



Guatemala  
La Integración Regional:  
Un Instrumento de  
Desarrollo Nacional

330.9728

T787g

Trejos Montero, Marta [comp.]

Guatemala La Integración Regional: Instrumento de Desarrollo Nacional. Las crisis y la seguridad / Marta Trejos Montero. – 1 ed. – San José, C.R. : Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible CIDH, 2009. 84 p. ; 25 X 19 cm. (Colección Círculo de Copán ; n 5 : Serie Aportes para el Análisis de la Integración Centroamericana)

ISBN: 978-9968-512-10-7

1. Integración Centroamericana – Guatemala. 2 Desarrollo Económico. 3. Desarrollo Social. I. Título.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de sus patrocinadores ni del Círculo de Copán.

**Centro Internacional para el Desarrollo Humano, CIDH**

(Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible)

Apartado Postal 1136-1000 San José, Costa Rica

Barrio Escalante, San José, Costa Rica

Teléfonos (506) 22332062 / 22580297 Fax (506) 22223095

Correo electrónico: [cidh@cidh.ac.cr](mailto:cidh@cidh.ac.cr) / Sitio web: [www.cidh.ac.cr](http://www.cidh.ac.cr)

Arte, diseño e impreso en: Lara Segura & Asociados, Tel. (506) 2256-1664



# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
Mimi Prado, Coordinadora del Círculo de Copán	
<b>Guatemala La Integración Regional: Un Instrumento de Desarrollo Nacional</b>	<b>9</b>
Sonia Alvarez Haroldo Rodas	
<b>La crisis y sus desafíos para el mundo y repercusiones para Centroamérica y para Guatemala</b>	<b>17</b>
Juan Alberto Fuentes Fanny De Estrada Fernando Carrera Victoria Meza	
<b>“Hacia una agenda regional desde la visión nacional”</b>	<b>37</b>
Juan Daniel Alemán	
<b>Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática</b>	<b>51</b>
Frank La Rue Mayra Alarcón Juan Carlos Monge	





# Presentación

Los países del istmo centroamericano en lo nacional enfrentan retos y desafíos que inciden en el desarrollo humano, tales como el fortalecimiento de la democracia, la gobernabilidad, la reducción de la pobreza y las desigualdades, la inseguridad ciudadana, el crimen organizado, y el impacto de la crisis económica internacional, entre otros.

La integración regional es un instrumento que puede ser de sumo provecho si se comprende que además de los temas regionales, hay contenidos nacionales que pueden ser mejor atendidos desde lo regional, como serían la seguridad, el manejo de las crisis, la infraestructura y la migración.

En ese sentido, el *Círculo de Copán*, grupo de pensamiento estratégico centroamericano, cuyos integrantes son de reconocida trayectoria nacional y regional, intenta contribuir con la valoración de oportunidades y la formulación de propuestas para las agendas de desarrollo de los países centroamericanos y de la integración regional. Busca ser facilitador del debate nacional y regional y ser agente catalizador para impulsar y formular iniciativas en el campo social, económico, político y ambiental, que contribuyan a la transformación de América Central.

El *Círculo de Copán* se ha convertido en una especie de conciencia lúcida de la integración centroamericana. Sus esfuerzos han generado puentes de entendimiento entre gobiernos, instituciones regionales y empresariales, organismos de sociedad civil y medios de comu-

nicación del istmo centroamericano, abriendo surcos para la toma de decisiones, concreción y ejecución de políticas integracionistas que contribuyan al desarrollo humano.

Es por ello, que durante el año 2008 y el primer semestre del 2009, se llevó a cabo un encuentro con representantes de la sociedad civil, en el que participaron representantes del Comité Consultivo del SICA y otras organizaciones. En esa ocasión se contó con el aporte del Programa de Apoyo a la Integración Regional (PAIRCA) y el de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Además, con el apoyo de PAIRCA, se realizaron dos encuentros, uno con centros de pensamiento estratégico y otro con generadores de opinión de América Central.

También con la colaboración de PAIRCA y la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB) el Círculo realizó un segundo encuentro con políticos, intelectuales, académicos y funcionarios europeos, para aprovechar la experiencia práctica que tienen en la construcción de procesos de integración. Asimismo, el encuentro permitió la consolidación de la alianza estratégica que se había establecido durante un primer encuentro llevado a cabo en el 2007. Este contó en aquella ocasión con el apoyo de la SEGIB, PAIRCA, la AECID y la Fundación Carolina.

Parte de la riqueza de los encuentros citados se ha plasmado en los cuatro primeros Cuadernillos de la “*Colección Círculo de Copán*”, publicados gracias a la colaboración de la Fundación Konrard Adenauer.

La dinámica y el proceso de encuentros llevaron a la conclusión de que era necesario provocar el debate en los países sobre la integración ya que son las visiones de los Estados las que terminan marcando y definiendo la agenda regional.

Es por ello, que el *Círculo de Copán* impulsó el análisis y debate sobre la integración centroamericana desde la perspectiva de cada uno de los países; ejercicio que pocas veces se ha realizado en la región. Para ello, llevó a cabo seis talleres, uno en cada país del istmo centroamericano, con amplia participación.

El objetivo de estos talleres fue el realizar un proceso de reflexión **sobre la integración regional como instrumento de desarrollo nacional**. Asimismo, se buscó propiciar un debate sobre la agenda regional y, provocar y estimular el interés, análisis y la discusión sobre temas que pueden ser mejor atendidos desde lo regional. Se construyeron puentes y canales de comunicación entre diversos actores, sectores y diversidad de expresiones nacionales entorno a edificar visiones estratégicas y lograr incidencia en los procesos regionales.

El Círculo de Copán organizó estos talleres bajo el impulso de cada uno de sus integrantes nacionales y aliados estratégicos, con la colaboración del Centro Internacional para el De-

sarrollo Humano (CIDH), en su calidad de Secretaría del *Círculo de Copán*, y con el aporte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID.

En cada taller se provocó la discusión sobre dos preocupaciones centrales y comunes a todos los países: ***los desafíos de la seguridad y el impacto de la crisis***. Para ello, se utilizaron como base para la discusión los documentos elaborados por Constantino Urcuyo sobre seguridad y Rubén Zamora sobre las crisis (publicados en los Cuadernillos 1 y 2 de la Colección *Círculo de Copán*).

Cada uno de los seis talleres nacionales reflejó la diversidad de enfoques sobre la integración que hay en cada uno de los países. Abrió espacios de coincidencia en cuanto al para qué puede servir la integración en el desarrollo de los países. La riqueza de las presentaciones y discusiones llevadas a cabo en cada taller fue tal, que el *Círculo de Copán* ha considerado necesario publicarlas para compartirlas y convertirlas en herramienta para ampliar el debate.

De más está decir que varias de las posiciones expresadas en esta publicación no necesariamente son compartidas por el *Círculo de Copán* o por las instituciones que colaboran con el desarrollo de este proceso de debate nacional y regional. La riqueza de la facilitación está precisamente en organizar el debate y abrir la palestra pública para dar espacio a la diversidad de pensamiento, ideológica y política. Esta es una de las mayores riquezas de Centroamérica, tan esenciales como su propia biodiversidad.

En esta ocasión, nos permitimos presentar las ponencias y discusiones que se llevaron a cabo en el Taller de Guatemala, el cual tuvo lugar el 26 de marzo del 2009, en la sede de la Cancillería. Queremos dejar patente nuestro más profundo agradecimiento para con el señor Canciller de la República de Guatemala, don Haroldo Rodas, así como con el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, por la extraordinaria disposición que mostraron para albergar en su sede este Taller, cuya contribución fue un factor central para el éxito del mismo.

En este Taller participaron representantes del Gobierno de Guatemala, del sector empresarial, social, académico, intelectual y generadores de opinión. Las ponencias y la discusión dejaron patentes las serias preocupaciones guatemaltecas por los temas planteados, las opciones que se proponen y el interés que tienen de que sean también discutidos en el marco de la agenda regional.

Este Taller contó además con la participación del Secretario General del SICA, Dr. Juan Daniel Alemán. Asimismo, participó una delegación del gobierno que recién acababa de ser elegido en El Salvador, quienes participaron, como muestra del interés que tienen en posicionar el tema de la integración regional como eje de su agenda nacional.

La visión guatemalteca de la integración se reflejó en la discusión, de un país que ve en la misma una opción para su propio desarrollo, para la atención de problemas comunes a todos los países del istmo centroamericano, y que mostró una vez más que cree en la unidad de la región.

**Mimi Prado**

Coordinadora Círculo de Copán



Sonia Álvarez  
Haroldo Rodas

Guatemala  
La Integración Regional:  
Un Instrumento de  
Desarrollo Nacional



# Guatemala La Integración Regional: Un Instrumento de Desarrollo Nacional

Sonia Álvarez

¿Por qué es importante para España este debate facilitado por el Círculo de Copán? El interés que España tiene en la integración, en especial la de Centroamérica, se basa en la valiosa experiencia de la integración europea y el profundo cambio positivo que España ha experimentado en los últimos 20 años. No solo creemos en la integración regional sino que la hemos vivido, padecido y disfrutado de todas sus ventajas. No ha sido proceso un fácil o rápido. Involucró superar muchos obstáculos y transformaciones. Significó muchas negociaciones y muchas lecciones.

España cree firmemente que la integración es la manera de fortalecer el desarrollo de un país en todas sus vertientes. La cooperación de España con la unidad centroamericana inicia en el año 2001 cuando firma un memorándum de entendimiento con el SICA. Posteriormente, se han celebrado reuniones de comisión mixta entre la AECE y la Secretaría General del SICA. En el 2006 se firmó un acuerdo entre el gobierno español y el SICA que estableció un novedoso fondo de apoyo que financia un programa de cooperación regional con Centroamérica que ejecuta el SICA.

No se pueden dejar de mencionar las difíciles circunstancias que Guatemala está atravesando con la espiral de violencia e inseguridad. Somos también conscientes que no es algo exclusivo del país. Lamentablemente la sufre la región y la solución a este problema pasa una vez por la integración y por la cooperación con los países vecinos.



# Guatemala La Integración Regional: Un Instrumento de Desarrollo Nacional

Haroldo Rodas

El Círculo de Copán es una iniciativa que se gesta de la decisión de Mimi Prado, Eduardo y Ricardo Stein, y otros centroamericanos de los diversos países para poder tener un espacio de discusión a fondo sobre los temas de integración. Uno de sus objetivos es facilitar momentos de reflexión sobre cómo miramos nosotros el panorama de la unificación regional y, por supuesto, desde los espacios que estamos viviendo. En unos casos se centra en el desarrollo social, en otros se ha orientado al efecto del incremento de los precios del petróleo. Otro fue cuando se estaba negociando el CAFTA de los países centroamericanos, y muchos más. Hoy, es más bien una reflexión desde varias aristas.

En primer lugar, estamos ante una crisis muy compleja. Hemos tenido crisis anteriores pero ésta en particular, está cambiando realmente muchos paradigmas. El mundo va a cambiar. Indudablemente que sí. Cualquiera que sea el análisis de cómo va a ser, ya no será el mismo después de esta crisis económica financiera mundial. Toda la serie de documentos que recientemente se han elaborado, ya sea en organismos multilaterales, en la academia europea, norteamericana y latinoamericana coinciden en que estamos en un proceso similar a lo que pasó en los años treinta o después de la Segunda Guerra Mundial. Así como fue en lo político y en la estrategia que tenía la Unión Soviética en su momento, los cambios que se dieron también fueron motivo de más cambio. Lo mismo pasó cuando se fue gestando y desarrollando la globalización.

Estamos frente a un cambio muy complejo. En la escala económica y financiera, indudablemente ya se ha reflejado en los índices sociales de todo el mundo y no sabemos cuál va a ser la intensidad y duración de esta catástrofe mundial. Afectará sin duda, la integración regional como un instrumento para el desarrollo nacional. También a los países en menor o mayor grado.

La crisis va acompañada de la dificultad de alimentos, de cambio climático y de otros elementos que la hacen compleja. Los países centroamericanos enfrentan en lo nacional importantes retos y desafíos para solucionar los problemas que inciden en el desarrollo humano. Ese es el tema. La experiencia de Guatemala va cambiando los parámetros que hasta ahora se han tenido. Primero principiamos con una deuda flotante bastante complicada. Luego, el tema de los alimentos se complica con el incremento de los precios del petróleo que llegaron a extremos de \$130-\$128 por barril que disparó toda la canasta básica. Los efectos los ha sufrido el consumidor. Posteriormente se inició la crisis inmobiliaria en Estados Unidos, pasó a catástrofe financiera y se trasladó a otras partes del mundo. Ahora ya no es crisis sino una depresión, y todos los indicadores están cayendo. No hay nadie que se pueda salvar, por lo menos según lo que se discutió en la reunión de los países de la integración centroamericana. Inclusive ya se habla que el promedio del Producto Interno Bruto probablemente no llegue ni siquiera al 1.5% promedio en Centroamérica. Si la proyección sigue en esta vía, probablemente para el próximo año estemos en cero y en algunos países ya en negativo. Entonces, ante una situación de esa naturaleza, tenemos que ver cuáles son las respuestas.

No cabe la menor duda que tenemos que seguir trabajando en la vía en que ya estamos. En Centroamérica hemos venido velando por la parte económica desde hace muchos años. Eso no hay que descuidarlo. El comercio intracentroamericano creció todavía el año pasado casi un 16% de la tasa de crecimiento, \$6.400 millones de dólares. Los productos tradicionales que han crecido en el 1.5; los no tradicionales en el 1.3. Pero lo importante no es la cifra comercial sino que detrás de ese comercio hay seis mil empresas que dependen de ese mercado; 70% de las cuales son pequeñas y medianas. Hay dos millones de centroamericanos que dependen de ese comercio. Esto es lo importante y es un hecho real. En Centroamérica nos hemos empeñado en avanzar en lo que es la unión aduanera centroamericana. Tenemos un acuerdo marco regional de los cinco países. Guatemala y El Salvador hemos decidido avanzar más todavía para hacerlo funcionar y es parte de lo que es la economía nacional en estos casos. Cuando hablamos entonces de economía nacional, no nos referimos solo a Guatemala. Inmediatamente involucramos a El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. En el caso de El Salvador, el principal mercado que tiene es Guatemala y luego EEUU. Para Guatemala es primero Estados Unidos, y muy cerca El Salvador.

La región ha avanzado en una estrategia regional y una política de seguridad democrática, agrícola y de medio ambiente, de cooperación y energética. Sin embargo, tiene que continuar con un enfoque de compromisos mucho más concretos. ¿Cuáles podrían ser éstos? Uno puede ser en relación a una política migratoria centroamericana. En el caso de Guatemala, tenemos un millón y medio de guatemaltecos en Estados Unidos y con la crisis económica en ese país, además de las deportaciones, la gente está regresando porque no tiene empleo. Esto va a impactar. Lo mismo ocurre con El Salvador, Honduras, y otros países.

Con el nuevo presidente Obama, podríamos diseñar una política que refleje realmente esa situación e incluir a nuestros hermanos de República Dominicana.

Otro gran tema de compromiso es la política de seguridad. Hemos planteado que sea democrática. Sin embargo, falta todavía aterrizar en hechos concretos. Por ejemplo, en Guatemala se da lo que llamo una crisis ficticia armada por un grupo que está ligado al crimen organizado y otros sectores retrógrados con un pánico enorme por los cambios políticos en El Salvador.

Todos los países, en menor o mayor grado, con diferentes niveles, están trabajando en programas que tienen que ver con la cohesión social. En el plano iberoamericano hubo una cumbre específicamente sobre este tema en su aspecto integral. Existe un enorme potencial a nivel regional para estructurar un programa territorial de esta naturaleza. Un ejemplo, es la unión del consumo solidario con la producción solidaria. ¿Qué significa? Programas como los Comedores Solidarios y Mi Familia Progresá podrían ampliarse y formar un conjunto con el consumo que incluya hospitales públicos, cárceles e inclusive ejército. Esta demanda se puede satisfacer mirando lo que se puede producir y dónde. Existen grandes áreas de tierras desocupadas que podría convertirse en productivas, en las economías más pobres, en las comunidades más apartadas y desde el ámbito regional. Probablemente el producto interno bruto de estos países podría crecer por lo menos en un 1% y el efecto social sería enorme. Estas iniciativas deben acompañar lo tradicional como la ampliación del mercado internacional con EEUU Estados Unidos, con la Unión Europea, con México, con Chile, entre otros países. Pero esta visión hacia fuera se debe acompañar de programas regionales, incluyendo migración, producción social, seguridad, medio ambiente y desastres naturales. La distribución del presupuesto que se destina es muy baja para enfrentar las emergencias y desastres naturales. ¿Qué pasaría si vienen desastres grandes? Tendremos que buscar cómo atenderlos y con qué instrumentos. Uno de ellos es el Banco Centroamericano de Integración, que es el Banco más importante en este sentido, incluso más que el Banco Mundial y que el BID, porque es un banco de desarrollo regional con este tipo de programas.





Juan Alberto Fuentes  
Fanny De Estrada  
Fernando Carrera  
Victoria Meza

La crisis y sus desafíos para  
el mundo y repercusiones  
para Centroamérica y para  
Guatemala



# La crisis y sus desafíos para el mundo y repercusiones para Centroamérica y para Guatemala

Juan Alberto Fuentes

Los panoramas pueden ser oscuros pero esto no quiere decir que existan respuestas buenas, y buenas noticias. En el plano macroeconómico, en lo que se refiere a Guatemala, acabamos de acordar con el Fondo Monetario Internacional, un pacto de contingencia. Este transmite al mundo, un mensaje de buena conducta macroeconómica que le da credibilidad a la política económica del país. Se está enfrentando una crisis externa de grandes dimensiones y Guatemala sí tiene una capacidad de respuesta. Una institución como el Fondo Monetario Internacional ha ido evolucionando desde lo que yo llamaría una visión democrática, a una visión más bien neokeynesiana, y donde la condicionalidad enfrenta ahora circunstancias muy diferentes a las que existían en el pasado.

En lo que se refiere a crisis mundial, el crecimiento económico de Estados Unidos, la eurozona y Japón tienen tasas de crecimiento negativo. Lo mismo se aplica a Asia, ya excluyendo a Japón, a la Europa emergente, la Europa central oriental y también a América Latina. Es decir, hay crecimiento negativo del PIB en todos los países en el último trimestre del año pasado.

En lo que refiere a proyecciones – no estoy tomando en cuenta las más recientes anunciadas por el Fondo Monetario Internacional pero todavía no publicadas - llama la atención que el FMI anunció en noviembre 2008, un crecimiento de la economía mundial del 0,5%; en enero 2009, de un 0%, unos meses después, de un -5% y ahora ya se está llegando a pronosticar que puede ser de -1%. Esto en un contexto en donde tenemos cifras de -2.8% de crecimiento en Estados Unidos, -2.6% en Europa, casi -6% en Japón, 7% todavía en China y 0,3% en América latina, aunque el Director para América Latina del FMI anunciaba que América Latina iba a enfrentar una recesión durante el 2009 con tasas de crecimiento negativas.

Esto se refleja en un deterioro significativo de la confianza de los consumidores en todos los países, en Estados Unidos y en Europa. A esto se agrega un panorama de materias primas o de commodities, como se las llama, de caída de precios pero donde hay ciertos peligros, en particular lo referente al petróleo donde notamos un pequeño aumento reciente que pudiera estar reflejando que los recortes de la OPEP ya tienen algún impacto. Esto es también un reflejo del debilitamiento del dólar y además, ya en los mercados de futuro del petróleo, se observan precios mayores en particular. Entonces, estamos en peligro de una recesión, además con un riesgo de aumento del precio del petróleo.

En lo que se refiere a Centroamérica, ya se ven una serie de indicadores, como el de actividad económica de Guatemala y El Salvador, donde vemos la tendencia decreciente ya en el 2008 en El Salvador, acercándose a esto Guatemala. Existe una tendencia similar en Honduras. Nicaragua tiende a una tasa negativa. Lo mismo para Costa Rica también con tasa negativa. Es clarísimo que en toda Centroamérica existe una tendencia contundente de reducción de la actividad económica.

En lo que se refiere al Comercio Exterior y comparando las cifras de enero 2009 con las de enero 2008, Guatemala tiene un pequeño crecimiento de exportaciones, y es el único en Centroamérica. Tiene también una tremenda reducción de importaciones, incluyendo materias primas y productos intermedios. Aquí hay un efecto precio que modera un poco el impacto de eso, pero ya con una cifra de más de 20% de reducción. No puede negarse que esto refleja una actividad económica mucho menor. En El Salvador pasa algo parecido, también con se da una reducción de exportaciones totales, así como en Honduras, Nicaragua aunque con un aumento pequeño de importaciones, y Costa Rica con una reducción de exportaciones y de importaciones bastante significativas.

Este es un panorama clarísimo en términos de un deterioro económico contundente. Es cierto que actualmente se está hablando de la posibilidad de que haya llegado a un tope, tomando en cuenta lo que está pasando en los mercados financieros pero, mientras esto se refleje primero en los ámbitos propiamente reales, puede pasar algún tiempo. Además nadie puede asegurar que realmente esto terminó. Si algo hemos aprendido de todo esto es que la incertidumbre es parte del panorama y del medio en el que nos tenemos que mover.

Las consecuencias son obviamente una reducción del empleo y un aumento de la pobreza, suponiendo que no hacemos nada. Se dará la reversión de algunos logros, más pobreza extrema, con peligro de hambre y desnutrición. Todo esto, desde una perspectiva más amplia puede generar tensiones sociales y políticas, y un impacto en términos de la seguridad. Se daría retroalimentaría un círculo que podría ser vicioso.

Frente a eso se han dado algunas respuestas. Distintos países han intentado acuerdos nacionales. En Guatemala hemos lanzado un programa de emergencia y recuperación económica con un apoyo que va más allá del gobierno. En general, pareciera que esas respuestas deberían incluir una mayor protección social, en particular para proteger a los sectores

más vulnerables en el contexto actual. Las transferencias condicionadas son uno de los mecanismos más importantes para hacerlo.

La seguridad alimentaria debe tomar en cuenta la vulnerabilidad de niños y niñas, sobre todo de las familias más pobres. El empleo donde es fundamental. Mantener por lo menos el empleo que existe aunque sea temporal, es vital. Varias actividades son centrales, como lo son la pequeña y mediana empresa. Existe un peligro de que tengan dificultades de tener acceso al crédito lo que justifica el lograr que accedan a éste y el partir de que son generadores de empleo. El sector infraestructura y vivienda, al ser dos sectores que no dependen del comercio internacional, también pueden generar empleo.

Todo esto requiere recursos y especificación de la respuesta. Pero los recursos del Estado son escasos. En términos de las finanzas públicas, la recaudación aduanera, en particular, resultante de la disminución de las importaciones, está cayendo de una manera casi estrepitosa. En enero y febrero 2009, se redujo en un 25%. Esto ha conducido a un desplome también de la recaudación tributaria. La carga tributaria, se estima en 10.5%, en contraste con un 11,4-11.8 como originalmente se había previsto y con un déficit, que de no hacerse nada, podría llegar incluso hasta un 3.2%

Todo esto plantea, ¿qué se hace frente a ésta disminución de los ingresos tributarios cuando se necesitan recursos? La respuesta ortodoxa ha sido: reduciendo el gasto. Esto ocurre parcialmente de manera automática en el caso de ingresos cuando están amarrados a ciertos destinos. El gasto se va disminuyendo automáticamente en la medida en que los recursos ordinarios van disminuyendo. Estas reducciones del gasto requieren de una decisión política. Otra salida, por supuesto, es aumentar el déficit ya sea acudiendo a la caja, al saldo de caja, a una mayor deuda o a una mayor emisión monetaria. Cada una de estas acciones tiene implicaciones y tiene límites. También se podrían aumentar los ingresos aunque en un contexto de crisis eso es especialmente difícil. Por último, las donaciones podrían que algún efecto.

Frente a este panorama, ¿qué respuestas pueden darse y cuál es el papel de la integración y de la cooperación financiera? Primero hay que reconocer que los países centroamericanos realmente tienen poco espacio para una política fiscal anticíclica y pocas opciones para aumentar el déficit de manera significativa. No se puede acudir simplemente a la emisión monetaria. En el caso de Guatemala, a diferencia de El Salvador, eso es prohibido por la constitución pero, además sería irresponsable. También hay límites al endeudamiento de carácter cuantitativo. Es un peligro simplemente aumentar el déficit sin ver cómo se financiará. Podría generar una deuda flotante, más importaciones, una depreciación cambiaria e inflación.

Es fácil imaginar un escenario macroeconómico catastrófico. Tampoco quiero insinuar que por ahí va Centroamérica, pero que sí hay límites serios en términos de lo que se puede hacer en materia fiscal anticíclica. Quisiera llamar la atención sobre que en este contexto, los recursos externos son especialmente importantes y pueden aumentar el espacio para la política fiscal anticíclica.

En este sentido, la integración centroamericana en particular, puede tener algún impacto en la medida en que la gestión de la cooperación internacional pueda lograrse de manera conjunta, tomando en cuenta que para que la acción unificada tenga efectos importantes, debe haber un alto grado de interdependencia, de economías de escala, ventajas de su realización y una negociación vinculada. En el caso particular de la gestión de recursos hay un alto grado de interdependencia en Centroamérica y la negociación conjunta puede tener algún impacto importante.

Hay tres principios que el PNUD identificó hace poco como importantes en materia de cooperación internacional. Uno es que precisamente la cooperación internacional debería apoyar la política anticíclica de los países. Otro es que esto debería estar acompañado del aumento de la efectividad de la cooperación y, tercero, que resultaba fundamental renovar los organismos internacionales de financiamiento. En relación con el último, estamos viendo algunos esfuerzos de renovación. Esto se va a notar después de la reunión del G20.

Frente al vacío actual de la cooperación y la posibilidad de que algunos recursos puedan servir para apoyar la capacidad de tener una política fiscal anticíclica, existen varios principios que podrían ser la base de una gestión de Centroamérica en materia de cooperación internacional. El primero es que la cooperación financiera bilateral no debe ser procíclica. En algunos países, la cooperación está fijada a un porcentaje del PIB. En la medida en que éste baje, estará bajando la cooperación como ocurre con algunos países pequeños de Europa. También hay que tomar en cuenta las presiones políticas al interior de los países, porque obviamente existen presiones para que se atienda a sectores específicos y se deje de atender un sector más vulnerable, como es el de la cooperación internacional.

Un segundo principio, se refiere a que es fundamental aumentar la cooperación financiera multilateral. Se hace con el Banco Mundial, el BID, y se está comenzando a encontrar recursos limitados. El caso del BID solo llega hasta el 2009, en el caso del Banco Mundial incluye el 2010 y pareciera estar enfrentando un límite. Frente a este contexto, esta crisis tan difícil e impredecible, requiere aumentar esta cooperación multilateral con el enfoque anticíclico. En este contexto, fortalecer el Fondo Monetario es importante pero no es suficiente. Hay que recordar que el Fondo Monetario Internacional no apoya presupuestariamente a los gobiernos. Es un apoyo a la balanza de estados que sirve para enfrentar desequilibrios externos, no necesariamente desequilibrios fiscales.

En este contexto realmente se vuelve básico poder asignar apoyo presupuestario, tanto en el plano bilateral como multilateral. Es una prioridad centroamericana fortalecer el Banco Centroamericano de Integración Económica. Este sería un tercer principio. El Banco Centroamericano no apoya solamente a los gobiernos. Ofrece también un fuerte apoyo al sector privado porque es fuente de líneas de crédito para el mismo. En ese sentido tiene un efecto amplio, no sólo directo para el sector público, pero también indirecto por la vía del sector privado.

Todo esto no debe significar que se pierda el sentido estratégico de la integración. Tenemos una agenda mucho más amplia.

# La crisis y sus desafíos para el mundo y repercusiones para Centroamérica y para Guatemala

Fanny De Estrada

Hace un año nos habíamos trazado una meta de crecimiento económico del 18%. Íbamos a duplicar las exportaciones, sabíamos cómo lo haríamos, qué puertas teníamos que tocar y se desarrollaban muchos programas que con clientes, empresarios y colegas de Centroamérica.

Se presenta la crisis y se tienen que reajustar todas las proyecciones. Fue importante analizar cuáles eran los sectores más afectados. En el caso de Guatemala, el sector de vestuario y textiles pesa mucho. Es uno de los principales productos de exportación. Si se saca de las cifras, el panorama cambia radicalmente porque ha caído más del 30%. Esto significa un desplome impresionante para un sector de 130.000 empleos, 250 fábricas y más 250 de insumos. En el caso de Centroamérica, buscamos también el problema principal y encontramos fluctuaciones de un sector y de mercado a otro. El área de vegetales y frutas es importante para la región que las puede producir gracias al clima que caracteriza a la zona. Esta es una oportunidad frente a la crisis. El sector financiero y muchos sectores relacionados con las causas del conflicto están tratando de bajar sus costos al máximo y por más castigos que les quieran imponer, van a buscar servicios en la región. Con la infraestructura que hay en Centroamérica de las instalaciones de fibra óptica y de telecomunicaciones puede haber una explosión en la demanda de prestación de servicios que utilizan las telecomunicaciones. Sin embargo, una limitante es que está agotado el recurso humano propio de nuestros países. De ahí se derivan una serie de programas que ya se está implementando con el gobierno. Existen programas de becas para aprender inglés.

Hay otras oportunidades que se abren con la crisis y los altos costos de servicios médicos y seguros en los países desarrollados. Si se logra captarlos para la región, los empleos pueden sustituirse si se captan y ofrecen en el área de salud y similares.

La demanda de alimentos es creciente. Curiosamente, el problema que tenemos no es de compradores o de poder exportar. El inconveniente es que no tenemos suficiente producción para vender lo que la gente nos está pidiendo. Hemos preparado proyectos nuevos en el marco de un programa de emergencia que se piensa ahondar en Guatemala. Van enfocados directamente a impulsar el doble o triple de la oferta exportable de productos alimenticios. Para ello necesitamos construir 200 pozos de riego. Los productores en la misma área, con la misma gente, en la misma forma en que lo sabe hacer, sólo producen una cosecha al año. Pero si tienen riego, produce dos o tres cosechas anuales. Así, con la misma gente, podemos triplicar la oferta exportable muy rápidamente.

Otro programa novedoso se llama Centros de Acopio. Cualquier producto alimenticio requiere extrema inocuidad y sanidad. Estamos desarrollando 300 Centros de Acopio. Son tres casitas: en una se ponen los agroquímicos; en otra, totalmente separados, los productos porque no se pueden mezclar; y en una tercera, los servicios sanitarios porque tampoco se puede mezclar.

Los Encadenamientos Empresariales también han sido contemplados. Sirven para enlazar en una forma directa a los pequeños grupos de productores con los compradores. Existe un encadenamiento turístico con cinco aldeas en San Juan La Laguna, en el Lago de Atitlán. Ellos, enlazados con los operadores turísticos, han creado cinco circuitos turísticos y se han convertido en un modelo. También, vegetales y frutas que vienen del oriente del país, de una aldea que se llama Palo Amontonado, se deshidratan al sol con tecnología solar y se están exportando a Europa y a EE.UU. Cinco aldeas están produciendo piscinas de camarón, con asesoría de una empresa muy grande. Con encadenamientos, se trabajan 20.000 productores, porque ahí están las oportunidades en este momento. Se hacen eventos feriales conjuntos con compradores de agricultura y ropa.

Trabajamos conjuntamente una serie de temas paralelos para lograr mantener la competitividad. Si bien el tópico es Centroamérica, estamos bastante involucrados y a fondo en la negociación con Europa que ha empujado con mucha fuerza temas de la integración centroamericana. Hay diversidad de opiniones pero por lo menos en lo que al sector exportador compete, estamos en contacto con el mercado fuera de Guatemala. Coincidimos con la forma como Europa está pidiendo que avance la uniformación de las regulaciones sanitarias, de las normas técnicas y del arancel. Europa quiere ir más allá y nos ha oído decir muchas veces que lo vamos a hacer pero al final no lo hacemos. Algunos piensan que no tienen por qué obligarnos y algunos pensamos que si no nos obligan, no lo vamos a hacer. Pero de eso se trata la negociación. Se han hecho cosas absurdas como integrarse con Estados Unidos en un año. Nos vamos a integrar con Europa en año y medio. Han pasado muchos años y no terminamos de integrar a Centroamérica.



# La crisis y sus desafíos para el mundo y repercusiones para Centroamérica y para Guatemala

Fernando Carrera

En América tenemos algunas características estructurales que marcan el tipo de fiscalidad que tenemos. Lo primero es que somos una de las regiones que menos tributan en el mundo. Tenemos un porcentaje del PIB por debajo del promedio latinoamericano, por debajo del promedio de los países de ingresos medios y, en general hay consenso en los diferentes países de América Central sobre el tema de los niveles de tributación que tienden a crecer en el mediano y largo plazo.

Para varios países de Centroamérica, particularmente para los que denominamos el CA 4, el gasto social es bastante limitado. Costa Rica y Panamá salvan un poco el promedio regional en cuanto a inversión social. Pero esto, es un problema estructural que hay que resolver. Es particularmente notorio cuando tocan aspectos como seguridad social, donde las inversiones para países como Guatemala y El Salvador son ridículamente bajas. Obviamente en una coyuntura de crisis esto es un problema realmente importante.

Otro tema tiene que ver con las deficiencias en la transparencia de los presupuestos y el gasto público en general. La ONG llamada International Budget Project- Proyecto Internacional de Presupuesto señala que a excepción de Costa Rica y Guatemala, que tienen algunos indicadores más o menos positivos de transparencia en el manejo presupuestario, El Salvador ya refleja bastante deterioro, y Nicaragua y Honduras sin duda alguna dejan mucho que desear. Hasta la fecha, por ejemplo, el proyecto de presupuesto que presenta el Ejecutivo al Congreso en Honduras no se conoce públicamente hasta que ya esté aprobado por este último. Es decir, no es posible conocer públicamente el proyecto de ley de presupuesto en el caso de Honduras. Si se comienza a hacer investigación fiscal, el acceso a la información y la transparencia siempre son muy complicados.

Si tenemos una debilidad en la tributación no debe extrañar que hayamos acumulado déficits estructurales en varios países. En los últimos dos años, 2007-2008, con excepción de Costa Rica y Panamá, el ciclo positivo de crecimiento económico no fue aprovechado para generar superávit fiscal. Costa Rica generó un superávit fiscal modesto, pero importante para la coyuntura actual. Panamá un superávit fiscal muy grande que tiene que ver con la ampliación del canal y los requerimientos financieros que eso implicaba. Pero en el resto de América tenemos déficits estructurales y esto obviamente significa que tenemos problemas con el financiamiento y una enorme dependencia del externo para financiar nuestros presupuestos. Esto se refleja en diferentes proporciones, tal vez con la salvedad de Guatemala, que es el país que tiene un mayor margen en términos de financiamiento. Las tendencias de los últimos años tienden a ser más favorables. Hemos mejorado la recaudación tributaria, hemos ido mejorando poco a poco la transparencia, hemos ido reduciendo los volúmenes de deuda de la región. Las tendencias no han sido desfavorables pero los problemas estructurales están ahí, y las tendencias más favorables no pueden ocultar esos problemas estructurales.

Veamos más de cerca la crisis. Lo primero es que es una catástrofe de proporciones históricas. Desde el año 1959 hasta el 2008, se analiza la relación y la variación en la inversión fija y el consumo privado de los Estados Unidos. La serie de inversión fija, en varios momentos de la historia de Estados Unidos, ha caído negativamente. Igualmente en varios períodos de la historia económica de Estados Unidos, ha caído el consumo. Sólo hay cuatro momentos en que simultáneamente bajaron el consumo y la inversión. Este es el caso de esta crisis que estamos viviendo y de alguna manera, refleja una gravedad mayor porque concentra círculos perversos en cuanto a profundizar el conflicto.

Esta es una crisis financiera que afecta el consumo y la inversión. Analizando indicadores más globales, se aprecian los precios de las acciones en el G7 y cómo fueron cayendo de manera dramática desde mitad y finales del año 2008. Continúan siendo bastante bajos, a unos niveles que no se comparan con los anteriores. Esto significa que los valores de las compañías, en libros, se han reducido sustancialmente. En el sector financiero sencillamente desaparecen las compañías financieras. Todos los viernes la agencia federal de Estados Unidos que mira y supervisa el sistema bancario, acude a cuatro o cinco bancos para cerrarlos y no abrirlos más. Han caído 195 bancos en Estados Unidos hasta la fecha. La confianza del consumidor que empezó ya a deteriorarse desde mediados y finales del 2007 ha continuado teniendo esta tendencia.

Normalmente esto se refleja en el crédito. A partir de finales del 2007 e inicios del 2008, el crédito al sector privado en EEUU, prácticamente desaparece del todo. En la zona euro se reduce a un 35% de lo que era en el 2007. Al mismo tiempo, el crédito al sector público en el caso de EEUU, ha tendido a crecer y esto es parte de la visión que ha estado detrás de la política contracíclica norteamericana de compensar las caídas de la inversión privada con

inversión pública. En el caso de la zona euro, el comportamiento es mucho más modesto y esto refleja, de alguna manera, la posición más conservadora que ha tenido Europa en este sentido.

Es una crisis que abarca todas las economías del mundo. Quiere decir que no hubo desacoplamiento. El crecimiento mundial, aún en los años de mucha crisis en los EEUU, no fue negativo. Esta es la primera vez, desde prácticamente 1950, que estamos experimentando un crecimiento negativo en el plano global. No solamente en unas economías, sino en todas las economías del mundo y esto, sólo para dar un indicador, se refleja en un elemento muy importante que ha sido la caída en el crédito para las economías emergentes, que era un indicador que se mantenía bastante positivo hasta el tercer trimestre del 2008 y cae de manera dramática en el último trimestre del 2008. Durante el 2009, estamos en la misma situación, con un crédito cayendo hacia las economías emergentes.

No está claro cuándo terminará la recesión de EEUU ni estamos esperando que desaparezcan las variaciones negativas a nivel mensual en el producto. Quizá solo a partir de la mitad del año 2010, podríamos esperar que se comiencen a recuperar, a dar signos positivos de crecimiento productivo. Si estamos pensando que la economía global y de EEUU vaya a tener pleno empleo nuevamente, no tenemos respuesta. En un ciclo largo podemos esperar catorce años, en un ciclo corto, de siete años.

Tenemos, con respecto a EEUU, más o menos un retraso de seis a meses con respecto al comportamiento económico. Los elementos positivos que vimos recientemente en los mercados financieros, tienen que ser tomados como un elemento positivo, obviamente, pero recuerden que hay un retraso en la economía real con respecto a la economía financiera. La caída de la burbuja, por ejemplo de bienes raíces, precedió la caída en conjunto de la economía real en casi un año. Así que recuperaciones, por ejemplo del mercado de bienes raíces, no necesariamente significan recuperaciones en el nivel de la economía real. El desempleo particularmente, que tiene aún más retraso con respecto al comportamiento del mercado financiero, probablemente continúe creciendo hasta finales de este año en Estados Unidos, en un escenario ligeramente optimista.

Veamos rápidamente Centroamérica. Hay canales de transmisión de la crisis muy claros, que son la manera en que nos vinculamos con la economía global. Tenemos cinco grandes canales de vinculación: el comercio externo, las importaciones y las exportaciones, el crédito internacional, las remesas, el turismo y la inversión extranjera directa. Estos cinco aspectos nos conectan, son como vasos comunicantes. En Centro América son la sangre que nos viene de la economía global. En este momento, sin duda tanto el comercio como el crédito y las remesas tienden a caer. Hay un comportamiento de la economía global recesivo, los canales de transmisión se comportan recesivamente. Esto es un sentido macro. No niega las oportunidades micro que pueden estarse dando en términos de exportaciones.

En el sentido macro cae el comercio, caen las remesas, cae el crédito y esto indiscutiblemente genera problemas a todas las economías.

Veamos el impacto fiscal de la crisis. Hay tres aspectos que están clarísimos hoy y que se reflejaban en los números presentados por el Ministro de Finanzas. Una es que estamos viendo una caída significativa en la reducción de los ingresos tributarios para todos los países centroamericanos, sin excepción. Lo segundo es que hay una presión en casi todos los países para que se genere un gasto público contracíclico pero los márgenes de libertad para dar esa respuesta contracíclica, son bastante limitados para la mayor parte de los gobiernos centroamericanos. Esto tal vez con la salvedad, en este momento, de Costa Rica y Panamá que tienen un espacio fiscal un poquito mayor del que tienen las economías del CA4. Pero hay países, como Nicaragua, que prácticamente no tienen ningún espacio fiscal. Hay países, como Guatemala, donde empezamos más optimistas el año pasado pero ahora estamos más pesimistas sobre qué se puede hacer en términos de gasto público contracíclico.

Si se reducen los ingresos y los gastos tienen cierta inflexibilidad, se estarán incrementando los déficits para todos los países. Esto presiona la necesidad de mayor endeudamiento público aún en un marco de recesión de gasto en la mayor parte de las economías y el país no está pensando en endeudarse más debido a la caída en los ingresos tributarios por encima de lo esperado.

Analizando números de los presupuestos del 2009, para que se comprenda el optimismo que teníamos cuando elaboramos la mayor parte de proyectos de presupuesto de América Central entre junio y septiembre del año 2008, por ejemplo, Costa Rica esperaba crecer 4%. El día de ayer el Consejo de Gobierno conoció en Costa Rica las metas del crecimiento económico. Dijeron que sería del 0% y el Ministro de la Presidencia, Rodrigo Arias, dijo que dichosamente era 0%, porque podría ser mucho peor. 4% era lo esperado en el proyecto de presupuesto.

En el caso de Guatemala era de 4.6%. Sabemos que se está revisando hacia la baja y de acuerdo con el FMI, estamos hablando de una meta esperada de 1%. En el caso de Panamá, una economía muy exitosa en América Central, un crecimiento estimado de 8% en el presupuesto para el 2009 y ya hoy estamos pensando que le va a ir muy bien a Panamá porque va a crecer 3%. Sin duda, si los precios caen, lo mismo ocurre con los ingresos, se desploma el crecimiento, los ingresos se derrumban.

Economías como la de Costa Rica que esperaba recoger 16 puntos del PIB en ingresos fiscales totales, está pensando en recoger no más de 13 o 14 puntos del PIB este año. Economías como la guatemalteca que esperaba recoger cerca de 13 puntos del PIB, está esperando recoger entre 10 y 10.5. Obviamente hay una flexibilidad muy alta de los ingresos, una elasticidad elevada de los ingresos fiscales frente al producto y a la calidad del producto, y esto nos está afectando significativamente.

Las estimaciones de déficit fiscal que teníamos en los presupuestos del 2009 no se van a cumplir en ningún sentido. Todos los países están regresando a la mesa para revisar el presupuesto 2009 y volver a elaborarlo en la práctica porque no se estiman los ingresos ni los gastos.

En cuanto a respuestas, como planes anticrisis, son cuatro los países en Centroamérica que han enunciado algún tipo de respuesta. Eso incluye el *stand by agreement* que tiene El Salvador con el Fondo Monetario Internacional, que aunque no es exactamente un plan anticrisis, es un cierto blindaje para evitar riesgos. Si se revisan los supuestos macroeconómicos detrás del acuerdo del FMLN en El Salvador, ninguno se cumple en este momento. Así que cualquier referencia en ese sentido es absolutamente fantasía. Pero igual pasa con Costa Rica, con Guatemala y con Nicaragua, que anunciaron planes de recuperación o de respuesta a la crisis en el mes de enero 2009 con supuestos que ahora no se cumplen.

Hay cinco pilares que habría que considerar para enfrentar los problemas fiscales. Lo primero es que es muy importante recordar la equidad horizontal en tiempos de crisis. Es un problema la elusión y la evasión fiscal en Centroamérica, pero en tiempos de crisis, es particularmente un tema. Todos nos debemos estar sacrificando, todos debemos estar contribuyendo y no vale que a través de elusión y evasión, algunos terminen pagando menos tributación que otros, construyendo subterfugios en lo fiscal. Todos los países están hablando de este tema como un algo importante en Centroamérica.

La otra es racionalizar los incentivos fiscales. Somos una región que ha trabajado con los incentivos fiscales para estimular la inversión extranjera directa y promover también actividad económica. Pero hay que revisar también los criterios. Esto no va a generar ingresos inmediatos pero sí reglas más claras a mediano plazo sobre cómo utilizamos los incentivos fiscales y cómo controlamos el gasto tributario que los incentivos fiscales están generando. Es muy importante combatir los crímenes contra el erario público, la corrupción y los crímenes que hacen que se pierdan recursos por fraude y otro tipo de actividades ilegales.

Los presupuestos y la rendición de cuentas ha sido un tema de los últimos años. En tiempos de crisis se vuelven críticos porque tenemos que rendir cuentas por cada centavo de ese dinero escaso que estamos recogiendo de la economía. Tenemos que hacer que ese presupuesto se convierta más bien en un bastión de defensa de la inversión pública. Si no hay una rendición de cuentas adecuada y si no hay resultados transparentes para la población, va a haber muy poco apoyo para una expansión fiscal en Centroamérica.

Por último, debemos revisar las bases de la tributación. Tenemos una estructura de tributación altamente procíclica por estar dependiendo mucho de los impuestos indirectos. Si tuviéramos una estructura más balanceada entre impuestos indirectos y directos, probablemente no estaría cayendo tanto la recaudación tributaria.



# La crisis y sus desafíos para el mundo y repercusiones para Centroamérica y para Guatemala

Victoria Meza

Guatemala es el pionero en la integración, cree en ella y la considera como un proceso. Se han logrado avances importantes en temas como la modernización arancelaria y la unión aduanera que permitirán, por sí solos, la facilitación y el incremento del comercio intra-regional.

Podemos afirmar que la consolidación del proceso de unión aduanera entre los países de Centroamérica contribuirá significativamente a paliar la crisis internacional en que nos encontramos inmersos. Centroamérica es el segundo socio comercial de Guatemala. El tener un mercado de más de 30 millones de personas, obligará a las empresas a mejorar instalaciones, a ampliarse y ser más eficientes, generando de esta manera más empleo e inversión en el área, lo que definitivamente moverá la economía hacia una repercusión y que, colateralmente, seremos una región mucho más eficiente en las negociaciones comerciales con terceros países, colocándose a la vanguardia de la economía mundial.

## INTERVENCIONES DE PARTICIPANTES

- Es importante el debate sobre la vinculación de Centroamérica con los otros grandes bloques, más allá de EEUU y Europa. ¿Qué está pasando con los movimientos de integración de Suramérica? ¿Qué pasa con el bloque asiático? ¿Qué pasa no sólo con EEUU, sino con la integración entre Canadá, Estados Unidos y México?
- Se quebró el sistema bancario mundial. Hay un grupo importante de economistas que dicen que la única salida es la nacionalización de la banca. De hecho pareciera que el paquete de medidas anticrisis es un preámbulo para entrar en este proceso. Si se da este proceso de nacionalización de forma rápida, llevaría más o menos cinco años restituir o reprivatizar el sistema bancario mundial, y por supuesto que no sería en los mismos términos actuales. Pasamos una fase de globalización muy bondadosa en términos crediticios. Países que hacían cosas mal o regular, igual obtenían crédito. Parece que la reconfiguración actual no va a permitir que se financie a los países que no están haciendo las cosas bien. La situación hoy en día está tan crítica que Inglaterra, por primera vez en la historia, no pudo colocar su deuda soberana y en enero Alemania tampoco. Estamos con un capitalismo que está navegando sin sistema bancario y que necesariamente va a tener que incurrir en la propia nacionalización.
- Esta crisis está poniendo a prueba la flexibilidad de los países, de los sectores y de las propias personas y estamos claros que el país más flexible del mundo es EEUU y que va a ser el primero en salir de esta recesión y mucho más fortalecido, sacándole mucha ventaja al resto de países. Pero ahora estamos viendo que algunas inflexibilidades de Europa están causando problemas sociales e incluso algunos analistas ven un alto riesgo de que haya países que salgan de la zona del euro. Sabemos que es una crisis que no va a durar para siempre y que las reformas que está haciendo Estados Unidos son heroicas y Europa está haciendo lo propio. Los analistas optimistas hablan de una salida en el 2010, si se nacionaliza la banca en el primer semestre, y Europa probablemente en el 2011.
- ¿Cuáles son los cambios estructurales que pueden permitir que Centroamérica se pueda asir a los países y a los sectores ganadores en esta crisis y que se van a levantar de una forma extraordinariamente fuerte? Una élite intelectual como la representada en el Círculo de Copán, ¿puede identificar cuáles son los actores que van a delinear este nuevo resurgimiento de la economía? ¿Puede permear a la élite económica y política para que no nos quedemos varados?
- Es baja inversión social en CA 4 pero se deben desarrollar regionalmente programas para aumentar esta inversión. Vamos a subir nuestro Producto Interno Bruto y vamos a tener de esa forma recursos que vengan a lograr un progreso en nuestra economía. Pero si el endeudamiento externo es para cubrir un déficit fiscal, realmente nos estamos empobreciendo más. Este es uno de los problemas que tenemos principalmente en Guatemala pero también en el ámbito centroamericano. Ese endeudamiento externo para cubrir un déficit. Si pensamos en donaciones debemos tener una normativa porque por



la permeabilidad de algunas autoridades en nuestros países, resulta que las donaciones vienen, se monetizan y no logran su objetivo. A la vez, tienden a restar competitividad a la industria nacional. Es el mismo caso de los ingresos tributarios a la baja. Existen, pero no se aplican medidas que sean eficientes para contrarrestar el contrabando con procedencia de México que no sólo afecta a Guatemala sino que está afectando a otros países centroamericanos. Tenemos una competitividad afectada porque muchos productos, principalmente los alimentarios y medicinales, en México están exentos de IVA y entran a nuestros países con un 12% para el caso de Guatemala y El Salvador.

- ¿Cómo hacemos para que la integración también nos sirva a todos para poder resolver situaciones críticas a nivel nacional?

## ALGUNOS COMENTARIOS

### FERNANDO CARRERAS

¿De dónde vienen las oportunidades y cuáles pueden responder a la crisis? Es una ventaja ser pequeño, el tamaño es una primacía en esta crisis. ¿Esto qué quiere decir? Significa que por ser pequeños, nuestras demandas de financiamiento son proporcionalmente muchísimo menores a lo que son las demandas de otros países que están en dificultades. Esto permite que seamos bastante factibles en el acceso al crédito internacional. Nuestras demandas de inversión extranjera son relativamente pequeñas en relación con otras regiones. Por ejemplo, la ampliación del canal de Panamá, que desde lejos es el proyecto de reestructura más ambicioso que ha hecho Centro América en muchos años, es un proyecto de \$7 mil millones que para Wall Street es pequeño, incluso en las condiciones de crisis. Igual sucede con la producción y los nichos de mercados.

Cuando el mundo pide hortalizas, vegetales frescos y ofrecemos nuestra producción, resulta que tenemos déficit para enfrentar la demanda. Hay que aprovechar muy bien esos nichos que vienen del tamaño y de la capacidad de poder adquirir, por ejemplo, capital, inversión, crédito y tecnología. Incluso un mercado mundial en crisis tiene volúmenes de flujo de inversión, de tecnología, espacios de mercado y de demanda de productos para economías tan pequeñas como las nuestras. Entonces, identificar oportunidades es parte de las respuestas.

Si nos endeudamos, ¿nos vamos a empobrecer por estar financiando déficits? Tenemos que saber muy bien para qué endeudarnos. Efectivamente, una deuda no es una solución en sí misma, es un financiamiento nada más. Si los déficits van a venir a financiar gasto o niveles de corrupción crecientes en la economía, estamos financiando lo que nos va a hacer más pobres. Pero si logramos que esos presupuestos sean más efectivos, más eficientes, más transparentes y aprovechamos los recursos, por ejemplo para ampliar nuestra inversión social tan baja, esto es una inversión estratégica. Para algunas obras de infraestructura importantes, la deuda no es una solución en sí pero puede crear bases para el futuro. Hay que ver realmente cuáles son las prioridades. Para Guatemala, el debate básico del presupuesto es, ¿cuáles son las prioridades? Si nosotros logramos financiar prioridades que necesitamos es un muy buen presupuesto, no importa lo limitado que sea en términos de recursos. Pero si no logramos identificar prioridades y colocamos el dinero en cualquier cosa, va a ser nefasto.

### DORIS OSTERLOFF

Como región, hemos estado en un proceso continuo de integración comercial desde los 90. Con EEUU sentamos una agenda de carácter comercial y estamos cumpliéndola aun-

que algunos temas ameritan análisis como el manejo de políticas internas y la propiedad intelectual. Cuando pensamos en la alianza con Europa, esperamos que sea algo más allá de integración comercial. Se habla de un pilar comercial, un pilar de cooperación y un pilar político. Esto amplía la visión. Entre los países de la región es importante definir qué tipo de agenda y de alianzas estratégicas estaríamos pensando hacia lo interno, y también por qué aliarnos con otros grandes bloques. Por ejemplo, si miramos hacia el sur, ¿estamos pensando en una alianza Centroamérica-Brasil o estamos pensando en esa alianza con Brasil más allá de pensar en un Tratado de Libre Comercio.

Costa Rica está en una ronda de negociaciones con China y con Singapur. La primera pregunta que nos hemos hecho, ¿a nivel de texto qué tiene que ver con el tema estrictamente de carácter comercial? Hay una agenda de mucho mayor peso detrás de ese discutir y del sentarse en una mesa de negociación, mientras se desarrolla una agenda de cooperación para grandes proyectos.



Juan Daniel Alemán

“Hacia una agenda regional  
desde la visión nacional”



## “Hacia una agenda regional desde la visión nacional”

Juan Daniel Alemán

El derecho de integración, su naturaleza jurídica e institucional, tiene por característica la de coordinar los intereses nacionales. La integración es un menudo esfuerzo, con procesos de pensamiento de lógica serena y constructiva, sin intrincamientos de intereses. Es dable, perfectamente posible y por lo tanto el derecho internacional da la capacidad, proporciona principios, normas e instituciones que pueden ordenar ese esfuerzo de integración de un modo coherente, a través de una institucionalidad que le van dando la forma y robusteciendo este esfuerzo.

La unificación ha sido un proceso que data fundamentalmente de la década del 50, no sin antes haber tenido más de 20 intentos en el andar democrático desde 1821 y con ensayos de federación y confederación, dietas, los pactos de Washington, etc. Tuvo hitos importantes dentro del esquema centroamericano con una corte de justicia en Cartago, dentro de los pactos de Washington de 1907. Contó con una unidad monetaria a través de la concepción de un peso centroamericano, todos desarrollos importantes y ejemplos para otros esquemas.

La Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, luego del esfuerzo, de las luces y las sombras del tratado de Managua del 13 diciembre de 1970, en el año 92, se empieza a gestionar y vislumbrar. Tengo personalmente una participación activa en ayudar a darle coherencia a la cantidad de agencias y de instituciones que pululan en torno al sistema de integración. En el 93, se piensa muy en serio y se decanta la idea del Sistema de Integración Centroamericana, SICA. Dentro de esta institucionalidad está la Secretaría General, como coordinadora en primer lugar de la reunión de presidentes, de los conse-

jos de ministros, su Consejo Ejecutivo y la Secretaría General con todo el subsistema que ha crecido no desproporcionadamente pero sí probablemente con dosis muy altas de no coordinación.

La secretaría del sistema de integración, es en general muy a la usanza de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Tiene una visión más orientada hacia procesos coadyuvantes con sucedáneos que se generan en las diferentes cancillerías. No es una preponderancia de la forma sobre la sustancia pero la Secretaría General debía de ser más una secretaría de integración y menos secretaría de Relaciones Exteriores.

En segundo lugar, la secretaría tenía falta de mística centroamericana, con una ausencia de procesos, de un plan estratégico y una visión estratégica que pudiese enrumbar el proceso y el esfuerzo integracionista. Estaba bastante desfinanciada. Esto, ante la imposibilidad o ante la no consecución o concreción de un financiamiento automático.

La Corte Centroamericana de Justicia tiene luces y sombras pero es una realidad. Guatemala, que ya debió haber acreditado a sus magistrados, se encuentra empantanado institucionalmente en el nombramiento ante esta Corte.

El PARLACEN también con sus luces y sus sombras, lucha cada día por una identidad mayor. Se debe apoyar el liderazgo para conectar, para verdaderamente llegar al ciudadano de a pie. Esto falta, es un tema muy importante.

La aplicación de las normas comunitarias es uno de los grandes temas que estamos con una imperiosa necesidad de hacerlas valer. La observancia de los principios y de las conductas en los Estados nacionales y los procesos muy alambicados para la adopción de las normas comunitarias o las normas de integración, se hacen muy cuesta arriba. Por ende, da la impresión de que estamos en una situación de leyes, reglamentos o más bien tratados y reglamentos vigentes pero no positivos. Este es un tema toral para la observancia y, vale decirlo, para tomar en serio verdaderamente el proceso de integración.

La gran pregunta es, ¿qué tipo de vinculación queremos? Porque hay que partir de esta base. Insisto, subrayo y aclaro, que para efectos nada más explicativos, he planteado tres escalas o tres tipos de integración: una integración *premium* a la usanza europea, con una supranacionalidad clara en donde verdaderamente se delegan competencias a los órganos de integración. Una integración tipo estándar, en donde seguimos con un proceso intergubernamental, aprovechando algo el ambiente y lo que denomino un tercer nivel, que es la fase de la integración tipo *commodity*. ¿A qué me estoy refiriendo? En tanto haya cooperación internacional, habrá integración. Es importante compartir sombras pero también ilusiones sobre cómo conectar con el ciudadano centroamericano. Huelga decir que, en mi



calidad de Secretario General, tengo harta obligación de conectar con ciudadanos de ocho países, cinco Centroamérica más Belice, Panamá y República Dominicana en su carácter de asociada<sup>1</sup>. Éstos tienen todo el deseo de colaborar y de hecho están ayudando activamente con el proceso de integración. Conectar no solamente se refiere a la conciencia ciudadana sino que también al cómo el sistema y al cómo la integración favorece a los países y es más atingente al tema social, económico, político, medio ambiental y un largo etcétera. En esta línea de pensamiento, se hace necesario crear cajas de resonancia, pero fundamentalmente algo más metodológico, más normativo y más didáctico. En esto la Unión Europea tiene muchísimos recursos y ejemplos de éxito para poder, de alguna forma, no calcarlos, pero sí por lo menos emular sus conceptos y sus contenidos programáticos.

Existen diferentes temas o ejes fundamentales que son torales para impulsar, relanzar o re-enrumbar el proceso de integración. En primer lugar, tratemos el tema de la seguridad democrática. Tenemos un tratado, quizás no el más actualizado pero con bases muy claras y líneas maestras para poder bregar en la coordinación de esfuerzos en el tema de la seguridad democrática. Tenemos ya un esfuerzo bien adelantado que gira en torno a una estrategia de seguridad democrática. Esto es bien importante y no se ha hecho público pero lo anuncio con toda vehemencia. Asimismo, hay cursos de acción que ya están bien definidos; es más, con un presupuesto.

El tema de cohesión social es un tema que la misma crisis económica financiera internacional pega. Nos está pegando por todo lo que implica el tema de empleo y el de seguridad alimentaria. Aquí se deben redireccionar los esfuerzos, la asignación de recursos y la cooperación internacional.

En cuanto a sinergias del tema de seguridad alimentaria, hay nichos de oportunidades y hay que desempolvar proyectos tales como la utilización de tierras ociosas en los diferentes países del área. En esto podríamos hacer lo que se denomina en el argot internacional, mini-proyectos trascendentes en materia de seguridad alimentaria y fundamentalmente para la renovación de cultivos y de atención a las capas más necesitadas y más golpeadas por este proceso de recesión y de sequía financiera.

Tenemos otro nicho de oportunidad interesantísimo que son los municipios fronterizos. Aquí hay cualquier tipo de sinergias que se pueden desarrollar y ameritan una atención rápida para impulsarlos de un modo coherente. En esto tenemos un ejemplo de gran importancia, como fue el de Trifinio. Pero tenemos otros nichos, otras oportunidades como la del Golfo de Fonseca, incluso la zona del Río San Juan que debería ser una región de paz, de democracia y de bienestar a nivel centroamericano.

---

1 La República Dominicana no es miembro de pleno, miembro que pudo haberse adherido al sistema, porque no se podía ya que el tratado, el protocolo de Tegucigalpa, estaba hecho nada más para los países ístmicos.

El tema de la cooperación internacional tiene dos grandes características. Primero, nos llega a golpear la puerta para decirnos que nos quieren ayudar. Eso es loable, es noble, es muy bueno pero qué tal si hacemos nuestros portafolios de proyectos y salimos a vender nuestros proyectos para buscar la oxigenación y el financiamiento. Aquí tenemos que ver este tipo de relación que los juristas comprenden lo que es el término sinalagmático. No se trata solo de que la cooperación llegue y digan que quieren humectar las posibilidades para determinados proyectos. Eso está bien pero aparte también hagamos proyectos para poder presentar y poder aprovechar la disposición de esos gobiernos y de estas entidades que generosamente ofrecen. Sin embargo, se da algo particular. La cooperación internacional está teniendo un tenue pero consistente movimiento o migración desde lo bilateral hacia lo regional. Esto es un tema al que hay que ponerle muchísima atención y, por lo tanto, tener la capacidad de hacer una lectura correcta y ver cómo podemos engarzar y encajar nuestro interés a nivel regional.

Asimismo, se debe hacer referencia al tema migratorio en sus dos grandes vertientes. La primera, fuera del área y de la región, en donde los países miembros del sistema podrían presentar una opción o una sugerencia o una solicitud como región para resolver el problema migratorio de nuestros hermanos en países como los EEUU. Segundo, el tema migratorio intrazonal. Sólo en El Salvador hoy hay aproximadamente 150.000 nicaragüenses y otros 70.000 hondureños en la cosecha de café y en la zafra. En Belice me he dado cuenta que hay otra buena cantidad de guatemaltecos, se habla hasta de un 25%-30% de salvadoreños. En Panamá existe un buen contingente familiar de toda el área. Esta gente que está en forma ilegal en el istmo, requieren de un status de trabajador. Este es un buen nicho para trabajar de una forma tesonera y de una forma inteligente.

Esto no es una valoración del rendimiento pero sí se trata de impulsar una cultura que esté orientada con dos conceptos para hacer funcionar mejor los órganos de integración: la eficiencia, que es la sistematización, la adopción de procesos hacia adentro y por lo tanto, un trabajo, un empeño y desempeño orientado a resultados hacia adentro de la institucionalidad. Un segundo concepto que es la eficacia, que simple y llanamente es la forma en que el ciudadano centroamericano, una vez enterándose y convenciéndose de que este proceso vale la pena, se apropie del proceso de integración centroamericana.

## DEBATE ENTRE PARTICIPANTES Y ALGUNOS COMENTARIOS

¿Están funcionando los subsistemas político, social, económico y ambiental? ¿Tiene el SICA una dirección o una secretaría centralizada para cada uno de los subsistemas? No, es más, el 15 de enero 2009, los Presidentes solicitaron acciones y reformas al Protocolo de Tegucigalpa para enfatizar en el tema de la proporcionalidad de funcionarios dentro del sistema. Instaron a que se reconsidere una reforma estructural del Protocolo. La estrategia tiene que estar liderando a la estructura, porque de lo contrario, si la estructura lidera a la estrategia, no es dable ni correcto. La segunda urgencia es un proceso de consulta, con todos los sectores de lo social a fin de poder entender cuál es el tipo de integración que queremos. Esto está en marcha y vamos a ser muy tesoneros y muy azarosos en nuestro esfuerzo en los próximos días para generar y provocar consultas para auscultar el sentir, el pensar y la capacidad de anticuerpos que tiene la integración, y evaluarlos en una justa dimensión.

El Secretario General del sistema de integración tiene la coordinación de todas las secretarías. No ha habido un proceso de coordinación. Más bien ha habido ausencia de un plan plurianual o del plan estratégico que hasta hace poco se presentó y se concretó, lo cual es una buena noticia. Es un *mutatis mutandi* y en ese sentido no está entrampado el proceso, el proceso está activo. Esto tiene una robustez y el sistema está vivo y coleando.

### EDUARDO STEIN

Primaba en los Presidentes en aquel momento de la reunión de Panamá la tesis exactamente opuesta a la que acaba de exponerse. Reformemos las instituciones, dijo el Presidente de El Salvador en aquel momento, y ellas nos van a decir mejor qué es lo que hay que hacer. Esto contradecía meses de trabajo que se habían logrado conjuntar a lo largo de toda la ruta desde Esquipulas hasta ese momento, para lograr la aprobación de una reforma institucional más aterrizada que privilegiaba.

Un segundo problema que venimos arrastrando desde los años sesenta es que cada nueva reforma es una adición a lo existente y no descarta nada anterior. Cada nuevo tratado ha construido capas sobrepuestas sobre cosas preliminares. Nos hemos ido dotando en Centroamérica de más o menos cuarenta instancias regionales diferentes: comisiones, secretarías, consejos... lo cual es verdaderamente caótico y amerita una reforma de fondo.

Sobre el tenue movimiento de la cooperación internacional de lo bilateral hacia lo multilateral o regional, pareciera que habría apertura en la propia Unión Europea para revisar su propio programa de cooperación con Centroamérica, cuya formulación de hace algunos años, era la suma de entendimientos nacionales pero no tenía componentes estratégicos desde lo regional tan importantes como la cantidad de atenciones nacionales que produjeron.

Sobre la cuestión de seguridad alimentaria, la seguridad democrática, y otros similares, pareciera que en cada uno de estos ámbitos, la vocación y el potencial es innegable pero cuánto pesan todavía no sólo las fuerzas nacionales que no quieren que esto suceda en cada uno de los países sino también los criterios internacionales que están queriendo forzar estos temas estratégicos en una determinada dirección. Un plan de seguridad democrática para Centroamérica, pareciera no estar tan en sintonía con la agenda bitemática norteamericana de terrorismo y narcotráfico que ha superpuesto agendas de seguridad pública con agendas militares, distorsionando incluso hasta los recursos internos de la región.

## JUAN DANIEL ALEMÁN

La cooperación internacional de viva voz, no sólo los europeos sino también coreanos, japoneses, suramericanos, incluso rusos, para citar ejemplos, han dicho de viva voz que preferirían financiar proyectos que sean de impacto regional. Les atraen enormemente temas como prevenciones, sobre todo, que incidan directamente con salud, con educación, con asuntos sociales. Nuestros ocho países son golpeados por huracanes, por terremotos y somos verdaderamente una región con alto riesgo. Se empieza a ver un poco de apatía de la cooperación bilateral porque estamos recalcando, diciendo, sustentando, regocijándonos, complaciéndonos, de nuestro proceso de integración y alienta a dar ayuda para dar pasos más robustos.

Como ciudadanos libres tenemos todo el derecho de expresar opiniones y es el sistema de privilegios el que pone más trabas y más pesos para que la concreción centroamericanista pueda ir más veloz. Nuestro arancel externo común hoy está en un 99% compactado pero hacen falta 2 o 3 rubros, entre ellos el café y el azúcar, que no hay modo de que podamos superar. Aquí hay una realidad que es necesario identificar y podemos hacer programas creativos e inteligentes para superar ese obstáculo.

## PARTICIPANTES

- Sobre el tema de las consultas en el SICA, muchas instancias piensan que la función de consulta es cogobernante pero aún así hay mecanismos planeados de renovación de esas instancias. Es difícil lograrlo pero está en camino.
- En relación con los cambios en la cooperación internacional, ¿cómo se le puede ir dando forma a este tema en instancias como el CC-SICA?

## JUAN DANIEL ALEMÁN

La integración es un proceso. No es un asunto acabado, es un proceso que está en marcha. Entonces es fundamental que los órganos de integración tengan la delicadeza, el rigor y

la certeza de ir apuntalando la instancia del diálogo, de concertación, de negociación y de aproximación de posiciones, para poder ir percibiendo qué es lo que desea y qué es lo que piensa el ciudadano. En eso, precisamente, está el ejercicio más democrático que podemos hacer para que nuestras instituciones y que el sistema funcionen.

Adicionalmente a eso, creo que se nutrirían las instituciones con un proceso de consulta más sistemático, con un proceso de consulta más ordenado. Empecemos con instituciones, con organizaciones, con asociaciones y con grupos de pensamiento como el Círculo de Copán que puedan servir no sólo de caja de resonancia sino como formulador de propuestas constructivas. Tenemos que lograr una sociedad centroamericana más inclusiva. Este es un tema clave aunque desafortunadamente, esté muy desprestigiado porque tanto se ha ofrecido y poco se ha cumplido.

## **ROLANDO CASTILLO**

Se ha dado un aporte a los aires de renovación y de cambio en la integración. En relación a la legitimidad, por primera vez un Secretario General habla de la legitimidad del proceso, expresado en dos niveles: en la eficiencia de las instituciones y en la eficacia de las relaciones con los ciudadanos. Hace falta, como producto, la eficacia para resolver los problemas de los ciudadanos. Los problemas reales de los ciudadanos, los cotidianos de los ciudadanos: los alimentos, lo climático, lo diario. Cuando esto suceda, la legitimidad funcionará y por lo menos, el PARLACEN será representativo y legítimo. No se puede construir de arriba hacia abajo; se debe reconstruir de abajo hacia arriba. Entonces, la falta de una cartera de proyectos centroamericanos que vayan encaminados hacia esto se vuelve fundamental. Es verdad que la cooperación internacional se está moviendo hacia lo regional en un período fundamental de crisis.

Ha existido un proceso de globalización muy amplio, muy claro, muy definido, que ha trastocado el espacio y el tiempo. El espacio, en el sentido de regiones ganadoras, regiones perdedoras, tanto entre los países como entre los países. Segundo, los tiempos cada vez más cortos desarrollados por la informática, la robótica, el transporte, etc. En esta situación se produce una crisis general del capitalismo, una catástrofe general del sistema que trastoca por lo menos dos importantísimas relaciones fundamentales. La relación entre el mercado y el Estado, y la relación entre lo nacional y lo global. ¿Qué quiere decir? En la relación entre el mercado y el Estado, lo más importante antes era el mercado y al parecer ahora el péndulo ha cambiado un poco la relación entre el Estado y el mercado. Encontrar un equilibrio y una sincronización entre los dos, va a ser la tarea de los próximos años. Segundo, la relación entre lo nacional y lo global, ha dado demasiado énfasis a lo global y muy poco a lo nacional. En este asunto cabe perfectamente lo regional, como desarrollo propio de los espacios en un concepto de crisis para resolver problemas.

La última gran dimensión de la crisis es la relación entre Estados Unidos e Inglaterra, proveniente de la Segunda Guerra Mundial. Esto ha cambiado y ha virado hacia una relación mayor hacia el pacífico y es así cuando la integración centroamericana juega un papel fundamental, dado que el istmo tiene dos mares, dos océanos. Por lo tanto, pareciese que podríamos sacar realmente ventaja a la crisis, legitimar nuestras cosas con base en la necesidad, legitimar nuestras instituciones y cambiar hacia una posición estratégica, no sólo internacional sino también geográfica global, basada en la unificación centroamericana.

## JUAN DANIELALEMÁN

Los entes reguladores, y no las entidades desconcentradas, sino los similares a las superintendencias, son una creación del sistema anglosajón. Nuestro ordenamiento jurídico en Centroamérica, que es eminentemente continental, ha recibido el flujo sanguíneo de estas instituciones para poder ejercer controles sobre determinadas actividades. Me refiero a las financieras, de energía, de telecomunicaciones, entre otras. Debemos analizar cómo, dentro del proceso de integración, pudiésemos contar con entes reguladores centroamericanos que pudiesen ser entes neutros en el sentido de que nos interesen a todos los ocho países miembros del sistema para poder empezar a tener resultados para que el ciudadano centroamericano usar y disfrutar de su institución. Por lo menos, sería conveniente que podamos adoptar en la región entes verdaderamente reguladores de actividades perfectamente regladas y específicas, para poder darle al ciudadano un grado de mayor certeza y provocar o generar una sociedad más justa, más inclusiva y más transparente.

## PARTICIPANTES

- El proceso de integración está inconcluso, lleva muchos años. Como ciudadano común y corriente digo que de todas las instituciones, la única que realmente es bastante conocida es el Banco Centroamericano de Integración Económica. El resto de instituciones han tenido un perfil bajo o son demasiado débiles. Entonces habría que fortalecerlas. En relación con los países, algunos van a una mayor velocidad que otros. Entonces, hay ciertos grupos de interés, o anticuerpos, que impiden que en algunos países se pueda avanzar más rápido. Me refiero a intereses no solo económicos y poderosos sino también intereses políticos que no dejan avanzar esta integración.
- Con respecto a la parte económica, preocupa realmente la forma en que se ha perdido mucho empleo, especialmente en el sector formal. En el sector informal es difícil medirlo. Según el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social se han perdido 70.000 empleos formales a esta fecha. La mayoría únicamente viene del sector textuario y de textiles. Tenemos que ver cómo fortalecemos la seguridad y la economía informal. Esta es una de las principales prioridades.
- El empleo formal lógicamente está focalizado en el área urbana y no lo podemos fácilmente reubicar en otras actividades. En el área rural, lo que tenemos que evitar es que

la gente siga emigrando en grandes cantidades hacia las áreas urbanas porque lógicamente va a poner más presión en todo el ejercicio social que se brinda. Los programas que vamos a implementar en el área rural y de generación de empleo deben contemplar tanto el área urbana como la rural.

- Necesitamos socializar la integración. Es clave para lograr una mayor apertura a los negocios centroamericanos. Somos el segundo socio comercial Centroamérica con Centroamérica. ¿Por qué no volverlo el primero? Si la sociedad civil no se conoce, si las centrales sindicales no se conocen es difícil realizar la integración y la apertura para el mercado. El conocimiento de la sociedad lleva el vínculo afectivo natural intrínseco de los centroamericanos que es tanto histórico como cultural. Una consecuencia lógica de la socialización de la integración es ver a los tratados como parte del mismo derecho interno.
- Aspirar a esa integración premium, de una supranacionalidad real centroamericana, significa que ¿estamos avanzando a un derecho de integración o un derecho comunitario?
- ¿Dónde están los jóvenes dentro de la unificación? ¿Dónde están los jóvenes dentro de esa Secretaría, dentro de esas comisiones, dentro de los parlamentos, dentro de la Corte Centroamericana de Justicia? ¿Dónde está la nueva generación, dónde se está renovando? ¿Se está socializando realmente la integración? ¿qué propuestas, qué políticas, qué programas concretos se están impulsando para socializar esta integración?
- Para lograr cierto grado de éxito en la negociación de proyectos es clave no hacer competir el valor del trabajo regional con el valor del trabajo nacional. En iniciativas con donantes, ellos están tratando de ser más efectivos y eficaces, de trabajar en el ámbito regional, lo cual representa una oportunidad. Estos proyectos regionales realmente proveen una ganancia adicional por su condición de regionalidad. En el momento en que los proyectos de esta zona duplican el trabajo de la gestión bilateral de los países, vienen los conflictos y se dificulta la negociación con los donantes, lo que al final atrasa el apoyo que tanto necesitamos en la región. Balancear la oportunidad del momento con esta realidad de los países y cómo negocian, es importante.
- Sobre la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, ¿el nuevo director ejecutivo será un implementador de proyectos, un facilitador de procesos regionales y de políticas regionales o un gestor de proyectos?
- Centroamérica necesita una agencia que impulse una mayor competitividad en el camino de la implementación de los acuerdos de libre comercio, pues una de las dificultades que tenemos es que cuando organizaciones o empresas internacionales quieren hacer inversiones en nuestra región, seleccionan el país donde hay menor cantidad de regulaciones ambientales, donde sus costos son automáticamente más bajos. En este campo, para tener un verdadero impacto, necesitamos un abordaje regional que tenga reglas del juego homólogas que permitan que la región se privilegie y se beneficie de esa condición.
- ¿Cómo potenciar el sistema de áreas protegidas y de la biodiversidad – de la que tanto depende nuestra región – particularmente cuando tenemos un gran porcentaje de la población que vive de la atracción directa, producto de las áreas rurales y costeras?

- Espero que cuando mencionan que debemos poner a producir grandes áreas de tierra no cultivada que contemplemos no solo la agricultura sino también su uso para desarrollo de turismo y protección de la biodiversidad. Ambos van ligados y están fuertemente basados en los recursos naturales y son fuente de ingreso de divisas para la mayor parte de nuestros países.
- El tema ambiental en la adaptación y mitigación del cambio climático es de interés de las agencias y gobiernos donantes. Centroamérica tiene muchísimo que ofrecer en ese campo pero necesita organizarse para lograr conseguir captar la atención del mundo en un territorio muy pequeñito pero con un porcentaje muy alto de la biodiversidad.
- Los jóvenes no conocemos al SICA o las instituciones de la integración. Son pocos los jóvenes que creemos que realmente la concertación se puede llevar a cabo y parece que es muy importante que nosotros, los jóvenes, estemos 100% seguros de que ese proceso puede triunfar, ya que somos los que terminaremos las bases que ustedes dejarán cimentadas en este momento.

## JUAN DANIEL ALEMÁN

Las instituciones de la integración tienen en existencia, cuerpos normativos vigentes pero no positivos. Esto significa que ahí están, que tienen vigencia, que no han sido derogados pero que no son observados.

Se pretende cercenar el proceso de integración en tres subregiones, lo cual es divisorio. Algunos ven la unificación en pedazos. El CA-4 aduce que es el espacio terráqueo poblacional con un ordenamiento jurídico en el cual está asentado el 75% del Producto Interno Bruto del proceso. Otro subsistema compuesto por Costa Rica y Panamá, en donde si bien no tienen este alto porcentaje del Producto Interno Bruto, sí tienen el mayor consumo. Ahí debemos de buscar sinergias. Luego está una República Dominicana un tanto insular, un tanto española, porque habla español pero caribeña. Esto es inaceptable desde el punto de vista teórico doctrinario y conceptual. El sistema de integración es un régimen compuesto por ocho países. No puede hacer discriminación y división alguna. Todos tienen sus intereses nacionales y es perfectamente legítimo, como es perfectamente legítimo y perfectamente observable que países que no tienen la misma lengua, llegaron a concretar una historia de éxitos en materia de integración, como es el caso Europa.

El caso de la República Dominicana es particular. Desde el punto de vista comercial fundamentalmente, los cinco países del área son superavitarios con la República Dominicana. Debería buscarse una asimetría y una fórmula para compensar.

Estamos en presencia de un derecho de integración o de un derecho comunitario. El derecho internacional público tiene tres grandes vertientes: la del derecho económico internacional, que es la ley de donde se desprende el derecho de integración, para llegar al derecho comunitario. Si lo vemos a la luz de los clásicos europeos como el catalán, es obvio que no



tenemos un derecho comunitario centroamericano. Tenemos un derecho de integración balbuceando, pero con toda franqueza, no tenemos un derecho comunitario. Podemos tender hacia eso y de eso se trata, paulatinamente, en la velocidad que los países lo deseen, en la velocidad que los intereses vayan acoplándose o vayan encontrándose, tampoco hay que forzarlos.

¿Qué hacemos para conectar la integración con el ciudadano? En primer lugar, como dice un pensador español, debemos hacer todo para que el ciudadano de la calle sucumba ante el proceso de integración y eso es lo que tenemos que hacer. ¿Cómo? A través de paneles, a través de medios de persuasión, a través de la utilización de instrumentos de la integración que puedan penetrar. Tenemos que hacer una estrategia más afinada, más clara en temas de conciencia regional, en temas de medios de comunicación, en temas de divulgación, en temas de estar verdaderamente utilizando la tecnología y la información en su justa perspectiva. Tenemos que tener esas herramientas avanzadas, de punta, del primer mundo, con programas dirigidos hacia niños, con programas dirigidos a universitarios, con programas dirigidos a amas de casa, con programas dirigidos a profesionales de ambos géneros, etc. Esto es un esfuerzo ingente y también tener la retroalimentación de los jóvenes para ver cómo se les puede llegar, cómo se les puede penetrar inteligentemente y hacer amigable el proceso. Porque hoy por hoy es un enredo, nadie entiende cómo es el sistema.

La CCAD es uno de los proyectos campeones del sistema, no sólo porque tiene buenos proyectos, no sólo porque es de las secretarías más antiguas que tiene el sistema, sino porque también tiene la posibilidad de captar fondos de una forma muy sostenible y muy sustentable. Hay bastantes fondos, solo los japoneses en sus proyectos tienen la módica suma de mil millones de dólares para cuatro años. De ahí la cooperación, de ahí la iniciativa centroamericana de captar por lo menos un 1% de esos mil millones de dólares en materia medioambiental.

Dentro del sistema de integración el tema medioambiental es transversal a todos los demás tópicos, a todos los demás campos. Ahí no hay tela de duda.

¿Cómo se está tratando el tema de la secretaría, la postulación? Afortunadamente hay un reglamento, hay que seguirlo y esto se hace a través de un sistema de méritos. Estamos en esto. Por supuesto que hay política, por supuesto que hay influencias, por supuesto que hay cabildeos, pero eso es normal.

El tema de mitigación del cambio climático, efectivamente es, insisto, uno de los temas prioritarios dentro del sistema, pero no sólo eso, sino que conlleva una supervisión muy esmerada o muy precisa de parte de este servidor, porque dicho sea de paso, hoy estoy encargado de la ad interim de dicha secretaría. Así que me corresponde responder ante los ministros y ante el sistema de dicha secretaría.

Con los jóvenes, aprecio sus conceptos, su visión y no cabe la menor duda de que está en este proceso. La insto a que después de esta sesión que hemos tenido, usted pueda aclarar conceptos a sus amigos en el sentido de que éste es un esquema, de que esto es un proceso, un vehículo y que este es un instrumento, no es un fin. Este es un medio muy sólido, muy coherente, muy robusto, que funciona porque en otras partes ha funcionado y aquí está funcionando con todas sus deficiencias, con sus falencias, pero está caminando. Entonces, yo esperararía que usted pueda acceder la página web del SICA y pueda entrar al de la SIECA también, ahí encontrará usted programas de informaciones atinentes a la capacidad de formación y capacitación de los ciudadanos. Creo yo que puede ser un buen principio y como el principio es el primer momento de todo, la invito a que lo haga. Incluso voy a hacer una reflexión en el tema de cómo se incluyen, de cómo se insertan dentro del esquema y revisar mejor el Consejo Consultivo del SICA-CC-SICA.

Finalmente, creo que el tema del desconocimiento, o peor aún el concepto no tan bueno, no tan feliz del proceso, también es parte de una acción, de un esfuerzo que tenemos que pregonar, tenemos que mejorar la penetración y aclarar conceptos fácilmente. Un ejemplo es, ¿usted sabe cómo y cuánto su empresa exporta hacia los países centroamericanos? Pues mire, ese producto le da a usted empleo y de esos empleos se beneficia usted directamente. Realizar este tipo de ejercicios que dentro de las cadenas de valores a nivel social y de la interacción social, podemos demostrar cómo verdaderamente la integración está presente.

Frank La Rue  
Mayra Alarcón  
Juan Carlos Monge

## Seguridad: un reto para la governabilidad democrática



# Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática

Frank La Rue

Todos reconocemos que la seguridad ciudadana es una condición indispensable para las perspectivas de desarrollo económico y que, si el mundo nos toma en un momento de crisis financiera que aún no hemos sopesado los impactos, también es cierto que nos encuentra en un momento de crisis en el tema de seguridad. Comparto también que el conflicto es muchísimo más profundo en Guatemala que en los demás países, precisamente por la debilidad de la institucionalidad del Estado.

En Guatemala, históricamente ha habido una conspiración para tener un Estado débil que obviamente no es capaz de regular la economía y que tampoco es capaz de satisfacer las necesidades de salud, educación. Somos los peor calificados en la calidad educativa. Somos el único país del continente que pasó del 50% en desnutrición crónica infantil, 51.6%, según la OMC. Hoy estamos demostrando nuestras falencias en materia de seguridad.

Por supuesto que partimos también del supuesto de que la seguridad ciudadana, la seguridad democrática, hay que verla dentro del contexto de la seguridad humana. Hay toda una discusión en las Naciones Unidas sobre si el desarrollo del concepto de seguridad humana fue demasiado globalizador y si fue un costal en que se metieron demasiadas cosas juntas. Pienso que el tema de seguridad es multifacético y multidimensional. Tiene que ver con la seguridad alimentaria, la seguridad del trabajo, la seguridad social. Estos temas van vinculados a la seguridad democrática también.

La seguridad, también en los últimos tiempos por la precariedad, debe ser, como lo dice su mismo concepto de seguridad democrática, esencialmente civil. Creemos que en Centroamérica se distorsionó especialmente por los momentos de conflicto armado en algunos

de los países o la participación militar norteamericana en otros. En el caso de Honduras, se distorsionó el papel de las Fuerzas Armadas. No tenemos ningún problema con las fuerzas armadas ejerciendo lo que es su función profesional pero no siendo los garantes de la seguridad como se les quiere impulsar en estos momentos.

Primero, quisiera partir diciendo que la seguridad hay que dividirla en tres políticas distintas. La primera es la que normalmente se descuida, la política de prevención. Se habla mucho de prevención pero casi solo de la prevención del medio ambiente, ligada a desastres naturales, en cuanto a erosión, a deforestación. Es muy importante plantear que los grados de violencia, especialmente los de violencia juvenil y en concreto el fenómeno de las maras que los tres países del norte de Centroamérica sufren con mayor intensidad, son fenómenos absolutamente prevenibles. Se han hecho múltiples estudios, desde cuando empezaron las deportaciones de jóvenes de Los Ángeles que habían cometido actos de violencia. La cantidad de jóvenes que están siendo deportados hoy por actos violentos o delictivos son aún mayores que antes. Todo esto tuvo una incidencia, pero es cierto que nuestra región no se preparó ni para recibir a estos jóvenes y brindarles una alternativa, ni para prevenir que otros jóvenes ingresaran. Hace mucho tiempo hicimos una investigación con UNICEF. Hay miles de estudios sobre los temas de la violencia juvenil y las maras y creo que los más serios los ha hecho la UCA en El Salvador.

Efectivamente uno puede evaluar tres condiciones comunes a todos los jóvenes que han participado y participan de actos de violencia. Lo primero es que el 90% de ellos fueron víctimas de violencia a su vez, en su niñez, tanto de violencia familiar como en la escuela o en su comunidad. El segundo, que es tal vez el más importante, el más común, es que todos abandonaron la escolaridad en algún momento. Incluso algunos llegaron hasta sexto grado pero no continuaron sus estudios, con lo cual, siendo jóvenes urbanos, pierden de vista el horizonte porque pierden la perspectiva de qué pueden desarrollarse y de cómo ser en el futuro. La tercera, que va muy unida a la segunda, es que llegan a los 15 años o incluso mayores, sin estudiar, sin perspectivas. Buscan empleo, quieren trabajar, quisieran hacer una pareja y no encuentran alternativa de trabajo. No sólo se agrava por el desempleo que ya estuvimos viendo sino además porque no están calificados para realizar trabajos y difícilmente alguien asume su contratación.

En el caso de Guatemala, el gobierno anterior desarrolló la política nacional de prevención de la violencia juvenil. Era un aporte a la reconceptualización. Era un momento en que Centroamérica sí estaba muy contrastada, porque en El Salvador se había pasado de la mano dura a la súper mano dura, y efectivamente fracasaron. Un ejemplo reciente es que si en un país surge una epidemia, por supuesto que hay que llevar un equipo médico para resolver la epidemia. De igual forma no se puede descuidar la prevención si uno no quiere que esa epidemia crezca y que los demás niños que están fuera del área de la epidemia, caigan en lo mismo. Pues en Centroamérica se empezó a querer combatir al crimen organizado y su vínculo con las maras, pero se quiso combatir con mano dura sin plantearse

alternativas de prevención. Sostenemos la tesis de que las políticas de prevención ni siquiera requieren grandes recursos económicos, como sí las de persecución penal. Pero las de prevención lo que más requieren es de la coordinación de los entes del Estado.

La propuesta que formulábamos es que la coordinación es fundamental entre los ministerios de gobernación, de educación, de cultura y deportes y el ente que represente a la juventud, que en el caso de Guatemala es el CONJUVE, el que recomendamos se convierta en Secretaría Presidencial de la Juventud. Esas son las instancias que, por lo menos inicialmente, deben de coordinar. Hay un sinnúmero de jóvenes que han abandonado la escolaridad y no van a regresar a ella, por lo cual hay que realizar y establecer mecanismos de calificación para el trabajo y un plan de emergencia. En Guatemala tenemos 200.000 jóvenes que han abandonado la escolaridad y tienen 15 años o más.

Es clave, a través de la Dirección General de Educación Escolar, crear sistemas masivos de calificación para alguna profesión o empleo, para un micro negocio o administración de un micro crédito. La Dirección de Educación Extraescolar debería ser elevada a Viceministerio de Educación y lo mismo recomendaríamos para toda Centroamérica. Enfatizo en el caso de Guatemala porque creo que los índices educativos, al igual que el problema en la seguridad, son más acentuados. Pero de igual forma este fenómeno se repite, en diferentes grados, en cada país de Centroamérica.

Por último, nuestro fenómeno es que los Ministerios de Gobernación y los Ministerios encargados de seguridad, deberían efectivamente tener un viceministerio de prevención. En el caso de Guatemala se habló mucho del viceministerio de cooperación comunitaria. En el actual gobierno hay una unidad de prevención pero no se le da recursos si no se eleva a viceministerio. La policía es rotada sistemáticamente, con criterios absurdos como la estatura, cuando en nuestras comunidades y pueblos indígenas, la estatura es irrelevante. Es mucho más importante que hablen un idioma local, un idioma indígena, para poderse vincular a la comunidad.

Coordinar a nivel nacional un plan de prevención es muy difícil; en el ámbito local, no. En nuestro Instituto lo hemos tenido en todo el año pasado y este año hemos trabajado en cooperación con UNICEF como un plan experimental para desarrollar los planes municipales de prevención. Han sido exitosísimos, en algunos municipios más que en otros, con el involucramiento activo de la Alcaldía y también de los padres y madres de familia, de las autoridades escolares tanto públicas como privadas, de los bomberos, de las autoridades locales, y por supuesto de los grupos juveniles. Esto nos ha demostrado que cuando hay voluntad y hay participación de las comunidades, estos planes de prevención son válidos. Esto no resuelve la delincuencia pero previene que los jóvenes en riesgo por los niveles de pobreza o en riesgo porque han abandonado la escolaridad, caigan en la tentación de sostenerse mediante el delito y se incorporen a una mara.

Por último, en el plano centroamericano alguna vez propusimos al Secretario General de OEA, José Miguel Insulsa, la idea de crear un espacio de coordinación desde la OEA para las mejores prácticas de prevención, porque todo el mundo empieza a padecer problemas de violencia juvenil en diferentes estilos y formas. En un momento dado hubo un departamento de la seguridad multidimensional en la OEA, incluso con un experto en el tema de violencia juvenil, pero nunca se creó en forma activa y dinámica esta coordinación. Hay esfuerzos aislados. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha contratado a un uruguayo experto en el tema para hacer un estudio para la comisión y está pronto de ser publicado. Creo que será un gran aporte para el continente latinoamericano y en particular para Centroamérica.

En el caso centroamericano, con los cambios del partido político en El Salvador concluye la mano dura que ya el mismo gobierno salvadoreño había reconocido fue un fracaso y por lo menos retóricamente, mantenía un cambio. Es mucho más factible tener una visión común en Centroamérica sobre prevención y establecer mecanismos reales de coordinación de las políticas de prevención.

En segundo plano hablamos de la persecución penal de la delincuencia y, por supuesto esto nos lleva al tema del fortalecimiento de los sistemas de justicia. Aquí de nuevo, la impunidad se ha integrado en nuestra región y todos nuestros Estados son débiles, unos más que otros. El más débil es Guatemala, y no sólo por la debilidad fiscal que es muy real a la hora de paliar la crisis, con las transferencias condicionadas o los planes de seguridad alimentaria plantea el gobierno. Todos estos planes requieren recursos y estos recursos no se deben de retirar de otros ministerios sino que debe crearse una nueva base tributaria en este país, a pesar de que pareciera extraño hacerla en crisis. Pero fue exactamente lo que Obama hizo en EEUU. Hay que financiar la salida de la crisis por parte del Estado y fortalecer al Estado.

Hay debilidad en el tema de justicia, especialmente en la investigación penal que es lo que más nos afecta a todos, y especialmente en los fiscales. En todos los países es el mismo problema. Guatemala de hecho tuvo unos cursos interesantes con cooperación de la policía montada canadiense, para el manejo de la escena del crimen. Este es el tipo de programas que Centroamérica en su conjunto podría armar, desde sus sistemas de integración, para capacitar a nuestras policías en toda la región y a nuestros fiscales para manejar este elemento técnico, como es la escena del crimen. Hoy en Guatemala ya tenemos la capacitación, pero igual la prueba se sigue perdiendo, se sigue contaminando. Por ejemplo, llegan los bomberos antes que nadie, con la mejor buena voluntad pero contaminan la escena del crimen.

Yo solo he visto grados más desarrollados de investigación de la fiscalía en Costa Rica. En el resto de los países hay debilidades parecidas a las nuestras y por eso digo que programas de fortalecimiento común podrían ser muy valiosos.



En el tema de justicia estamos padeciendo también el flagelo del progresivo crecimiento del crimen organizado. Se ha dicho mucho cómo los carteles colombianos fueron desplazados por los carteles mexicanos. Quiero regresar a eso al final como uno de los grandes desafíos. Pero efectivamente el dinero es capaz de planear el narcotráfico y el crimen organizado puede socavar cualquier sistema de justicia. En Guatemala hay una experiencia novedosa que costó debates interminables y que todavía sacude, que fue el establecimiento de una comisión internacional contra la impunidad con el propósito de crear un mecanismo de cooperación técnica de Naciones Unidas en materia de justicia para Guatemala. Es la primera experiencia en el mundo de un fenómeno de esta naturaleza. Creemos que si es exitosa, sería fascinante plantearla para la región centroamericana. Quizá escandalizaría a algunos de los colegas abogados de otros países, porque todo el mundo lo plantea como una concesión de soberanía. Nosotros siempre insistimos en que no hay concesión de soberanía cuando es una negociación efectiva de un Estado con Naciones Unidas. Las Naciones Unidas tienen múltiples servicios de asesoría en diferentes temas, como el tema del desarrollo a través del PNUD, el tema agrícola y alimentario a través de la FAO, o en el tema de salud a través de la OMS. ¿Por qué no hacerlo también en el tema de justicia y lucha contra la impunidad en un órgano de esta naturaleza? En el fondo lo que pretende no es resolver el problema de la impunidad sino evaluar los mecanismos internos y por qué están fracasando frente a los cuerpos ilegales que penetran al Estado.

Por último, la política de rehabilitación, tal vez la más crítica en toda la región centroamericana. Hemos hablado con varios de los relatores tanto de Naciones Unidas como de la OEA acerca del sistema carcelario, los sistemas penitenciarios de nuestros países, y efectivamente es de las fases más deficientes. En esa política de súper mano dura que aplicó El Salvador y que se había aplicado en otros países, se ingresaba masivamente a jóvenes a las cárceles que pasaban desde un mes hasta tres meses prisioneros, y eventualmente eran liberados por el sistema de justicia porque no había evidencia clara de un delito. No digo que no hubiera delito, sino que no había evidencia clara del delito. En esa forma masiva de tratar el fenómeno, el resultado eran jóvenes que habían entrado a la cárcel, probablemente muy maltratados y en ella sufrieron vejámenes y abusos, pero encima armaron redes de interconexión y por tanto, lo que siempre hemos dicho, salían peor. En Guatemala hemos dado un salto cualitativo y ya no sólo se aprende delito en la cárcel sino que se comete desde la cárcel. Todo el mundo reconoció que las extorsiones son realizadas y dirigidas desde la cárcel.

Cuando un Estado no es capaz de controlar la población privada de libertad y de controlar sus cárceles, es una muestra de debilidad muy grande. Cuando pensamos en el sistema de justicia siempre nos preocupamos por jueces o fiscales, pero el sistema de justicia también se mide por la eficiencia del sistema carcelario y efectivamente los niveles de rehabilitación como tal, han de ser muy mínimos si es que alguien los ha medido. Creo que aquí hay programas de cooperación intracentroamericana también en cuanto a la calificación del

personal, en cuanto a las inversiones en cárceles nuevas y modernas. En todos los países parece una inversión inútil. ¿Por qué vamos a gastar 8 millones de dólares en construir una cárcel? Mejor la gastamos con la gente pobre y no con los delincuentes. Sin embargo, lejos de ello, realmente son inversiones necesarias para hacer efectiva la justicia.

En cuanto a los Ministerios de Gobernación, relacionándola con la experiencia de Argentina, ellos crearon el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y al Ministerio de Justicia le trasladaron lo normal que un Ministerio de Justicia tiene, que es la parte administrativa de la justicia para que los tribunales y la corte suprema sólo se dediquen a la judicatura. En Guatemala, nuestros magistrados de la corte plena no son capaces ni siquiera de elegir a un Presidente en 45 sesiones. Muchos conflictos similares tienen que ver con el hecho de que se rote la presidencia cada año, de que sea un proceso electoral, con lo cual los magistrados pasan en campaña electoral el año entero. Es muy importante entender estos modelos. En la nueva Constitución de Ecuador han establecido el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como una de las reformulaciones, tanto de elevar derechos humanos al rango de Ministerio, lo que es una decisión importante de un gobierno verdaderamente democrático, como el hecho de poder establecer en el tema de justicia un órgano que fortalezca la justicia sin quitar la autonomía judicial y que tenga a su cargo además el manejo del sistema penitenciario. No es el Ministerio de Gobernación el que persigue al delincuente, el que puede tener el sistema penitenciario, sino es el Ministerio de Justicia que piensa en la rehabilitación. Yo creo que esto es trascendental.

Por la penetración del crimen organizado es urgente que el Ministerio de Seguridad Pública tenga una dirección de asuntos internos. La infiltración del crimen organizado puede darse a todos los ámbitos y no sólo en un policía de calle sino a niveles más altos de dirección. Es igualmente importante tener un órgano de contrainteligencia con una dirección de asuntos internos, para que un Ministerio de Seguridad pueda prevenir la infiltración del crimen organizado en sus filas a todos los planos.

Por último, hay un fenómeno en el que El Salvador nos dio un ejemplo positivo. Ellos establecieron la academia de la policía como un órgano autónomo de la policía. La academia de la policía debe ser una dirección general o una dirección general de formación policial o academia de la policía que no esté bajo el director general, bajo la estructura del mando de la policía en la parte operativa del diario. Así la fase formativa tendría una independencia, una autonomía que enriquece. Se puede pensar en una coordinación centroamericana de academias policiales, con intercambio de experiencias, con intercambio de discursos, que además rompería un poco los mitos de cada país.

En cuanto al Ministerio de la Defensa, la gran tentación es desmilitarizar la seguridad ante la crisis. El crimen organizado nos cae encima, somos estados débiles. Nos lamentamos constantemente de la inseguridad y del avance del crimen organizado pero nunca hubo

los esfuerzos necesarios para fortalecer al Estado. Es decir, en Guatemala basta ver las estadísticas, el número de efectivos policiales es absurdo para la cantidad de población que hay, si es que además los efectivos son reales. En la coyuntura militarizada de Guatemala, una teoría es de desmilitarizar al país pero eso debe llevar un proceso paralelo que es el fortalecimiento de las fuerzas civiles de seguridad.

En El Salvador hay una experiencia distinta. Se depuraron las fuerzas policiales anteriores. Había una academia independiente y en El Salvador crearon cuerpos élite en la policía, por ejemplo en el tema antisequestros y eran cuerpos a los que sólo el director de policía y el Ministro podían acceder. Nadie más tenía vínculos y estaban incluso físicamente en un edificio autónomo, con altos niveles de entrenamiento, alto nivel de salario pero también altísimos niveles de control.

Ante la carestía de efectivos civiles hay otras posibilidades pero es muy peligroso si se van de las manos. No hay que caer en la tentación de militarizar. Las patrullas conjuntas que en Guatemala se han establecido, no sirven de nada, son una maniobra publicitaria porque la gente quiere ver soldados en la calle, pero ni los soldados tienen la capacidad legal de detener a nadie por un delito porque no es su función. Entonces su oficio es proteger a los policías o alguna otra gente, vigilar a los policías por el tema de corrupción. Sin embargo, como la amenaza del crimen internacional sí es real, en el ínterin estamos perdiendo el control de El Petén, de las aguas territoriales y del espacio territorial, lo que sí es misión del ejército. He sostenido la tesis de que a pesar de que creo en la desmilitarización total de la seguridad civil del país, para que sea verdaderamente democrática, sí es importante el ejército dadas las amenazas de un país pequeño como Guatemala, que no necesariamente vienen de otro país. La estrategia de guerra de Guatemala no debe ser frente a Honduras, la estrategia de guerra de Guatemala es frente al crimen organizado, que nos está invadiendo y que está utilizando, con absoluta impunidad, su espacio territorial, las aguas territoriales y ahí sí hay una función militar. Entonces se trata del fortalecimiento de nuestras fuerzas militares con posibilidades de desplazamiento rápido con equipo acuático rápido, en el aire, con radares. Ese manejo de equipo ya no es numérico, con lo cual no hay que volver a abrir las bases militares en el interior del país. Eso no tiene sentido. ¿Para qué abrir la base de Chimaltenango o la de Santa Cruz del Quiché? Simbólicamente sería también un retroceso. Es mucho más importante tener zonas militares en la frontera para evitar que los zetas mexicanos crucen de ida y de vuelta a su total antojo. Esta es la nueva visión militar. El plan Mérida para Centroamérica es absolutamente dañino. Son \$400 millones al año para limpiar México del narcotráfico y del crimen organizado, con la batalla campal que se está dando. Están movilizand tropas por la presión norteamericana y le dan a Centroamérica y República Dominicana \$65 millones para el primer año. Esto es absurdo. Esos \$400 millones algún efecto van a tener en México y están moviendo los carteles hacia el sur, entonces el país más afectado va a ser Guatemala. Los \$65 millones se distribuyen entre toda Centroamérica, de los cuales solamente 5 millones son para prevención y los

otros 60 para persecución del crimen común o del crimen organizado, pero efectivamente no es suficiente.

Hay que tener un diálogo nuevo con EEUU, partiendo de la nueva administración. Si la seguridad realmente es una prioridad, ésta también implica inversión. No basta que manden pistolas y helicópteros, porque los \$400 millones los quieren dar en equipo como radiopatrullas, ametralladoras. El tema es mucho más complejo, es mucho más serio. Lo que el Presidente Arias de Costa Rica dijo, es que hasta esos 400 millones de dólares al año para México son irrisorios. Es el momento de renegociar el plan Mérida en Washington con la nueva administración. No está mal que hagamos un esfuerzo común contra el crimen organizado. Además no creo que Centroamérica pueda si no es con el apoyo de los norteamericanos, pero hay que hacerlo en otros términos. Y éste sí es un tema de soberanía, de dignidad y de seguridad, porque resulta que por los planes de seguridad de hoy nos podemos perder el control en la seguridad nuestra.

# Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática

Mayra Alarcón

El tratado marco de seguridad democrática inscrito en el 95 ha sentado las bases a nivel regional expresadas en convenios, acuerdos, reuniones de Presidentes, de Ministros de Relaciones Exteriores, de Ministros de Gobernación y Defensa, directores de policía, expertos nacionales y regionales, debatiéndose técnica, jurídica y políticamente los temas de la seguridad. Pero lo cierto es que en materia de seguridad estamos peor ahora que hace cinco, ocho o diez años atrás. A pesar de los prolíferos análisis y las propuestas nacionales y regionales para abordar el tema de la seguridad, lo que tenemos es una institucionalidad en el país y en la región, pero particularmente en el país, que funciona intencionalmente para no funcionar. Este punto nos parece muy importante porque hay una falta de liderazgo político. Hay una intencionalidad en las instituciones para actuar en dirección contraria de la que tendría que estar funcionando. Esto impide la integración regional e impide el abordaje adecuado de la problemática de la seguridad, porque las instituciones que están a cargo de garantizarla, son las primeras en infringirla.

No hay una verdadera voluntad política expresada entre los acuerdos de paz, ni con todos estos procesos de integración para realmente trabajar por la generación de un Estado de derecho y de un Estado de derecho democrático. Tenemos todas las instituciones que podríamos desear tener. Tenemos todo el marco legal regulatorio para que las instituciones funcionen desde una perspectiva de la seguridad democrática; tenemos el marco legal, pero las instituciones no funcionan y cuando funcionan, funcionan para proteger el crimen organizado, funcionan para proteger el ilícito, funcionan para construir y fortalecer la impunidad.

Ver el problema de la seguridad desde una perspectiva policial es un horror y ver la solución a los problemas de inseguridad ciudadana desde una perspectiva meramente de la

seguridad, también nos trae a una visión parcial que no nos permite entender el principal problema de la seguridad, que hoy por hoy es la impunidad. El principal responsable de la falta de seguridad ciudadana en nuestro país es el sistema de justicia bajo la policía. Nos parece que es muy importante ir levantando la discusión sobre el rol que juegan instituciones del sector justicia en materia de seguridad. De nada sirve sacar en cara a la policía, no sólo porque es una institucionalidad totalmente débil, sino que no hay una investigación criminal ni una inteligencia civil, no hay una inteligencia policial, ni hay una redacción del sistema de justicia que permita realmente enfrentar la inseguridad ciudadana.

Consideramos que en Guatemala la problemática de inseguridad supera totalmente los parámetros que hemos venido usando sobre la violencia generada por la delincuencia y la criminalidad común, las maras y pandillas y la impunidad generada por el conflicto armado. Realmente lo que tenemos es una situación de penetración del crimen organizado en las instituciones del Estado, que genera una situación de permanente inseguridad ciudadana. Hoy por hoy los conflictos del crimen organizado se viven en las calles, la población es el campo de batalla del crimen organizado. Tenemos más de año y medio de estar enfrentando la muerte sistemática de pilotos y ayudantes de transporte público, y no ha habido en año y medio, un esfuerzo serio de las instituciones del Estado en materia de seguridad e investigación criminal, para establecer los móviles, las causas, las razones que están detrás de estas muertes. Hoy está reventando el problema de una manera aparentemente incontrolable, pero que también lleva a la desesperación de la población ante una situación de inseguridad ciudadana exponencial.

Pensamos también que el Plan Colombia y el Plan Mérida nos colocan en una situación territorialmente muy complicada. En este proceso de impunidad en que lo ilícito se manifiesta de una manera muy particular, donde tenemos la cooptación de las instituciones y la corrupción de los funcionarios, se genera una situación de complicidad con el crimen organizado. Nosotros tenemos una activación económica y social generada por el ilícito y el incremento de la violencia y la criminalidad. El uso del territorio por el crimen organizado es un tema de hace seis meses en que surgió la crisis de los grupos armados, del narcotráfico, y entonces empieza a llegarse a lo que realmente ha venido construyéndose en nuestro territorio desde hace años atrás.

Uno de los problemas más serios que nosotros vemos en nuestra relación con las instituciones del sector justicia y seguridad, es la cooptación económica, la corrupción y la participación directa de funcionarios y personas clave del Estado en todos los temas vinculados al crimen organizado. Es difícil construir alternativas en el Estado que no pasen por una necesaria depuración administrativa institucional. Es una depuración no sólo de los policías de más bajo rango, es una depuración institucional a todo nivel, completa y difícil de construir, pero sin la cual será muy difícil realmente rescatar la institucionalidad del Estado.

Nosotros vemos que se está generando en el país una narcoeconomía que trae consigo una inversión muy fuerte en construcción, turismo, servicios, comercio y finanzas, que está creando fuentes de empleo y mejoras en la economía familiar y que, por lo tanto, también está generando redes sociales de apoyo y solidaridad con el crimen organizado y el narcotráfico. Esta situación además se ha exacerbado por una tendencia a la generación de otro civismo exacerbado a la promoción de venta y consumo de drogas, principalmente para los jóvenes, -pero no sólo para ellos-, la proliferación de armas de fuego y la certeza de la impunidad garantizada en el país. Esta semana se está debatiendo la ley de armas y municiones y es uno de los temas más álgidos de discusión política y no es extraño el intento de generar la posibilidad de declarar un Estado de Excepción asociado con la posibilidad de que en esa circunstancia no es posible aprobar leyes y por esa vía generar la posibilidad de que se retuviera la discusión desde el Congreso de la República.

Hay una premisa falsa que se maneja mucho en Guatemala en términos de la ley de armas y municiones de las empresas privadas de seguridad y las empresas que venden armas, lo que se asocia a poca denuncia pública sobre que las empresas de armas y municiones en Guatemala no son mercados nacionales. Este es un mercado transnacional donde nuestro territorio sirve para la venta de armamentos y municiones que van más allá de Centroamérica y van más allá de Guatemala. Los intereses que están detrás del tema de armas y municiones son extremadamente grandes a nivel económico y no quisiéramos apostar en éste sentido. Ojalá salga la ley de armas y municiones de carácter restrictivo, pero van a haber múltiples esfuerzos por evitar que esta ley se llegue a aprobar en el país.

Sobre el trabajo que la fundación hace con el sistema de justicia, existe una inversión enorme en los últimos diez años en el fortalecimiento, la capacitación, la actualización, en el desarrollo de la tecnología de las instituciones, pero desgraciadamente la respuesta de estas instituciones es muy débil. Hemos hecho un monitoreo al Ministerio Público, a la Fiscalía de Derechos Contra la Vida de una muestra de 10.000 expedientes de muertes violentas de hombres y mujeres en los últimos dos años. Pudimos encontrar que en nuestra muestra estadística de 1800 casos, 400 expedientes reales del Ministerio Público no existían, no había nadie que pudiera darnos fe de dónde estaban esos 400 expedientes, nadie sabe qué pasó con ellos. La rotación de los fiscales en el Ministerio Público es sistemática, cada tres meses los fiscales cambian de mesa, dejan sus expedientes, nadie sabe qué pasa con ellos. De los 1400 casos en que pudimos revisar los expedientes, es terrible poder decir que hay solamente un 1% de los casos que tienen una hipótesis de investigación. No es posible investigar, perseguir el delito, investigar los hechos sucedidos, si el Ministerio Público no tiene hipótesis sobre cuáles podrían ser las causas. Hemos hecho este monitoreo a partir de que hay mecanismos de impunidad propios del Ministerio Público, asociados a las salidas procesales en donde el comportamiento de este Ministerio, a nuestra manera de ver, se convierte en la institución principal para garantizar impunidad en el país y consideramos que sería la institución que primero habría que depurar administrativamente para luchar contra la impunidad y para generar una situación de seguridad en el país.

Para terminar, es muy importante mencionar que el tema de la inseguridad ciudadana, la impunidad y la debilidad institucional en Guatemala, no debe ser visto como un problema eminentemente guatemalteco. Es un problema regional, es un inconveniente que impide la integración regional también y debería de trascender la debilidad institucional de Guatemala como una problemática de la región, de interés compartido en este esfuerzo de integración, que lo debería de llevar a múltiples esfuerzos e iniciativas. Debe darse un reconocimiento de que enfrentamos a un Estado cautivo. Guatemala tiene toda la institucionalidad necesaria para asegurar la justicia y la seguridad, pero toda esa institucionalidad está cautiva por un crimen organizado, por intereses económicos, por intereses corruptos que no permiten que el Estado de derecho prevalezca en el país.



# Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática

Juan Carlos Monge

Trabajamos en Guatemala desde hace tres años como invitación del anterior gobierno y fue renovado su mandato por tres años más hasta el 2011. La oficina observa la situación de los derechos humanos para brindar asesoría, asistencia técnica al gobierno, al Estado y a la sociedad civil. También tiene el deber de informar al Alto Comisionado, al Consejo de Derechos Humanos, a la comunidad internacional y al público en general. En este contexto de información pública, y deberes que tiene que presentar al Consejo de Derechos Humanos, la Alta Comisionada presentó su informe anual de actividades sobre la oficina en Guatemala con un breve análisis sobre la situación de los derechos humanos, básicamente en algunos temas principales: el derecho a la vida, Estado de derecho, impunidad, seguridad, mujer, derechos económicos, sociales y culturales. También hace una valoración y un seguimiento al cumplimiento que ha tenido o no el Estado de Guatemala sobre las recomendaciones anteriores y, finalmente formula quince nuevas recomendaciones dirigidas a los diferentes poderes del Estado.

Centrándonos en algunos aspectos relacionados muy brevemente con el derecho a la vida y seguridad, la oficina realizó sus actividades el año pasado y parte de este, en un contexto marcado por el incremento de la violencia y la inseguridad y por la penetración del crimen organizado en varios niveles. Esto para tomar nota también en el plano regional.

Debemos todos cerrar filas y sumar esfuerzos contra la inseguridad, a favor de la institucionalidad y teniendo muy claro que cualquier medida que se tome para paliar esta crisis de inseguridad, debe ser totalmente respetuosa de los derechos humanos.

Entrando en detalle, el derecho a la vida ha sido el foco de atención de los previos informes del Alto Comisionado y éste no es la excepción. El Alto Comisionado ha tratado de

desarrollar el eje de cómo la inseguridad, la impunidad, la pobreza y la pobreza extrema, afectan y limitan el goce del derecho a la vida. La preocupación tiene razones objetivas de ser. Guatemala cerró el año pasado, según la Policía Nacional Civil, con 6.244 muertes violentas, lo que la ubica en un muy poco honroso sitial de 48 muertes violentas por cada 100.000 habitantes en la región. Ya que estamos en una reunión regional, Nicaragua tal vez tiene las cifras más bajas, 7.9 de cada 100.000, de ahí subimos a Panamá y Costa Rica. El Salvador está un poco por encima incluso de Guatemala, 50-52 por cada 100.000. Para que tengamos la idea en un contexto más amplio, en Colombia el año pasado la cifra cerró en 39 por cada 100.000 habitantes. Hace un año, cuando la Alta Comisionada presentó su informe, citaba cifras del PNUD que con 47 sobre 100.000 calificaba a Guatemala como uno de los países más violentos del mundo oficialmente en paz. En 2008, año al que se refiere el informe, suben incluso las cifras.

Las cifras por sí mismas no son demasiado reveladoras. Pero si se descomponen o se desagrega, el 33% de las muertes se produjeron con uso de arma de fuego. Eso es importante en el debate actual de la ley de armas y municiones, y es un indicador alarmante. En un país con una población principalmente joven, de 6348 muertes, 591 fueron de niños y adolescentes; es decir, una señal muy negativa hacia el futuro de Guatemala. Lo más preocupante, sin embargo, no es tanto las cifras sino las manifestaciones que hacen de la violencia y la inseguridad y de las violaciones del derecho a la vida, que no tienen tal vez un parangón o una comparación idéntica en otros países de la región.

Cuatro manifestaciones revela la Alta Comisionada:

1. El año pasado la oficina pudo registrar o seguir algunos casos de ejecución extrajudicial que se producen, sea por participación directa de agentes estatales o con participación indirecta, complicidad o actos supuestos.
2. El año pasado se produjo un aumento de personas privadas de libertad en custodia, bajo la responsabilidad del sistema penitenciario. En el 2007 se produjeron 15 muertes; el año pasado se registraron 17 y el tipo de muertes que se produjeron fueron particularmente violentas, muchas veces propiciadas o causadas por los mismos internos, pero en otros casos con probada complicidad de agentes penitenciarios que tenían más bien la responsabilidad de proteger a esas personas o dar cuenta de su seguridad. Esto, muy a pesar de los esfuerzos de las autoridades del Ministerio de Gobernación para desarticular estas expresiones del crimen organizado dentro del sistema penitenciario.
3. La oficina pudo confirmar el año anterior también la persistencia del fenómeno denominado limpieza social. Hay un aspecto que marca, es una faceta que viene ya en crecimiento, pero existe un grado de organización particularmente preocupante en algunos municipios, donde hay autodenominados grupos justicieros que no sólo reivindican sus acciones, sino que las anuncian públicamente por escrito.
4. El año pasado se produjeron 56 linchamientos en trece de los 22 departamentos del país, las que produjeron la muerte de 22 personas, incluidos niños. Sin embargo y a pesar de que la policía nacional civil trató de prevenir algunos de estos y efectivamente lo hizo o facilitó que no terminaran con resultados de muerte, no existe al final del año ninguna persona capturada como responsable.

En los casos de intento social de ejecuciones extrajudiciales, por supuesto no hay estadísticas y no se puede medir ni dimensionar el tamaño del problema. Lo alarmante y en lo que insiste la Alta Comisionada, es la indiferencia y la aceptación con la que estas manifestaciones de violaciones del derecho a la vida son recibidas por buena parte de la población, incluso por algunas autoridades. La Alta Comisionada insiste en que ni los altos índices de impunidad, ni la frustración de la población, puede llegar siquiera a permitirnos aceptar estas prácticas absoluta y claramente violatorias de los derechos humanos.

En el tema de seguridad hay algunas valoraciones sobre la suficiencia e insuficiencia del sistema de seguridad, frente a la crisis de inseguridad y de violencia que se presentó el año pasado. Pero también hace falta un llamado sobre manifestaciones de penetración o infiltración del crimen organizado, incluso entre las mismas fuerzas de seguridad. Algunos casos como muertes violentas bastante cuestionadas y que levantaron la atención, por ejemplo la del exjefe de antisequestros del Ministerio de Gobernación; más de 260 ataques con aproximadamente 150 muertes de conductores, pilotos de buses; masacres como las que se registraron el año pasado; las tres narco matanzas, dos en Zacapa y una en Huehuetenango, que dan cuenta de que estos grupos organizados continúan operando con casi total impunidad.

El Ministerio de Gobernación y la policía, pero particularmente el Ministerio de Gobernación, han tenido numerosos cambios a lo largo de los últimos catorce meses; cuatro ministros en los últimos dos años. También hubo cambios bastante positivos en la dirección de la policía nacional civil y lo que la Alta Comisionada resalta como positivo, es que iniciando con la última parte de la administración anterior, las nuevas autoridades del Ministerio de Gobernación y de la Policía Nacional Civil, siguieron apostando al proceso de fortalecimiento y depuración de esta última y de la Dirección General de Inteligencia Civil. Las nuevas autoridades recibieron una institución que históricamente, desde su creación en 1997, ha sido desatendida, ha sido infiltrada por el crimen organizado y tiene una deteriorada imagen pública.

Para terminar con el tema de seguridad, cuatro desafíos tiene por lo menos el tema de seguridad en Guatemala, la policía en particular y el Ministerio de Gobernación. No voy a mencionar el sistema penitenciario, que es de las instituciones más desatendida bajo la tutela del Ministerio de Gobernación y a la que hay que rescatar de ese olvido en que se encuentra. A finales del año pasado, la Policía Nacional Civil tenía, en papel, 19.454 efectivos, agentes y oficiales. Costa Rica cuenta con diez mil policías aproximadamente para menos de 4 millones de habitantes, lo que da una media de 370 a 400 policías, un policía por cada 370 habitantes. En el caso de Guatemala, la tasa es la más baja de Centroamérica, 1 policía por cada 704 habitantes y en los departamentos hay mucho menos; la tasa sube a 1 policía por 1700 habitantes.

Además, la policía enfrentó gravísimos problemas para incorporar nuevos agentes. Cerró con alrededor de 3800 vacantes sin cubrir el año pasado. Uno de los pactos más valientes de la nueva Directora de la Policía Nacional Civil, destituyó a 17 comisarios generales a los

dos días de entrar pero no ha habido un proceso suficientemente rápido para cubrir estas vacantes. Las mismas autoridades de gobernación manifestaron el año pasado que la cifra ideal de policías debería rondar entre los 40.000 y 45.000 efectivos; es decir, hay un desafío enorme solamente en números.

Segundo, la investigación policial que siguió teniendo escaso apoyo institucional y una actuación totalmente insuficiente. La mayor parte del personal de la Dirección de Investigación Criminal cuenta con pocos recursos en función del presupuesto general de la policía y tiene una inadecuada estructura organizativa y un escaso despliegue territorial.

El otro tema es el de la inteligencia civil, en el que hubo un avance importante de 300% de aumento del personal dedicado a inteligencia civil. El efecto tiene que ver con el actual fortalecimiento del poder civil, como la inteligencia debe estar a cargo de personal civil y no de personal militar. Sin embargo, la Dirección de Inteligencia Civil tiene todavía bastantes deficiencias frente a temas como inteligencia estratégica, despliegue y recursos.

Otro tema histórico que no presentó muchos avances, es el de la coordinación entre la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público. El año pasado hubo un debate interesante sobre si adoptar una policía de investigación criminal autónoma, como la que se da en otros países, o una dependencia del Ministerio de Gobernación. Pero todo es un asunto pendiente y el tema de la coordinación es fundamental. Con las tasas de baja resolución judicial, baja presentación de acusaciones frente a las muertes violentas que se sitúan entre el 92% y 98%, son muy altas las tasas de impunidad.

Termino diciendo que la Alta Comisionada recomienda tres cosas. Una relacionada con la investigación criminal, que consiste en dotar a la policía de una propiedad de estructura organizativa, personal capacitado y adecuado, despliegue territorial y disposición de recursos técnicos y científicos para las instituciones encargadas de investigación criminal. Dos, en lo que tiene que ver con inteligencia operativa y el análisis criminal, la Alta Comisionada hace un llamado a que se utilice cada vez más esto como insumo para el análisis de las tendencias delictivas y también como insumo para la investigación criminal. Tres, tiene que ver con la parte interna y operativa de la Policía Nacional Civil, con la elaboración de manuales, protocolos de procedimientos e indicadores de gestión y al fortalecimiento de los mecanismos de control interno y externo que faciliten la depuración bajo criterios y objetivos respetuosos del debido proceso. Y eso también lo dice respecto del Ministerio Público.

Sobre la valoración general que hace la Alta Comisionada sobre el tema de Estado de derecho e impunidad, los Estados tienen el deber de tomar medidas efectivas para prevenir y sancionar actos delictivos. Pero en situaciones extremas o situaciones apremiantes como la que vive en este momento Guatemala, esta obligación se torna más exigente. Además, se ha dicho y se ha repetido en varios foros, que las acciones tomadas en el pasado no han sido ni las adecuadas ni han sido realmente efectivas. La Alta Comisionada terminó diciendo que la repetición de medidas inadecuadas e inefectivas constituye por sí misma un incumplimiento de las obligaciones del Estado.

## INTERVENCIONES DE PARTICIPANTES

- Las posiciones en relación con el ejército, no a la mano dura y renegociación del Plan Mérida, se toman con enorme responsabilidad aún estando Guatemala en el estado de emergencia y muy presionando. Se percibe que en Guatemala la urgencia es mayor en el manejo de la administración de justicia y de planes de acciones concretas, tanto en la administración de la justicia como en la policía.
- La lucha por el estado de derecho ha tenido mejores resultados en Costa Rica que en Guatemala, aunque ha tenido también mejores resultados que en Nicaragua. Las variables fundamentales del estado de derecho tienen diferentes grados de desarrollo, de madurez y de efectividad en cada país, lo que podría generar problemas en el momento de buscar cuestiones conjuntas, pero no por ello habría que dejar de buscar soluciones conjuntas. Urge la legitimación por resultados en este aspecto específico, pero queda claro también, que sí es importante pensar la seguridad en el concepto del afianzamiento del desarrollo del estado de derecho.
- Se habla mucho del combate al narcotráfico desde la oferta pero muy poco desde la demanda.
- Tratemos de encontrar cuáles son las verdaderas causas de que una situación como la que vivimos en Guatemala, para Centroamérica plantea efectivamente retos para el desarrollo nacional que nos planteemos en el ámbito regional.
- La integración no es la sumatoria del conjunto de problemas que se encuentran en el área, es mucho más complejo.
- ¿Qué tipo de país queremos en los siguientes 25 años? El grado de conflictividad en el país es serio y no tiene que ver con ancestros, sino con otro tipo de patologías sociales que se han venido acumulando durante años y años. Tiene que ver con la impunidad en la cual se insertan las empresas explotadoras de recursos renovables y no renovables, en donde a las comunidades apenas se les da el 1% de regalías. En tanto no rompamos ese círculo vicioso de ausencia de dignidad, de sentido nacional, le vamos a echar la culpa a cualquier otro factor menos a los que verdaderamente explican el carácter de la crisis, el nivel de conflictividad.
- En el caso de la seguridad, tenemos dos dificultades adicionales que compartimos en toda América Latina. Casi ningún país tiene políticas y planes operativos adecuados en materia de seguridad. Esto dicho por el Secretario General de la OEA en la Reunión de Ministros de Seguridad en México de octubre del año 2008. Sólo si dimensionamos la gravedad del problema, es posible hacer aflorar las sugerencias, las hipótesis o referencias a programas exitosos. También estamos en la necesidad de reconocer que el problema más grave en países como Guatemala es un problema de impunidad y, por lo tanto, de debilidad en el sistema de justicia y no tanto de persecución del delito. No hay capacidad doméstica en país alguno que pueda enfrentarse con la transnacionalidad con que está ocurriendo hoy el comportamiento criminal. Sólo regionalmente vamos a poder enfrentar este tipo y rango de dificultades, porque la misma globalización

ha hecho que el delito, sea financiero, sea de narcotráfico, sea de tráfico de personas o de la forma que sea, se esté apoyando en tecnología digital, en tecnología de transporte, en capacidad del fuero, que es muy superior a lo que nuestras leyes actuales en cada país están permitiendo.

- Hay peligro de que se quiera recurrir a los ejércitos para fortalecer las responsabilidades del orden público. Este también es un tema, no sólo de reflexión estratégica regional, sino de acción deliberada en donde nuestros Estados, en conjunto, necesitan compartir y reevaluar esa superposición de las agendas de seguridad pública con agendas militares. En esto hay una responsabilidad directa de la política norteamericana, sobre todo en la segunda administración del Presidente Bush, donde al focalizar los temas de seguridad, el narcotráfico y terrorismo, militarizó conceptualmente inclusive el tratamiento de estos temas.
- Queda una lanza a favor, al menos conceptualmente, a favor del Plan Mérida. Por primera vez hay una formulación de políticas y una visión estratégica en donde Estados Unidos no nos echa la culpa de todo, sino en donde Estados Unidos comienza a reconocer que es un tema de responsabilidad compartida. Así está formulado el plan. Lástima que en la implementación se les va la mano en los temas militares. Pero, la Secretaria de Estado Clinton reconoció que las políticas antinarcóticas de Estados Unidos han fracasado durante 30 años y que -si Estados Unidos no mira hacia dentro a la insaciable demanda de estupefacientes en Estados Unidos y no se controla la exportación de armas de Estados Unidos hacia el sur- no se va a poder resolver el problema. Es otro ángulo de regionalidad en donde nosotros tendríamos que reaccionar oportunamente, con propuestas desde este territorio en materia de combate al crimen organizado.
- Debe enfatizarse la prevención por un lado y de rehabilitación por el otro, y no descansar únicamente en la parte de persecución criminal, sin que hayamos logrado la reforma del aparato judicial. Desafortunadamente, cualquier gobierno por ser de cuatro o de cinco años, siempre ve resultados de corto plazo como lo más importante para su agenda pública, porque necesita el reconocimiento de la ciudadanía en ese sentido, y la reforma del organismo judicial o del sistema de justicia es un proceso de mediano y largo plazo. En esto también compartimos con América Latina la necesidad de un equilibrio entre estos procesos de mediano y largo plazo y la obtención de resultados de corto plazo en conceder y posiblemente disminuir los hechos violentos y criminales contra la población.
- La participación del poder local, el involucramiento de las autoridades municipales y programas muy concretos de prevención del delito juvenil, y participación de la sociedad civil son una corresponsabilidad donde el Estado no puede escoger. Ocurre lo mismo con el esfuerzo de políticas públicas y planes operativos en materia de seguridad. Tienen que estar bajo la responsabilidad del poder civil y tienen que ser hechos de tal manera que tengan, en la medida de lo posible, mecanismos de supervisión y de transparencia desde la perspectiva de leyes constitucionales y de leyes secundarias que sean válidas para todo el mundo. Hay peligro de involucrar medidas de fuerza. En América Latina no hay consenso ni siquiera sobre el diagnóstico, menos sobre la aplicación de

medidas donde hay la tentación de mano dura. Pero este esfuerzo de transparencia, de supervisión y de sujeción al poder civil, es absolutamente indispensable si queremos salir adelante. Tampoco va a ser operable en ningún país específico de América Central, si no lo hacemos todos juntos, porque tenemos las fronteras más curiosas que hay, sobre todo porque la circulación de personas entre nosotros es tan fluida y tan intensa desde el tiempo de los mayas. Ya hay investigaciones arqueológicas que establecen líneas de comercio desde el golfo de México hasta el istmo de Panamá. Esta circulación, a pesar de fronteras, de fechas de independencia o a pesar de toda la guerra fría con controles militares, no ha parado. Entonces debemos reconocer esa fluidez de circulación de personas y hacerla más bien evolucionar en sentido positivo. Esto pareciera ir directamente en contra del estilo de controles de seguridad que se venían practicando durante la guerra fría. Esto sólo se puede lograr en un mundo tan interconectado y tan interdependiente, con una muy buena información comparable, con formación técnica y profesional.

- El argumento de que la ley de control de armas y municiones afecta a las víctimas, es absolutamente falso. La verdad es que el crimen organizado jamás se va a dejar fijar por la ley, la ley no resuelve eso. Lo que la ley resuelve es el contrabando, la proliferación y la venta masiva porque Guatemala ha sido un lugar de tránsito de armas. Por supuesto que el crimen organizado tiene sus propias fuentes de armas y eso efectivamente es un problema del Estado. Hoy hasta CNN informa que las drogas suben de México pero que las armas bajan de Estados Unidos. Había por lo menos un auto recriminarse. Entonces la gente empieza a reconocer que el tráfico de armas es auspiciado desde allá, yo sí creo que este tipo de cosas es bueno discutirlo, porque ahí van las soluciones.
- Y por último, el tópico fundamental que nadie quiere tratar en Guatemala y en el resto de Centroamérica, pero sí el tema en Guatemala es la debilidad del Estado. Debemos empezar por fortalecer el Estado por una la reforma fiscal y ese es un argumento tabú que ninguno quiere tratar.





## Taller de Guatemala Expositores y moderadores

**Doris Osterlof**, Costarricense. Especialista en Comercio Internacional y Profesora de la Universidad de Costa Rica. Consultora. Ex Viceministra de Comercio Exterior. Master en Política Internacional de la Universidad Libre de Bruselas. Consultora Internacional de diversos organismos. Miembro del Círculo de Copán.

**Eduardo Stein. Guatemalteco.** Doctor en Comunicación Social. ExVicepresidente de Guatemala. Miembro del Círculo de Copán. Consultor independiente de diversos organismos internacionales y regionales. Ex miembro de la Comisión Internacional sobre amenazas a la democracia. Ex miembro del Consejo del Internacional Crisis Group. Miembro del Círculo de Copán.

**Fanny de Estrada**, Guatemalteca. Estudió Mercadotecnia en la Universidad Rafael Landívar y tiene además una especialización en comercio internacional Es Directora de la Asociación Gremial de Exportadores Productores de Productos No Tradicionales. AGEXPRONT

**Fernando Carrera, Guatemalteco.** Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica y Master en Economía y Políticas de Desarrollo de la Universidad de Cambridge en Inglaterra.. Director Ejecutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. ICEFI

**Francisco Sancho, Español.** Coordinador de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

**Frank La Rue,** Guatemalteco. Presidente Instituto Centro Americano para la Democracia Social (DEMOS). Abogado de derechos humanos. Fundó el Centro de Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH)

**Haroldo Rodas,** Guatemalteco. Canciller de la República de Guatemala. Licenciado en Ciencias Económicas. Maestría en Economía Internacional. Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala. Experto en el área de negociaciones comerciales internacionales. Miembro del Círculo de Copán.

**Juan Alberto Fuentes,** Guatemalteco. Ministro de Finanzas Públicas. Doctor en Economía de la Universidad de Sussex (Inglaterra). Maestría en Economía de la Universidad de Toronto. Ha sido funcionario Asesor en Asuntos Económicos del coordinador Residente de Naciones Unidas, ha sido coordinador de estudios de la oficina subregional de la CEPAL en México y asesor de CEPAL en Santiago de Chile,

**Juan Carlos Monge, Representante de la Oficina del Alto Comisionado de los Der. Hum**

**Juan Daniel Alemán,** Guatemalteco. Secretario General del SICA. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Navarra, Pamplona y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Fue Secretario General Adjunto de la SIECA.

**Mayra Alarcón,** Guatemalteca. Directora Ejecutiva de la Fundación Myrna Mack. Fue directora de la FMM e integrante de la Asamblea General del IIDH

**Mimi Prado.** Costarricense. Fundadora y Coordinadora del Círculo de Copán. Directora del Centro Internacional para el Desarrollo Humano. Fue embajadora Plenipotenciaria para la Integración Centroamérica y Asesora del Presidente de Costa Rica, Oscar Arias. ExViceministra de Cultura, Juventud y Deportes. Ex Directora del Programa Regional de Gobernabilidad del PNUD para Centroamérica. Consultora Internacional y regional para diversos organismos. Experta en Comunicación Estratégica.

**Ricardo Stein.** Guatemalteco. PhD en Educación y MSc. en Matemáticas. Consultor Internacional y regional de diversos organismos. Ex presidente Ejecutivo de la Fundación SOROS. Ex Subsecretario Técnico para la paz, gobierno de Guatemala. Ex coordinador del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz en 1996. Miembro del Círculo de Copán.

**Rolando Castillo.** Guatemalteco. Estudios Post Doctorales en London School of Economics, Universidad de Francia y la Universidad Complutense de Madrid. Funcionario internacional para varios organismos multilaterales, bilaterales y regionales. Director Regional de Proyectos de Fortalecimiento del Servicio Civil de la Cooperación Española AECI. Director Nacional del Proyecto Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia. Miembro del Círculo de Copán.

**Sonia Álvarez Cibanal.** Española. Ministra Consejera, Embajada de España.

**Victoria Meza,** Guatemalteca. Directora de Integración, Ministerio de Economía.

**Yolanda Mayora de Gaviria.** Salvadoreña. Licenciada en Economía y actual Secretaria General de Integración Centroamericana (SIECA). Ha sido consultora en temas de competitividad, innovación, productividad y modernización del Estado. Fue Ministra de Economía de El Salvador y lideró la puesta en vigencia del CAFTA. Socia Fundadora de INFOCENTROS, organización no gubernamental que impulsó el desarrollo de contenidos y tecnologías de El Salvador y fue Directora del Banco Multisectorial de Inversiones y Gobernadora del BCIE.



Taller de Guatemala  
26 de marzo, 2009  
Lugar: Cancillería de  
Guatemala, Salón Mayor  
Lista de Participantes

**LA INTEGRACION REGIONAL:  
UN INSTRUMENTO DE DESARROLLO NACIONAL**

**Adriana Prado Castro**  
Coordinadora Círculo de Copán

**Alexander Segovia**  
asegovia2001@yahoo.com  
7841-3583

**Carmen María López**  
TNC  
cmlopez@tnc.org  
cmlopez1@yahoo.com  
2367-0480

**Diana Michelle del Cid Morales**  
PROICA  
Mich29@gmail.com  
5649-1699 / 2449-7540

**Doris Cruz**  
NIMD  
dcruz@nimd.org.gt  
52056935

**Doris Osterlof**  
Círculo de Copán  
dorisosterlof@cidh.ac.cr

**Edgar Balsells**  
BCIE  
ebalsells@bcie.org  
2410-5311

**Edgar José Chamorro Marín**  
SIECA  
echamorro@sieca.org.gt  
2368-2151

**Edmundo Urrutia**  
FLACSO  
eurrutia@flacso.edu.gt  
4505-2100

**Eduardo Stein**  
Círculo de Copán Guatemala  
stein.eduardo@gmail.com  
2326-6868

**Elizabeth Quirós**  
Círculo de Copán  
elizabethquiros@cidh.ac.cr

**Fanny de Estrada**  
FECAEXCA / AGEXPORT  
2362-1995

**Frank R. La Rue**  
Instituto de Estudios para la Democracia Social  
2368-0021

**Gary Allan Estrada Duarte**  
PROICA – RD  
rfgaed@gmail.com  
5630-7127

**Giorgio Negro**  
Comité Internacional Cruz Roja  
Mision.gua@cicr.org  
2360-183

**Héctor Dada**

Cambio Democrático

**Hugo Martínez**

Asamblea Legislativa el Salvador

hmartinez@asamblea.gob.sv

2281-9308

**Heleen Schroogen**

NIMD

heleenshroogen@nimd.org

**Jeanie Maritza Herrera Nájera**

PROICA – RD

jeanieherrera@gmail.com

5919-4390

**José Ricardo Gómez Gálvez**

Instituto Holandés

2473-6889

**Juan Carlos Monge**

OACNUDM

jmonge@ohchr.org.gt

2382-3410

**Lidiette Brenes**

Embajada de Costa Rica

lodbrenes@gmail.com

5319-1482

**Lidieth Castillo**

SIECA

lportillo@sieca.org.gt

2368-2151

**Luisa Alvarez Cibanal**

Embajada de España

**Luis Raúl Saborío**

FLACSO

5205-7739

**Luis Roberto Cajas**

Superintendencia de Bancos

lrcajas@sib.gob.gt

2429-5000

**Marco Antonio Barahona**

ASIES

**Mario Rafael Solórzano**

FECARROZ

licmsolorzano@alcsa.com.gt

6628-0100

**Marco René Mancilla**

Secretaría Ambiental

mmancilla@sieca.org.gt

2364-6596

**Mayra Alarcón Alba**

Fundación Myrna Mack

malarcon@myrnamack.org.gt

2414-0500

**Miguel Arturo Gutiérrez Echeverría**

CABI

miguelgutierrez@ca-bi.com

2361-1798

**Miguel von Hoegen**

ASIES

vonhoegenmiguel@yahoo.com

**Mynor René Cardón y Cardón**

Consejo CSUCA

cardon@csuca.ed.gt

**Nestor Windevoxhel**

The Nature Conservancy

nwindevoxhel@gmail.com

5783-3694

**Pablo Roberto Blanco López**

Centrarse

pblanco@centrarse.org

5105-6770



**Raquel Zelaya**

ASIES  
2339-4598

**René Mauricio Valdéz**

ONU  
Renemauricio.valdez@undp.org  
2384-3120

**Ricardo Stein**

PNUD  
rsteinh@gmail.com  
5205-5288

**Roberto Samuel Solórzano Hernández**

FECARROZ  
2337-1157

**Rolando Castillo**

Círculo de Copán  
rcastillo@guate.net.gt

**Shirley Lemus Urrutia**

EPRI-UFM  
smlemus@ufm.edu  
2331-1914

**Vanessa Plihal**

Vplihal1971-yahoo.com  
5700-0123

**Virginia Barrios**

Konrad Adenauer  
virginia.barrios@kas.de

**Victoria Meza**

Ministerio de Economía  
vmeza@mineco.gob.gt  
5306-0219

**William Alvarez**

PROICA-RD  
Walvarez5@yahoo.es  
5307-4051





