violencia y su derivada consecuencia, la inseguridad ciudadana, como el principal problema según la percepción de la mayoría de los encuestados.

Tal percepción está fundamentada en los datos reales que retratan los delitos sexuales y el temor y la alarma que en múltiples ocasiones es producido por un inadecuado manejo de los medios de comunicación masiva, al darle matices sensacionalistas o amarillistas a lo que se informa, con lo que se tiende a augar o sobredimensionar el problema. Según un estudio sobre las percepciones de los habitantes de la región relativas a la delincuencia, los datos muestran que en todos los países, entre 70% y 90% de la población considera que la delincuencia ha aumentado mucho¹.

La centroamericanización de la delincuencia

La Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA) caracteriza el estado actual del fenómeno de la inseguridad de los habitantes como sigue:

Las actividades que desarrollan bandas internacionales dedicadas al trasiego y venta de estupefacientes; las acciones de las bandas centroamericanas que basan su quehacer en el robo, trasiego y venta de vehículos; la organización de bandas delincuenciales en los respectivos países, que echan mano a métodos cada vez más sofisticados y armas más poderosas en sus actividades prohibidas; el secuestro de personas con fines extorsivos y la multiplicación de las pandillas juveniles, son manifestaciones del fenómeno del incremento de la violencia delincencial, que le ha cerrado cada vez más espacios a la seguridad de la ciudadanía. El creciente miedo al robo, al asalto armado, a la agresión física, al asesinato, se han convertido en una situación cotidiana y común en el paisaje urbano y, ya también, rural de nuestros países (CODEHUCA, 1997).

1. Tales porcentajes se obtienen a partir de las entrevistas a mil personas adultas en cada país, utilizando un diseño muestral representativo con un margen de error de más o menos el 3% y un nivel de confianza del 95%.

Este diagnóstico coincide con el diagnóstico expuesto en el plan “Justicia en Marcha”, elaborado por el ILANUD, a petición de los presidentes centroamericanos, en agosto de 1994. El plan, al caracterizar el auge delictivo, indica que, en el istmo centroamericano,

se ha incrementado la organización de bandas delictivas, de diversos tipos y distintos objetivos, influencias y conexiones extrarregionales. El propósito de la asociación es cometer delitos, tales como: estafas, timos, asaltos (muchos de ellos a mano armada), hurtos, robos contra la propiedad, robo de vehículos, falsificación de dinero, delitos sexuales y homicidios.

En este aspecto, es importante resaltar una cada vez mayor presencia en este tipo de actividad delictiva de personas procedentes de las clases medias y acomodadas de las sociedades centroamericanas. Se ha convertido en noticia frecuente de los medios de comunicación, la presencia activa de personas procedentes de esas clases sociales en la ejecución de delitos como el robo de vehículos, el narcotráfico y en actividades vinculadas al lavado de dinero.

Las bandas delictivas que cometen asaltos, asesinatos, robos y hurtos contra la ciudadanía o la propiedad, utilizan la violencia y las armas blancas o de fuego. Generalmente, sus actividades están relacionadas con el tráfico y consumo de drogas y entre ellas se suscitan fricciones y disputas territoriales que conducen a mayores niveles de violencia. Estas organizaciones delictivas están conformadas por jóvenes, niños y adultos, o exclusivamente por jóvenes —mujeres y hombres—, y sus líderes, usualmente, son adultos o jóvenes, con amplia trayectoria delictiva, sanciones y condenas. Algunos son ex-miembros de bandas delictivas de ciudades estadounidenses, que han sido deportados a sus países de origen; asimismo, aparecen liderando tales bandas, ex-guerrilleros y ex-soldados.

Cabe destacar que la posición geográfica de Centroamérica (puente del continente), ha generado las condiciones para un continuo y caudaloso trasiego de drogas, ya sea por medios aéreos, terrestres o marítimos, o mediante la combinación de medios.

Algunos datos

Era nuestro propósito respaldar, con datos estadísticos, las tendencias que muestra el fenómeno del incremento de las acciones delictivas; sin embargo, a partir del auscultamiento realizado, nos encontramos con que hay escasez de datos que reflejen el problema y, cuando los hay, tienen la debilidad de que no expresan la realidad en toda su amplitud y profundidad. El autor Elías Carranza presenta el panorama de la criminalidad en

América Latina, con énfasis en Centroamérica, en tres categorías de delito, a saber: delitos contra la vida y la integridad personal, delitos contra la propiedad, y delitos contra la libertad sexual, o sexuales (Carranza, 1997).

Carranza elaboró algunos cuadros que muestran las tendencias que se dan alrededor de los delitos mencionados. El cuadro siguiente nos muestra las tasas por cien mil habitantes, del conjunto de los delitos contra la propiedad en cinco países. Si centramos la atención en la tendencia, veremos que en todos los casos esta es ascendente, lo que expresa un deterioro en materia de seguridad frente al delito en los países analizados, sin excepción.

Cuadro N° 1
DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD
TASAS POR CIEN MIL HABITANTES
(sobre la base de las denuncias policiales)

	1991	1991	1192	1993	1994
Belice	—	1873	1927	1990	2201
Costa Rica	997	1212	1239	1207	1246
Honduras	141	141	154	165	167
Nicaragua	543	535	571	661	682
Panamá	681	712	992	1142	1113

Fuente: Carranza, 1997.

En los delitos contra la vida y la integridad personal, también la acción delictiva registrada indica deterioro en la seguridad. El estudio del mismo autor demuestra que, con la excepción de Belice, cuya tasa exhibe cierto descenso, los otros países acusan aumento.

Cuadro N° 2
DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL
TASAS POR CIEN MIL HABITANTES
(sobre la base de las denuncias policiales)

	1990	1991	1992	1994
Belice	—	445	454	421
Costa Rica	230	255	273	328
Honduras	84	99	108	139
Nicaragua	185	228	274	317

Fuente: Carranza, 1997.

Con respecto a los delitos contra la libertad sexual, o sexuales, hemos de decir con Carranza que “este es un grupo de delitos que en todos los países han tenido una muy alta proporción de cifra negra, o sea, un reducido nivel de denuncia y de frecuencia estadística registrada”.

UN ACERCAMIENTO A LA ETIOLOGÍA DEL INCREMENTO DE LA VIOLENCIA Y DE LA ACTIVIDAD DELICTIVA EN CENTROAMÉRICA

La violencia, en general, tiene una etiología compleja y múltiple. Asimismo, la violencia vinculada con la actividad delictiva es provocada por una sumatoria de causas, relacionadas con aspectos económicos, políticos, sociales, culturales e históricos. En este apartado, nos interesa presentar algunas de las causas que consideramos han incidido —y están incidiendo— en la profundización del problema en la presente década. Entre esas causas, podemos enunciar las que siguen.

La crisis como caldo de cultivo

El agravamiento de la situación económica de la región centroamericana ha provocado serios desajustes sociales, una de cuyas resultantes es el crecimiento de la actividad delictiva y, consecuentemente, de la inseguridad de los habitantes. Las políticas de estabilización y ajuste económico, y de privatización, impulsadas por sucesivos gobiernos de todos los países del istmo, han debilitado las políticas sociales y han disminuido o han hecho desaparecer importantes programas de bienestar social. Con ello, la situación de los derechos económicos y sociales de amplios sectores de la población se ha visto afectada severamente.

Las políticas neoliberales, impulsadas en el marco de un proceso de globalización, han ganado terreno y simpatías entre los sectores gobernantes, que han administrado la región en los últimos lustros. Tales políticas económicas, si bien son responsables de una relativa mejoría de algunos índices macroeconómicos, han profundizado la pobreza y la miseria en amplios sectores sociales del istmo. Las cifras son elocuentes: de alrededor de 31 millones de habitantes, que tiene Centroamérica, dos terceras partes (más de 20 millones de personas) se debaten entre una situación de pobreza y miseria, sin porvenir ni horizontes claros. Según un estudio que analiza la evolución de las tasas de delincuencia en Inglaterra, Gales, Estados Unidos, Japón y Francia, los delitos contra la propiedad en tales países de alto grado de desarrollo crecen y decrecen en relación inversa con el decrecimiento o crecimiento del consumo *per cápita* de la población; es decir, cuando se reduce dicho consumo, aumentan tales delitos, y viceversa (Carranza, 1997).

El cuadro que presentamos seguidamente fija los porcentajes de pobreza que, para el mismo grupo de países que se analizan, nos brinda la Comisión Económica para América Latina (CEPAL):

Cuadro N° 3
POBREZA EN CENTROAMÉRICA, 1990
PORCENTAJES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL

	Bajo la línea de la pobreza	Bajo la línea de la extrema pobreza
Costa Rica	20	11
El Salvador	74	56
Guatemala	75	52
Honduras	76	63
Nicaragua	70	37
Panamá	52	24

Fuente: Adaptado de "Seguridad social y equidad en el istmo centroamericano", Naciones Unidas/CEPAL, LC/MEX/L.268, 1995, p. 16.

El cuadro revela que las dos terceras partes de la población viven por debajo de la línea de pobreza sumidas en el infraconsumo. Según Carranza, "coherentemente con lo que ocurre en los países altamente desarrollados, también en nuestra región se estaría verificando la relación inversa entre las variables del consumo y los delitos contra la propiedad, ya que a mayor pobreza, menor capacidad de compra y menor consumo. Ello contribuiría a explicar el crecimiento disparado de estos delitos a partir de la 'década perdida' de los años ochenta" (Carranza, 1997).

La anomia y el mal ejemplo ganan terreno

La anomia social, definida como la pérdida de valores dominantes en la sociedad, ha ganado terreno como factor coadyuvante en el incremento de la actividad delictiva y de la violencia que se viene presentando en los últimos años.

Se ha convertido en persistente lugar común el afirmar que la progresiva pérdida de valores, que se está dando en nuestras sociedades, ha contribuido a agravar la descomposición social y, con ello, a la agudización de los problemas relacionados con la actividad delictiva y la violencia. Está claro, tal y como lo señala la teoría sociológica del francés Émile Durkheim, que esta pérdida es llenada por otros valores que, en este caso, no son, precisa-

mente, los más convenientes para un desarrollo basado en la justicia, el bienestar común y la equidad, y la consolidación del sistema democrático.

Para no hablar de valores en general, subrayaremos dos tipos de valores que tienen, sin lugar a dudas, una honda repercusión en el empeoramiento de los problemas que nos ocupan. Por un lado, tenemos el deterioro del valor de la solidaridad humana y social, ante el progresivo posicionamiento de una cosmovisión ideológica en la que el interés individual aplasta el interés común, y en la que para ser persona se debe "ser ganador" en la duras competencias cotidianas y en la cual, en el peor de los casos, la divisa dominante es "el sálvese quien pueda" de la más pura raigambre individualista.

Por otro lado, está la erosión dramática del respeto a la autoridad, que actualmente sufren un conjunto de instituciones, constitucionalmente bases de la democracia que se busca asentar en la región. Los continuos escándalos de corrupción en los que se han visto y se ven involucradas autoridades de los diferentes poderes públicos, la corrupción que afecta al sector privado, la impunidad todavía prevaleciente, las persistentes fallas en la administración de justicia son responsables del desprestigio y la pérdida de credibilidad y legitimidad institucional.

Otra situación que tiene que ver con la anomia social es la contradicción diaria que sufren amplios sectores sociales pobres o empobrecidos, poseedores de recursos que apenas les alcanzan para la subsistencia, frente a una multicolor oferta comercial y comunicacional que los induce a un consumo desenfrenado. Desgraciadamente, la austeridad y sobriedad deseable en el consumo es sustituida por el consumismo como valor supremo, el cual, más que definir calidad de vida, define un estatus superficial y ajeno a la propia identidad de las naciones centroamericanas.

Las secuelas del conflicto armado

Tal como indicamos más arriba, la región centroamericana apenas se viene reponiendo del cruento conflicto armado que padeció en la pasada década y parte de la presente. Los procesos de diálogo y negociación, democratización y pacificación, han conseguido el silencio de los fusiles; empero, mientras se avanza en este logro, diversas formas de violencia social (entre ellas, la delincuencial), se han expandido a niveles cada vez más preocupantes.

Una causa de tal expansión es precisamente ubicable en las derivaciones o secuelas de la guerra. En el desglose de tales secuelas, se podría señalar,

en primer término, el desarrollo de una cultura proclive a la violencia, a la intolerancia y a la violación de los derechos humanos. Una cultura de esta naturaleza, una vez afincada en el tejido social y político, requiere de un proceso de cambio (social, político, educativo, jurídico, etc.) para convertirse en cultura de tolerancia y seguridad progresiva de los habitantes. Desafortunadamente, los vientos de tal cambio son tan débiles como aislados.

Por otra parte, la guerra ocupó a miles de personas, tanto en las fuerzas armadas de los países con conflicto interno, como en fuerzas de naturaleza paramilitar, e igualmente en las fuerzas guerrilleras. Muchas de estas personas (la mayoría jóvenes) tuvieron como único horizonte la formación y la actividad militar. Tal fue su profesión u oficio en este aciago período de la historia centroamericana. El final del conflicto bélico marcó un nuevo período para muchos de estos ex-combatientes. Algunos se mantuvieron como soldados de los cuerpos castrenses, otros engrosaron las filas de nuevas instituciones policiales, algunos han logrado conseguir y adaptarse a nuevos empleos y actividades, pero muchos han sido empujados al desempleo.

En esto último, ha contribuido significativamente el atraso en el cumplimiento o abandono oficial de compromisos adquiridos en los procesos de paz. Esta parte de "mano de obra desocupada", ante la falta de opciones, ha terminado organizándose por medio de asociaciones ilícitas, que protagonizan diversas actividades delictivas. Tal situación es corroborable en los registros de justicia penal de los países que han salido de conflictos bélicos internos, o en sus vecinos.

Otra consecuencia del conflicto es la gran cantidad de armas, tanto livianas como de guerra, que pululan en territorio centroamericano. "Según datos recientes... actualmente en Centroamérica hay alrededor de un millón de armas sin control (entre las que se incluyen 400 mil fusiles AK-47) en manos privadas; muchas de las cuales servirían a la actividad delictiva" (CODEHUCA, 1997).

Las escuelas del crimen

Otra causa contribuyente al agravamiento de la actividad delictiva es el crítico estado del sistema penitenciario de la región. El hacinamiento de la población reclusa; las pésimas condiciones en materia de salud, higiene y alimentación; la escasez o falta de recursos para mejorar instalaciones, condiciones, programas y personal a cargo; la falta de programas para el tratamiento, reeducación e integración social de las personas reclusas; los continuos abusos que se cometen y que lesionan sus derechos; la falta de centros de atención juvenil para el adecuado tratamiento de los internos,

como de los que egresan, y la violencia, responsable en muchos casos de la muerte o lesiones de reclusos como consecuencia de disputas internas, entre otros factores, caracterizan la situación dominante, en este campo, en todos los países de la zona, sin excepción.

Todo este conjunto de condiciones se confabulan, desgraciadamente, no para la disuación de los reclusos en función de evitar la reincidencia delictiva y para lograr su rehabilitación personal y social, sino, más bien, en la inmensa mayoría de los casos, para seguir ampliando el *currículum* delictivo de estos.

RESPUESTAS Y TENTACIONES PARA COMBATIR EL AUGE DELICTIVO Y AVANZAR EN LA SEGURIDAD DE LOS HABITANTES

Se está perdiendo la partida

Una conclusión a la que se llega, a partir de lo hasta aquí desarrollado, es que frente al incremento de la violencia y la actividad delictiva, los Estados de la región no han podido dar una respuesta efectiva, eficaz y satisfactoria. Esto es, consecuentemente, lo que hace que haya aumentado la preocupación de los habitantes, hasta convertir a la “seguridad ciudadana” en su problema principal.

El constreñido margen de maniobra que imponen las limitaciones presupuestarias, y las exigencias de los organismos financieros internacionales, se convierte para los gobiernos en un pesado lastre, a la hora de dar una respuesta más integral al fenómeno que estudiamos. Esto se da a la par de medidas y acciones limitadas, y epidérmicas, generalmente apoyadas en enfoques monocausales del problema.

Las medidas de carácter unilateralmente represivo, en detrimento de soluciones de naturaleza más preventiva, si bien pueden dar la apariencia de que mejoran la situación, hay que advertir que tienen un alcance coyuntural. En varios países de Centroamérica, tenemos la amarga experiencia de acciones policiales que, con el fin de “combatir frontalmente la delincuencia”, hacen tal uso de la violencia que termina afectando a la población que busca proteger. Esto se enmarca en una realidad que no debe ser soslayada: tanto en la década anterior como en la presente de pos-conflicto armado, se señala a los cuerpos policiales de la mayoría de los países del área como violadores de los derechos humanos. Esto hace que un amplio espectro de la población les tenga una justificada desconfianza. Obviamente, ello hace más difícil su labor.

Otro peligro que se advierte es que el pobre resultado que está obteniendo en el combate del auge de la violencia y la actividad delictiva "ha llevado erróneamente a los Estados a utilizar el *ius puniendi* para 'combatir' la delincuencia aun a costa de los derechos del imputado. El derecho penal, de esta manera, se desprende de sus instituciones garantes para convertirse en un instrumento de represión. Las recientes reformas penales, en muchos países de la región, siguen esta tendencia. El restablecimiento de la pena de muerte posiblemente constituya el colofón de esta creciente visión 'necrófila' del Estado" (From, 1975).

La medicina, peor que la enfermedad

Esta inseguridad de los habitantes, generada por las manifestaciones cotidianas de violencia y la ineficacia de los mecanismos institucionales, hace que se empiece a presionar por soluciones de otra naturaleza. Tales soluciones, impelidas por la alarma y la desesperación social, pueden ser tan peligrosas como el fenómeno que pretenden superar.

La privatización de la seguridad

Como bien lo señala Carlos Basombrío, en 1996:

Ante el crecimiento incesante de la delincuencia común, la presencia perturbadora del narcotráfico, la mayor audacia de las pandillas juveniles, la inseguridad en las calles, la violencia en los estadios, los secuestros, las violaciones y otras tantas expresiones del problema, la población afectada opta por hacer lo que podríamos llamar una priorización en sus derechos, donde conseguir seguridad (o quizás, como hemos dicho, solamente ilusión de seguridad) se coloca en orden de importancia por encima de cualquier otro derecho, individual o colectivamente considerado.

Esta privatización de la seguridad puede asumir diversas formas y expresiones: desde contratar guardas privados en agencias de seguridad hasta recurrir a ex-policías o paramilitares para constituir tenebrosos escuadrones de limpieza de delincuentes (o niños de la calle), pasando por utilizar el recurso del escarmiento (incluso, el linchamiento de delincuentes) con propósitos de disuasión y castigo.

La militarización de la seguridad

Otra peligrosa tentación en la búsqueda de seguridad es la recurrencia a los cuerpos militares.

Cuando la acción delincencial se multiplica y la policía se torna incompetente, gana fuerza en la ciudadanía la idea de llamar a los ejércitos para que "pongan orden". Con ello, estas instituciones que, para la salud de las sociedades centroamericanas, han perdido vigencia, reciben oxígeno, el cual les permite enfrentar los procesos y esfuerzos de desmilitarización, que han ganado terreno en Centroamérica (CODEHUCA, 1997).

Igualmente que lo expuesto más arriba, el recurso de la militarización de la seguridad puede desembocar en resultados tan peligrosos como contraproducentes. Por ser cuerpos formados con la idea de enfrentar enemigos externos, su labor podría no tener los resultados esperados. Esto, frente al peligro del argumento de que se requieren medidas excepcionales para facilitar y hacer más efectiva su empresa. Con ello, se podrían generar condiciones para la restricción de derechos fundamentales; con lo cual, los habitantes estarían recibiendo una medicina tan mala o peor que la enfermedad.

INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA Y LA ACTIVIDAD DELICTIVA, Y POR LA SEGURIDAD DE LOS HABITANTES

En la cumbre presidencial centroamericana de Guácimo, provincia de Limón, Costa Rica, celebrada el 18, 19 y 20 de agosto de 1994, los presidentes declararon que "estaban convencidos de que sólo la concertación, la tolerancia, la transparencia y la justicia, pueden hacer a la democracia viable y sostenida". Plantearon, al mismo tiempo, que "es tarea fundamental para Centroamérica, avanzar en la gobernabilidad". También ratificaron su compromiso de "fortalecer la legitimidad y la moralidad de los gobiernos, luchar frontalmente contra la corrupción, el abuso del poder, la seguridad ciudadana y la impunidad".

En lo referente al fortalecimiento del "estado de derecho", las instituciones democráticas y la prevención del delito, "indispensable para impulsar un desarrollo sostenible, con carácter integral", la agenda definida, en esa reunión presidencial, puntualizó:

Concordar plenamente en la prioridad para Centroamérica de los temas incluidos dentro del programa de Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y en la necesidad de buscar una respuesta regional concertada para mejorar la gestión de los sistemas de administración de justicia, enfrentar las nuevas formas de delincuencia organizada de ámbito nacional e internacional, aumentar la seguridad de los habitantes y analizar el cometido del derecho penal en la protección del ambiente y promover el establecimiento de mecanismos e instru-

mentos de coordinación y colaboración práctica frente a problemas comunes.

Con estos fines, solicitaron al ILANUD, en coordinación y consulta con las instituciones nacionales correspondientes, la preparación de un plan de acción. El plan "Justicia en Marcha" tiene como propósito

posibilitar, en cada uno de los países del istmo centroamericano y en el nivel subregional, el desarrollo de una propuesta de trabajo para el período 1995-1998, aprobado por los jefes de Estado de la subregión y sustentado en la consulta y el consenso con las autoridades nacionales del sector justicia y de la prevención del delito, y en la discusión y el análisis de la misma con la sociedad civil de cada país. Las áreas temáticas de interés común y prioritario son: la seguridad de los habitantes, los delitos y las faltas ambientales, la corrupción pública, las nuevas formas de delincuencia organizada, y el mejoramiento de la gestión de los sistemas de administración de justicia.

Cada una de las áreas temáticas mencionadas, se divide en componentes, y cada componente incluye:

- un diagnóstico de la situación en los países del istmo, en el que se destacan tanto problemas y necesidades comunes como específicos;
- políticas, estrategias, acciones estratégicas, objetivos y metas que responden a los problemas planteados.

Como se puede apreciar, se trata de un vasto plan con ambiciosos alcances. Merece que nos detengamos un poco en la valoración general del plan, ya que este constituye un eje central de la integración centroamericana, para enfrentar el problema del incremento de la delincuencia y la creciente inseguridad de los habitantes.

Como primer elemento positivo, es destacable la preocupación de los gobiernos del área y, en particular, de los presidentes y presidenta que discutieron y aprobaron el plan de marras, ante problemas frente a los cuales la población se muestra tan angustiada y sensible. Es positivo, igualmente, que en el plan subyazca un concepto de "seguridad ciudadana" más integral y abarcador, lo que incluiría, tanto en el diagnóstico del problema como en la formulación de soluciones, aspectos económicos, políticos, sociales culturales, jurídicos, etc. Esto, consideramos, lo que hace es mantener la línea de pensamiento que se expresa en el Protocolo de Tegucigalpa y que luego va a ser recogido en el Tratado de Seguridad Democrática,

sobre este y otros temas afines. Asimismo, es digno de encomio el esfuerzo de ILANUD, a fin de aportar elementos orientados a contribuir a la solución de problemas tan cruciales.

Ahora bien, como elementos limitantes del plan, observamos los siguientes:

- a) La concepción integral de seguridad de los habitantes, esbozada en el inicio del plan, se desdibuja y se diluye al formularse las políticas, estrategias y acciones estratégicas. Es más, en este aspecto, los gobiernos están envueltos en una contradicción fundamental: mientras no desarrollen políticas que mejoren efectivamente la situación de las mayorías pobres o empobrecidas, será materialmente imposible un avance sustantivo ante el problema de la delincuencia y la inseguridad de los habitantes.
- b) El plan es demasiado ambicioso, en virtud del tiempo definido para el mismo (3 años) y los plazos fijados para la ejecución de las actividades, las limitaciones de recursos y las rigideces presupuestarias con las que deben lidiar los gobiernos, los problemas burocráticos y la limitada voluntad política que muestran ciertos niveles de la administración pública.
- c) Otra de las limitaciones que se observa en el plan es la participación limitada y marginal de la sociedad civil. Tanto en el proceso de consulta para diagnosticar los problemas y señalar las propuestas de solución, como en el proceso de ejecución ulterior, a la sociedad civil, especialmente a sus organizaciones, no se les ubica en un rol relevante, como debería de ser. Nos da la impresión de que el plan, desde el principio, fue concebido para la ejecución de las instituciones gubernamentales, y que lo que se indica en el propósito del plan, con respecto a la consulta y discusión con la sociedad civil, tiene más un carácter declarativo que real.
- d) Hemos de reconocer que no contamos con todos los elementos (ni debe ser objetivo dentro de los alcances del presente trabajo) para realizar un balance exhaustivo del plan, en lo que lleva de ejecución. Sin embargo, si nos remitimos a los elementos generales que no fija la realidad, aun cuando el plan ya exhiba algunos logros concretos, la verdad es que aún prevalece en toda la región centroamericana un clima de inseguridad de los habitantes; indicador de que, si existen frutos, estos no son suficientemente significativos como para estar fijando cambios palmarios en la situación.

LA SOCIEDAD CIVIL Y LA INSEGURIDAD DE LOS HABITANTES

Frente al problema que nos ocupa, la sociedad civil, se ha estado expresando de diversas maneras:

- en las encuestas de opinión: mostrando su gran preocupación y alarma;
- en sus críticas ante ciertas políticas y derroteros económicos y sociales: contribuyendo en el diagnóstico del problema; y
- en las luchas que desarrollan sus diversas expresiones organizadas para lograr una democracia más efectiva, la consecución de la justicia y el respeto de los derechos humanos: aportando en la búsqueda de soluciones.

Esto, desde luego, a partir de una concepción integral de la seguridad de los habitantes y de una visión integral de las raíces de la violencia y de la actividad delictiva en nuestros países.

Sin embargo, es necesario reconocer, de la manera más autocrítica, que, en general, la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en el ámbito regional como en los ámbitos nacionales, no le hemos prestado una atención articulada y sistemática al problema.

El tema del auge delictivo y de la inseguridad de los habitantes no ha ocupado el lugar prominente en la agenda que la población demanda y que expresa como preocupación cotidiana. Hasta cierto punto, se ha fijado más como un problema de atención gubernamental, que de la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, como indicamos más arriba, los gobiernos del área, no han tenido interés, o su interés es insuficiente, a la hora de involucrar a la sociedad civil en la consulta, discusión, formulación y ejecución de las políticas por medio de las cuales se buscaría atender el problema. También ha habido gobiernos que convirtieron en un *slogan* superficial lo que debe ser una política seria y una desafiante idea, digna de la más esmerada ejecución: "la seguridad es cosa de todos". Como idea hueca, es peligrosa, en tanto difumina las responsabilidades del Estado en materia de seguridad, campo en el que tiene deberes insoslayables. Como idea bien formulada, acompañada de un compromiso firme y claro de incorporación de la sociedad civil, a través de sus diversas organizaciones regionales (en el marco de la integración), nacionales, locales y comunitarias, en la tensión del problema, debe ser respaldada y estimulada.

Es dentro de este marco conceptual que la sociedad civil debe de valorar experiencias de autogestión en seguridad, como la de Santiago de Atitlán, en Guatemala, y las iniciativas que se están desarrollando de coordinación y apoyo comunitario, en función de una actividad policial más eficiente.

BASES PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA

Como se ve, las sociedades y Estados centroamericanos se enfrentan a un desafiante y complejo problema, cuyo orden de soluciones es igualmente complejo. Empero, cualquier propuesta que se plantee, pensamos, debe contemplar, en este momento, cinco aspectos fundamentales, a saber:

Integralidad y multicausalidad

Los gobiernos centroamericanos deben enfrentar el problema del auge de la actividad y violencia delincriminal e inseguridad de los habitantes, de la manera más integral posible. Es decir, deben ver el origen multicausal del fenómeno, teniendo muy en cuenta las causas económico-sociales del mismo.

Papel de la sociedad civil

Los gobiernos no deben enfrentar el problema solos, aislados o tomando insuficientemente en cuenta a la sociedad civil. Tampoco cabe aquí una participación formal o puntual. De muy diversa manera, la sociedad civil puede y debe involucrarse más protagónicamente en un asunto que le concierne de manera tan dramática. Aquí no cabe una respuesta o mecanismo único.

Sistema de integración regional

Los esfuerzos e iniciativas que se han empezado a impulsar para enfrentar este problema en el marco, y haciendo uso de mecanismos del Sistema de integración regional, deben profundizarse, a fin de hacerlos más eficaces y eficientes. Como se ha podido apreciar, el fenómeno es de alcance y naturaleza regional e internacional. De esta manera, si cada país trabaja aisladamente, se obtendrían más magros resultados, que a partir de un esfuerzo común y mancomunado. El Tratado de Seguridad Democrática es un marco adecuado, siempre y cuando sean los gobiernos civiles los que jueguen un rol protagónico en el istmo.

Respeto de los derechos humanos y profesionalización

Los cuerpos encargados, por los Estados, de la atención de este grave problema deben mejorar en su capacidad profesional. Asimismo, deben me-

orar en su remuneración. Esto, desde luego, en un marco formativo de conocimiento y respeto de los derechos humanos. En este último aspecto, los organismos de derechos humanos estamos en la mejor disposición de contribuir.

Cuerpos castrenses e inseguridad de los habitantes

Los ejércitos de la región no deben jugar el papel que algunos gobiernos les han atribuido, últimamente, en materia de seguridad de los habitantes. El grave problema no se soluciona por esta vía. Se trata de una respuesta tan coyuntural, como aislada y parcial, que las fuerzas militares utilizan con alarde de efectismo, para recuperar su decreciente prestigio y legitimidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Basombrío, C. (1996) "Inseguridad cotidiana: razones y tentaciones" *Idéele* (1996) No. 91, octubre.
- Carranza, E. (1997) *Delito y Seguridad de los habitantes*. Siglo XXI, México.
- CODEHUCA (1998) "La aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno de los Estados centroamericanos". San José.
- CODEHUCA (1997) "Informe cuatrimestral de los derechos humanos en Centroamérica". San José, Mayo.
- McGregor y Rubio (1996) *Revista Parlamentaria Vol. 4, No. 3*. San José. Diciembre, p. 778. Citado por Dina Krauskopf.

Tabla de análisis estratégico

VIOLENCIA E INSEGURIDAD DE LOS HABITANTES

PROBLEMAS/OBJETIVOS	BARRERAS	OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS
El crecimiento de la violencia y el crecimiento de la actividad delictiva.	El crecimiento de la violencia.	Una preocupación genuina de los gobiernos del área.	Capacitación para mejorar la capacidad profesional de la policía.
La crisis de la seguridad de los habitantes de la región.	El crecimiento de la actividad delictiva y la crisis de la seguridad de los habitantes de la región.	El inicial trabajo de los gobiernos, a partir de un esfuerzo común.	Programas de apoyo para el sistema penitenciario y de justicia.
La corrupción pública.	La complejidad del problema, su etiología compleja y múltiple.	El plan ya desarrollado, que tiene un concepto de «seguridad ciudadana» integral, e incluye aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.	Formación en la temática de derechos humanos (ONG).
Las nuevas formas de delincuencia.	La pérdida de valores dominantes, como la solidaridad humana.		Reeducación e integración social de las personas que salen de prisión.
El crítico estado de los sistemas de justicia, penitenciario, y de los cuerpos policiales del área.	Las exigencias de los organismos financieros internacionales. Las políticas neoliberales, que han debilitado las políticas sociales y han limitado los recursos que tienen los gobiernos.	El reconocimiento de la sociedad civil de que es un problema al que debe prestar atención: a través de actividades para fortalecer la democracia, la sociedad civil está aportando en la búsqueda de soluciones.	Colaboración en la elaboración de planes para mejorar los sistemas penitenciarios.

	<p>El agravamiento de la situación económica de la región, que ha provocado serios ajustes sociales.</p> <p>Las secuelas del conflicto armado (desarrollo de una cultura de violencia etc.).</p> <p>La posición geográfica de Centroamérica, que la convierte en un puente de drogas del continente.</p> <p>La ineficacia de los mecanismos institucionales.</p> <p>La gran cantidad de armas en la región.</p> <p>Los cuerpos policiales del área, que violan los derechos humanos.</p>	<p>Programas nacionales y regionales que tocan el origen multicausal del fenómeno: pobreza, corrupción, impunidad.</p> <p>Formación y capacitación para jóvenes (ONG y organizaciones productivas).</p>
--	--	---

Nota: Esta tabla fue preparada por los editores, en base al capítulo.

CAPÍTULO 10

CORRUPCIÓN, GOBERNABILIDAD Y SOCIEDAD CIVIL EN CENTROAMÉRICA

Jorge E. Vargas Roldán

INTRODUCCIÓN

La corrupción es un fenómeno que ha estado presente en el desarrollo de la humanidad, desde tiempos inmemoriales, por lo que se ha considerado un comportamiento inherente al ser humano en sociedad e íntimamente ligado a la estructura de poder y al sistema económico. Los estudiosos de la materia nos remontan a Grecia, cuando el filósofo Demóstenes fue acusado por malversación de fondos públicos. En la época del Imperio Romano, se generalizaron las prácticas de pillaje por parte de las legiones imperiales en los pueblos conquistados y la malversación de los fondos públicos, que llevó a niveles de corrupción que contribuyeron a su caída. En la Edad Media, se presentan numerosos casos de corrupción por parte de los gobernantes y los sectores dominantes, incluyendo a destacados personajes de la realeza. Luis XV, siglos después, estuvo involucrado en actuaciones de especulación sobre el trigo, y en Inglaterra, en períodos sucesivos, fueron frecuentes los actos de corrupción de los miembros del Parlamento.

Estas costumbres se han incrementado con el desarrollo del sistema capitalista, que inciden en comportamientos de corrupción tanto en la administración pública como en el cohecho de aquellos empresarios que compran ventajas y favores por parte de las autoridades. En el caso de los países de América Latina, la corrupción viene de tiempos de la Colonia, cuando las autoridades españolas otorgaban beneficios, favores y oportunidades en la explotación de las poblaciones indígenas contra el pago de importantes sumas de dinero. Estos fenómenos se han ido incrementando con el desarrollo del Estado centralizado y con la aparición de la burocracia, que ha fomentado la corrupción para agilizar trámites y resolver pro-

blemas bajo una clara impunidad. Los casos de la “mordida”, “el chorizo”, la “coima” son las expresiones populares mediante las cuales se reconoce socialmente la existencia de comportamientos desviados, corruptos y corruptibles.

En la actualidad, la corrupción se ha constituido en un flagelo generalizado que abarca no solo la administración pública, sino que afecta, en forma similar, el sistema judicial y los procesos electorales, planteando serios retos en términos de la legitimidad y gobernabilidad, en la mayoría de nuestros países. Como verificaremos posteriormente, la credibilidad de las instituciones estatales está en un grado descendente; lo que crea situaciones de inestabilidad y pone en riesgo los sistemas políticos en la mayoría de nuestros países. Esta situación, planteada originalmente en el plano de las naciones, ha asumido nuevos ribetes con la globalización y la transnacionalización de las economías, planteándose una tipología nueva de delitos tanto en el manejo de las finanzas, el tráfico de influencias, el contrabando de mercancías, como en la irrupción del fenómeno del trasiego internacional de drogas. Ante estos problemas, se muestra un grado significativo de impunidad y dificultades de control y penalidad sobre estos comportamientos, y se observa la falta de castigo de las autoridades públicas y de crecientes sectores privados.

En esa perspectiva, se considera necesario promover acciones tanto en el plano legislativo como el impulso de políticas que involucren no solo a las autoridades del Estado, sino a los actores de la sociedad civil, en el enfrentamiento de esta problemática. Se considera también necesario partir de un proceso de concientización sobre la magnitud del problema, así como orientar las acciones, más que hacia una acción punitiva, a políticas y procesos de prevención. En abono a ese esfuerzo mancomunado, presentamos —en el presente trabajo— una serie de análisis y reflexiones que esperamos contribuyan a un manejo más apropiado de la problemática. Esperamos generar reacciones, acciones y compromisos procedentes, especialmente de los actores de la sociedad civil, que logren amortiguar la incidencia en este tipo de comportamientos.

DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN

Según los autores Arnold Rogow y Harold Lasswell la corrupción es toda conducta que se desvía de los deberes normales e inherentes a la función pública debido a consideraciones privadas, tales como familiares, de clan o de amistad con el objeto de obtener beneficios personales —en dinero o en posición social— así como “cualquier violación del interés

público para obtener ventajas especiales”, o toda conducta ilícita utilizada por individuos o grupos para obtener influencia sobre las acciones de la burocracia” (Rogow y Lasswell 1963). Los estudiosos en la materia han profundizado en las causas fundamentales que promueven la corrupción y han intentado una caracterización que facilite el análisis, la comprensión y la contención en la materia. Para nuestros efectos, parece procedente rescatar los siguientes elementos:

Causas histórico-culturales

En los países de América Latina, se ha sostenido que la corrupción corresponde a razones de orden histórico y cultural; lo que ha llegado a conformar una cultura proclive a este tipo de comportamientos. En los tiempos de la Colonia, los países europeos consideraron normal la venta de los cargos públicos, la asignación de las comandas y el acceso a la explotación de los recursos mediante la expresión de posiciones de lealtad y subordinación. Asimismo, el nombramiento de las autoridades políticas y judiciales se delegó a las “audiencias”, organismos jurisdiccionales establecidos en las principales capitales del reino; cuestión que permitía la consolidación de España sobre los territorios de ultramar. Una de las características básicas de este sistema fue la venta de los puestos, costumbre que ha trascendido más allá de la independencia de nuestros países.

Estas prácticas coloniales estuvieron basadas en la importancia del parentesco y la amistad, como derivados del clan familiar; debido a ello, se estableció la relación, mediante el intercambio de favores económicos y sociales, entre la autoridad política y sus allegados familiares y amigos: nace la institución del “compadrazgo”. Estos procesos, sostenidos a lo largo de la historia de nuestros países, han incidido en la degradación de los valores tradicionales y en la pérdida de la ética en la función pública y política. Por lo tanto, se ha consolidado una “doble moral” que tolera la concurrencia, en actos ilícitos, de las cúpulas y el liderazgo político que ejerce la función pública. A nivel popular, se ha generalizado la aceptación —bajo una sorda y sórdida rebeldía— de que “los políticos acceden a posiciones de mando para enriquecerse y resarcirse del sacrificio en función del partido”.

Causas derivadas del sistema político-administrativo

Consecuente con las anteriores anotaciones, se acepta por igual que la corrupción se deriva de los sistemas político-administrativos adoptados por nuestros países en la formación de los Estados, en tanto su estructuración y constitución llevan implícitas las posibilidades de delinquir en el ejercicio

de la función. En esa relación, el haberse adoptado formas de Estado centralizado, siguiendo los patrones de la época colonial, contribuye indefectiblemente a este tipo de fenómenos. Este se amplía en el trayecto del siglo XX, dado el crecimiento de potestades y atributos en las instituciones del Estado, para regular y normar las relaciones y acciones de la ciudadanía, y la posibilidad de acceder a los beneficios y prebendas derivadas del concepto del Estado benefactor.

Si bien es cierto que a nivel constitucional se consagra la separación e independencia de los tres poderes (legislativo, judicial y ejecutivo), es igualmente cierto que en la práctica nuestros sistemas se expresan por un predominio del poder ejecutivo. Esto favorece la centralización de la toma de decisiones y la concesión de ventajas y beneficios a los grupos y sectores allegados al poder político. En esta esfera, es necesario hacer referencia a la dinámica y comportamiento de los partidos políticos, que mantienen los patrones derivados de la época colonial, en tanto son plataformas de acceso al poder para recompensar y compartir los beneficios del poder con los allegados y seguidores políticos.

En el plano administrativo, los orígenes de la corrupción se encuentran en el siglo XIX, con el desarrollo y transformación de la función pública, que se desplaza de un sistema patrimonial a un sistema burocrático. En ese contexto, la corrupción surge por el hecho de que ciertos funcionarios intermediarios, en la prestación de los servicios públicos, no son retribuidos adecuadamente según su responsabilidad y a la condición de su puesto y, por tanto, proceden a obtener ingresos adicionales por la desviación, en el ejercicio de su función.

Causas en el plano económico

El desarrollo de las economías modernas, y más recientemente los procesos de globalización, transnacionalización, apertura comercial y ajuste estructural, han generado acciones crecientes del sector empresarial para modificar las reglas administrativas y burocráticas, a fin de agilizar los procesos y garantizar condiciones de competitividad y ventajas comparativas en un mundo cada vez más determinado por las leyes del inclemente mercado. Ante el “tortugismo” del aparato burocrático para cumplir los trámites de las negociaciones y procesos económico-empresariales de producción, el sector empresarial está claramente convencido de que debe acceder a procedimientos irregulares para poder garantizar la agilización de esos trámites. Incluso, en las grandes empresas, existen empleados especializados en el acortamiento de los trámites y en la concesión de ventajas; lo que ha llegado a constituirse en una “especialización estratégica” que se

expresa a través de contactos personalizados, otorgamiento de regalías y abono a los favores especiales.

En relación con las consecuencias que genera la corrupción, existen diferentes corrientes de opinión. Algunos sectores la consideran positiva, pero la tendencia mayoritaria la conceptúa como un flagelo que plantea efectos nocivos tanto en el plano de la gobernabilidad como en aspectos económicos, sociales y culturales, en detrimento del colectivo social.

Dentro de la primera corriente, destacamos la opinión de que la corrupción "trae consigo aspectos positivos. Por ejemplo puede permitir la agilización del mercado, un incremento en la remuneración de los empleados públicos y la promoción de la cohesión y la lealtad política se considera, a la vez, que puede ser un acelerador económico.

No obstante, la mayoría de los autores considera que la corrupción acarrea consecuencias negativas para la sociedad, por lo que debe enfrentarse, perseguirse y penalizarse. A continuación, recogemos lo más relevante en esta línea de opinión:

- a) en el plano económico-financiero, la corrupción plantea una elevación en los costos de producción de los bienes y servicios, sin que esto implique necesariamente mejor o mayor calidad de los que se ofrecen en la libre competencia;
- b) asimismo, se corre el riesgo sobre ciertos proyectos de interés público y social que logran —por medio de la corrupción— evitar los rigores y el cabal cumplimiento de los términos normales de contratación;
- c) en el plano social, este tipo de comportamientos puede representar un riesgo para la vida, la salud y el bienestar de la población, especialmente cuando se afectan los estándares de productos alimenticios, medicinas, higiene y la desprotección en términos de seguridad industrial, garantía de la construcción de establecimientos públicos y deficiencia en los servicios públicos de la colectividad;
- d) en el plano de la criminalidad, cada día son más los casos de corrupción, que amplía el espectro de los delitos y plantea un serio problema para el sistema judicial y el sistema penitenciario;
- e) desde esa misma perspectiva, el grado de credibilidad del sistema judicial se ve directamente afectado por la creciente incidencia de los delitos de corrupción e impunidad; lo que significa una ruptura del "estado

de derecho” y la pérdida de confianza de la sociedad en las autoridades judiciales, policiales y legislativas;

- f) en el plano de la moralidad pública, se observa un grado creciente de desencanto en la colectividad y una pérdida de los valores éticos y morales que afectan los niveles de satisfacción ciudadana y dan cabida a inconvenientes y peligrosas actitudes de indiferencia social y baja credibilidad en la institucionalidad.

EL DESAFÍO HACIA LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad: el nuevo paradigma en el contexto histórico de la región centroamericana.

El tema de la gobernabilidad como concepto y aspiración genuina constituye un elemento de reciente aparición en las preocupaciones de los países de América Latina y, en forma muy particular, en la subregión del istmo centroamericano. De cierta manera, el tema emerge como consecuencia y efecto directo del reestablecimiento de los regímenes democráticos y la reciente desaparición de los conflictos políticos y militares en nuestros países.

Durante el período de la guerra fría y el enfrentamiento Este-Oeste, el panorama político fue dominado, fundamentalmente, por la polarización y la confrontación política que se expresó, en el escenario de la América Central, por medio de los conflictos político-militares y la innegable influencia de las potencias dominantes de la posguerra. En ese contexto, la preocupación de la ciudadanía estuvo más encaminada a la supervivencia y a la seguridad personal, que a la sostenibilidad del sistema político, en la mayoría de los casos, espúreo y producto de la fuerza, no de la voluntad popular. En ese escenario, la corrupción en la mayoría de nuestros países era una potestad y un derecho impuesto por los sectores dominantes; en síntesis, la “corruptela” era, en gran medida, parte del sistema político imperante.

Con el cambio en la geopolítica mundial, a partir de la década de los noventa, resurgen las esperanzas, en los pueblos de Centroamérica, al reestablecerse los sistemas democráticos y abrirse espacios para la reconciliación nacional, la paz y la concertación hacia el desarrollo y la equidad.

En los últimos años, se ha abierto un constructivo debate en el plano regional y nacional hacia la gobernabilidad, tema de particular preocupación en los partidos políticos y las autoridades del poder ejecutivo, legislativo y judicial, que experimentan procesos de cuestionamiento, baja credibi-

lidad e ilegitimidad por parte de importantes sectores de la ciudadanía beligerante. Así, la discusión se amplía y magnifica, y se incorpora, como nuevo paradigma del desarrollo, el imperativo de la “governabilidad democrática”, planteada y ampliamente discutida en importantes foros tanto a nivel latinoamericano como en los países del istmo centroamericano. Ante las anteriores consideraciones, la situación de América Central plantea serios desafíos para lograr combinar los procesos de una paz duradera con la construcción de condiciones para la gobernabilidad.

En primera instancia, los actuales procesos de paz en América Central no ofrecen por sí mismos una solución duradera a los problemas que afectan a la región. Aún subyacen los factores estructurales que contribuyeron a la confrontación y al conflicto político-militar. Si bien estamos de frente a una situación de estabilidad regional que se expresa por elecciones libres, el desarrollo de un “estado de derecho”, la minimización de los actores militares y una relativa recuperación de los indicadores macroeconómicos, aún subyace la pobreza generalizada, se agudizan las contradicciones económicas, se observan expresiones de desintegración social y aumenta la violencia intrafamiliar, la corrupción y la delincuencia común.

En gran parte, el plantear —como paradigma y aspiración generalizada— obtener las condiciones de justicia y equidad social, en un marco de gobernabilidad democrática, amplía dramáticamente la brecha entre lo existente y lo deseado.

La crisis de la gobernabilidad en Centroamérica

En las encuestas de opinión y consulta a los diferentes sectores de la sociedad civil, se localiza un claro desencanto y frustración en función de las instituciones públicas. Surge, en el marco de la democratización y recuperación de las libertades políticas, una clara tendencia a la baja credibilidad de las instituciones del sistema político, especialmente en lo que compete al poder ejecutivo, judicial y legislativo que, en opinión generalizada, no logran resolver los problemas fundamentales de la convivencia social y, más bien, contribuyen a la desigualdad social, corrupción, inequidad e impunidad.

Por lo tanto, nos parece importante recurrir a los resultados del “Latinobarómetro” aplicado, en 1996, en los diferentes países de América Central, y que refleja con nitidez la opinión de la ciudadanía sobre los partidos políticos, las instituciones estatales y los actores que determinan el devenir de nuestras sociedades (PNUD/UDH/CADEL, 1997).

Confianza en las instituciones del Estado

Según el resultado de la consulta, en la mayoría de los países de la región, el grado de confianza en las instituciones ha ido declinando peligrosamente. En términos generales, el grado de confianza, receptividad y aprobación de la gestión de los gobernantes ha ido declinando de manera sostenida en los últimos años. En la mayoría de los casos, los presidentes inician con un alto respaldo popular y casi inexorablemente, a los pocos meses del ejercicio de la gestión pública, muestran una caída en el apoyo y reconocimiento por parte de la población. Así las cosas, el síndrome de los gobernantes es el desgaste, la impopularidad y la pérdida de la confianza de los gobernados, que plantean serios problemas en el plano de la gobernabilidad.

Confianza en el poder judicial

La apertura democrática y el resurgimiento del valor de los derechos humanos y ciudadanos, además del desarrollo y expansión del delito público y la ola de corrupción en espiral creciente, han puesto en evidencia las debilidades del sistema judicial en la mayoría de los países. En este rubro, el grado de confianza, a nivel regional, es de apenas un 34,5%, donde se destaca la desconfianza mayoritaria en el caso de Panamá (66%), Honduras (61%), Costa Rica (54%) y Guatemala (51%). Esta nueva situación que se plantea es materia de honda preocupación, en tanto —en la mayoría de los países— el sistema judicial era considerado ajeno a los vaivenes de la política y se le reconocía autonomía y plena libertad en los procesos judiciales. Las limitaciones en la atención de los procesos judiciales, aparejado al surgimiento de actos de corrupción en autoridades judiciales, han profundizado las condiciones de indefensión, inequidad e impunidad jurídica.

Confianza en el sistema policial

En este ámbito, la situación se plantea igualmente problemática, en tanto el promedio ponderado de confianza en los países del istmo apenas alcanza un 31% entre la población consultada. En esta dimensión, debemos reconocer que, no obstante los esfuerzos aplicados en los procesos de modernización del aparato policial, aún subyacen los fenómenos de corrupción de las autoridades policiales en todos los niveles de la cadena. El involucramiento de los niveles policiales superiores en los negocios del contrabando, el narcotráfico, secuestros, tolerancia remunerada, así como la acción en el plano “micro” por parte de los policías, tanto en la aplicación de procedimientos atentatorios a los derechos del ciudadano como el cobro de comisiones por la tolerancia, son noticia cotidiana en nuestros países.

Lamentablemente, no ha sido posible desterrar, de la cultura de los cuerpos policíacos, la corrupción como una constante, en gran parte derivado de los bajos salarios, el aprovechamiento de la oportunidad y la baja educación, además de la estrategia intencionada de los grupos criminales organizados que, para garantizar la impunidad en los negocios ilícitos, incorporan los dividendos a los cuerpos policiales como parte de sus operaciones.

Confianza en el sistema y los partidos políticos

En consecuencia, con el deterioro del sistema en la gestión pública y política, el grado de confianza, legitimación y respaldo de la clase política y de las instituciones del sistema ha venido mostrándose en forma negativa en los últimos años.

En la encuesta aplicada por el Latinobarómetro, el grado de confianza en los partidos políticos muestra apenas un 22.5%, ponderado en los países de la región, donde el grado de desconfianza es preocupante en países como Costa Rica (75%), Panamá (72%), Honduras (72%), Guatemala (62%), El Salvador (60%) y Nicaragua (58%). Esta relación se agudiza si observamos que, en cuanto a confianza-desconfianza en actores del sistema, los políticos obtuvieron, en dicha encuesta, menos del 5% de credibilidad por parte de la ciudadanía, cifra que nos enfrenta a una situación de evidente crisis en lo más profundo del sistema democrático representativo. Este fenómeno se refleja, igualmente, en las opiniones de la ciudadanía de frente a los procesos electorales que se gestan en países de la región.

SURGIMIENTO DE LOS ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Ante la nueva coyuntura histórica, especialmente resultado de los procesos de globalización, transnacionalización, ajuste estructural y apertura comercial, la mayoría de las organizaciones, tanto económico-empresariales como social-populares, enfrentan una clara crisis paradigmática. El proceso de transnacionalización de las economías y la apertura comercial plantean serios problemas al empresariado nacional y regional, que se ve expuesto a los rigores de la competencia y competitividad, así como a la entrada indiscriminada y amplia de productos de mayor calidad. En ese mismo plano, la internacionalización de las relaciones contractuales en el plano laboral expone a la clase trabajadora de nuestros países a mercados cautivos administrados por las corporaciones transnacionales, limitando el margen de maniobra y negociación del sindicalismo tradicional, que no ha logrado encontrar formas alternativas para proteger la mano de obra de nuestros países.

Por otra parte, ante la crisis paradigmática del “estado de bienestar”, las posibilidades de gestión y negociación de condiciones ventajosas para los actores de la sociedad civil disminuyen de manera clara e irreversible. Esto obliga a un replanteamiento integral en términos de visión-misión, incorporando, dentro de esa nueva concepción, nuevos roles ante los problemas y desafíos de la gobernabilidad democrática en los países del istmo centroamericano.

Consecuente con las anteriores consideraciones, creemos que es imperativo el replanteamiento integral del rol de los actores de la sociedad civil. La explosión demográfica experimentada por los países del istmo, aunada al peligroso deterioro de los recursos naturales, constituyen nuevos desafíos, tanto a los gobiernos como a la sociedad civil, dado que la capacidad de los gobiernos de atender las necesidades y demandas de desarrollo y bienestar de la sociedad disminuye dramáticamente.

Es claro que las dificultades que enfrentan los gobiernos para combatir y resolver los problemas básicos de la colectividad, en términos de seguridad ciudadana, atención a los servicios básicos de salud, educación, bienestar, no podrán ser resueltos bajo las mismas fórmulas de responsabilidad estatal subsidiaria. El modelo del Estado paternalista, benefactor, centralizado y poco democrático en su gestión, debe ser reemplazado por un Estado democrático, descentralizado, desconcentrado, que prevea la participación de la sociedad civil como un elemento constitutivo y corresponsable dentro de un nuevo concepto de Estado social, pasando del modelo de “democracia representativa” al modelo de “democracia participativa”.

En nuestro concepto, deben incorporarse —en la agenda regional y nacional— los términos y redefiniciones del nuevo concepto del Estado, frente a los desafíos del siglo XXI. En ese contexto, la participación ciudadana ante los problemas del desarrollo y la lucha contra la corrupción, la indefensión ciudadana y la creación de nuevas condiciones para la convivencia social forman parte de los nuevos paradigmas por impulsar en los procesos de reflexión compartida entre los actores políticos y el liderazgo de la sociedad civil.

AVANCES Y PROPUESTAS ANTE LOS PROBLEMAS DE LA CORRUPCIÓN Y LA GOBERNABILIDAD EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

Avances y logros ante el problema de la corrupción y la gobernabilidad

Históricamente, las preocupaciones sobre la reforma del Estado han girado básicamente en torno a las funciones ejecutivas y los sistemas electo-

rales, incluyendo —en menor medida— los sistemas legislativos y el régimen municipal. Estos procesos se inician durante la década de los ochenta como parte del interés de aumentar los niveles de eficiencia y eficacia del aparato estatal y para disminuir la presión creciente y el desencanto manifiesto en la colectividad por los problemas de funcionamiento de las instituciones.

No obstante, la aparición de un comportamiento creciente de la delincuencia, la violación de los derechos humanos, el atraso y deterioro del sistema judicial, la corrupción y parcialidad creciente de autoridades judiciales, la generalizada crisis de los centros penitenciarios, lleva a que se incorpore, a partir de la década de los noventa, un esfuerzo conjunto por la modernización y reforma de los sistemas judiciales en casi todos los países de la región.

Parte de esos esfuerzos se reflejan en la realización de foros a nivel continental. Por ejemplo, en 1993, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó una conferencia sobre la justicia en América Latina en la década de los noventa. Ante esa toma de conciencia, se inician procesos de reforma del sistema judicial y la creación de organismos especializados que logren amortiguar las deficiencias del sistema, incorporen la denuncia pública y establezcan mecanismos de carácter preventivo contra el delito público y la corrupción en el plano judicial. Es así como surge la figura de los Defensores de los Habitantes (*Ombudsman*) en Costa Rica, Honduras y Guatemala; aparece la figura del Ministerio Público, como entidad autónoma de los que administran la justicia, y se perfeccionan y amplían las potestades de las Contralorías Generales y de Cuentas. Más recientemente, se crean las Salas Constitucionales, que se conciben como tribunales independientes de interpretación de los derechos constitucionales, y se otorgan los derechos de *habeas corpus* y de amparo, a la ciudadanía, ante las autoridades judiciales.

El funcionamiento de estos nuevos órganos especializados, a la par de crear condiciones de mayor equidad y justicia en la aplicación del sistema, ha permitido percibir con mayor amplitud los problemas mismos del sistema judicial, en tanto las demandas y acusaciones ciudadanas se han visto incrementadas, y reflejan con mayor propiedad la crisis. En ese sentido, la sociedad en su conjunto, ha adquirido mayor conciencia de la gravedad de los problemas, tales como la corrupción administrativa, la degradación del medio ambiente, el abandono de las minorías, la discriminación de la mujer y la visibilización de los grupos excluidos de la sociedad.

Este proceso de toma de conciencia de la crisis del sistema judicial y los problemas de la gobernabilidad se ha expresado recientemente en la

preocupación manifiesta por parte del liderazgo político continental y regional. En la consulta sobre el tema de la gobernabilidad aplicada a los presidentes de la república de las naciones de América Latina, la mayoría de los gobernantes expresa su preocupación por la corrupción y la administración de la justicia (Achard y Flores, 1997).

En síntesis, es innegable que en la agenda de los gobiernos y las autoridades judiciales y legislativas, los problemas de la administración de la justicia, el respeto a los derechos ciudadanos, la lucha contra la corrupción y la garantía de los principios de igualdad y equidad jurídica forman parte de las preocupaciones fundamentales de finales de siglo para garantizar las condiciones adecuadas en términos de la gobernabilidad democrática. La cuestión subsiguiente es cómo poder garantizar la participación protagónica y efectiva de los actores de la sociedad civil en la construcción de estas condiciones para la gobernabilidad democrática y una mayor justicia social y erradicación de los vicios y “corruptelas” que han sumido al aparato del Estado.

Hacia una acción compartida contra la corrupción y por la gobernabilidad democrática

El tema de la gobernabilidad democrática pone en juego diversos elementos que trascienden ampliamente los problemas del Estado y del gobierno. El ejercicio del buen gobierno, en el marco de la democracia, supone mucho más que el funcionamiento de un aparato político y administrativo eficientemente ejercido y acondicionado para responder a las demandas de la población. El buen gobierno democrático necesita y debe pensarse, necesariamente, con la participación plena y consciente de la población. En gran parte, el buen gobierno y, por ende los márgenes de gobernabilidad, dependen de la vitalidad y capacidad de concurrencia de los diversos actores de la sociedad civil para solucionar, en forma compartida, los problemas esenciales de la convivencia en colectividad.

En ese contexto, la lucha contra la corrupción debe ser una acción permanente, sistemática, coincidente y compartida entre las instituciones del Estado y las organizaciones de genuina representación de la sociedad civil. En esos términos, el enfrentamiento de la corrupción entraña el desarrollo de la cultura ciudadana y debe promover el debate ético en función de la cosa pública, entendiendo que la participación ciudadana no constituye un elemento accesorio, sino esencial en el nuevo concepto de “gobernabilidad democrática”.

Lo anterior implica, necesariamente, un cambio de actitud y de comportamiento de la ciudadanía, de tal suerte que no sea un espectador inconforme

sobre el mal manejo de la “cosa pública”, sino un actor protagónico en la denuncia, la acción propositiva y la activa participación en la revisión de las estructuras e instituciones del sistema, para ajustarlas a las nuevas concepciones del Estado democrático.

Aceptamos que el avance —en esa dirección— requiere de un proceso sostenido de concientización y formación para el nuevo concepto de participación ciudadana, máxime si reconocemos el déficit histórico en términos de la cultura democrática existente en la mayoría de nuestros países. Parte del replanteamiento de la misión de las organizaciones de la sociedad civil debe orientarse al tratamiento de los problemas de la corrupción, gobernabilidad democrática y participación ciudadana, única alternativa para crear las condiciones mínimas para el enfrentamiento de los problemas que nos aquejan. En el plano de iniciativas concretas, y sin pretender la formulación de recetas de aplicación generalizada, pueden considerarse las siguientes avenidas estratégicas:

Respaldo a los procesos de reforma del sistema judicial y a los cambios en la institucionalidad del Estado

Como se verificó en el aporte sobre los avances en la materia, existe una voluntad política en importantes sectores del Estado —con el acompañamiento de la cooperación internacional— que pretenden la modernización del sistema judicial. En estos esfuerzos, se destaca la reforma en el ámbito institucional, aplicando medidas hacia mayor eficiencia y eficacia del sistema, así como revisión en la normativa jurídica que garantice el principio de “justicia pronta y cumplida”, respeto a los derechos ciudadanos y ética en la acción de las autoridades judiciales. Igualmente, se plantea como necesidad la formación de las autoridades judiciales, la educación legal popular, el concepto social de la corrupción y la capacitación judicial.

Ante esos procesos, los actores de la sociedad civil y la ciudadanía deben incorporarse como factores de apoyo y respaldo, máxime que en la mayoría de los países se incluye el recurso de consulta para el mejoramiento de las instituciones.

En el plano del poder ejecutivo, se plantean iniciativas para el perfeccionamiento de los servicios públicos, por medio de mecanismos de denuncia pública y en la discusión de la reforma del Estado, proceso en el cual la ciudadanía debe concurrir con posiciones propositivas para el mejoramiento progresivo de las instituciones.

Denuncia y uso de los instrumentos que ofrece la nueva institucionalidad contra la corrupción y el mal gobierno

El funcionamiento de los nuevos órganos contra la corrupción y por el mejoramiento en el ejercicio de la gestión pública y de la administración de la justicia (tales como la Defensoría de los Habitantes y del Consumidor, la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la República, el Ministerio Público, etc.) deben ser utilizados —por parte de la ciudadanía y los actores de la sociedad civil— a fin de ir denunciando y erradicando los problemas de la corrupción. En gran parte, el no emplear de estos instrumentos innovadores podría significar la pérdida de su consistencia y legitimidad, al reiterar y recrear los problemas surgidos en el pasado.

Democratización y depuración de los instrumentos del sistema político

En gran parte, la crisis de los partidos políticos viene no solo de la irresponsabilidad histórica del liderazgo corrupto, sino también de la indiferencia y creciente inactividad cívica por parte de la ciudadanía. En tanto no se construyan nuevas alternativas para acceder al gobierno formal, los partidos representan la opción de las grandes mayorías ciudadanas. Ante la crisis de credibilidad y aceptación de los partidos políticos, la ciudadanía debe asumir un rol más beligerante en el rescate de los partidos o bien mediante el desarrollo de plataformas alternativas de participación ciudadana en los procesos político-electorales.

En ese mismo plano, creemos prudente el respaldo al establecimiento de mecanismos de control y verificación del financiamiento de los partidos políticos, que ha sido germen de la corrupción en el ejercicio del poder político. En la actualidad, en la mayoría de nuestros países, se apunta a establecer un control más minucioso sobre los aportes en las campañas políticas, que en los últimos años han sido vías de recaudación de fondos de procedencia dudosa, especialmente de los grupos que operan en el negocio del narcotráfico y en el lavado de divisas extranjeras.

Apoyo a los procesos de descentralización y desconcentración

En los orígenes de la corrupción, se señala —como factor causal— los niveles de centralización del ejercicio del poder en grupos reducidos de la sociedad. En esos términos, estimamos que los procesos de descentralización, desconcentración y democratización en la administración de las instituciones del Estado se plantea una excelente oportunidad para deshacer los “anillos” y “argollas” que han detentado el poder en beneficio propio o de los grupos allegados.

El margen de control ciudadano a través de los gobiernos locales, y la descentralización de las instituciones, se posibilita, mayormente, siempre y cuando se incorporen —en los nuevos conceptos de estas instituciones— el margen de participación ciudadana, tanto en el proceso de toma de decisiones como en el control y verificación permanente. En países de América Central, se conocen excelentes experiencias de participación ciudadana en la administración de los gobiernos locales, mediante formas de corresponsabilidad y vigilancia ciudadana.

Estrategias nacionales contra la corrupción

Partiendo de que el fenómeno de la corrupción se ha convertido en un problema de naturaleza cultural en nuestras sociedades, es imperativo el impulso de estrategias envolventes tanto por parte de las instituciones gubernamentales como de las organizaciones emanadas de la sociedad civil. En ese plano, es procedente mencionar a la organización “Transparency International”, creada en Berlín, en 1993, y que en la actualidad opera en más de 40 países del mundo. Este organismo, surgido como iniciativa de la empresa privada, orienta su acción a la definición de mecanismos de prevención ante la corrupción internacional, y ha establecido un “código de comportamiento” para las empresas privadas transnacionales a fin de evitar la competencia desleal y fijar responsabilidades ante los fenómenos de soborno. Incluso, anualmente, elabora una lista de países, mediante la cual se pretende determinar el nivel de corrupción de las economías nacionales con un puntaje comparativo, con escala de 1 a 10, que es determinada en encuesta con empresarios y periodistas especializados en las finanzas.

Este tipo de iniciativas nos parecen excelentes, pues si pudieran adoptarse en nuestros países, calificarían no solo el comportamiento del comercio internacional, sino la opinión de los diferentes sectores de la sociedad sobre el comportamiento tanto de las empresas como de las autoridades de las diferentes instituciones gubernamentales, y contribuirían de manera sistemática y permanente a la denuncia pública y al establecimiento de la penalidad pública.

Desarrollo de la cultura y la ética democrática

Finalmente, deseamos reiterar que la única real opción para erradicar la corrupción, y crear las condiciones para una auténtica gobernabilidad democrática, pasa necesariamente por el desarrollo de una cultura y una ética basada en los principios de respeto a los derechos humanos, la justicia, la igualdad de oportunidades y la plena libertad de todos los ciudadanos, sin distinciones ni exclusiones de ninguna naturaleza. La formación de una cultu-

ra democrática debe ser una aspiración y un compromiso tanto de los actores políticos como de los actores de la sociedad civil.

En esos términos, la tarea es ardua y difícil; sin embargo, constituye la responsabilidad histórica de las actuales generaciones, a fin de garantizar a las generaciones venideras un mundo basado en la concertación, el diálogo y el consenso, hacia la construcción de un orden más justo y libre.

Debemos evitar que quienes vislumbran con esperanza la llegada del siglo XXI transiten por las condiciones de inseguridad, injusticia, confrontación y desigualdad que nos ha tocado sufrir a los hombres y mujeres del istmo centroamericano en la segunda mitad del siglo XX.

BIBLIOGRAFÍA

- Achard, D. y Flores, M. (1997) *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*. PNUD/FCE.
- Company Sanus, J. (1966) *Reflexiones para una estrategia anticorrupción*. Barcelona Governance Project, Instituto de Gobernabilidad, ESADE-Universidad de las Naciones Unidas. Octubre.
- PNUD (1997) *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina*.
- PNUD/IIDH/CAPEL (1997) *El desafío democrático: reflexiones de las sociedades centroamericanas ante el resultado del Latinobarómetro*.
- Rico, J. M. y Salas, L. (1996) *La corrupción pública en América Latina. Manifestaciones y mecanismos de control*. Centro para la Administración de la Justicia (CAJ), Florida International University.
- Rogow, Arnold y Harold Laswell (1963) *Power, Corruption and Rectitude*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Tabla de análisis estratégico
CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD

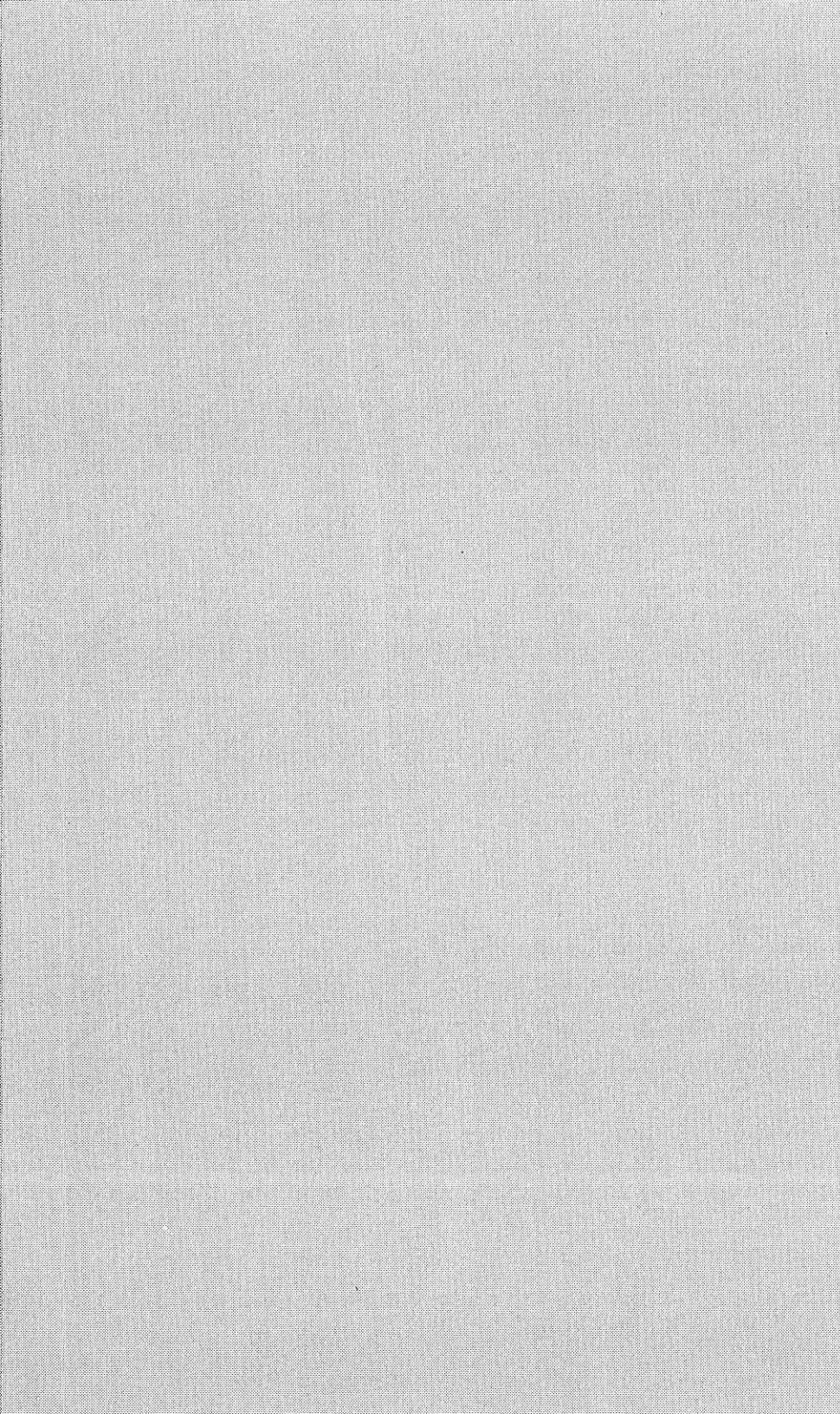
PROBLEMAS/OBJETIVOS	BARRERAS	OPORTUNIDADES	ESTRATEGIAS
<p>Hay una crisis de gobernabilidad en los países de la región.</p> <p>Existe un deterioro de los sistemas judiciales en los países de la región.</p>	<p>La crisis de los partidos políticos debido no solo a la irresponsabilidad histórica del liderazgo corrupto, sino también a la indiferencia y creciente inactividad cívica por parte de la ciudadanía.</p> <p>La poca capacidad de los gobiernos de atender las necesidades y demandas de desarrollo y bienestar de la sociedad.</p>	<p>La fuerte vocación histórica de la sociedad de los países del istmo a la organización social y al desarrollo de una serie de instituciones que aglutinan a la ciudadanía para resolver problemas.</p>	<p>Organizaciones de sociedad civil</p> <p>Orientar parte del replanteamiento de la misión de las organizaciones de la sociedad civil al tratamiento de los problemas de la corrupción, gobernabilidad democrática y participación ciudadana.</p>
<p>Los partidos políticos y las autoridades tanto del poder ejecutivo, como del legislativo y del judicial experimentan procesos de cuestionamiento, baja credibilidad e ilegitimidad por parte de importantes sectores de la ciudadanía beligerante.</p>	<p>El déficit histórico en términos de la cultura democrática existente en la mayoría de nuestros países.</p>	<p>El surgimiento de un esfuerzo conjunto por la modernización y reforma de los sistemas judiciales en casi todos los países de la región.</p>	<p>Incorporar a los actores de la sociedad civil y la ciudadanía como factores de apoyo y respaldo, máxime que en la mayoría de los países se incluye el recurso de consulta para el mejoramiento de las instituciones.</p>
<p>Los sectores empresariales de la región están accediendo a procedimientos irregulares para poder garantizar la agilización de las negociaciones y procesos económico-empresariales de producción.</p>	<p>Los niveles de centralización del ejercicio del poder en grupos reducidos de la sociedad.</p>	<p>La existencia de una voluntad política en importantes sectores del Estado -con el acompañamiento de la cooperación internacional que pretenden la modernización del sistema judicial.</p>	<p>Contribuir al funcionamiento de los nuevos órganos tales como la Defensoría de los Habitantes y del Consumidor, la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la República, el Ministerio Público, etc.</p>
<p>En el plano administrativo, ciertos funcionarios intermedarios proceden a obtener ingresos adicionales por la vía de la desviación, en el ejercicio de su función.</p>	<p>Las costumbres coloniales, como la venta de los puestos y el intercambio de favores económicos y sociales entre la autoridad.</p> <p>El modelo del Estado paternalista benefactor, centralizado y poco democrático en su gestión.</p>	<p>La ampliación y diversificación de la red de organizaciones durante los últimos treinta años.</p>	<p>Assumir un rol más beligerante en el rescate de los partidos o bien mediante el desarrollo de plataformas alternativas de participación ciudadana en los procesos político-electorales, ante la crisis de credibilidad y aceptación de los partidos políticos.</p>
<p>El involucramiento de los niveles policiales superiores en los negocios del contrabando, narcotráfico, secuestros y tolerancia remunerada.</p>	<p>La clara crisis paradigmática que enfrentan la mayoría de las organizaciones tanto económico-</p>	<p>La creación de "salas constitucionales", que se conciben como tribunales independientes de interpretación de los Derechos Constitucionales y el otorgamiento de los derechos</p>	

<p>En el plano de la moralidad pública, se observa una pérdida de los valores éticos y morales.</p> <p>Con la globalización y la transnacionalización de las economías, viene una tipología nueva de delitos en el manejo tanto de las finanzas, el tráfico de influencias, el contrabando de mercancías, como la irrupción del fenómeno del trasiego internacional de drogas.</p>	<p>co-empresariales como social-populares, ante la nueva coyuntura histórica, especial resultado de los procesos de globalización, transnacionalización, ajuste estructural y apertura comercial.</p> <p>El hecho de que ciertos funcionarios intermedios, en la prestación de los servicios públicos, no sean retribuidos adecuadamente según su responsabilidad y la condición de su puesto.</p> <p>El "ortuguisismo" del aparato burocrático al cumplir los trámites para las negociaciones y procesos económico-empresariales de producción.</p> <p>El comportamiento de los partidos políticos, que mantienen los patrones derivados de la época colonial, en tanto plataformas de acceso al poder para recompensar y compartir sus beneficios con los allegados y seguidores políticos.</p> <p>Los sistemas políticos expresados por un predominio en el poder ejecutivo; lo que favorece la centralización de la toma de decisiones y la concesión de venajías y beneficios a los grupos y sectores allegados al poder político.</p>	<p>de <i>habeas corpus</i> y amparo de la ciudadanía, ante las autoridades judiciales.</p> <p>La mayor conciencia de la sociedad en su conjunto sobre la gravedad de los problemas, tales como la corrupción administrativa.</p> <p>Los problemas de la administración de la justicia como parte de la agenda de los gobiernos y las autoridades judiciales y legislativas.</p> <p>La toma de conciencia de la crisis del sistema judicial y los problemas de la gobernabilidad, expresados recientemente en la pre-ocupación manifiesta por parte del liderazgo político continental y regional.</p>	<p>Gobiernos nacionales En el plano del poder ejecutivo, procurar iniciativas para el perfeccionamiento de los servicios públicos por medio de mecanismos de denuncia pública.</p> <p>Establecer mecanismos de control y verificación del financiamiento de los partidos políticos.</p> <p>Impulsar procesos de descentralización, desconcentración y democratización en la administración de las instituciones del Estado.</p> <p>Fomentar la participación ciudadana en la administración de los gobiernos locales, mediante formas de corresponsabilidad y vigilancia ciudadana.</p> <p>Construir nuevas alternativas para acceder al gobierno formal, para que los partidos no representen la única opción de las grandes mayorías ciudadanas.</p> <p>Promover iniciativas para calificar el comportamiento del comercio internacional y las autoridades de las diferentes instituciones gubernamentales.</p>	<p>Entidades regionales Formar autoridades judiciales y promover la educación legal popular, el concepto social de la corrupción y la capacitación judicial.</p>
--	---	---	--	---

Nota: Esta tabla fue preparada por los editores, en base al capítulo.

SECCIÓN V

UN DEBATE PARTICIPATIVO



CAPÍTULO 11

TALLERES NACIONALES SOBRE SOCIEDAD CIVIL E INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Lisa Kowalchuk
Ricardo Grinspun

INTRODUCCIÓN

Los talleres nacionales realizados dentro del marco del Proyecto SICA/CERLAC/PAR, cuyos antecedentes se describen en el capítulo 1 de este libro, tenían como objetivo promover el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil centroamericana en el proceso de integración regional. Los espacios nacionales del Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana sirvieron como los referentes locales para cada taller. Este componente del proyecto partió de las inquietudes concernientes a la relevancia del Consejo Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA) en el proceso de integración, expresadas por los líderes regionales, en una primera etapa de este proyecto. Dado que los temas que incumben al Consejo Consultivo hasta ahora se habían manejado principalmente a nivel regional, con poco impacto sobre los debates y el accionar de las organizaciones de cada país, se consideró que era de suma importancia llevarlos a una discusión entre líderes nacionales de la sociedad civil. Específicamente, la intención de los talleres era, primero, la de animar una reflexión analítica sobre las raíces de la deficiencia participativa tanto a nivel nacional como regional y aquellas provenientes de situaciones endógenas de las organizaciones civiles como del comportamiento de los gobiernos nacionales y la institucionalidad regional. En segundo lugar, se quería estimular la identificación colectiva de estrategias concretas, ejecutables por las organizaciones nacionales en el corto y largo plazo, que conduzcan a aumentar su incidencia en el proceso de integración regional.

Aunque, a nivel oficial, la regionalización en Centroamérica se ha concebido con mucho énfasis en el proceso de carácter económico, en realidad, este tiene repercusiones mucho más allá del plano comercial. Para reflejar esta complejidad en los talleres, se decidió enmarcar la discusión de la problemática de la participación civil y la integración dentro de los temas fundamentales de la sociedad civil, presentados en los capítulos de este libro: institucionalidad regional y participación civil, trabajo y participación económica, desarrollo democrático y derechos humanos, rol de la mujer y relaciones de género, pobreza y equidad, gobernabilidad y corrupción, violencia y seguridad humana, pueblos indígenas, y desarrollo sustentable. Como se esboza en los capítulos anteriores, de los trabajos asignados se derivaron: (1) los problemas centrales asociados con cada tema (cuya resolución serían los objetivos centrales), (2) las barreras que se enfrentan al perseguir estos objetivos, (3) las oportunidades que pueden facilitar el logro de los objetivos y (4) las estrategias generales para alcanzar los objetivos. Estos cuatro elementos se dispusieron en las tablas de análisis estratégico que se encuentran al final de cada capítulo, los cuales se ofrecieron a los participantes de los talleres como un insumo optativo para su propia reflexión sobre el tema.

Fueron realizados seis talleres nacionales en total: los primeros tres a finales de noviembre y principios de diciembre de 1998 en El Salvador, Costa Rica y Guatemala, y los últimos en Honduras, Nicaragua y Panamá en mayo de 1999, apuntando a unos 35 participantes en cada evento. En la práctica, asistieron menos personas que las invitadas, aun de las que habían confirmado su participación; variaron entre una asistencia de 20 personas en El Salvador y 35 en Nicaragua, a pesar de los esfuerzos concentrados que hicieron para incrementar la participación los organizadores del proyecto junto con las organizadoras locales del Foro de Mujeres (la dificultad en asegurar la participación de los líderes nacionales de la sociedad civil constituyó, en sí, un tema de discusión en los talleres; es un indicador de cómo la integración regional no está en su agenda de trabajo). Dados los objetivos del esfuerzo, se procuró que los talleres estuvieran integrados exclusivamente por las organizaciones de la sociedad civil, lo cual significaba que no se invitó a organizaciones estatales o gubernamentales. Las invitaciones fueron enviadas a todos los miembros nacionales de las organizaciones que componen el CC-SICA, en cada país, y a algunas organizaciones, institutos y personas que, según se consideró, podían contribuir con elementos valiosos a la discusión. Vale la pena mencionar que pocas de las organizaciones del CC-SICA tienen membresía en Panamá y, en general, en todos los países existen muchos gremios, asociaciones y ONG de la sociedad civil, de varios niveles y sectores, que no están vinculados al CC-SICA. Por esta razón, en los talleres de Honduras, Nicaragua y Panamá, hicimos un esfuerzo redoblado desde el inicio del proceso para ampliar la convocatoria más allá del CC-SICA.

Inicialmente se pensó tratar tres temas de los nueve temas principales en cada evento, pero la asistencia en los talleres de El Salvador y Costa Rica nos obligó a omitir uno. En el caso de El Salvador, el taller se vio afectado por la realización —en ese momento— de un evento central de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), en el cual participaron líderes de la sociedad civil de toda la región. A nuestro juicio, esto impactó la participación no solo en el sentido cuantitativo, sino cualitativo, ya que varias de las personas invitadas delegaron a otras de menor conocimiento y experiencia en los temas regionales. Abajo hablaremos con más detalle sobre esta y otras variaciones entre los planteamientos de los diferentes talleres.

Cada sesión temática sobre la integración, en general, como sobre cada uno de los temas específicos, abrió con una discusión libre, seguida por la elaboración consensuada de una posición analítica y estratégica. Los temas específicos fueron tratados dentro de las mesas de trabajo que se formaron en el transcurso de cada evento. En estas mesas, pareció que muchos —si no la mayoría— de los participantes no habían leído los cuadros y otros materiales antes de llegar, en algunos casos, por haber confirmado su participación con poca anticipación. Después de dedicar un breve período a la lectura y discusión de los materiales, los integrantes de las mesas enfocaron la mayor parte de sus esfuerzos en desarrollar sus propios análisis, los cuales mostraremos más adelante. Este no presentó unidad metodológica y conceptos como “problemas y barreras” se utilizaron en forma bastante flexible para organizar las ideas y la discusión. Lo que se llevó a cabo fue un análisis general donde se identificó una serie de problemas a resolver y, en algunos casos, las oportunidades, y se terminó con estrategias muy generales que constituyen las metas y objetivos a alcanzar. Muchas veces las discusiones se ampliaron para comprender la problemática de la integración en general. Hubo bastante coincidencia en el contenido de los resultados de discusión sobre los diferentes temas. Esto se debe a que los problemas centrales en cada área temática comparten raíces comunes, tales como la desigualdad económico-social, las políticas neoliberales y la naturaleza excluyente de los sistemas políticos. Sin embargo, en la presentación de los resultados hemos enfatizado lo concerniente al tema específico.

El proyecto SICA/CERLAC/PAR incluía un componente dedicado a capacitar a los actores sociales centroamericanos en el uso de la comunicación electrónica. A una serie de organizaciones miembros del CC-SICA, se le suministró la tecnología necesaria para este fin. Dado este enfoque, se programó —en dos de estos talleres nacionales— una discusión de los beneficios de los medios electrónicos en el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, y por otro lado, de las costumbres y estructuras dentro de las

organizaciones que todavía obstaculizan la utilización de este recurso. Un resumen de estas discusiones se presenta al final de este capítulo.

INTEGRACIÓN REGIONAL Y PARTICIPACIÓN CIVIL

Opiniones comunes

En algunos de los talleres, el primer sondeo de opiniones sobre la integración y la sociedad civil nacional partió de una explicación sobre aspectos institucionales de incidencia en el proceso de integración, proporcionada por miembros del directorio del CC-SICA. En otros casos, este tipo de insumo fue suministrado posteriormente en el transcurso del evento. Varios puntos en común se presentaron en casi todos los seis talleres. Uno fue el reconocimiento de la inevitabilidad de la integración que mostraba, además, la naturaleza elitista y oficialista del control sobre el proceso, tal como se había desenvuelto hasta el momento. También se manifestó que las poblaciones estaban siendo excluidas de la toma de decisiones y de los beneficios que la integración pudiera rendir, pues el proceso se caracterizaba por un pronunciado economicismo y omitía aspectos sociales, culturales y políticos de la integración.

Por lo general, se reconoció al CC-SICA como un canal importante de la participación civil en la integración. Usualmente, esta valoración surgió a raíz de una descripción previa del origen y el quehacer de este espacio institucional. Se explicó que los resultados de los talleres nacionales serían recogidos como uno de los insumos para una planeación estratégica del CC-SICA, pero los seis grupos coincidieron de manera notable en el señalamiento de los factores que limitan la capacidad de las organizaciones sociales para incidir en la integración regional. Entre estos factores limitantes, se enfatizó la concentración de la información sobre los procesos regionales en las cúpulas sectoriales, sin que se divulgue hacia las organizaciones de base y, por ende, a las membresías de las organizaciones civiles. Otra característica señalada en todos los talleres fue la falta de coordinación intersectorial, tanto a nivel regional como nacional, a pesar de los esfuerzos importantes de concertación que se han hecho dentro de ciertos sectores. Esta situación —se expresó— impedía el flujo de información sobre políticas y otras acciones estatales de relevancia para varios sectores, así como la definición de agendas comunes intersectoriales para la sociedad civil. Los participantes fueron francos en admitir también que la integración, al igual que otros temas regionales, no ocupaban un lugar prioritario en las agendas de sus organizaciones, lo que constituyó una barrera principal a la participación más amplia en estos talleres. En Nicaragua, se presentó como evidencia de esto la poca asistencia en una reunión reciente de la instancia

nacional de la ICIC. La falta de incidencia en el proceso regional fue también tema de autocrítica; por ejemplo, el accionar de las organizaciones de la sociedad civil —se comentó— no habían sido suficientemente “propositivas” ni “beligerantes”. En las palabras de un participante, “la sociedad civil ha sido incapaz de decir ‘esta voz es mía’”.

Influencia del contexto nacional

Entre los planteamientos de los seis talleres, se podían distinguir perspectivas y agendas que reflejaban los diferentes contextos nacionales que los participantes vivían. En el taller de Guatemala, los Acuerdos de Paz fueron un enfoque central. Muchos participantes miraban el contenido económico-social de los Acuerdos como un instrumento para la sociedad civil en el combate de la pobreza (el cual fue uno de los temas tratados en este taller), aunque reconocieron que hasta ahora ha faltado incidencia civil en la implementación de aquellos. Por otro lado, algunos participantes, quienes no habían venido en representación de ningún miembro o asociación de la sociedad civil, se opusieron abiertamente a ciertos aspectos de los Acuerdos de Paz, tales como las reformas a la Constitución. Sin lugar a dudas, estas personas guardaban intereses fuertes en contra de los cambios políticos, culturales y estructurales que los Acuerdos prometieron, y estaban opuestos a los actores políticos que negociaron la paz. La participación de estas personas, que empobrecieron el taller usándolo como un foro político, quitó espacio de participación legítimo para los representantes de las organizaciones sociales. Aunque las personas que intentaron desviar el sentido del taller constituyeron una minoría, la presentación de sus opiniones en este sirve como índice de la profunda polarización social que hostiga a la sociedad civil guatemalteca y que no tiene comparación en la región.

Dada la coyuntura que experimentaba Panamá a mediados de 1999, no fue sorpresa oír que el Canal de Panamá y las zonas revertidas a jurisdicción nacional eran los temas más absorbentes de la atención y acción de la población. Se indicó esto como factor importante que contribuía a que la integración centroamericana no estaba siendo muy discutida entre la sociedad civil organizada. Otros factores son la levitación de Panamá a otros procesos de integración, tales como la Comunidad Andina y el Mercosur, la falta de una clara identidad centroamericana, así como la participación ambivalente del gobierno panameño dentro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Se señaló, también, que el cuestionamiento sobre el manejo de la zona del Canal, una vez revertida a manos panameñas, ha estimulado a la sociedad civil a concertar entre diferentes sectores para incidir en las políticas estatales. Un ejemplo muy importante de estos esfuerzos ha sido la Asamblea de la Sociedad Civil, que agrupa a entidades diversas embarcadas en estable-

cer una presencia más activa y perfilada de las organizaciones civiles. Esto significa que ya existen pautas importantes para un esfuerzo de la sociedad civil panameña de consensuar agendas comunes frente a los procesos regionales.

Anticipábamos que la tragedia del huracán Mitch, ocurrida en octubre de 1998, ocuparía un lugar importante en la mente de los participantes, especialmente en los dos países cuyas poblaciones sufrieron los peores daños y pérdida de vidas. Sin embargo, no se expresó mucho al respecto en la discusión general sobre la integración, ni en Honduras ni Nicaragua. Sin duda, habría sido diferente en Nicaragua si los invitados de la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, ente que aglutina a 320 organizaciones para concertar propuestas sobre la reconstrucción y medidas preventivas, hubieran asistido. En el taller de Honduras, que fue postergado hasta la segunda ronda debido al Mitch, representantes de sectores productivos rurales hablaron de los daños entre sus miembros de base. Una persona relacionó el tema de la integración con la situación pos-Mitch, destacando que —en ese momento— los gobiernos de la región se peleaban entre ellos por las donaciones que provendrían del Grupo Consultivo en Estocolmo, en mayo de 1999. Obviamente, este comentario implica que el nivel oficial se olvida de la integración regional fuera del contexto protocolario, sacrificando el bien colectivo por la posibilidad de bienes individuales para los diferentes países. Además, como señaló otro participante en este evento, la cooperación reconstructiva no estaba siendo destinada a esfuerzos que podrían facilitar un desarrollo económico-social entre los damnificados. En el taller de Costa Rica, se predijo un auge preocupante de migración de Nicaragua, dado que las necesidades de los damnificados no estaban siendo suplidas.

En varios talleres, fue obvio que se dudaba la voluntad de los países más desarrollados de la región, y en particular de Costa Rica, de integrarse al bloque centroamericano, y que esto es tema de preocupación. Pero, a la vez, existe un temor de que el proceso sea “manejado por los ticos”, como lo expresó un nicaragüense. En cambio, ningún participante en el taller de Costa Rica dijo sentirse renuente a que su país se incorporara a una región integrada, aunque reconocieron que —en cierta medida— existe este sentimiento en la población. El otro lado de esta moneda fue la preocupación entre los países económicamente débiles por su rol dentro de una Centroamérica integrada. Los participantes en el taller de Nicaragua señalaron las dificultades que el país experimentaba en competir con las importaciones agrícolas de los más fuertes y en lograr acuerdos con los vecinos para exportar sus productos lácteos. Se manifestó temer un “neocolonialismo regional”, como resultado de la integración de la región.

En cuanto a las actitudes nacionales hacia la integración, la ambivalencia más notable se encontró en Panamá. Allí se admitió una preocupación por poder mantener su posición económica superior con relación al Triángulo del Norte. Pero la ambivalencia panameña parece estar arraigada en la identidad más que en el plano económico. Se expresó que los panameños se identifican en historia con América del Sur, geográficamente con Centroamérica, y en cultura con el Caribe. Entre todos los participantes, surgió un complejo de otras apreciaciones al respecto: los panameños se sienten rechazados, tanto por los demás países centroamericanos como por los países del Sur, en parte por su dependencia económica de los Estados Unidos. Sin embargo, se opinó que Panamá sería “deseado por todos después del año 2000, debido a las nuevas proyecciones del país y lo que el Canal va a generar”. A la vez, los participantes reclamaron el hecho que su gobierno había firmado acuerdos bilaterales de libre comercio con varios países del Sur, sin consultar a la población. Fue obvio que los participantes del taller, si no la sociedad civil panameña en general, estaban más interesados en la integración con Centroamérica que el gobierno panameño. Los asistentes se manifestaron bastante entusiasmados por unirse a un esfuerzo de incidencia civil en el proceso de integración centroamericana.

Los participantes variaron, también, en su nivel de conocimiento sobre el proceso y la institucionalidad de la integración. Aunque esto se observó en cierta medida en todos los talleres, el de El Salvador sobresalió, en este sentido, probablemente por las limitaciones ya mencionadas, y porque este fue el primero de los seis talleres y, por lo tanto, no gozó de la experiencia acumulada en la organización de los anteriores. Allí, varios participantes se manifestaron al principio con sospechas sobre los objetivos y motivos del taller, así como del CC-SICA, creyendo que este último era un cuerpo elitista que deseaba excluir a las organizaciones sociales del proceso de integración. A nuestro juicio, esta ignorancia refuerza las razones que llevaron a la decisión de organizar estos talleres. A nivel organizativo, la experiencia en El Salvador reforzó la decisión de que miembros del directorio del CC-SICA y otros líderes con experiencia regional participaran en los talleres como recurso informativo.

Posiciones consensuadas

Al final de cada taller, hubo una sesión de trabajo en la cual pedimos a los participantes avanzar hacia un posicionamiento estratégico consensuado sobre la sociedad civil nacional y la integración regional. Para esta etapa del taller, habíamos escuchado de los miembros del directorio del CC-SICA sobre el papel de este espacio en la institucionalidad regional, las deficiencias que habían limitado su efectividad hasta ahora y cómo las posiciones

que surgirían de este taller servirían al proceso de planeación estratégica que el CC-SICA estaba por realizar. En el taller de Nicaragua, escuchamos a líderes actuales y pasados de la ICIC y también a un diputado nicaragüense del PARLACEN, lo cual nos proporcionó un panorama muy amplio de la estructura de la sociedad civil regional y los diferentes canales de incidencia civil.

Hubo diferencias de contenido y estilo en las posiciones que los seis talleres adoptaron, pero aquí queremos resumir la esencia de los elementos comunes y frecuentes. Sin duda, la propuesta más significativa que se consensuó, en todos los talleres, fue la de continuar y profundizar la discusión en cada país sobre la integración regional, a través de un espacio o una mesa nacional permanente. Comenzando con el taller de Honduras y continuando con los de Nicaragua y Panamá, esta propuesta se formalizó en una resolución redactada con el consenso de todos los presentes. En Honduras y Nicaragua, el espacio planteado se concibió como una instancia nacional del Consejo Consultivo y un mecanismo para fortalecerlo, mientras que, en El Salvador, el vínculo con el CC-SICA se planteó como una coordinación con su directorio, para actividades nacionales alrededor de la integración. En Nicaragua, se acordó que el espacio nacional se apuntaría también al fortalecimiento de la ICIC. En todos los casos, se convino que estos espacios serían incluyentes de toda la sociedad civil y, en algunos talleres, se decidió explícitamente incluir a organizaciones que no fueran miembros del CC-SICA. En Costa Rica, se enfatizó la necesidad de incluir a organizaciones cuyas sedes están afuera de la ciudad capitalina. En cuatro de los seis talleres, un grupo de tres o cuatro participantes asumió la responsabilidad, junto con sus organizaciones, de convocar las próximas reuniones. En los casos de Honduras y Nicaragua, a este grupo se lo denominó el "comité de enlace" entre el CC-SICA y el espacio nacional.

En todos los talleres, se consensuaron algunos lineamientos estratégicos básicos para guiar estos espacios nacionales sobre sociedad civil e integración regional. Un objetivo clave es compartir agendas, consensuar propuestas y divulgar los contenidos de los tratados y declaraciones regionales, tales como la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES, suscrito en 1994) y otros, entre las organizaciones sociales y la población en general. La resolución estratégica en Panamá abarcó las propuestas de las tres mesas temáticas del taller sobre participación económica, pueblos indígenas, y violencia y seguridad humana, como tarea de la mesa nacional. En Honduras, se acordó formar mesas especializadas alrededor de temas transversales, cada una con un equipo técnico que se encargue de la recopilación de insumos para crear, presentar y negociar propuestas de la sociedad civil ante el gobierno.

Otras acciones propuestas a nivel nacional se dirigen a ampliar la base social de participación en el proceso de integración. Por ejemplo, se recomendaron esfuerzos de educación cívica sobre la integración y la institucionalidad regional, a través de campañas en los medios de comunicación y en los currículos escolares. Fue también señalada la necesidad de movilizarse alrededor de las cumbres presidenciales para informar a la sociedad civil sobre las agendas oficiales y formular análisis y propuestas. Se recomendaron, también, esfuerzos para que el tema de la integración se incluya en las agendas de las instituciones políticas, tanto nacionales como regionales. En las campañas electorales, por ejemplo, las organizaciones sociales deberían presionar a los candidatos para asumir compromisos sobre el tema de la integración y deberían promover intercambios con el PARLACEN.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

En esta sección y en las que siguen, enfocamos los temas principales que se trataron en los talleres. Los temas de la integración y la participación económica y el rol de la sociedad civil fueron discutidos, en grupos de trabajo, en El Salvador y Panamá. Además de discutir un resumen y una tabla del capítulo de Alberto Enríquez, en este libro, los participantes de ambos talleres identificaron otros problemas de naturaleza económico-social que se tienen que resolver para lograr una integración real. Estos radican en la distribución desigual de los recursos, la falta de empleo debido a la ausencia de inversión en la estructura productiva, el crecimiento del sector informal y la pobreza. También se señaló un sesgo antiagrícola en las políticas económicas, lo cual conduce a la desaparición del sector campesino y a la migración continua del campo a la ciudad. En el plano político, la centralización excesiva del ejercicio del poder dentro del Estado y la falta de acceso de la sociedad civil a los espacios de incidencia en las decisiones gubernamentales son los problemas más importantes.

El análisis también identificó barreras a la solución de los problemas principales. Una es la privación de recursos a los gobiernos municipales; lo cual impide el desarrollo local. A nivel de la sociedad civil, la prevalencia de intereses sectarios de las organizaciones debilita su capacidad para una incidencia unificada. Otro obstáculo importante es la existencia de dos mundos en cuanto a la conceptualización de la integración; los gobiernos la entienden de manera muy distinta a la sociedad civil. De hecho, hasta ahora, la integración ha sido más discursiva y declarativa que real, y muchos ejemplos de esta retórica se encuentran en las declaraciones de las cumbres de presidentes. Esto se manifiesta, también, en la falta de armonización de las leyes de los diferentes países, aun en áreas estrechamente asociadas con la vinculación económica de la región, tales como el sector transportista.

Pese a estos problemas y obstáculos, la democratización política que se ha dado en la región puede potenciar la participación social. Un ejemplo es que los partidos están más conscientes de las demandas de las organizaciones sociales en el diseño de sus plataformas. Otra oportunidad existe en los planteamientos propositivos que algunas organizaciones ya han generado sobre la integración.

Algunas de las estrategias sugeridas son bastante generales. Estas incluyen la modernización del Estado, la consolidación de las instituciones políticas y la profundización de las políticas de desarrollo sostenible. Se enfatizó que las organizaciones sociales tienen que fortalecer su coordinación alrededor de una agenda común, y es necesario crear lazos más fuertes entre los gobiernos locales y las comunidades. Específicamente, se ofreció la idea de la búsqueda de mecanismos de participación civil en otros procesos que van más allá de la integración centroamericana, como son las negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y otros procesos de negociación que se desarrollan de forma bilateral y multilateral.

DESARROLLO DEMOCRÁTICO Y DERECHOS HUMANOS

Estos temas se trataron en El Salvador y en Costa Rica, usando como insumo el capítulo de Luis Segreda y Daniel Camacho. La discusión en ambos talleres se enfocó bastante sobre los derechos económicos, los cuales se identificaron como la categoría donde menos se ha logrado avanzar en los procesos recientes de democratización en la región. Mientras que se han hecho esfuerzos para mejorar los derechos civiles, sigue “una guerra desarmada” de profundización de la injusticia social, agudizada por la implementación de políticas neoliberales. En este sentido, se cuestionó una integración económica que se basa en un modelo neoliberal, enfatizando la necesidad de avanzar en un modelo de integración alternativo que sirva a las grandes mayorías. También se identificó como problema el no reconocer la diversidad étnica y cultural en la región y la tendencia errónea de querer borrar esta diversidad para poder integrar. Al mismo tiempo, se manifestó que es importante cultivar un sentido de ciudadanía regional. Esto depende de que la gente sienta que son ciudadanos reales en sus respectivos países, con plena garantía de todos sus derechos humanos.

Una oportunidad en el campo político es el traslado del poder desde los partidos hacia la sociedad civil, lo cual debe ser aprovechado. Sin embargo, eso requiere de una democratización de las organizaciones civiles. Aquí se señaló como problema, dentro de las organizaciones, el hecho que la información sobre la integración se concentra en las cúpulas y no fluye hacia las

bases. Se identificó la red de comunidades afrocentroamericanas, que existen en diferentes países de la región, como una experiencia exitosa que puede ser un modelo de integración social.

Las estrategias sugeridas para este tema eran de naturaleza muy general. Una meta específica para las organizaciones es lograr que todos los gobiernos firmen los tratados internacionales sobre derechos económicos y sociales. Se recomendó, también, que la sociedad civil oriente sus esfuerzos de integración regional alrededor del rechazo del modelo neoliberal; un participante expresó: “debemos de globalizarnos, no dejar que nos globalicen”. Las demás estrategias se orientaban a la problemática general de la integración y la participación social, que fueron ya resumidas en la sección anterior.

ROLES DE LA MUJER Y LAS RELACIONES DE GÉNERO

Al igual que los demás temas, el del género se trató en las mesas de trabajo en dos países, en Costa Rica y Nicaragua, aprovechando —como insumo— un resumen y una tabla del capítulo de Epsy Campbell Barr. En Costa Rica, se manifestó que las diferenciaciones de género tienen naturaleza estructural y cultural, que conllevan consecuencias materiales, psicológicas y físicas para las mujeres. Las mujeres pobres sufren de la distribución desigual de recursos, pero el hecho de que la propiedad pertenezca a los hombres margina a la mayoría de las mujeres. La violencia contra la mujer sigue siendo una realidad en Centroamérica y contribuye a bajar su autoestima. Los mensajes transmitidos por el sistema de educación oficial refuerzan la subordinación de la mujer. Al mismo tiempo, aunque abundan los programas informales de capacitación sobre género, estos esfuerzos están dispersos y descoordinados. Se señaló, también, una falta de solidaridad entre las mujeres que debilita su capacidad reivindicativa.

Las estrategias que se propusieron para avanzar el tema del género se apuntan en su mayoría a transformar las prácticas, políticas y opiniones de la sociedad civil, más que las de los gobiernos, aunque también se asignan responsabilidades a estos últimos. El rol que jugó el Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana en la organización de los talleres refleja un esfuerzo regionalmente coordinado de avanzar en el posicionamiento de las mujeres. Se recomendaron esfuerzos para estimular la concientización y reflexión sobre el tema de género, a varios niveles, incluyendo políticas de la currícula escolar, campañas públicas sobre la violencia doméstica, y políticas internas de las ONG y asociaciones. Estos esfuerzos deberían animar a los hombres a reflexionar sobre el significado de la masculinidad. Los actores políticos no se escapan de responsabilidad para promover la igualdad de género. Por ejemplo, los partidos deben de asumir las demandas de

los movimientos de mujeres. Los gobiernos regionales y la cooperación internacional tienen que rediseñar sus programas y proyectos enfocados a las mujeres para que estos sean más efectivos. Las agencias donantes deberían coordinar entre ellas para lograr una mejor coherencia y mayor efectividad de esfuerzos. Mientras tanto, les toca a las organizaciones sociales establecer mecanismos para el monitoreo y vigilancia de los compromisos asumidos en términos de la participación de las mujeres en los procesos directivos y de decisión y, al mismo tiempo, deben reformar sus propios estatutos para adoptar una visión equitativa de género.

En la segunda ronda de talleres nacionales (Honduras, Nicaragua y Panamá), se le dedicó al tema del género un espacio adicional de discusión plenaria. En estos tres talleres, una líder nacional del Foro de Mujeres presentó el recién inaugurado documento sobre una "Agenda para la equidad de género en la integración centroamericana", después del cual los demás participantes ofrecieron sus opiniones al respecto, con el objetivo de llegar a una posición. A continuación, resumimos estas discusiones plenarias.

Hubo una distinción notable entre la discusión de la "Agenda de género" en Honduras, por un lado, y en Nicaragua y Panamá, por otro. En Honduras, los participantes, hombres y mujeres, ampliaron y reforzaron la visión contenida en la Agenda con sus propias experiencias, compartiendo ejemplos que enfrentaban en su vida cotidiana y trabajo, y los mitos que existen sobre el papel de la mujer. También hablaron del machismo que sigue obstaculizando la participación de la mujer en los gremios y otras organizaciones, pero también de las aperturas que existen en las organizaciones hacia la equidad de género. La gran mayoría de los participantes, incluyendo hombres, dio su aval implícito o explícito a los mecanismos propuestos en la Agenda para elevar su estado y la participación pública de las mujeres. En este sentido, se afirmó la importancia de las cuotas, como un instrumento para avanzar en la equidad de género en relación a los puestos de poder, tanto en las instituciones públicas como privadas, incluyendo las organizaciones sociales.

En su posición sobre género, los participantes en el taller de Honduras acordaron que el principio de la equidad de género debe ser institucionalizado en sus organizaciones. Aprobaron la "Agenda de género" y acordaron líneas principales de implementación, incluyendo la conscientización sobre la equidad de género en sus propias organizaciones y la presentación de la Agenda a las juntas directivas y asambleas generales. Se manifestó que el tema se debe trabajar en forma mixta y que el de la masculinidad se debe abordar también. Debe haber "capacitación de los dirigentes de las instituciones para que sepan cómo incluir la equidad de género en su accionar".

En cambio, la "Agenda de género" fue mucho más divisiva en los talleres de Nicaragua y Panamá, donde la gran mayoría de los hombres criticó el documento y cuestionó el proceso por el cual se elaboró, mientras que las integrantes del Foro y las demás participantes mujeres esclarecieron aspectos mal entendidos. Especialmente controvertido y desconcertante para los hombres fue la propuesta de la cuota para aumentar la participación de las mujeres en los puestos de liderazgo, la cual —según ellos— es innecesaria. Argumentaron que los espacios de liderazgo no se deben regalar a las mujeres, sino que tienen que ganarlos y conquistarlos, a través de la capacitación técnica y el liderazgo. Las mujeres explicaron que la cuota no es una meta en sí, sino una estrategia para avanzar en la participación equitativa, y pidieron se sugiriera una alternativa viable. La propuesta de que los participantes en el plenario acordaran aprobar la Agenda, en principio, y la presentaran a sus organizaciones provocó otra serie de protestas de los hombres. Muchos dijeron que no querían comprometer a sus organizaciones sin poder examinar la Agenda detalladamente. Ante esto, se les tuvo que explicar que no se trataba de un compromiso institucional, sino de ellos como personas y que, además, el propósito era discutir y enriquecer el documento, no aceptarlo en todo su detalle. Un participante cuestionó la representatividad del documento, diciendo: "Me preocupa la fragmentación entre las organizaciones de mujeres a nivel nacional". A él se le recordó que el documento representaba la culminación de un esfuerzo multisectorial y regional de concertación y negociación. Otro opinó que el documento no abordó suficientemente los problemas materiales como la pobreza y el medio ambiente.

Dada la recepción tibia a la Agenda en estos dos talleres, no es sorprendente que la posición de Nicaragua sobre género en la resolución final fue muy breve, comparada con la de Honduras. Sin embargo, la resolución incluyó el compromiso de discutir y mejorar el documento en las organizaciones participantes. En Panamá, un grupo de mujeres redactó una resolución bastante sencilla, pero no se logró ratificar en la plenaria.

POBREZA Y EQUIDAD

Estos temas se enfocaron en Guatemala y Honduras, usando como insumo el capítulo de Patrick Dumazert y Thelma Martínez Vega. En cuanto a los problemas principales, hubo mucha coincidencia en las mesas de participación económica, con bastante énfasis sobre la profundización de la desigualdad bajo las actuales políticas crediticias, de comercialización y de asistencia técnica. Adicionalmente, se observaron deficiencias serias en los programas y políticas estatales que, según se denominan, se apuntan a combatir la pobreza. En estos programas, no solo falta una visión estratégica de

largo plazo, sino también los mecanismos y la voluntad política de darles seguimiento, pues excluyen a la sociedad civil en la formulación, elaboración y ejecución. Finalmente, se notó que los fondos que provienen del extranjero, en concepto de donación o préstamo, “no llegan con equidad a quien corresponden, sino se desvían del camino”.

En la discusión de barreras, emergieron dos temas: por un lado, el carácter excluyente, centralista y autoritario de los sistemas políticos y, por otro, la debilidad propositiva por parte de la sociedad civil. Esta situación conlleva a un tercer obstáculo a la resolución de la pobreza: tanto en los programas nacionales como en las medidas integracionistas a nivel regional, “las políticas macroeconómicas se conciben como un fin y no un medio para lograr la solución de la pobreza”. También se identificaron varias oportunidades existentes en las prácticas y estructuras de la sociedad civil organizada, entre las cuales se cuenta su preocupación creciente por concertar propuestas de solución, y la promoción de entidades de larga trayectoria y potencialidad, como las cooperativas.

Algunas de las propuestas de estrategias para el tema de pobreza tienen relevancia en un contexto nacional específico. Por ejemplo, en Guatemala, se requiere la divulgación, el conocimiento y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz para poder utilizarlos como un instrumento en la reducción de la pobreza. Otras de las metas propuestas son relevantes para toda la región. Además de crear políticas que fomenten el desarrollo del sector agropecuario y fortalecer el movimiento cooperativo, se manifestó que la sociedad civil tiene que estar involucrada en “la formulación, propuesta y ejecución de los proyectos de cooperación”. Se propuso, también, la integración de políticas sociales en la región, comenzando con la definición de “medios conceptuales y elementos operacionales” para llevarlas a cabo.

GOBERNABILIDAD Y CORRUPCIÓN

Los talleres en Guatemala y Honduras trataron estos temas, aprovechando como insumo el capítulo de Jorge Vargas Roldán. Como problemas principales a nivel del Estado, el análisis señaló, primero, una falta de transparencia en la gestión pública, lo cual impide el ejercicio de fiscalización social de los fondos manejados por los gobiernos. Se destacó, además, la ausencia de una cultura impositiva y, como consecuencia, la evasión tributaria. El análisis se enfocó, también, sobre el aparato político y se observó una deficiencia de medios que permitan una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, tales como el plebiscito. A la vez, se expresó que hay un desprecio hacia los mecanismos existentes de incidencia civil en el proceso político. Un ejemplo son los comités parlamentarios

que convocan a representantes de la sociedad civil para recibir sus opiniones, a las cuales hacen caso omiso después. Por un lado, las organizaciones civiles sufren bajos niveles de representatividad y capacidad propositiva y, por otro, les falta conocimiento sobre los derechos y las leyes, debido a la poca divulgación y el analfabetismo. En este sentido, hay toda una cultura antijurídica que abarca tanto a las autoridades encargadas de aplicar las leyes, como a los ciudadanos.

Las barreras a la superación de estos problemas incluyen la falta de autonomía de los poderes judicial, legislativo y ejecutivo; el clientelismo económico, en cada nivel, y la ausencia de educación cívica en la currícula escolar. También se identificaron herramientas que pueden ayudar a superar la corrupción, incluyendo instituciones de monitoreo tales como la Fiscalía, el Ministerio Público, la Contraloría y la Procuraduría. En algunos países, se han legislado procesos de modernización del Estado, reformas electorales y reformas curriculares y, a raíz del huracán Mitch, han surgido nuevos liderazgos y mayor organización popular. Además, se mencionó el rol que las nuevas tecnologías de comunicación pueden jugar, así como el de los comités locales vinculados a los gobiernos municipales, que hasta ahora han sido poco utilizados, pero que pueden servir como instrumento de participación política.

Entre las estrategias planteadas para una integración con gobernabilidad democrática, se propuso la creación de una instancia de participación civil en el monitoreo de los fondos públicos. Para la recuperación de valores éticos perdidos, se recomendó una campaña de educación cívica, tanto a través de las escuelas, como en la educación popular; esta última orientada, especialmente, a la formación de líderes comunitarios y promotores legales.

PUEBLOS ÍNDÍGENAS

El contraste notable entre el trato de este tema en los dos países donde se abordó, Guatemala y Panamá, nos obliga a resumir los resultados separadamente. El capítulo de Williams Barrigón Dogirama sirvió como insumo en ambos casos. En Guatemala, la mayor parte de los invitados indígenas no llegaron al evento; algunos pocos asistieron al primer día del taller, pero no se quedaron al segundo. Al mismo tiempo, otros participantes de sectores profesionales y comerciantes hicieron un esfuerzo para desviar la discusión hacia un debate absurdo. En particular, redujeron el plenario a una polémica sobre la existencia o no existencia de los mayas: además de argumentar que los mayas no constituyen la mayoría de la población guatemalteca, alegaron que no existen identidades esenciales tales como "maya" o "ladino", basaron su posición en que no existe racismo ni discrimi-

minación étnica en Guatemala. Expresaron que el racismo es un concepto imperialista utilizado para ocultar los verdaderos problemas de la sociedad guatemalteca, los cuales no son étnicos, sino económicos.

Estos argumentos encontraron un fuerte desacuerdo entre los demás participantes. Un investigador social los calificó como producto de una perspectiva elitista y ladina, y lamentó que la discusión plenaria no contara con la presencia apropiada de gente indígena. Según un participante, la negación de la discriminación étnica en Guatemala es un indicio escalofriante de la persistencia y las raíces profundas del problema. Un avance real del tema de las etnias a nivel regional —dijo— requerirá una participación efectiva y amplia de las organizaciones indígenas en el CC-SICA y en las instancias regionales. Por la naturaleza conflictiva de la discusión, no se pudo consensuar un posicionamiento estratégico.

En cambio, la mesa que trabajó este tema en Panamá produjo un diagnóstico muy bien elaborado que cubrió problemas y oportunidades de diversa índole, además de una serie de estrategias concretas que responden a la realidad analizada. Aunque el análisis partió de la situación vivida por los pueblos indígenas panameños, la mayor parte de su contenido tiene relevancia en toda la región. En cuanto a los problemas principales, se señalaron varios factores en el campo de la producción, que limitan el desarrollo de las comunidades indígenas. Uno muy importante es el acceso deficiente o nulo a la asistencia técnica, la comercialización y el financiamiento; esto último debido, en gran medida, a que el crédito se basa en la propiedad individual mientras que las tierras indígenas son comunales. Hay también problemas en la relación entre el aparato estatal y las comunidades indígenas, por ejemplo, el sistema de justicia nacional se aplica a la gente indígena sin reconocer sus costumbres, aun cuando estas traen beneficios ecológicos, además de beneficios sociales para sus comunidades. Otro problema de esta naturaleza es que el Estado no reconoce a los organismos indígenas como interlocutores válidos y obliga a las comunidades a inventar entidades nuevas para este propósito. Esto conlleva al distorsionamiento del objetivo real de las ONG, lo cual, al igual que en otros sectores de la sociedad, se ha visto en las comarcas panameñas. Esto limita el acceso de las comunidades a recursos económicos.

En esta mesa, se identificaron varias situaciones alentadoras para el desarrollo de los pueblos indígenas, a nivel regional, los cuales están formando alianzas con otros sectores de la sociedad, sin perder su identidad. Se ha notado, también, una actitud de apertura a la temática indígena en la población general. Se observó que hay un grupo creciente de profesionales indígenas en las comarcas y otras comunidades indígenas, y hay un marco legal

que protege los intereses indígenas en algunos países. Con el apoyo del Consejo Indígena de Centro América (CICA), los pueblos en otros países, como El Salvador, están luchando por institucionalizar un reconocimiento parecido.

Una de las estrategias más importantes que se recomendaron en Panamá fue el diseño de una política quinquenal de desarrollo de los pueblos indígenas, con participación y consenso de los mismos, y la creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, formado por las organizaciones tradicionales y las instituciones gubernamentales.

DESARROLLO SOSTENIBLE

El diagnóstico de los problemas principales bajo este tema, que se trató, en Honduras y Nicaragua, con el insumo del capítulo de Wilber Zavala, se enfocó básicamente sobre tres aspectos: la tierra, la producción y las políticas económicas. En el primero, se señaló la tenencia desigual de la tierra, lo cual se vuelve a agravar con el retroceso de las reformas agrarias. No hay que olvidar que las tierras indígenas siguen siendo expropiadas y ocupadas, tanto por miembros de la clase alta como por campesinos pobres, y que también hay un uso mal ordenado e inadecuado de la tierra. En cuanto a otros tipos de actividades productivas, el desarrollo sostenible está amenazado por la falta de apoyo crediticio a la pequeña industria y el ganado. Las políticas más problemáticas son el ajuste estructural, mencionada particularmente en Nicaragua, y la privatización de servicios básicos y recursos naturales estratégicos para el desarrollo, como son los hídricos, recursos que muchas veces son comprados por intereses extranjeros. La deuda externa es otra situación que atrasa el desarrollo especialmente en Nicaragua.

En términos amplios, una barrera importante son “los antecedentes históricos de posesión de la tierra”, es decir, la concentración en pocas manos. Hay también aspectos del marco institucional que actúan como barrera al desarrollo sostenible, especialmente el hecho de que el sistema jurídico no proteja el medio ambiente. Hay pocas leyes ambientales y no son homólogas en la región. A nivel de sociedad civil, la desconfianza y la débil articulación entre los diferentes actores sociales sirve como barrera a la búsqueda de un desarrollo alternativo y sustentable.

Por otro lado, hay ciertos fenómenos que se han dado en la región, que pueden propiciar el desarrollo sostenible. Ha habido aperturas democráticas en los países anteriormente hostigados por el autoritarismo, y la sociedad civil ha comenzado a sensibilizarse y movilizarse alrededor del tema ambiental. Hay procesos e instrumentos que ayudan más directamente. Uno —

se dijo— es el sistema de integración en sí. También se reconoció el potencial del ALIDES y el rol de las instancias que ya están encargadas del tema, como oportunidades importantes. A pesar de las deficiencias de la cooperación internacional, esta ha servido como fuente de presión para la sensibilización ecológica y se ha notado que, con la reconstrucción pos-Mitch, Centroamérica vuelve de nuevo a insertarse en la agenda de la cooperación internacional.

Como estrategia, se propuso el fortalecimiento de las instancias de la sociedad civil regional, como la ICIC. Se recomendó, también, fortalecer diálogo, concertación, capacidad de negociación y movilización política de la sociedad civil, creando alianzas amplias entre diferentes sectores. Por su parte, los gobiernos tienen que involucrar a la sociedad civil en la implementación de los acuerdos presidenciales, a nivel regional, y las políticas de desarrollo sostenible y medio ambiente, a nivel nacional. El poder local tiene que ser fortalecido, descentralizando la implementación de políticas, pero aumentando los recursos públicos destinados a las instancias locales.

VIOLENCIA Y SEGURIDAD HUMANA

El diagnóstico de los participantes en los talleres nacionales, en Nicaragua y Panamá, que trataron estos temas, se enfocó tanto en las causas de la violencia y la inseguridad humana como en las manifestaciones del problema. Se utilizó como insumo el capítulo de Luis Fernando Astorga Gatjens y Benjamín Hernández Domínguez. Una manifestación muy importante, pero poco mencionada, es el crecimiento de la prostitución y el tráfico de mujeres y niños. Centroamérica está ganando mala fama a nivel internacional por el tráfico y esclavitud sexual de niños, y en Honduras se comentó de un caso ilustrativo de este fenómeno escalofriante. Otra manifestación de la violencia relacionada es la mendicidad y el trabajo infantil. Entre las causas de la violencia, se alistaron el narcotráfico, la drogadicción y la persistencia del tráfico de armas. En Panamá, se mencionó la presencia militar de los EE.UU. como generadora de violencia física y ambiental. Por último, aunque la violencia estatal ha disminuido en la región, los nicaragüenses nos recordaron que el gobierno todavía es capaz de reprimir las expresiones de las demandas de la población.

Las barreras identificadas se pueden categorizar en cuatro tipos. El primero es el sistema judicial, cuyas autoridades contribuyen muchas veces directamente a la violencia, a través de sus prácticas corruptas. En Honduras, se narró un caso en que oficiales de la fiscalía hondureña hicieron desaparecer a una niña que había sufrido abuso sexual. Otra barrera es que

los detenidos no se clasifican según delito y faltan programas de resocialización para ellos. Hay también una mora judicial y los códigos penales son obsoletos y violatorios de los derechos humanos. Segundo, hay una gama de barreras económico-sociales, incluyendo la alta tasa de desempleo (especialmente en Nicaragua), la mala distribución de la riqueza y las políticas neoliberales. Entre las causas sociales, se dijo que los medios de comunicación incitan a la violencia a través de las producciones musicales y cinematográficas “enlatadas” y la publicidad, y contribuyen a una pérdida de valores éticos y morales. Cuarto, el sistema político es poco permeable a las necesidades y demandas de los ciudadanos, lo cual conlleva a la expresión extrainstitucional de estas demandas y a la represión estatal.

Con respecto al sistema político, una oportunidad es que la sociedad civil busca nuevas alternativas y formas de representación. Al mismo tiempo, la época pos-Mitch presenta nuevas oportunidades para proyectos sociales alternativos y hay un interés renovado, de parte de la cooperación internacional, en apoyar la coordinación de organizaciones de la sociedad civil. A nivel regional, fueron señalados unos organismos y acuerdos relacionados con el tema, que no se han aprovechado plenamente, a saber, la Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras (OCEFS); el Foro de Presidentes del Parlamento Centroamericano (FROPREL); el Consejo Judicial Centroamericano (CJCA); la Comisión Centroamericana contra la Producción, Tráfico y Consumo de Drogas; la Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica; la Comisión de Seguridad de Centroamérica y el Comité Consultivo del Tratado Marco.

Entre las estrategias recomendadas, las más concretas incluyen la sistematización y difusión de experiencias e investigaciones sobre el problema de la violencia al interior de la sociedad civil. Se recomendó, también, introducir —al sistema de educación a nivel centroamericano— la enseñanza de valores que sustenten una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos. Se manifestó que las organizaciones deben recopilar información sobre las instituciones y acuerdos regionales listados arriba e incidir en su activación. Se recomendó promover acuerdos entre la sociedad civil y el Estado para una capacitación integral de seguridad ciudadana a funcionarios encargados de administrar la justicia (corregidoras, policía, juzgados, centros penitenciarios, etc.) y para la reforma de los códigos penal y judicial. Por último, para responder a la violencia contra las mujeres, se recomendó crear una defensoría de la mujer.

LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS

Este tema se trató en El Salvador y Costa Rica, en base a información provista por Carlos Alvarenga, coordinador del proyecto. Los participantes identificaron obstáculos técnicos y materiales a una comunicación electrónica efectiva. Para muchos actores de la sociedad civil, aun entre aquellos que juegan un papel clave en la transmisión de información, sigue habiendo una deficiencia de recursos que impide la adquisición de la tecnología más reciente. Por ejemplo, por la baja proporción de computadoras equipadas en la Universidad Nacional de El Salvador, los catedráticos apenas usan el correo electrónico. Por otro lado, se enfatizó que la tecnología puede bajar los costos de comunicación en el mediano plazo porque permite la comunicación sobre largas distancias a bajo costo. Comparado al costo de viajar estas distancias para encontrarse, esta es una alternativa mucho más barata. Es claro que esto requiere de un cambio de actitud en las organizaciones civiles, porque hay resistencia a invertir en la tecnología mientras no se reduzcan los gastos de viaje.

Se discutió otra serie de factores retardantes relacionados al nivel de conocimiento y las prácticas culturales en las organizaciones sociales. Se señaló, por ejemplo, que a veces falta el entrenamiento para el pleno aprovechamiento de las computadoras y la comunicación electrónica. Se identificó una tendencia persistente de imprimir todo lo que llega electrónicamente, lo cual derrota una posible ventaja ecológica. Se destacó, además, el estilo formal de comunicación de los latinoamericanos, el cual estorba la comunicación fluida y ágil por correo electrónico, por ocupar mucho tiempo.

Unos participantes compartieron experiencias que muestran la utilidad que la comunicación electrónica ha brindado. Ha servido para la renovación constante de la información. Ha permitido responder a la crisis del Mitch. Se han hecho reuniones electrónicas entre organizaciones sociales. Una organización regional que recibió capacitación a través del proyecto SICA/CERLAC/PAR está compartiendo el conocimiento con sus afiliados. Se habló, también, de las oportunidades que la tecnología provee en el contexto de la institucionalidad regional. Por ejemplo, el SG-SICA puede servir como espacio de convocatoria para las organizaciones del CC-SICA. Se pueden crear listas electrónicas de organizaciones a las cuales se envíe información interesante en forma instantánea.

Debido a la magnitud sin antecedentes de información que llega electrónicamente y las limitaciones que la falta de recursos impone al tiempo de su personal, las organizaciones necesitan una nueva manera de administrar la información. Tienen que establecer normas sobre el manejo efi-

ciente de la información. En este sentido, un participante compartió una práctica que su organización ha adoptado: leen el correo electrónico todos los días, deciden qué es importante para la organización y lo bajan, y deciden qué se debe transmitir a otras organizaciones.

CONCLUSIÓN

Las evaluaciones realizadas al final de los talleres confirmaron que los mismos, quizás con la excepción del taller realizado en Guatemala, constituyeron un espacio legítimo y democrático para discusión de los problemas fundamentales que afectan a la sociedad civil a nivel regional. La temática de la integración regional, y el rol que debería jugar la sociedad civil organizada en ese proceso, no ha sido todavía asumida por los dirigentes a nivel nacional y no aparece con prioridad en su agenda de trabajo. Existe una falta de conocimiento sobre el proceso regional y de entendimiento crítico sobre la integración económica y la globalización. La base social de participación en la integración y en la institucionalidad regional es muy estrecha, y la representación política de los diversos sectores se maneja en un proceso de cúpulas con poca conexión real con las bases nacionales y locales.

Esta falta de participación efectiva tiene un costo elevado. Se impone la visión de una integración manejada por los gobiernos y las élites, que se enfoca en temas económicos de importancia para el sector oficial y el gran empresariado, que se inserta en un marco de políticas neoliberales con alto costo social y que es altamente antidemocrático. Los talleres demostraron que hay una alternativa, cual es la efectivización de la participación de una sociedad civil organizada y articulada. Se manifestó la necesidad de aprovechar los espacios institucionales que existen, pero no están utilizados, como el CC-SICA y el PARLACEN; la necesidad de trabajar con la institucionalidad regional y con los gobiernos en base a un posicionamiento sólido y propositivo, y la necesidad de crear espacios nacionales para llevar adelante un debate democrático. Y todo esto, en el contexto de la democratización profunda de las organizaciones civiles mismas y un rol mucho más activo de las mujeres tanto en su base como en su liderazgo.

Al ampliar la base social de la integración, también se ampliarán los ejes temáticos de esta, ya que la sociedad civil exigirá que se traten seriamente aquellos temas que le son fundamentales: democracia participativa, pobreza y equidad, derechos humanos, desarrollo sostenible, pueblos indígenas, gobernabilidad y corrupción, y violencia y seguridad humana. En particular, se dará un realce al rol que las mujeres juegan en las organizaciones sociales y en la institucionalidad regional. El avance en estos temas fundamentales llevará a una integración regional diferente y a un cambio cualitativo en la vida de todas y todos los centroamericanos.

AUTORES

CARLOS ERNESTO ALVARENGA SANTOS es químico y economista agrícola. Ha sido el coordinador regional del Proyecto SICA/CERLAC/PAR. Obtuvo su Maestría en Ciencias en la Universidad de Arizona, EE.UU, con el apoyo de una Beca Fullbright. Se especializó en economía agrícola y desarrollo económico latinoamericano. Fue subdirector del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT-El Salvador) y Jefe del Departamento de Financiamiento al Desarrollo Científico Tecnológico del Consejo, en donde trabajó en la gestión y coordinación de proyectos de desarrollo tecnológico, principalmente la conectividad nacional de su país al Internet. Fue editor de la revista "El Salvador, Ciencia y Tecnología" y docente en el Departamento de Ciencias Naturales y Agrarias de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", UCA.

LUIS FERNANDO ASTORGA GATJENS es periodista. Fue coordinador del Área de Promoción de CODEHUCA, director de Publicaciones en organismos políticos en Costa Rica y director de la Revista *Brecha* de CODEHUCA. Es presidente de la Junta Directiva de la Fundación Sin Barreras, que promueve y defiende los derechos humanos de las personas con discapacidad.

WILLIAMS BARRIGÓN DOGIRAMA es dirigente indígena centroamericano. Fue miembro fundador de la Organización de la Juventud Emberá-Wounaan y de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), así como del equipo de apoyo del Congreso General Emberá-Wounaan en 1990 y coordinador de la COONAPIP durante 1995-1996. Anteriormente fue tesorero y administrador de la COONAPIP entre 1991 y 1994. Ha sido también asesor político del Congreso General de Tierra Colectiva Emberá-Wounaan del Darién. Ha elaborado varios documentos entre los que destacan: "Pistas de cooperación en salud para pueblos indígenas"; "La integración centroamericana y su impacto en los pueblos indígenas".

DANIEL CAMACHO es doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Burdeos, Francia, y licenciado en Derecho. Fue secretario general para América Latina de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y coordinador general de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centro América (CODEHUCA). Actualmente es catedrático de la Universidad de Costa Rica. Es autor de varios libros individuales y colectivos sobre ciencias sociales y derechos humanos entre los que destacan: "La determinación cultural en el subdesarrollo", Editorial Costa Rica, 1993 y "Movimientos populares en América Latina" (Coordinador), Editorial Siglo 21, 1993-4.

EPSY CAMPBELL BARR, economista e investigadora en temas sociales y económicos, activista del movimiento negro a través de la Organización Negra Centroamericana y del Movimiento de Mujeres Negras de la región y coordinadora de la Red de Mujeres Afrocostarricenses y Afrolatinoamericanas. Está vinculada a las organizaciones de desarrollo y de mujeres de Costa Rica en donde participa en diversas coordinaciones. Integrante fundadora del Centro de Mujeres Afrocostarricenses, sede del Foro de Mujeres para la Integración Centroamericana, el cual coordina actualmente. Ha realizado diversos trabajos sobre integración centroamericana, mujeres y sociedad civil que se encuentran publicados. Forma parte de diversas coordinaciones regionales de sociedad civil como el CC-SICA, ICIC y la Coordinadora Centroamericana del Campo.

PATRICK DUMAZERT es ingeniero agrónomo y economista. Fue director de investigación del Instituto de Investigación y Desarrollo (NITLAPAN) de la Universidad Centroamericana (UCA), en Managua, Nicaragua. Es consultor independiente en materia de economía y desarrollo.

ALBERTO ENRÍQUEZ VILLACORTA, licenciado y doctor en Filosofía, es director de desarrollo regional/local y coordinador del Consejo de Redacción y Publicaciones de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Es miembro del Consejo Editorial de la Revista TENDENCIAS y de la AGENDA NUEVO SIGLO de El Salvador y ha sido asesor y consultor de gobiernos municipales en El Salvador y México, así como de organismos y agencias de cooperación internacional. Ha dirigido investigaciones en temas vinculados al desarrollo local y regional, descentralización del Estado, pequeña y mediana empresa y sociedad civil en la integración centroamericana. Ha impartido cursos y seminarios sobre planificación estratégica, desarrollo regional/local, incidencia y cabildeo, participación ciudadana, integración centroamericana y relaciones económicas entre México y Centro América.

RICARDO GRINSPUN enseña economía y es director del Centro de Investigación para la América Latina y el Caribe (CERLAC) en la Universidad de York, Toronto, Canadá. Originario de Chile, obtuvo su Bachillerato y Maestría en Economía en la Universidad Hebrea, Jerusalén, Israel y trabajó como economista para el gobierno de Israel. Su doctorado lo obtuvo en la Universidad de Michigan en el área de mercados financieros. Se especializa en la economía política del libre comercio y ha publicado extensamente sobre el tema. Ha organizado proyectos de investigación, publicaciones, conferencias y seminarios sobre cuestiones de integración regional y globalización. Como director de CERLAC, ha promovido los contactos académicos con países del hemisferio y dirigido proyectos de la cooperación canadiense en la región.

BENJAMÍN HERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ ha sido profesor de Historia en la Universidad Nacional y en la Universidad de Costa Rica. Posee una Maestría en Historia y ha escrito varios libros.

LISA KOWALCHUK es candidata de doctorado en el Departamento de Sociología en la Universidad de York, en Toronto, Canadá. Ha hecho investigaciones extensivas sobre el movimiento campesino en El Salvador, el cual es el enfoque de su tesis y de varios artículos que está escribiendo para publicación. También ha escrito sobre las comunidades salvadoreña, guatemalteca y nicaragüense para una enciclopedia sobre los diferentes grupos étnicos en Canadá, publicado por University of Toronto Press.

THELMA MARTÍNEZ VEGA, licenciada en Sociología. Coordinadora e investigadora del equipo de Políticas Sociales en el Instituto de Investigación y Desarrollo (NITLAPAN) de la Universidad Centroamericana (UCA), Managua, Nicaragua. Es coautora de las siguientes publicaciones: "Diagnóstico participativo en las comunidades rurales de Santa Cruz y Nancimi", 1999; "Agenda de políticas sociales", 1998; "Apuntes para una estrategia de desarrollo rural - La pobreza rural", 1997; "El combate contra la pobreza: un factor determinante ante el desarrollo", 1995; "Informe censo de Monimbó", Revista Encuentro, UCA, Managua, 1994.

CELINA DE MONTERROSA, licenciada en Trabajo Social, graduada como trabajadora social de la Escuela de Trabajo Social, en 1977, y posteriormente de la Universidad Evangélica de El Salvador, en 1982. Durante 1977-1992 fue presidenta de la Coordinadora de Instituciones de Promoción Humana de El Salvador (CIPHES). Fue también miembro fundadora del Concejo Coordinador de Comunidades Marginales (CCM) y de Iniciativa Social para la Democracia (ISD), en donde asumió desde su nacimiento la Dirección Ejecutiva 1992-1996. En este período fue presidenta del Consorcio de ONG de Educación Cívica. Fue directora ejecutiva de la Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo durante el año 1996-1997. Representó a las ONG en el espacio de Concertación Regional en ICIC y en intercambios de trabajo con los gobiernos representados en el SICA.

LUIS SEGREDA, doctor en Derechos Humanos de la Universidad Felipe II de Madrid, España, y licenciado en Teología. Ha sido profesor del Seminario Bíblico Latinoamericano en San José, Costa Rica y Coordinador General de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centro América (CODEHUCA), durante un período. Es autor de varios artículos, ensayos y libros sobre la teología de la liberación y derechos humanos.

YASMINE SHAMSIE es candidata de doctorado en el Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad de York, en Toronto, Canadá. Anteriormente fue analista en el Centro Jesuita de Toronto e hizo varias investigaciones sobre temas vinculados a Centroamérica y el Caribe. Trabaja sobre los esfuerzos multilaterales que pretenden fomentar la democracia o más específicamente sobre la Organización de los Estados Americanos (OEA) como instrumento de democratización en Haití, lo cual es el enfoque de su tesis. Ha sido consultora de organismos no gubernamentales y del gobierno canadiense. Es autora de artículos y ensayos sobre la política canadiense hacia Centroamérica y el Caribe y labora actualmente con el Instituto Norte-Sur, Ottawa, Canadá, como consultora en materia de relaciones multilaterales.

JORGE VARGAS ROLDÁN es trabajador social y especialista en organizaciones sociales. Se inició como promotor en el movimiento comunal costarricense y dirigente de la juventud liberacionista. Fue director del Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL) y viceministro de Gobernación y Director del Programa de Delegados Presidenciales en el gobierno de Costa Rica. Ha sido subdirector de la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica. Funcionó como el primer coordinador del Comité Consultivo del SICA y tiene amplia relación con las organizaciones de la sociedad civil en el istmo centroamericano. Fue consultor del Programa de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica del PNUD. Actualmente es director del Área Socio-política de la empresa Borge y Asociados S.A.

WILBER ZAVALA G. es profesional en Administración de Empresa. Ha estado ligado a procesos de búsqueda del desarrollo económico y social de las pequeñas y medianas productoras del istmo centroamericano lo que lo ha llevado a ocupar distintos puestos en organizaciones no gubernamentales en Costa Rica y Nicaragua. Ha participado también en organizaciones inmersas en los procesos de integración centroamericana, siendo estas las siguientes: Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA), Foro Agropecuario Campesino Centroamericano, y la Asociación de Organizaciones Campesinas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE), de la cual fue su Secretario Ejecutivo. Actualmente labora para la Organización de Cooperación Solidaria y Desarrollo (OCS-DOX) (OXFAM-QUÉBEC), como analista y responsable de proyectos.



Este libro se terminó de imprimir
en los Talleres Gráficos UCA,
en el mes de septiembre de 1999
la edición consta de 1000 ejemplares.

CONTENIDO

Prefacio

Ernesto Leal y Factor Méndez Doninelli

Presentación

Jean Marc Lampron

Introducción

Ricardo Grinspun, Carlos Alvarenga y Yasmine Shamsie

Sociedad civil e integración centroamericana: un proyecto de cooperación para la participación

Carlos Alvarenga y Ricardo Grinspun

Integración económica centroamericana y participación de la sociedad civil

Alberto Enríquez

Pobreza y equidad: un enfoque desde la participación de la sociedad civil en la integración centroamericana

Patrick Dumazert y Thelma Martínez Vega

La sociedad civil frente a la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana

Celina de Monterrosa

Integración centroamericana, género y mujeres

Epsy Campbell Barr

El proceso de integración centroamericana y su impacto sobre los pueblos indígenas

Williams Barrigón Dogirama

Integración centroamericana y participación de la sociedad civil: impacto sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible

Wilber Zavala G.

El papel de las ONG en el proceso de integración centroamericana, democracia y derechos humanos: la experiencia de CODEHUCA

Luis Segredá y Daniel Camacho

Violencia, actividad delictiva e inseguridad de los habitantes en Centroamérica

Luis Fernando Astorga Gajtens y Benjamín Hernández Domínguez

Corrupción, gobernabilidad y sociedad civil en Centroamérica

Jorge E. Vargas Roldán

Talleres nacionales sobre sociedad civil e integración centroamericana

Lisa Kowalchuk y Ricardo Grinspun

Con el apoyo de:

CC-SICA

funde