



El Salvador  
La Integración Regional:  
Un Instrumento de  
Desarrollo Nacional

330.9728

T787e

Trejos Montero, Marta [comp.]

El Salvador. 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.

76 p. ; 25 X 19 cm. (Colección Círculo de Copán ; n 7 : Serie Aportes para el Análisis de la Integración Centroamericana)

ISBN: 978-9968-512-07-7

1. Integración Centroamericana – El Salvador. 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>La cooperación española en Centroamérica, sus objetivos y la integración regional</b>	<b>9</b>
Ricardo Diez-Hochleitner	
<b>La crisis del petróleo y la crisis alimentaria Centroamérica y para El Salvador</b>	<b>15</b>
Roberto Rivera	
William Pleitez	
Doris Osterlof	
<b>Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática</b>	<b>31</b>
Florentín Meléndez	
Francisco Beltrand Galindo	
Constantino Urcuyo	
Juan Daniel Alemán	
<b>Hacia una agenda regional desde la visión nacional</b>	<b>53</b>
Mario Gallardo	
Marjorie Chávez	
Eduardo Cáliz	





# 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. Queremos agradecer, el trabajo de edición que realizó Marta Trejos.

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 El Salvador, el cual tuvo lugar el 19 de febrero del 2009, en el Hotel Princess Hilton, en San Salvador. Aprovechamos la oportunidad, para agradecer en particular el apoyo de Sandra de Barraza y Ricardo Córdova, miembros salvadoreños del *Círculo de Copán*.

En este Taller participaron diversos representantes de la sociedad salvadoreña, sector empresarial, social, político y académico. Este Taller contó además con la participación del Secretario General del SICA, Dr. Juan Daniel Alemán.

El debate aconteció en momentos previó a las elecciones salvadoreñas, y mostró la inquietud en ese país por posicionar el tema de la integración centroamericana en la agenda nacional, viéndola como un factor central para su propio desarrollo nacional. A la vez, se vislumbró a un El Salvador interesado en avanzar en forma conjunta con los otros países hacia el desarrollo económico y social.

**Mimi Prado**

Coordinadora *Círculo de Copán*





Ricardo Diez-Hochleitner

La cooperación española en  
Centroamérica, sus objetivos  
y la integración regional



# La cooperación española en Centroamérica, sus objetivos y la integración regional

Ricardo Diez-Hochleitner

La relación de España con cada uno de los países es de larga data, sin embargo se desarrolla más enfáticamente en el año 2001, poco después del impacto del huracán Mitch. En ese momento se firma un memorándum entre España y el Sistema de Integración Centroamericano, SICA. Un año más tarde, el gobierno español decide presentar por vez primera un programa regional con Centroamérica. Lo hace en el año 2002 durante la Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno, en Bávaro, República Dominicana. Se produce además un avance político importante en la relación entre España y Centroamérica, pues a partir de esa cumbre iberoamericana, todas las sucesivas tendrán como marco prioritario una reunión de su Majestad el Rey, del presidente del gobierno y de todos los presidentes centroamericanos. A partir de ese momento se integra y se fortalece no solo la visión de apoyo regional de España a Centroamérica, aparte de la relación bilateral con cada país, sino que la vertiente integración se refuerza. Se celebra la primera reunión de la comisión mixta entre la Agencia de Cooperación y la Secretaría General del SICA. En el año 2006 se crea el Fondo España SICA, que es un instrumento novedoso para poder apoyar financiera y políticamente, las actividades que quiera desarrollar el SICA. España es aceptada como Estado socio extra regional observador del sistema.

De forma genérica, el programa regional tiene como objetivos el diseño y la ejecución de las políticas públicas encaminadas a obtener mayor desarrollo humano, y una mejora de la eficacia en la lucha contra la pobreza. Se coordina con todos y cada uno de los Estados e instituciones centroamericanas y con la Secretaría General del SICA. Se articula a través del mencionado Fondo España SICA, a través de la Secretaría General del Sistema de Integración, conjuntamente con todas las instituciones sectoriales del sistema. Dicho programa ha tenido un presupuesto de €32 millones en el período 2004-2008.

Este programa y este Fondo se adaptan al funcionamiento de la Secretaría General del SICA y sus líneas de cooperación son muy variadas. Abarca por ejemplo, el fortalecimiento de las administraciones públicas, salud, educación, desarrollo sostenible, prevención de desastres y gestión de riesgo, turismo, pesca, café, género, fortalecimiento de la integración. Actualmente se están renovando e incluyendo nuevos objetivos para el periodo de 2009-2012, particularmente en dos áreas prioritarias: seguridad democrática, con la creación de una unidad de seguridad en el marco de la Secretaría General del SICA y, agricultura - seguridad alimentaria.

Durante la última Cumbre Iberoamericana de San Salvador, se presentó el Fondo de Cooperación para el Agua y el Saneamiento que pese a la crisis y a la situación difícil de la economía española, se mantiene tanto en su intensidad como también en su dotación financiera.

La apuesta de España por la integración centroamericana se basa en sólidos propósitos y en una historia compartida. Pocos países como España pueden trasladar con tanta propiedad los beneficios de la integración regional y su efecto en el desarrollo nacional. España tuvo que esperar casi 20 años para siquiera comenzar la negociación de ingreso a la entonces Comunidad Económica Europea por no contar con un Estado democrático de derecho. Hoy se conmemoran 20 años del ingreso de España y de Portugal a la Unión Europea, y se han vivido procesos interesantes como la negociación de la fallida constitución europea que ha desembocado en el llamado Tratado de Lisboa.

Para España, el proceso de integración regional ha sido uno de los elementos esenciales para proporcionar el mayor período de prosperidad, paz y estabilidad en su historia. Eso es una realidad que incluso historiadores, sociólogos y politólogos han confirmado. Sin embargo, los múltiples beneficios se dieron no exentos de sacrificios en el ámbito de la política agrícola, de los servicios e incluso de la libre circulación de trabajadores. La integración para España supuso sacrificios importantes para la economía, la sociedad y el funcionamiento general del país. Asimismo, aparte de las concesiones en distintos sectores de la vida, hubo que ceder algo muy importante y que se puede considerar parte de la soberanía, la moneda, el compartir el euro y la política comercial de un organismo supranacional. Este elemento creó no pocos temores que incluso siguen vivos hoy.

Respecto al tema de la soberanía, cuando se debatía la relevancia de la Constitución Europea se desarrolló un temor inmediato: la Constitución Europea va a reemplazar las constituciones nacionales y va a anular la identidad de todos y cada uno de los países de la Unión Europea. Este temor fue compartido no solamente por el sector político, sino por los empresarios, ciudadanos y regiones. Se tuvo que realizar una labor ardua y larga de pedagogía para explicar que la Constitución Europea, hoy Tratado de Lisboa, no sustituye sino que complementa las constituciones nacionales.

La integración regional a veces produce un efecto de temor, puede llegar a atemorizar y puede ser vista como una pérdida de competencias, una pérdida de identidad. Pero, nada más lejos de la realidad. Creo que el lema que estaba incluido en el tratado constitucional, que se dio a sí misma la Unión Europea: “Unidos en la Diversidad”, refleja muy bien la fuerza que hoy en día tiene el proceso de integración europeo y que puede ser visto como ejemplo. No necesariamente pueden trasladarse todos sus elementos, pero la fuerza de la unión de la integración se ha dado en el caso europeo a partir de la diversidad y el respeto de las identidades nacionales e incluso regionales. Circular libremente, compartir una misma moneda, lograr la estabilidad económica que ha dado el euro y un banco central, han sido instrumentos de desarrollo nacional. España tiene hoy día, por ejemplo, las mejores líneas de trenes de alta velocidad, no solamente de Europa, sino de bastantes regiones e incluso continentes. Tenemos una mayor capacidad para atraer turismo. Se ha dado una evolución en lo social, económico y político y la integración ha proporcionado paz, estabilidad y prosperidad. Esta última se ve afectada por el fenómeno global de la crisis.

Con motivo de la visita a la Asamblea Legislativa en el año 2007, el Rey de España hizo una reflexión con respecto a Centroamérica. Dijo que resulta difícil imaginar el futuro de Centroamérica sin tener en cuenta la necesaria e inevitable profundización del actual proceso de integración. Con esta visión, España observa que la integración centroamericana es una de las más avanzadas que existe en la región; incluso de los procesos de integración a nivel mundial. El Acuerdo de Asociación está en proceso de negociación y va a ser muy difícil conseguir el 100% de los objetivos de ambas partes, pero sí dotará de una solidez especial las relaciones entre ambas regiones, en el ámbito político, de cooperación y comercial, que sin duda alguna permitirá seguir avanzando en la integración regional y tener efectos beneficiosos en los desarrollos nacionales.



Roberto Rivera  
William Pleitez  
Doris Osterlof

Las crisis alimentaria,  
energética, ambiental: sus  
desafíos para el mundo y  
repercusiones para  
Centroamérica y para  
El Salvador





# Especulación financiera, comportamiento de la demanda y los precios de los suministros

Roberto Rivera

Lo primero es cuestionar si realmente los precios son indicadores de escasez porque según su comportamiento en este momento, no habría escasez de energía eléctrica pues los precios están bajos. Podría también pensarse que en los primeros meses del año 2008, la situación era a la inversa; es decir, había escasez. La conclusión es que en la evolución de los precios de la energía, de las *commodities*, ha habido mucha especulación financiera. La marcha del precio mundial del petróleo estaba en el 2004 muy parecida a como se encuentra ahora. Se da una alza del 2007 hasta mediados del 2008, con 142 dólares el barril y luego sucumbe en el segundo semestre y todavía se encuentra descendiendo por debajo de 40 dólares, dependiendo del tipo de producto.

Parecido ha ocurrido con todas las *commodities*. La evolución de la demanda diaria promedio durante los dos años en que se da el gran incremento de los precios del petróleo, osciló alrededor de 84-85 millones de barriles diarios pero no observamos una elevación de la demanda de energía como para respaldar el gran incremento de precios que se dio. Se observa un movimiento financiero interesante en los *commodities*. Los capitales se movieron hacia ellos cuando la crisis financiera comenzó en EEUU, las tasas de interés bajaron y los rendimientos en otros activos estaban amenazados. Estos movimientos coinciden con las tendencias de los precios del petróleo.

Después del segundo trimestre del 2008, la falta de liquidez y las pérdidas en distintos fondos hacen que los capitales se alejen de las *commodities* y entonces los precios del petróleo y de las *commodities* en general, comenzaron a desplomarse. La especulación financiera explica ese movimiento aunque no sea el único factor.

Lo segundo es señalar cuáles son las proyecciones de la demanda para el largo plazo. La demanda de energía primaria en general, no sólo de combustibles sino de todos los tipos de energía en millones de toneladas de petróleo equivalente, aparece con un ritmo de crecimiento anual promedio de 1.7%. Pasa de 10 mil millones de toneladas de petróleo equivalente -que es una unidad Standard para poder mezclar productos diferentes-, hasta 16 mil representando un aumento aproximado de 60% de consumo de energía en las próximas dos décadas. No se observan grandes cambios en la estructura de suministro de energía. El petróleo es el que más baja su participación -cinco puntos- y los otros renovables aumentan ligeramente por su poca participación, aunque son los que muestran un crecimiento más alto, de 6% anual. Pero la estructura en general, tal como se proyecta, va a tener sus variaciones pero no altamente significativas.

¿Cómo va a evolucionar en ese mediano plazo la demanda de petróleo, que es uno de los productos más críticos? Va a pasar de los 84 a 113 millones de barriles diarios. En el 2030 se consumirán un poco más de 100 millones de barriles diarios. ¿Cómo se piensa atender esta demanda? Los pozos existentes van a declinar rápidamente, algunos están siendo desarrollados, otros están por encontrarse, ampliarse o mejorar su eficiencia. No se mira que en esas dos décadas vaya a haber radicalmente un problema de escasez marcada para atender la evolución de demanda de energía en términos de petróleo, por ejemplo. Se están aumentando las capacidades de satisfacción de la demanda. Se habla de que se ha acabado el petróleo, pero las estimaciones del servicio geológico de Estados Unidos han hallado que se encontrarán y agregarán cerca de tres trillones de barriles de hoy al 2030. No es seguro, son estimados mientras las existencias actuales están declinando.

De esto se derivan dos desafíos importantes a nivel mundial. El primero es que para poder atender ese crecimiento de la demanda de energía, se requieren sustanciales inversiones de 26 trillones de dólares hasta el 2030. Esa es una cantidad inmensa y estamos en un mundo financiero incierto. Los estudios muestran que hay recursos petroleros que se pueden encontrar, pero las exigencias de inversiones no son nada seguras.

El segundo desafío son las emisiones de dióxido de carbono que tienden a duplicarse en este período y necesitan de nuevas tecnologías más limpias. En Centroamérica, con relación a la energía eléctrica, Costa Rica produce más del 90% con agua, su capacidad desarrollada es hidroeléctrica. En Nicaragua es al revés, casi la misma proporción se produce con energía térmica. En El Salvador existe una cartera de producción de energía más diversificada, donde aproximadamente la mitad es térmica con una buena proporción de geotérmica y el resto hidráulica. Cada uno tiene sus propios problemas, como las sequías o las subidas de los precios; por ello es conveniente diversificar. El desafío ambiental es mundial.

# Las principales características de la crisis económica internacional y el impacto en la economía salvadoreña.

William Pleitez

El escenario internacional ha cambiado abruptamente en los últimos meses. Se pueden distinguir por lo menos tres grandes etapas de la crisis. En un primer momento, básicamente lo que observamos eran problemas en el ámbito energético y alimentario. Después vino prácticamente el crack financiero y la crisis de liquidez y casi inmediatamente después, la recesión económica y los crecientes problemas de desempleo.

Sin embargo, la magnitud y la profundidad de la crisis están continuamente rompiendo todos los pronósticos. Las proyecciones parece que eran bastante optimistas y cada día los ajustes que se siguen haciendo son hacia la baja. Es ampliamente reconocido que las economías líderes del mundo: EE.UU., Europa y Japón, están en recesión y todos los países están ajustando las tasas de crecimiento económico hacia la baja. Existe un consenso a nivel mundial de que estamos ante la crisis más grande desde la de la gran depresión de los años 30 del siglo pasado. La gran discusión ahora ya no está en términos del reconocimiento de la profundidad, sino de su comportamiento.

Todas las economías desarrolladas están proyectando un decrecimiento de sus economías y en el caso de América Latina, es la región del mundo donde el ajuste hacia la baja que hizo el Fondo Monetario, fue más dramático.

Uno de los elementos iniciadores de esta crisis fue la crisis de las hipotecas. Este tema no era un fenómeno exclusivo de los EEUU sino que también ha estado presente en todos los países desarrollados y en muchos países en desarrollo. Esto puede ser un preludio que algo similar podría extenderse rápidamente al mundo entero. Otra de las características de la crisis es la reducción del precio de las acciones de los bancos y la caída del Dow Jones y como los *commodities* dejan de ser refugios financieros.

¿Cuál sería el impacto esperado para una economía como la salvadoreña? Existen varios posibles efectos esperados. Uno ya está en marcha y es la reducción de las remesas, el deterioro de la balanza comercial y los problemas de liquidez.

En las primeras etapas de la crisis, un aumento importante en la inflación incrementó sustancialmente los niveles de pobreza, redujo los niveles de inversión extranjera y de la inversión, el empleo y el crecimiento. Todo esto puede conjuntarse en un riesgo de depresión.

En el caso de las remesas, el fenómeno obviamente más importante está relacionado con la evolución de la tasa de desempleo en los EEUU y particularmente del desempleo hispano, que estaba cerrando con cifras superiores al 9% en diciembre del año 2008. Casi con el mismo ritmo, pero con signo contrario, el comportamiento de la tasa de desempleo se está reflejando en las remesas. En los primeros meses del 2009, El Salvador ha registrado en tasas mensuales anualizadas, un decrecimiento sostenido en el comportamiento de las remesas.

Al ritmo al que iba la balanza comercial, se estimaba el año 2008 que podríamos haber cerrado con un déficit en la balanza comercial de alrededor del 25% del PIB como consecuencia de la fuerte reducción de los precios del petróleo y el impacto de la reducción de las remesas. Al mismo tiempo, se ha comenzado a observar un aumento en las tasas de interés, tanto las activas como las pasivas.

Otro impacto que se está sintiendo en el país, es la reducción de la tasa de crecimiento del crédito al sector privado. Todos esos problemas de liquidez se comenzaron a sentir desde octubre del 2008, simultáneamente cuando se observó una fuerte reducción de los depósitos a plazo.

Otro elemento está relacionado con el enorme peso que tienen los *commodities* dentro del índice de precios al consumidor, particularmente los productos alimenticios y la energía. El gran impacto de la crisis internacional se sintió en una economía como la salvadoreña, en la fuerte elevación del costo de la vida. Esto tiene una implicación política inmensa porque quizás no hay indicador que unifique más los sentimientos de toda la población que este factor.

Sin embargo, al pasar a la segunda etapa de la crisis, pareciera que se registra deflación. Se ha reducido el índice de precios al consumidor, pero se generó un aumento en el costo de la vida que provocó algún tipo de ajuste de salarios que generó un poco de alivio temporal a la población. Esta ha sido la principal política que ha adoptado el gobierno salvadoreño en los últimos meses. Más que atacar o contrarrestar los efectos de largo plazo de la crisis, ha tratado de neutralizar los efectos de corto plazo al tratar de evitar un mayor deterioro del costo de la vida. Sin embargo, quizá esto no va a poder ser sostenible en el tiempo y va

ser el principal cambio en la orientación de la política pública de la nueva administración presidencial. La política de subsidios parece estar agotada.

En su primera etapa, la crisis básicamente se centró en un aumento en los precios de los alimentos. El año 2007 no recoge el mayor impacto del aumento de los precios de los alimentos, pero la pobreza aumentó en casi 4 puntos porcentuales y la pobreza rural en 8; de 35.8 pasó a 43.8. Si se dispusiera de los datos de la encuesta de hogares de propósitos múltiples de 2008, nos encontraríamos con que inclusive el impacto podría ser hasta superior en términos del aumento de la pobreza. El país está encaminándose definitivamente a una situación bastante dura de decrecimiento económico y de aumento de los niveles de desempleo y más del subempleo.



# La crisis del petróleo y la crisis alimentaria

Doris Osterlof

Según proyecciones recientes del Banco Mundial del febrero 2009, la pobreza se profundizará notablemente. 46 millones de personas quedarán atrapadas con ingresos menores a 1.25 dólares diarios y 53 millones de personas ya están en este momento recibiendo ingresos por debajo de los 2 dólares diarios. Esto se suma a las 130-135 millones de personas que fueron empujadas a la pobreza durante el 2008, por los aumentos de los alimentos y combustibles. El documento señala específicamente a todos los países de Centro América con economías en desaceleración.

Cabe preguntarse no sólo cuál es la situación interna de cada uno de los países, sino cuál va a ser la sumatoria total como región. Somos países interdependientes, no solo económicamente sino energéticamente, entre otros. A todas las poblaciones les afecta el incremento de los precios de los alimentos, sobre todo a las de menores recursos. El problema no es tanto de escasez de alimentos, sino de la capacidad de acceso a dichos alimentos. Tenemos cerca de 20 millones de personas viviendo bajo la línea de pobreza.

Centroamérica sigue siendo además, en el caso ambiental, una zona muy vulnerable a los cambios climáticos, donde los desastres naturales, el calentamiento global y otros factores endógenos como la deforestación, profundizan esa vulnerabilidad.

La crisis financiera afecta particularmente a la región porque nuestros principales mercados están siendo afectados, especialmente el de Estados Unidos, el interno que es entre los países de la región y, con Europa. Los países desarrollados están afectados por la crisis y restringen el crédito y destruyen puestos de trabajo, aumentando el desempleo y por lo tanto el consumo. Las exportaciones de la región se van a desacelerar como consecuencia. También se afectarán las remesas, el turismo, la inversión extranjera. Va a aumentar el

costo del crédito externo por una mayor percepción del riesgo sobre nuestros países. Se va a incrementar el desempleo y el empleo informal. Se agravará la situación actual en términos de pobreza y desigualdades.

## Costa Rica y el “Plan Escudo”

El plan escudo se divide en cuatro bloques, las familias, los trabajadores, las empresas y el sector financiero.

En cuanto a **las familias**, las medidas que se han tomado son:

- Aumento en un 15% de las pensiones del régimen no contributivo de la Caja del Seguro Social para aquellas personas que tienen derecho a una pensión aunque no hayan contribuido, y que son las que reciben el menor monto.
- Ampliación de la cobertura para que durante los fines de semana se alimente a todos aquellos niños y niñas que están acudiendo actualmente a los programas del CEN CI-NAI en los 37 cantones de menor desarrollo humano, para garantizar la alimentación cotidiana.
- Estimulación económica para las familias más pobres para que sus hijos no dejen los estudios. Está probado que los jóvenes que terminan la secundaria, tienen mejores oportunidades para que salgan de la pobreza. Con el programa ‘Avancemos’, durante los últimos dos años y medio se ha logrado evitar la deserción a través de un subsidio. La idea es ampliar la cobertura.
- Gracias a que Costa Rica todavía conserva cuatro bancos estatales, más el Banco Popular, además del financiamiento a través del sector cooperativo, se busca una reducción del 2% en los intereses de los préstamos para viviendas menores a 50 millones de colones.
- Revisión de las tarifas del transporte público dada la disminución de los precios del petróleo.

Para los **trabajadores y las empresas** se ha planteado un proyecto de ley de protección del empleo en momentos de crisis. Se busca que si las empresas reducen el número de horas laboradas para sus empleados, no reduzcan el valor de la hora que se paga al trabajador ni le despidan. Esto requiere la autorización del Congreso.

Se está planteando a nivel de la Caja Costarricense del Seguro Social, que las personas que pierdan su trabajo mantengan la cobertura de la seguridad social por al menos durante 3 meses y más, aunque no puedan cotizar.

Se plantea una reducción de las tasas de interés para las MIPYMES de un 2% y que a las empresas que proveen al sector público, se les pague en un plazo no mayor de 30 días, y no como actualmente se hace, en plazos mucho mayores.



El sector público ha implementado el teletrabajo y se busca extender este mecanismo al sector privado. Con esto las personas se mantienen en sus casas y a través de los sistemas electrónicos puedan trabajar sin tener que desplazarse, ahorrando tiempo y combustible, y sobre todo en el caso de las mujeres, permitiendo una combinación de cuidado del hogar y trabajo asalariado.

La Unión de Cámaras ha planteado una reforma al Código de Trabajo para lograr una flexibilización laboral. Esta es una discusión de mucho más largo plazo que está incluida dentro de estas medidas de corto plazo. Está en proceso de discusión en el Congreso.

El Instituto Nacional de Aprendizaje-INA está dando becas para capacitar a las personas para que estudien y trabajen. Los patronos no les despidan sino que el INA les subsidia esta beca que es más o menos de unos 400 dólares mensuales y el patrono pone la infraestructura y paga las cargas sociales. De esta manera, la persona no pierde su trabajo.

El programa pro-joven estimula la creación de jóvenes empresarios. El de trabajadores, evita que los trabajadores que están estudiando actualmente no pierdan sus capacidades de préstamos de estudio y dejen de percibir los ingresos que reciben a través del CONAPE. Se genera una amnistía en el pago de préstamos si se quedan sin trabajo y no se aumentan las tasas de interés en momentos críticos.

Los otros dos paquetes se relacionan con el servicio público y se invierte en infraestructura, tanto para la educación como para la red vial, además de puertos y en algún momento, del aeropuerto. Una serie de créditos están tramitándose en el Congreso: \$850 millones por parte del BID para obra pública; \$500 millones para el Instituto Costarricense de Energía Eléctrica -ICE-; \$80 millones para el proyecto Limón ciudad puerto, lo que suma unos \$1.400.000.000 en proceso de trámite.

Se busca apoyar a las municipalidades para que tengan mayor capacidad de gestión. El gobierno actual ha logrado cumplir con una obligación de un aporte a los gobiernos locales para la ejecución de obra pública. Ahora se trata de lograr mayor capacidad de gestión.

A nivel del **sector financiero**, ya se aprobó por la Asamblea Legislativa la capitalización de los bancos del Estado en 117 millones de dólares y se está tramitando con el BID un préstamo de 500 millones para fortalecer al Banco Central en su capacidad de respaldar a los bancos nacionales.

## Más allá del Plan Escudo

De parte del sector privado hay dos consideraciones que están puestas sobre la mesa, todavía en discusión y que no están vistas en el Plan Escudo. Una es que en el caso de los

exportadores porque existe una gran preocupación por el manejo de la tasa del tipo de cambio. Costa Rica cambió el sistema de mini devaluaciones por el de flotación y se considera que esto está afectando la competitividad de las exportaciones en el país, sobre todo en aquellas empresas de mayor valor agregado.

La otra consideración es cómo lograr un acuerdo interno para que la infraestructura realmente se desarrolle y ejecute de acuerdo a los planes sin verse afectada por el cambio de gobierno, ya que a partir del 8 de mayo del 2010, cuando se dará el cambio, se habrá construido solo un 10%. Una serie de obras públicas que son fundamentales para la competitividad de toda la producción nacional, deben trascender estos cambios sin desacelerarse.

## Medidas en otros países de la región

En **Guatemala**, se definió a comienzos del 2009 un programa nacional de emergencia y recuperación económica, que plantea un incremento del gasto público, una reorientación a la generación de empleo y de la protección social, una ampliación de carreteras, mayor cobertura del programa 'Mi Familia Progresá', aceleración de la interconexión eléctrica con México.

Guatemala es el único país que está planteando claramente el tema de la integración centroamericana más allá de incrementar el proceso de la unión aduanera.

**Honduras** básicamente está planteando y ejecutando tres aspectos. Uno es la reducción del encaje legal del 12% al 10%. Esto lo diseñaron para aquellos bancos cuyas carteras de créditos están destinadas cuanto menos en un 60% al sector productivo. Sin embargo, no está siendo fácil puesto que el sector financiero no siente la confianza necesaria para generar estos préstamos. Otra medida es la creación de unas líneas de crédito temporales de \$106 millones para préstamos hipotecarios dirigidos a la construcción. El incremento del salario mínimo en un 62% ha generado gran debate nacional entre el sector empresarial y el gobierno.

## Avanzar en la integración

Cada país ha tomado muchas o algunas medidas para paliar la crisis. ¿Cómo avanzar la agenda de integración más allá de lo comercial? Las ventas del año 2008 llegaron a más de \$6 mil millones entre los cinco países centroamericanos, miembros del mercado común centroamericano. Esto convierte a cada uno de estos países y al conjunto, en cliente principal. Hay que avanzar en la agenda de la integración comercial, continuar con el proceso de traslación del mercado común a la unión aduanera centroamericana y aprender a con-

vivir con los temas de los tratados de libre comercio, además de la aplicación multilateral del CAFTA a la normativa centroamericana.

Dentro de este espacio comunitario de los cinco países, más Belice y Panamá, que forman parte del sistema de integración centroamericano, se podría evolucionar más allá de las normas comerciales. Eso plantea varios desafíos que no tienen que ver solamente con la redacción de normas jurídicas y la cooperación intergubernamental, sino con la vinculación de lo económico y lo social para desarrollar también una mayor competitividad. Se trata de cómo aplicar acuerdos que ya están establecidos por nuestros gobiernos, como por ejemplo la política agrícola común, que ha sido suscrita por los ministros de agricultura de los siete países y que establece una agenda estratégica en materia de desarrollo agrícola del año 2008 al 2017. Se necesita un fomento del comercio interregional con capacidades públicas y privadas, y un apoyo técnico y financiero para la evolución del sector agrícola. Se requiere establecer otras políticas que no sean sólo la agrícola, sino estrategias para la infraestructura, lo energético y lo financiero, que no necesariamente requieren siempre la firma de acuerdos y tratados, sino un manejo conjunto de las alianzas de cooperación intergubernamentales y con terceros. La operación de las transcenroamericanas, como la llaman algunos especialistas, requiere traducir políticas regionales acordadas en políticas nacionales y trascender los cambios gubernamentales periódicos. Se debe operar en un esquema de integración sobre la visión de que la integración es una política de Estado que brinca sobre los gobiernos.

La integración debe ser siempre entendida como un instrumento que tiene que servir a los países para fortalecer sus capacidades nacionales. Se necesita trabajar en una visión mucho más clara de lo que puede ser lo realmente comunitario, lo que puedan ser áreas intergubernamentales y lo que necesitan ser las áreas de cooperación entre los Estados.

## INTERVENCIONES DE PARTICIPANTES

- Las medidas en El Salvador están siendo vistas más hacia el corto plazo y a atenuar la crisis en los sectores populares. Eso es lógico porque están en elecciones pero no es ninguna solución.
- ¿Cómo afecta la dolarización de la economía salvadoreña sus capacidades para enfrentar la crisis?
- El Salvador se enfrentaba más a una crisis de poder adquisitivo y de factura comercial de exportaciones, que a la crisis financiera. Es decir, la crisis alimentaria y energética aparentemente estaba golpeando más con precios de petróleo, gasolina y diesel cercanos a los 4 y 5 dólares, pero en este momento esa crisis aparentemente tenía que ver con el cambio de una matriz energética hacia el futuro; con el intento de ir sustituyendo el combustible fósil por los biocombustibles que generó el impacto de precios en los alimentos y en derivados de azúcares. La crisis financiera va a pasar, pero ¿vamos a tener que estar nuevamente enfrentados a posibles crisis energéticas y alimentarias en países como El Salvador y Centroamérica?
- El Salvador no tiene políticas oficialmente adoptadas o formalmente delineadas, exceptuando los préstamos al BID para inyectar liquidez, pero los mismos miembros de los bancos y de la superintendencia financiera, dicen que ese no es el problema sino que se ha contraído la demanda de crédito.
- ¿Qué capacidad de convergencia de políticas anticíclicas tiene Centroamérica para el corto plazo?
- ¿Qué potencialidad tiene Centroamérica que pudiera tener un significativo efecto de sustitución, tanto en comercio como en turismo, para la generación de empleo, dada la caída del mercado internacional y la potenciación de las posibilidades y facilidades del mercado interno?

## ALGUNOS COMENTARIOS

### WILLIAM PLEITEZ

Se discute sobre cuatro crisis, y yo diría que hay dos adicionales. Está la crisis de la teoría de las crisis y, la crisis de las teorías del desarrollo. La crisis es suficientemente grande como para esperar que definitivamente tenga que darse un replanteamiento de las estrategias y políticas de desarrollo.

Con relación a la pertinencia de las medidas que se han adoptado en El Salvador y que se continúan adoptando, el problema es que son una respuesta a una crisis que ya no es la misma. Ese es el problema. Los subsidios generalizados hoy podrán tener sentido político, pero eran para responder a la primera etapa de la crisis, cuando la crisis era fundamentalmente alimentaria y energética. Ahora, con riesgo de depresión, se requieren otras medidas.

El Salvador ya evidenció las limitaciones que tiene el haber adoptado un sistema de tipo de cambio como la dolarización. Limita la acción de lo que sería la negociación y el financiamiento internacional, sobre todo para hacerle frente a lo que se creía era el gran problema de liquidez. Pero obviamente también se han visto las restricciones de la no incidencia del Banco Central en las tasas de interés, por lo menos para determinados sectores que podrían iniciar algún programa de recuperación.

Se necesitará una negociación política entre las dos primeras fuerzas políticas para negociar un programa de estímulo fiscal. No hay alternativa. El país va a tener necesidad posiblemente de negociar algún programa de cerca de mil millones de dólares adicionales, fundamentalmente para ser ejecutados en los próximos dos o tres años, y principalmente en obra pública.

El rol que pueda tener la integración centroamericana va a depender muchísimo más de cómo impacte la crisis en sus seis dimensiones, que del rol que los países centroamericanos le asignan. Creo firmemente que con la integración centroamericana hemos estado “jugando bicicleta estacionaria” en los últimos quince años. La región tiene un esquema de integración que se parece más al CAFTA que a un proceso de integración como el de la Unión Europea. Más que pensar en qué puede ayudar la integración, lo importante será qué impacto va a tener la crisis sobre la concepción que tenemos de la integración.

### **DORIS OSTERLOF**

Hay que tener mucho cuidado con el concepto de **sustitución**. No es tan simple como trasladar lo que se vende en Europa a Centroamérica. No es así de fácil. Se debe trabajar en la consolidación de la integración regional para asegurar que el mercado no caiga internamente. Existe una plataforma productiva y todos los países han encontrado su nicho de mercado en Centroamérica. Ese espacio hay que cuidarlo y la agenda del SIECA debería profundizar en la libre circulación de nuestras mercancías y bienes. Eso tiene que ver con todo lo que es la consolidación hacia futuro, no sólo de la zona de libre comercio actual, sino realmente de la constitución de la unión aduanera.

Lo segundo, es saber con claridad qué productos colocar y dónde. Para algunos productos colocados en el mercado de EEUU, no hay sustitución. Esto significa que se deben tomar medidas que tienen que hacer ese sector productivo más competitivo, y esto muchas veces tiene que ver con medidas como el tipo de cambio, tasas de interés, infraestructura y competitividad de esos diferentes sectores.

### **RICARDO CÓRDOVA**

Con relación al rápido crecimiento que se tuvo en el comercio intracentroamericano, este no es sostenible porque todas las economías centroamericanas se derivan de un comercio internacional que se debilita, y la demanda intracentroamericana también va a disminuir.

No hay problema de **liquidez** en los bancos, pero sí hay problema de liquidez en el flujo para crédito. Los bancos tienen un coeficiente de liquidez de 35%, eso representa más o menos \$4.500.000.000 en el sistema financiero. Esa es una cantidad grande. A los bancos les aumentaron el requerimiento de reserva de liquidez en tres puntos, y ellos mismos tuvieron la precaución de acumular 3% adicional de reservas para estar protegidos. Además de eso, hay 800 millones de dólares adicionales que el Fondo Monetario Internacional puso en manos del Banco Central. Hay \$4.500.000.000 en el sistema financiero, en la banca, más \$800 millones que están en contingencia, sólo en caso de que se llegaran a necesitar. En ese sentido, el sistema financiero en cuanto a la liquidez disponible en los bancos, está hasta excedido. Esto tiene dos efectos: uno positivo en el sentido de que ofrece seguridad y otro negativo en el sentido que restringe la disponibilidad de crédito. De ahí viene el problema de liquidez fuera de los bancos, que es real y que las empresas lo están experimentando con algunos proyectos frenados. Entonces, hay dos lados en la moneda: mayor seguridad para los bancos y mayor limitación para la expansión de la liquidez hacia fuera, para el crédito.

Florentín Meléndez  
Francisco Beltrand Galindo  
Constantino Urcuyo  
Juan Daniel Alemán

## Seguridad: un reto para la governabilidad democrática





# Gobernabilidad democrática y de la seguridad en la región

Florentín Meléndez

La seguridad tiene una relación vital y clave con el estado de derecho, con el estado democrático y constitucional de derecho, y también con la protección de los derechos fundamentales y el debido proceso. Tiene una relación íntima con el desarrollo, no sólo sostenible o sustentable, sino con el desarrollo humano visto de manera integral y con valores propios de una sociedad democrática a la cual aspiramos, con justicia y paz en la región. Para esto quiero partir planteando algunas preguntas que yo creo que deberían ser objeto de discusión. ¿La protección de los derechos humanos, el respeto al debido proceso y al estado de derecho, constituyen en la práctica una limitante para las políticas y las acciones de seguridad en la región? ¿Realizar esfuerzos para respetar los derechos humanos o atender lo que exige el debido proceso desde una visión y atender las exigencias del estado constitucional de derecho, obstaculiza las políticas de seguridad pública? Desde luego que no. Por el contrario, fortalecen y legitiman las políticas de seguridad pública. Por lo tanto, también por el contrario, sería importante preguntarse si ¿son compatibles y necesarios el respeto a los derechos humanos y al debido proceso, el estado de derecho y la seguridad? No solo son compatibles sino necesarios. Los grandes retos derivan de esto. ¿Qué es lo que tenemos que hacer para lograr niveles aceptables de compatibilidad entre estos grandes valores y las exigencias de una sociedad democrática? Algunas respuestas, luces u orientaciones, las podemos encontrar en el marco constitucional de nuestros países, aunque lamentablemente, Centroamérica no es el mejor ejemplo. La región, a nivel de desarrollo constitucional, se ha quedado rezagada. Este es uno de los retos estructurales a superar para sentar bases y cimientos estructurales en el marco jurídico y hacer viables las políticas y las acciones de seguridad desde una perspectiva democrática. Pero en las constituciones centroamericanas, con las reformas en el marco de los acuerdos de paz en El Salvador y Guatemala, se pueden encontrar respuestas y también en el derecho interna-

cional y en el derecho internacional de los derechos humanos. Hay herramientas valiosas en el derecho internacional público general, en la Carta de la ONU, en la Carta de la OEA, dónde están los grandes principios que tienen que iluminar la conducta institucional y las políticas públicas de los Estados Miembros. La renovación y la modernización legislativa que ha habido, especialmente en El Salvador a partir de la firma de la paz, también aportan elementos, como lo hace también alguna legislación interna democrática.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, es clave. Ahí se encuentran respuestas sobre la compatibilidad entre los derechos humanos, el estado de derecho, el debido proceso y las políticas de seguridad pública. Los Tratados de Derechos Humanos están vigentes en casi todos los países de Centroamérica. Panamá y Costa Rica están a la cabeza con la ratificación del tratado, El Salvador le sigue, luego viene Guatemala y se han quedado un poco más atrás, Nicaragua y Honduras. Pero estos tratados de derechos humanos y tratados que prohíben ciertas conductas vinculadas con la seguridad pública, como por ejemplo la prohibición de la tortura, los tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros tratados, no han sido ratificados. Es necesaria su universalización, no sólo en Centroamérica sino a nivel del continente, para generar una base de estándares satisfactorios para llevar adelante políticas adecuadas de seguridad pública.

Claro está, hay otros instrumentos convencionales: tratados para combatir el terrorismo, el narcotráfico, etc., que también nos dan luces y respuestas, pero en el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, encontramos bases fundamentales para poder llevar adelante políticas, acciones y programas en materia de seguridad pública. Las bases fundamentales y la fundamentación filosófica de este tratado marco son, precisamente, el estado de derecho y la protección y respeto a los derechos humanos en la región. Por lo tanto, visto desde un tratado internacional vigente en Centroamérica, tiene que ser una norma indiscutible que los derechos humanos no son un obstáculo para las políticas de seguridad pública. Esto es clave para enfrentar la impunidad en la región.

También en este tratado marco se plantea la necesidad de establecer un nuevo modelo de seguridad regional, pero es importante trazarnos cuáles son las características, la naturaleza, los componentes y las normas y estándares que debe reunir este nuevo modelo de seguridad regional en Centroamérica.

Se plantean también en este tratado marco, los principios rectores de las políticas públicas en materia de seguridad y este nuevo modelo marco de seguridad regional. El estado de derecho es una cuestión del tratado marco, una convergencia de voluntades políticas que esperan su puesta en práctica en nuestros países. No sólo implica, como se dice en el tratado marco, el imperio de la ley sino el de la constitución ante todo. La supremacía de la constitución para todos, tanto poderosos como desfavorecidos. Por supuesto, también el imperio del derecho internacional, el respeto irrestricto a los derechos humanos y al debido proceso, la división de poderes y, fundamentalmente el respeto, son claves en una

democracia de estado de derecho, como lo es la independencia judicial que tiene un vaso comunicante directo con el éxito de las políticas de seguridad pública.

Se plantea también como principio, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, del poder civil y algo muy importante que emerge del espíritu de los acuerdos de paz en El Salvador y en Guatemala, es la limitación del poder de las Fuerzas Armadas y de seguridad pública, bajo las competencias constitucionales y el respeto irrestricto a los derechos fundamentales. Se plantea también algo que tiene que ver con los acuerdos de paz: el principio de subordinación de las Fuerzas Armadas, de las fuerzas de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas a través de instituciones libres, democráticas y transparentes.

En este tratado marco se hace referencia a uno de los principales retos que tenemos en la región y es enfrentar y superar la impunidad. No sólo la impunidad en materia de violación de derechos humanos, sino la impunidad frente al crimen organizado, la impunidad en materia de delincuencia común y la impunidad frente a los abusos del poder que van más allá del Estado y se relacionan con el poder de las transnacionales, de estructuras que tienen sometida a la ciudadanía y afectan sus derechos como el patrimonio y la libertad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha planteado en alguna de sus sentencias, un concepto muy claro de lo que es la impunidad en materia de violación de derechos humanos y un traslado en materia de combate al crimen organizado, al narcotráfico y a la delincuencia común. Dice el acuerdo: “la impunidad es la falta, en su conjunto, de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos humanos. Entiéndase también del crimen, del abuso de poder, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles, ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de los derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares.” En este concepto se hace referencia al sujeto clave en materia de seguridad, que es la víctima individual o colectiva; víctimas no solo del poder, sino víctimas de los particulares que también se han organizado para ejercer poder, incluso rebasando el poder del Estado en la región.

La protección de víctimas es uno de los principales retos en las políticas de seguridad. Por supuesto también la protección de testigos, la protección de fiscales y jueces, son esenciales para que tengan éxito las políticas de seguridad porque si no hay cooperación y participación ciudadana, si el crimen asesina testigos, denunciantes y víctimas, no se puede lograr con éxito relacionado con el espíritu y la letra de este tratado marco de seguridad democrática de Centroamérica.

De este concepto de la Corte Interamericana sobre la impunidad, también emerge la necesidad de que se garantice la imparcialidad y la idoneidad de las estructuras de investiga-

ción del delito. En tercer lugar y no menos importante, que se garantice, sin excepciones, la independencia judicial para poder asegurar el objetivo máximo de la administración de justicia en los casos concretos, que es la imparcialidad en la administración de justicia.

Asimismo este tratado marco hace referencia a los instrumentos internacionales y a que todas las políticas públicas y actuaciones de todas las autoridades vinculadas con la seguridad pública, tienen que atender a principios, normas y estándares internacionales, no sólo convencionales. Es decir, no sólo que están consignados en tratados de derechos humanos como la Convención Americana de Derechos Humanos o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, donde están las garantías del debido proceso, derechos de víctimas y de imputados, sino también en normas no convencionales que son poco conocidas por los sistemas judiciales. Existen dos normas claras que están en el tratado marco. Una es la Declaración de Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abusos de Poder de las Naciones Unidas, instrumento aprobado por la Asamblea General. Es poco conocido y tiene que ser integrado en las políticas de seguridad y justicia, porque allí se enmarcan los estándares no sólo para la investigación, sino fundamentalmente para la reparación integral de las víctimas, reparación por daños materiales y por daños morales, que es una de las grandes moras de los sistemas judiciales del continente: la reparación de las víctimas. El otro instrumento, no menos importante pero no más importante que el otro, es el que se refiere al otro sujeto, a los imputados del delito. Se hace referencia al conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, también aprobada por la Dirección General de la ONU.

Una tercera herramienta acaba de aprobarse en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en marzo 2009 después de una amplia consulta regional, gubernamental y no gubernamental. Dio como resultado la aprobación de los principios y buenas prácticas para la protección de las personas privadas de libertad en las Américas. Va más allá de las prisiones, llega a las personas privadas de libertad en los hospitales psiquiátricos, en las casas de huérfanos y ancianos, quienes también son privados de libertad. También marca estándares muy avanzados, incorporándose a la jurisprudencia del sistema interamericano y europeo.

También toma en cuenta otros estándares que están consignados en principios de Naciones Unidas que hacen referencia al uso de la fuerza y armas de fuego, donde se faculta la autoridad para usarlas, pero también se limita la autoridad para usarlas y proteger derechos internacionalmente garantizados. Igualmente se define el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

En este tratado marco se hace énfasis a una cuestión clave que debe ser transversal a cualquier política estatal que tenga que ver con la protección de la persona humana, sea de seguridad pública, de políticas sociales, de administración de justicia, etc. Está planteado en el Título 2 cuando se refiere a la seguridad de las personas y sus bienes, y dice textualmente:

“La seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana; el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes.”

Los objetivos de las políticas de seguridad y de la seguridad democrática y de este nuevo modelo de seguridad regional, se refieren a fortalecer los mecanismos de coordinación operativa para la lucha contra la delincuencia, el crimen organizado, el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado a nivel nacional y regional. Este es uno de los grandes retos que tenemos en la región, no sólo como política regional, como política local. Se debe repensar y fortalecer los nexos y los vínculos de diálogo y de coordinación, respetando cada quien las autonomías y competencias institucionales y, por supuesto, respetando el marco de la división de poderes en el estado de derecho. Esto es clave, si esto no se produce, y ésta es una visión sabia de este tratado marco, no hay seguridad democrática en la región, no hay seguridad ciudadana en la región, no hay respeto a los derechos humanos en la región. Hay que tomar en cuenta que somos países pobres con niveles de educación no muy satisfactorios. Tenemos que hacer mayores esfuerzos de coordinación, de diálogo y de cooperación interinstitucional, especialmente para enfrentar sectores que están jugando ajedrez, que hacen uso del Internet para cometer el crimen, que están utilizando armas de guerra y que han infiltrado el poder político del Estado.

Otro de los objetivos clave que se plantean, - en el que se ha avanzado mucho- es el de promover la profesionalización y modernización de los cuerpos de seguridad para lograr una mayor eficaz lucha contra la actividad delictiva y la protección de los derechos de las personas relacionadas. En El Salvador hay buenos ejemplos: la Academia Nacional de Seguridad Pública surgida a raíz de los acuerdos de paz; los cursos de ascensos en la misma academia, etc. Se requiere valorar y fortalecer al personal humano. Hay que invertir más en las personas a cargo de la seguridad y por supuesto en lo que compete de justicia para poder generar mayores posibilidades de éxito.

Este tratado marco hay que ponerlo sobre la agenda para que impacte políticas públicas, para que impacte el desarrollo y la adecuación legislativa, para que impacte también políticas de justicia, y por supuesto, para que impacte las políticas y las acciones de integración regional en el combate y la prevención.

Las políticas públicas y las acciones, programas de seguridad a nivel nacional y a nivel regional, deben ajustarse en estricto sentido a las normas y a las obligaciones nacionales e internacionales que los Estados tienen en materia de derechos humanos y debido proceso. Esta es la llave del éxito. Cuando se respetan los derechos humanos de una persona privada de libertad, más que todo si esta persona es un dirigente de una pandilla, de una mara, del crimen organizado o de una banda de secuestradores, las mismas reglas del debido proceso le abren las puertas de la cárcel y esta persona vuelve a convertirse en un peligro

para las víctimas y para la sociedad si el caso queda impune y no hay justicia. El respeto al debido proceso y a los derechos humanos de las personas imputadas debe ser asegurado en todos los procedimientos, y es más, entre más grave sea la acusación, más celo y más rigor tiene que tener la autoridad para respetarlo, porque cualquier error procedimental que se cometa, abre las puertas a la impunidad y esa persona se convierte en una grave amenaza para la sociedad.

El otro es el tema de las cárceles. Otro grave error que estamos cometiendo no sólo en Centroamérica, sino en toda América Latina, es su abandono no sólo en términos humanos, sino de seguridad. Por eso es que las cárceles se están convirtiendo en un elemento desencadenante que agrava el crimen organizado en la región, no sólo en Centroamérica y El Salvador.

Estas políticas regionales de seguridad con una visión estructural, con exigencias, principios del estado democrático y constitucional de derecho son un desafío para Centroamérica no sólo para que las políticas de prevención o combate al crimen tengan éxito, sino también para que todo tipo de política tenga éxito: ordenar la casa, que significa asegurar la estructura del estado constitucional y democrático de derecho.

# Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática

Francisco Beltrand Galindo

Cuando hablamos de seguridad en democracia, de la seguridad contrapuesta a la delincuencia, no deben obviarse otros conceptos que son igualmente fundamentales para la democracia: la seguridad alimentaria, la seguridad humana y de género, la seguridad civil ante los desastres y la seguridad jurídica.

No se puede hablar de políticas de seguridad para manejo de la delincuencia, si no se asume como un elemento fundamental y crítico, la seguridad jurídica como un gran proceso. Esta no sólo tiene que ver con delincuencia, sino con la seguridad jurídica de los contratos, de los derechos y de juricidad ciudadana. Es un tema de fortalecimiento institucionalidad que está en la base de la democracia.

Un elemento fundamental en la seguridad jurídica es la cultura a la norma legal. En investigaciones variadas encontramos asuntos sorprendentes. Por ejemplo, se formularon dos preguntas en encuestas nacionales. ¿Se ha llevado usted alguna cosa de su trabajo para su casa? ¿Ha pagado usted alguna vez mordida por algo? Cerca del 70% contestaron en las dos preguntas que sí. Además del hecho, lo interesante es que esas personas le dijeran a un desconocido que sí lo habían hecho. El problema del país no es que la gente no respeta los valores, es que existen contravalores.

En el fenómeno de formación de nuestra sociedad en los últimos 25 años, muchas cosas que asumíamos como buenas, ahora son definidas como malas y al revés, muchas malas ahora son buenas. Esto es un problema crítico a la base de cualquier política de seguridad, que debe partir de la cultura ante la norma legal o de hechos de “darse el permiso” de definir que el estado de derecho es diferente al estado de legalidad que llevan a la impunidad. Pero la realidad es que impunidad es un tema que cada quien define. En nuestra sociedad

hemos llegado al extremo, y pareciera que en la región también con mayor o menor medida, que cada sector define qué ley es la que cumple. Los sindicalistas deciden que no se cumple lo que tiene que ver con las manifestaciones en el centro de la calle. Los vendedores del centro dicen que no hay que cumplir el tema de que las aceras son para los que caminan. Los autobuseros dicen que no hay que cubrir la ley de tránsito y no pagan las multas. Y vamos subiendo también en jerarquía. Hay unas empresas que dicen, la ley de competencia no hay que cumplirla. Y ahí tenemos carteles, acuerdos de precios, manifestaciones contra el mercado. Todas estas son expresiones de violencia. Nos enfrentamos ante un fenómeno de normas vigentes no positivas, que la sociedad o muchos sectores de la sociedad no validan.

A veces, la misma institucionalidad “se da el permiso” de no cumplir la ley. Casos patéticos como la ley de tránsito o la ley del órgano judicial que dice claramente que los jueces no pueden pronunciarse en público, que no se respetan descaradamente. Cada quien se da el derecho de decidir, esta norma la aplico, ésta no la aplico. Ahí se da la impunidad. Tiene que ver con que no me permitan la libre circulación, con que un funcionario corrupto decida en mi contra y yo no tenga herramientas de defensa; con que una empresa haga un acuerdo de cartel con otra y no se tengan mecanismos de amparo. Tiene que ver con que me tiren un balazo. La acción ya está tomada.

Entonces, para efectos de llegar al tema de la violencia contra la delincuencia, tenemos que entender que antes debemos tratar la violencia no delincencial. La previsión de la violencia es un tema de valores de toda la sociedad. De hecho, en la primera fase previsional de la violencia, el Estado tiene relativamente poco que hacer. Es un tema de familia y de formación en escuelas, porque ahí se construyen valores y se potencian políticas fundamentales, más allá de la cívica.

Obviamente se debe fomentar la labor de la ciudadanía y respaldar todos los movimientos ciudadanos cuando se previene el hecho delincencial en sí mismo. La organización ciudadana, los contactos, el apoyo y la fuerza pública, empiezan a jugar un rol relevante. Posteriormente, frente a la ocurrencia del delito es necesario que no quede impune.

El sistema de investigación, juzgamiento y castigo de un delito, debe ser visto como sistema y tiene que tener una lógica de eficiencia. Si ocurre un delito, la probabilidad de condena debe ser muy alta, porque mientras no lo sea, estamos frente a la impunidad. Pero si resulta que se considera que algunos o todos los miembros del sector -llámese policía, ministerio público o jueces- no responden a la prontitud de la justicia ni a su celeridad o que no existe accesibilidad a justicia o se dictan sentencias tardías, entonces realmente ya no hay justicia y lo que hay es impunidad. Este es un tema fundamental para enfrentar una política. La coordinación entre los sectores es vital. Una definición funcional de la calidad del sector es crítica y este entendido como los tres órganos del Estado involucrados: policía, ministerio público y justicia.



Cuando analizamos la parte delincuencial, esta tiene por lo menos dos componentes. El social, lo que podríamos llamar la delincuencia común, la violencia intrafamiliar, el robo patrimonial, etc. y el concepto del crimen organizado. Este último, si bien es cierto no explica ni cercanamente toda la delincuencia, es un elemento crítico y, lo más grave, va creciendo. Tenemos el fenómeno de las pandillas, que es una forma de crimen organizado y que va mutando a una especie de mafia tipo las chinas donde hay pactos de sangre y se cumplen condiciones similares a los acuerdos del secreto de la mafia. Esto es distinto a las bandas delincuenciales que son entes comerciales que relativamente pueden ser más violentos o pueden ser más poderosos por los recursos que tienen, pero que se combaten más fácilmente porque es más fácil romper su unidad.

Las bandas y delitos de cuello blanco son graves en Centroamérica y responden a bandas. Quienes caen son los corruptos aislados. Los que sobreviven y aguantan todos los cambios del gobierno, son bandas de cuello blanco. Este es un tema que debe ponerse claramente sobre la mesa.

El país y la región tienen problemas de violencia, justicia e ideologización en el manejo del tema. Hablar de una legislación más dura o de un accionar de la fuerza policial más radical, inmediatamente se traduce en violación de los derechos humanos. Y no debe ser así. Debemos ser claros y categóricos: no aceptamos violaciones a los derechos humanos, y punto. Pero eso no se traduce en una fuerza policial blanda. Hay que desideologizar la discusión del tema de seguridad. El crimen organizado es grave y transnacional en una región, con niveles institucionales entre los países muy desiguales. Hay Estados con mucha mayor debilidad institucional que otros y ahí el crimen organizado tiene un nivel de penetración que pone en peligro a todas las democracias vecinas. Este es un tema de difícil tratamiento.

Entonces, ¿cuáles son los riesgos para la democracia en esta situación? Una base social débil que debe fortalecer valores en cohesión social y en capital social. Esto no es de corto plazo y tenemos que fortalecer la institucionalidad, es crítico. La penetración del crimen debe crear alerta permanente.

¿Cuáles son los retos? Es clave construir un acuerdo nacional en el tema de seguridad y sacarlo de lo electoral. Hay que definir una política y realizar un esfuerzo metodológico por sincerar la normativa y dejar sólo aquella normativa que la sociedad salvadoreña esté dispuesta a respetar. Por otro lado, hay que exigir eficiencia y transparencia al sistema de justicia y seguridad. No es posible que en El Salvador no sepamos cuánta gente se muere por año. No es posible que FUSADES esté diciendo que la Corte no le quiere dar información sobre qué juicios salen rápido y cuáles no. Los ciudadanos deben exigir más transparencia al sistema, a la fiscalía, a la policía y a la Corte Suprema de Justicia. Pueden ser órganos independientes, pero responden a la ciudadanía.

Finalmente, se deben construir e integrar herramientas regionales de combate y de prevención del crimen a nivel regional. No es posible que un presidente corrupto que tiene una orden de detención, simplemente pase la frontera. El sistema judicial tiene que avanzar más en materia regional y tratar de crear mecanismos más operativos, de mayor control y que permitan el libre tránsito de las personas sin poner en peligro los bienes o las vidas de los ciudadanos centroamericanos.

# Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática

Constantino Urcuyo

El profesor inglés, Samuel Finner, escribió: ‘yo no sé por qué la gente cuando estudia a los militares, se extraña de que intervengan tan frecuentemente en la política, si casualmente, con los medios a su disposición, lo normal es que intervengan frecuentemente en la política. Y casualmente las sociedades democráticas crean una serie de mecanismos de control del poder, porque el poder de los medios de violencia física es tan abrumador, las características de esa organización son tan centrales y jerarquizadas, que ameritan que haya una normal desconfianza, y gran desconfianza que implique la creación de mecanismos institucionales de sujeción de ese poder.’

El Estado lo definimos básicamente por el monopolio de la violencia legítima y la violencia legítima está en manos no sólo de los militares, sino de la policía. En ese sentido, el gran tema de la seguridad es conciliar los derechos humanos, las garantías individuales, las libertades fundamentales, con la intervención de ese mecanismo social creado para operar en situaciones extremas y restaurar entre las personas la paz social y la equidad, rotas en los conflictos normales que se presentan en cualquier sociedad.

Ahí está la gran pregunta de la filosofía del derecho: libertad y seguridad. En ese dilema, ¿cómo lo consideramos?, ¿a quién le damos prioridad?, ¿cómo establecemos el equilibrio entre esos dos valores constitucionales y filosóficos? Para los neoconservadores norteamericanos, básicamente el tema ha sido el primero. Samuel Huntington, en su libro *Political Order in Changing Societies*, sostenía, legitimando todas las dictaduras de la Guerra Fría, que primero era el orden y después la modernización y el desarrollo. Esa filosofía ha sido retomada en Guantánamo y aplicada con el horror de toda la humanidad pensante. ¿Qué es Guantánamo? Es la detención preventiva sin acusación. Dichosamente el presidente

Obama le ha puesto fin a esta historia en nombre de los valores más excelsos de la tradición norteamericana y de la civilización occidental. ¿Cómo se puede detener a personas sin el debido proceso, so pretexto único y exclusivo de que son un peligro potencial aunque nadie se lo haya probado? Después de seis o siete años, nadie ha logrado aportar las pruebas y el proceso diseñado garantiza que no se aporten esas pruebas.

Esa visión filosófica de la libertad ha permeado toda la filosofía jurídica penal occidental actual, con una doctrina peligrosísima que es el derecho penal del enemigo, donde se libra la batalla contra la delincuencia en nombre de la defensa social y de la “limpieza” social. Se ve al delincuente, no como ciudadano que cometió una transgresión, sino enemigo de la sociedad.

Esa filosofía debe combatirse de una manera intensa en América Central. ¿Por qué razón? El contexto de la seguridad que vivimos hoy día es diferente al de la década de los ochenta. Se acabaron las guerras y se dio un proceso de pacificación entre los años 1986-1996. En el tratado de seguridad democrática se desmilitarizan las sociedades, se despartidizan los institutos políticos, se separan las policías de los ejércitos, se da una lucha por los derechos humanos, se profesionalizan las policías, se emprenden reformas a los sistemas y códigos de justicia penal, se pasa del sistema inquisitorio al acusatorio.

Estas acciones son positivas desde el punto de vista de la democratización de las sociedades centroamericanas. Pero luego, la región entra en una nueva fase que es la del incremento del crimen, mal llamada violencia criminal -término cuestionable porque no toda delincuencia es violenta-. Esta definición es truculenta, porque teóricamente no toda transgresión es violencia, pero si equiparamos transgresión con violencia, entonces la respuesta a toda transgresión es más violencia. El tema del tratamiento tiene que ser diferenciado. Como sociedades no vamos a castigar de la misma manera y con la misma violencia a quien firme un cheque falso o al que cometa una estafa -aunque haya ardid o maña- o a quien comete un asesinato o varios en serie. La humanidad ha tenido la suficiente sofisticación para dosificar las sanciones en sus códigos penales. Equiparar toda delincuencia a violencia, es renunciar a esa tradición jurídica de nuestra civilización.

El otro gran tema que aparece en el escenario es lo que llamo la geopolítica del narcotráfico. Estamos inmersos en el istmo en esta lucha -que no es una batalla porque sería equipararla a la guerra, concepto que expresa la política de los EEUU sobre este tema-. En el 2008, el International Crisis Group, compuesto por exdiplomáticos y expolíticos norteamericanos, dice que se perdió la guerra contra las drogas, pero se sigue gastando en ella; que se perdió porque la vimos como guerra y por tanto se militarizó lo que es fundamentalmente un problema de orden y de corte policial.

César Gaviria y Fernando Cardoso se reunieron en Brasil buscando un nuevo enfoque sobre el tema y que se abandone el concepto de guerra que ha permeado muchas luchas:

guerra contra las drogas, guerra contra el terror, guerra contra el embarazo adolescente... Cuando los problemas se analizan en términos de guerra, simplifican la realidad. La lógica de la guerra es enemigo-amigo. Pero entre la guerra y la paz hay una diferencia fundamental con mucho matices. No se puede enfrentar un problema complejo en términos de blanco y negro porque no será posible una solución.

Cambió el contexto de Centroamérica, y a la vez persisten los viejos problemas del subdesarrollo: desigualdad, fragilidad institucionalidad, culturas autoritarias y abandono de la política social. Esto crea inseguridad humana que está vinculada directamente a la delincuencia, cuyo grueso no es el crimen organizado, sino la delincuencia convencional, fundamentalmente de carácter patrimonial. Hay variaciones en el esquema regional. El norte tiene un panorama y Nicaragua, Costa Rica y Panamá tienen otro problema, fundamentalmente con la diferencia específica de las maras.

La región vive todavía los efectos trágicos de las guerras: destrucción social, daños humanos y psicológicos, buzones de armas, infiltración de las organizaciones terroristas que practicaron el terrorismo de Estado en el pasado y que lo siguen ejerciendo ahora. Inmigración-transculturación-maras, es un problema conocido en El Salvador, que cruza problemas propios de la dinámica endógena de estas sociedades con factores exógenos de la migración, de la transculturación y la adopción de técnicas de delincuencia propias de sociedades híper desarrolladas.

Otro tema es la delincuencia común tradicional y convencional. Debemos partir de que la delincuencia “no se erradica”. Las sociedades permanecerán en conflicto permanente por la distribución de los recursos y por la libertad que se tiene, en mayor o menor grado, de optar entre el bien y el mal, entre transgredir y no transgredir. Es demagógico plantear un programa político de erradicación absoluta de la delincuencia, cuando ésta tiene sus bases en la urbanización y el urbanismo que deterioran la calidad de los espacios públicos.

Un tema delicado está relacionado con la delincuencia organizada, donde se crea una cultura y un derecho penal de emergencia para enfrentarla. ¿Cuál es la experiencia de esos derechos penales de emergencia, por ejemplo en el caso italiano? Éste aplica una legislación penal de emergencia para combatir el terrorismo de las brigadas rojas, que sigue vigente 40 años después, aplicado a circunstancias totalmente diferentes, donde la excepción se transforma en regla y donde las garantías del proceso penal se eliminan para una serie de personas.

Otro gran tema a abordar son las causas del fenómeno delictivo. Para algunos, hay delincuentes porque no hay leyes duras; para otros, hay delincuentes porque la sociedad genera desigualdades, genera patrones culturales y asimetrías de tipo cultural e ideológico. En este sentido, el problema no es tan simple como pensar que con penas máximas se va a eliminar la delincuencia. Este es un enfoque incorrecto.

### Resumiendo algunas tesis:

- La delincuencia no se puede erradicar de manera absoluta.
- Los orígenes de la delincuencia convencional u organizada son sociales.
- La delincuencia se relaciona con lo social.
- La delincuencia organizada/narcotráfico se relaciona con la insurgencia en Colombia, con la demanda de drogas en los EEUU y con los campesinos pobres en Colombia.
- La prevención, rehabilitación y reinserción a partir de políticas sociales, son la solución inteligente, no la represión. Esto no excluye respuestas represivas de tipo policial.
- Hay que comenzar a pensar en términos no sólo de seguridad democrática, sino de democracias justas y seguras. En este sentido, se necesita actualizar el Tratado Marco de Seguridad Democrática para establecer una agenda centroamericana de seguridad propia, coordinada con otros actores y que confronte la Iniciativa de Mérida que es norteamericana -aunque acordada con México- y que no contempla los intereses y necesidades del istmo. Elliott Engel, a cargo del Subcomité de Asuntos para el Hemisferio Occidental, criticó esta iniciativa en el congreso norteamericano señalando que sólo el 10% de los fondos están previstos para rehabilitación, reinserción y prevención y que el 90% son para asuntos militares.
- Para preservar la seguridad, hay que desarrollar las capacidades de las policías para mayor vigilancia, profesionalismo y ciencia en los cuerpos policiales.
- Las soluciones a los problemas de seguridad no están en el endurecimiento del derecho penal y en utilizarlo para tratar de resolver conflictos sociales.
- Los problemas sociales que generan la delincuencia se resuelven con un enfoque inteligente que descarta la guerra y el concepto de guerra contra delincuencia y las drogas, así como el punitivismo frenético que acompaña estas campañas. Se deben evitar los riesgos de la militarización que conlleva el combate contra la delincuencia en el largo plazo, riesgos importantes para el sistema político.
- Deben dinamizarse las comunidades, brindar empleo, oportunidades de trabajo a los jóvenes, educación, educación y más educación.
- Se trata de lograr un equilibrio entre prevención, intervención social en las comunidades a través de las municipalidades fundamentalmente y una acción policial sin connotaciones de índole militar.

# Seguridad: un reto para la gobernabilidad democrática

Juan Daniel Alemán

Sin seguridad democrática no se tiene la posibilidad de establecer sociedades más justas, más competitivas y por supuesto, más serenas y civilizadas.

El cuestionamiento de si el estado de derecho, con los derechos humanos, representa un obstáculo para la seguridad, es una reflexión importante porque para efectos prácticos se cuestiona, pero desde el punto de vista ontológico, natural y jurídico, es un anatema. Quien plantee esto, merece un tanto el calificativo - para ser muy suave todavía- de iconoclasta. El estado de derecho tiene que ver con elementos que lo conforman: la supranacionalidad constitucional, la observancia de las garantías constitucionales, la alternabilidad, frenos y contrapesos, la división de poderes, el respeto y la observancia de los derechos humanos. Asimismo, la seguridad debe ser elevada a la categoría de política de Estado. Esto significa que tanto el oficialismo como los partidos de oposición, no sólo deben desarrollar un amplio diálogo sino considerarse mutuamente. ¿En qué sentido? En que el oficialismo debe reputar a la oposición porque tiene la expectativa de ser oficialismo, y el oficialismo debe concertar y acordar a efectos de trazar, de fondear y de humectar, el tema de la seguridad democrática.

El Tratado de Seguridad Democrática Centroamericana es un buen punto de partida. Indiscutiblemente es susceptible de renovarse, pero es pieza fundamental para el diálogo y la exigencia de mejoramiento.

Los conceptos de dignidad humana, de seguridad familiar, seguridades jurídicas, como un gran proceso concatenan e hilan muy bien la función o los vectores que pululan y que confluyen dentro del proceso humano. Se relacionan con algo muy importante que son los

contravalores. No cabe la menor duda de que este es uno de los temas torales que estamos observando, que alarman enormemente a cualquier actor, a cualquier agente sensato, y plantean una explosión de violencia a través de la continuidad y la potencialización de estos contravalores o antivalores sociales.

El tema del delito de cuello blanco, de desideologizar, de la seguridad democrática, del crimen organizado trasnacional, son formas más inmediatas de erosionar la base social, la institucionalidad y la propensión hacia la configuración de un Estado fallido. No cabe la menor duda de que estamos en presencia de signos de alarma. Han empezado a sonar las alarmas.

Los asuntos de seguridad no se pueden analizar con simplismo jurídico o una categoría simplista de guerra: guerra contra la droga, guerra contra el crimen organizado, guerra contra las pandillas, por las consecuencias que esto ha traído. La construcción de una agenda centroamericana propia vs. Iniciativa Mérida, necesita una entrada armonizada y coherente por parte de Centroamérica y alianzas que busquen sinergias y los recursos que se requieren.

Está en proceso un esfuerzo muy importante de conformar y concretar un plan de acción a nivel centroamericano en temas de seguridad, incluso se dan conversaciones muy avanzadas. En mi calidad de Secretario General, es mi propósito ayudar a estructurar esta comisión y la creo posible. Sin tela de duda la agenda centroamericana no sólo lo merece, sino que lo cataloga como un esfuerzo de primera línea, porque de lo contrario, todos los demás esfuerzos se están poniendo en peligro, todos los demás recursos pueden caer en el saco roto. Por ende, los avances democráticos realizados a nivel institucional y el sistema de pacificación que necesita potenciarse, pueden ir al trasto si entramos en una situación de miseria en la seguridad. No sólo en la seguridad pública, sino en todo el ámbito y en todo tipo de seguridad. No cabe también duda que hemos evolucionado desde lo que conocíamos otrora de la seguridad nacional. Se dan procesos muy loables que debemos de conservar, cuidar y fortalecer. Para ello se necesita acción armonizada o de lo contrario va a ser muy difícil. Es muy importante que lo enfrentemos de una forma ístmica, con ese sentido de responsabilidad y con ese sentido de urgencia.



## INTERVENCIONES DE PARTICIPANTES

- La libertad necesita el orden, debe y solo puede ejercerse en el orden. El mercado no funciona adecuadamente sin el Estado y lo acabamos de ver en la crisis que estamos viviendo actualmente. Pero además, el ejercicio de la libertad requiere del bienestar, y eso es algo que normalmente olvidamos.
- ¿Qué podríamos entender como poca gobernabilidad? ¿Por qué la ingobernabilidad límite? En El Salvador, la ingobernabilidad límite, por ejemplo, la hemos vivido únicamente entre 1979 y enero 1981, cuando se estaba fraguando una revolución, cuando había intentos de golpes de Estado permanentemente. Esa era ingobernabilidad límite. De ahí parte un continuo que puede ser de gobernabilidad autoritaria o democrática, a poca gobernabilidad. Pero hay poca gobernabilidad cuando en general no hay aceptación de normativas, de autoridad y no hay aceptación de políticas públicas por parte de la ciudadanía en general. Esa es la poca gobernabilidad. Y ésta no aceptación, paradójicamente, puede venir en algunos casos de un exceso de ejercicio de los propios derechos ciudadanos. Por ejemplo, la toma de calles y las manifestaciones, que son un derecho de expresión, pueden darse por conflictos sociales, por la distribución de recursos, por desborde de demandas, por falta de bienestar. Entonces generan hechos de poca gobernabilidad, pero no son delincuenciales ni ilegítimos, sino que simplemente son manifestación de poca gobernabilidad en un Estado poco gobernable que puede llegar, eventualmente, a ser un Estado fallido, no por la penetración del narcotráfico, sino por su poca gobernabilidad.
- Las respuestas a la poca gobernabilidad pueden ir desde más democracia, a más autoritarismo, lo hemos vivido en América Latina en distintos ejemplos. Planteando que todos aspiramos a que la respuesta sea más democracia, debe resolverse que hemos perdido en buena parte de los países centroamericanos, la presencia territorial del Estado. Ésta no se limita a la presencia de seguridad, de la ocupación que existió antes en los estados de preguerra centroamericana. No es orden ocupado, sino más bien una policía comunitaria ejerciendo flexiblemente sus funciones de represión del Estado. El Estado es el que tiene el monopolio de la violencia, pero también el Estado tiene la gran función de proporcionar bienestar y cohesión social. En El Salvador hay muchas comunidades en las que el Estado está ausente para dar seguridad, para proporcionar bienestar en términos de provisión de servicios urbanos básicos, sin siquiera agua potable y luz, sin espacios de recreación y otros. Esto no sólo se da en asentamientos de tugurios, sino en muchas comunidades del país.
- Existen dificultades de gobernabilidad por la inversión del narcotráfico en grandes zonas territoriales de Centroamérica: Petén, la región del Atlántico Norte de Nicaragua, Limón... En El Salvador, el oriente del país se señala como una zona donde la ley que se aplica en San Salvador no es la misma ley que se aplica en San Miguel. Entonces, el Estado está perdiendo la capacidad de control respecto de su territorio, creando una

crisis del estado nacional y de la soberanía. Plantearse un proceso de integración con estados nacionales debilitados sobre la capacidad de control de sus territorios, es un desafío realmente enorme. Preocupa particularmente el tema del crimen organizado, que no solamente se reduce al tema de pandillas. Ya desde los noventa, en el marco del proceso de integración centroamericana, se elaboró un tratado para combatir el tráfico de vehículos, además de la lucha contra el narcotráfico que viene desde mucho tiempo atrás. Son problemas comunes que involucran a la región en su conjunto, pero que sobre muchos de ellos todavía se siguen enfrentando con visiones muy nacionales.

- Respecto de la cuestión del estado de derecho, la penetración del estado y el gobierno territorial, uno de los aspectos a analizar fuera del ámbito de seguridad, es el tema de los partidos políticos; su financiamiento, la estabilidad de su sistema, su institucionalización. Este es un tema clave no abordado normalmente como un tema de seguridad, pero cuando vemos clases políticas involucradas en narcotráfico y en crimen organizado, en el caso de Guatemala y de otros países, me parece que hay evidencias de penetración del crimen organizado.
- ¿Cuál es la agenda centroamericana sobre el tema del crimen organizado? Me alegra escuchar las palabras del Presidente del SICA que nos dice que se está trabajando, porque insisto en el tema, esto se ve con una perspectiva muy nacional y es necesario abordar el tema desde el punto de vista regional. Hay una debilidad de los sectores de la seguridad en el nivel nacional, también ausencia de análisis estratégicos en los niveles nacionales o debilidad de los mismos.
- El informe mundial más reciente de las Naciones Unidas sobre tráfico de drogas, conlleva la participación de las pandillas centroamericanas en el tráfico de drogas a nivel internacional y no sólo en la región Centroamericana, creando redes de distribución en Europa.
- La impunidad, ¿es un problema de debilidad institucional o cultural? Obviamente requiere soluciones distintas de acuerdo a la respuesta.
- Frente a la crisis de seguridad pública, efectivamente combinada con las amenazas internacionales como los zetas que están a una cuadra de aquí, sin ser alarmista y reconociendo que se necesitan soluciones de largo plazo, ¿cómo hacer frente a esta amenaza inmediata y responder con medidas urgentes?
- Ninguno de los candidatos a la presidencia de la república se ha referido a estrategias claras de seguridad pública. La semana pasada una fotógrafa salvadoreña ganó el premio mundial de fotografía periodística por una foto terrible, en la que aparece una mujer recién asesinada en media calle y le está saliendo sangre de la cabeza y, atrás hay un microbús lleno de niños que se están asomando por la ventana en un encuentro con la muerte. Ella ganó en la categoría de vida cotidiana... El discurso oficial habla que todo está bien, que hemos disminuido incluso la cifra de homicidios diarios, pero en la realidad se han duplicado a 12 diarios. Hay signos evidentes de descomposición social, de ruptura del tejido social en muchos casos, de pérdida de valores y del sentido de la vida.

- No tenemos políticas de Estado en temas de seguridad, cuando es un tema que nos está ganando. Nos enfrentamos a delincuencia, a crimen organizado y a narcotráfico, pero por la influencia del Plan Mérida, se prioriza la guerra contra el narcotráfico con resultados prácticamente nulos. A esto se destinan los cuerpos de policía, ahí está el dinero, la presencia de la DEA; ahí está la exigencia de las necesidades del gobierno de EEUU, no de Centroamérica.
- La libertad versus el orden y la seguridad ha sido objeto de discusión filosófica, política y jurídica durante siglos. En esta era, las libertades fundamentales en una sociedad democrática, por muy fundamentales que sean, no son absolutas. Su ejercicio es relativo, está limitado. Esto es parte de las reglas del juego de una democracia y del estado de derecho y está limitado con el fin de respetar los derechos de los demás, de honestar valores propios de una sociedad democrática. Está también limitada por los intereses de la investigación del delito y de la administración de justicia. Esto no sólo hace referencia a las libertades fundamentales, sino a ciertas garantías del debido proceso que pueden ser también limitadas en su ejercicio. Esto, ¿pero sobre la base de qué criterios? En primer lugar, el criterio de legalidad. Lo ha dicho la Corte Suprema y la Corte Interamericana: la única base para poder limitar el ejercicio de los derechos, es sobre la base de la ley, por ninguna otra vía. Esto, obedeciendo a ciertos principios, como el de proporcionalidad, temporalidad o provisionalidad, necesidad, y el criterio fabuloso propio de una sociedad democrática que es la razonabilidad. De tal manera que sólo cuando sea necesario estrictamente, cuando sea razonable y por el tiempo estrictamente limitado, se pueden invadir, limitar y restringir ciertas libertades con el fin de garantizar la seguridad pública, por ejemplo.
- También, la seguridad pública es limitada, porque el poder político del Estado en una sociedad democrática es limitado y el límite natural al poder del Estado y a las políticas públicas, es la persona humana. Este es el Artículo Uno de la Constitución; los valores superiores y los derechos fundamentales son los que limitan el poder. Esto tiene que tener coherencia y equilibrio en una sociedad democrática. No se trata de sacrificar derechos para garantizar seguridad, ni viceversa.
- El tema de la libertad versus la seguridad se puede entender desde el abarrotamiento y hacinamiento de las prisiones, que son un factor desencadenante de violencia social, de violencia en y desde las prisiones. Esto tiene que ver con el uso abusivo de la prisión preventiva y del poder coercitivo del Estado que invade la esfera de protección de libertad de los ciudadanos, sin atender los estándares y jurisprudencia internacional. Esto trae como consecuencia la violación de derechos humanos, de la libertad, las detenciones arbitrarias, ilegales e innecesarias.
- ¿Cómo tratar el crimen organizado, cuando toda la legislación salvadoreña está basada en el delito individualizado?

## ALGUNOS COMENTARIOS

### CONSTANTINO URCUYO

La gobernabilidad se puede ver desde una visión vertical, como la obediencia de los gobernados a la cúpula, o se puede ver como la capacidad de una sociedad organizada en conjunto para obtener metas comunes. Esto tiene dos componentes: uno es la legitimidad de origen y otro la de ejercicio. Legitimidad de origen, ¿en las sociedades en que vivimos cómo se adquiere el poder?, por la vía electoral. ¿Legitimidad de ejercicio?, por los buenos resultados. Puede llegar por vía de las elecciones y ser un desastre como gobernante y pierde legitimidad. Ahí está el corazón de la gobernabilidad, no es un problema de ocupación territorial. Cuando la gente no cree en su sistema político, ahí hay un problema de gobernabilidad y la pregunta es, ¿por qué la gente deja de creer en el sistema político? Porque el sistema político no le entrega lo que promete, lo que la gente espera primordialmente o porque brinca las reglas básicas de la constitución del orden político.

El debido proceso permite hablar de delincuente una vez que se ha comprobado el delito. Lo que puede haber es un delito que reviste características de crimen organizado y la legislación y la ley permiten ciertas excepciones para juzgar ese tipo de delitos. Pero el problema es que en el ambiente de histeria que se ha creado en occidente por el estado de excepción, ahora todos los casos emocionales que la prensa señala, tendrían que ser juzgados con legislación de excepción y se brincan esos parámetros de proporcionalidad, razonabilidad y temporalidad. La cultura penal de emergencia se ha transformado en el instrumento de tendencias autoritarias. Se asusta, se crea el pánico y se implementan legislaciones de emergencia que ya no tienen marcha atrás después, en ningún momento, y eran concebidas para terroristas, para casos específicos y se las terminan aplicando a todo el mundo.

Mario Gallardo  
Marjorie Chávez  
Eduardo Cáliz

## Hacia una agenda regional desde la visión nacional



# Hacia una agenda regional desde la visión nacional

Mario Gallardo

La integración Centroamérica, específicamente la integración económica, se desarrolla desde los años sesenta. Antes, las relaciones comerciales que existían entre los países eran de índole de cooperación económica. Por ahí existen y aún están en vigor, un par de acuerdos de asociación y cooperación económica entre El Salvador, Guatemala y Honduras, pero que nada más aspiraban a facilitar algunas cuestiones de índole comercial. Posteriormente fueron evolucionando a lo que se puede considerar un bloque estructurado. Se dan algunos avances regionales, como un arancel común externo y la zona de libre comercio perfeccionada.

Desde los años sesenta hasta tal vez principios de los noventa - debido a conflictos internos de guerras civiles de algunos países de Centroamérica e incluso algunos conflictos internacionales-, el comercio se estancó y no fue hasta los años noventa que se da un nuevo enfoque a todo el tema de la integración centroamericana. En 1993 se suscribió el Protocolo de Guatemala, con un nuevo enfoque y crea un subsistema económico. El Protocolo de Guatemala cuenta con una estructura organizacional de índole supranacional para todo el subsistema, que permite tomar acciones o medidas para profundizar el proceso.

También a partir de los años noventa se establece el arancel externo común centroamericano, que actualmente está en aproximadamente un 96% armonizado y surgen también una serie de iniciativas a partir del Protocolo de Guatemala que son las que nos llevan al entorno actual.

En el año 2000, los países empiezan a darse cuenta de la importancia de los mercados centroamericanos y de cómo éstos van fortaleciendo las economías de cada uno, por la com-

plementariedad de las mismas economías. El Salvador y Guatemala empezaron con una visión un poco mayor de integrarse económicamente a la iniciativa, a la que posteriormente se fueron sumando todos los demás países. Se puede decir que en el 2004 ya los cinco países estaban comprometidos con la unión aduanera. En el 2007 se firma este convenio marco y su valor agregado es que se consolide en un sólo cuerpo normativo, muchas de las políticas para lograr la integración económica.

Se han suscrito innumerables instrumentos jurídicos, pero hace falta aterrizar algunas acciones o materializar todo los espíritus que se persiguen en todas estas normas. En el 2004, cuando ya todos los países estaban comprometidos en este proceso de unión aduanera, surgen una serie de iniciativas para facilitar un comercio intrarregional. Existen actualmente muchas facilidades aduaneras entre todos los países de Centroamérica, en algunos más que otros. Para el caso de El Salvador con Guatemala, se pueden intercambiar electrónicamente todos los instrumentos que amparan el comercio de las mercancías, y eso posibilita que una mercancía en una frontera entre El Salvador y Guatemala, en vez de despacharla en dos horas como lo sería entre Honduras y Nicaragua o El Salvador y Honduras, se despacha en cuestión de minutos.

El período 2004 se genera mucha reglamentación técnica centroamericana, con el objetivo de que estas normas permitan facilitar el comercio de ciertos productos que Centroamérica ha identificado como prioritarios dentro de la región y cuya comercialización es importante para todos los países. Se trata de medicamentos, de productos que representan algún nivel de riesgo como agroquímicos, fertilizantes, alimentos preenvasados y otros, que mediante estas reglamentaciones técnicas arriban con la certeza de haber cumplido con todos los estándares de calidad requeridos por ese país en el momento de posicionarlo en ese mercado. Se facilita la comercialización interna porque no hay impedimentos.

Dentro de otros proyectos que se han materializado, para profundizar en esta visión de unión aduanera, se da marcha, aunque no totalmente implementada, al proyecto de tránsito internacional de mercancías que también se le conoce como TIM. Este nace de la iniciativa del diálogo del Plan Puebla Panamá, que ahora se conoce como el Proyecto Mesoamérica. El objetivo de TIM -aunque lamentablemente por falta de recursos no se ha logrado implementar en todos los países que deberían estar involucrados-, es crear un libre paso de todos los tránsitos que se originen desde México y que terminan en Panamá. El objeto es que el transportista no tenga que pasar por todas las cargas aduaneras de los puntos fronterizos de cada uno de los países en tránsito, y que el proceso de despacho de las mercancías sea mucho más expedito. Actualmente este proyecto únicamente está de forma piloto entre El Salvador y Honduras.

En el año 2007 se acuerda un convenio marco donde convergen muchas normas e instrumentos internacionales en un sólo cuerpo normativo y con objetivos detallados y áreas de trabajo en las que se tiene que esforzar para lograr concretar este objetivo.



El convenio marco divide todo este trabajo en tres áreas o tres etapas que se pueden trabajar de forma simultánea. La primera etapa es la de promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio. Sobre esto ya existen muchos proyectos en marcha y medidas implementadas, que son realidades. La segunda etapa se refiere a la modernización y convergencia normativa, básicamente el objetivo que se persigue es homologar los aranceles. Actualmente todos los países de Centroamérica, por el hecho de que no existe una política comercial externa común, tienen muchos tratados de libre comercio y cada uno con arancel diferenciado. Esto genera, dentro de un arancel virtual centroamericano, perforaciones arancelarias. La unión aduanera efectiva necesita que todos los países tengan el mismo arancel.

La última etapa es la que se refiere al desarrollo institucional. Se refiere principalmente a la estructuración organizativa del subsistema actual. Para El Salvador, quizá esta etapa de desarrollo institucional sea abarcativa porque se está visualizando desde el punto de vista de infraestructura. Por ejemplo, para lograr una unión aduanera, se quieren fortalecer las aduanas periféricas. Si una mercancía va a entrar en la frontera con Guatemala y México, el trabajo que se haga en esa frontera para no tener ningún problema en el momento que ingrese en la frontera salvadoreña, debe tener la plena confianza que se hizo bien. Esta es una etapa gradual hacia el levantamiento de la frontera y disminución de los controles. Se acompaña de otros proyectos, como el fortalecimiento del corredor natural centroamericano, que son las carreteras principales por las cuales transitan los transportes terrestres en toda la región. Esto es prioritario.

Para El Salvador, el mercado centroamericano es importante. Como gobierno, se apostó a fortalecer el intercambio interregional de las mercancías y fortalecer el mercado común. Si bien la tendencia de crecimiento del comercio interregional ha sido favorable en los últimos 20-30 años, probablemente por la crisis actual tenga algún efecto contrario. Pero en los últimos cinco años el promedio de crecimiento ha sido de un 16.2% y, pese a todo este clima de crisis internacional, el comercio interregional en lugar de bajar, siempre se ha ido incrementando a la fecha.

Posicionar las mercancías salvadoreñas y fomentar el mercado interregional es clave para el país. Para el caso de El Salvador, su primer socio comercial centroamericano es Guatemala y viceversa; igual en el caso de Honduras. Creo que Costa Rica es el único país del istmo que no lo tiene como segundo socio.

El fortalecimiento del mercado interregional se visualiza desde dos perspectivas: una interna y una externa. La primera, tiene como objeto ir creando condiciones necesarias o poner a disposición de los agentes económicos, las herramientas suficientes que les permitan hacer negocios en cualquier país de Centroamérica, como que si estuvieran en su propia casa. Es decir, que un empresario salvadoreño pueda completar un negocio en Guatemala

como si lo estuviera haciendo desde San Salvador a San Miguel. Todas las economías de Centroamérica se pueden considerar complementarias. Por ejemplo, El Salvador exporta mucho a Centroamérica, envases de bebidas que se toman en Guatemala y Honduras. La idea es poner a disposición todas estas herramientas para potenciar estos encadenamientos productivos y de esa forma incrementar el comercio dentro de la región.

Otro punto importante y siempre dentro del factor interno de fortalecer e incrementar el comercio interregional, es que también se garantiza el abastecimiento de ciertos productos indispensables. En Centroamérica golpeó mucho la crisis alimentaria el año pasado. Muchos países cerraron sus exportaciones de frijoles y otros productos y en el caso de El Salvador, son insumos de primera necesidad. La idea de fomentar el comercio interregional es que esto no suceda. Esto no se logra con un simple Tratado de Libre Comercio. En cuanto a la segunda connotación, el factor externo del fortalecimiento del comercio interregional, lo que trata es lograr -dada también esta misma complementariedad de los productos centroamericanos-mayor variabilidad de la oferta exportadora regional. Ese es el enfoque externo.

Para concluir sobre la importancia del comercio interregional, hay que tener muy en cuenta que el SIECA asegura que más del 70% del comercio interregional es generado por las PYMES. Por eso es vital insistir en la prioridad de fomentar el comercio interregional.

Sobre la agenda comercial, actualmente todos los países de Centroamérica tienen algunos Tratados de Libre Comercio en común con México, Chile, Estados Unidos y República Dominicana. Sin embargo, existen otros Tratados de Libre Comercio dispersos. Como antecedente muy importante dentro de la agenda comercial, es la negociación que actualmente se desarrolla con Europa, que es como bloque por primera vez en la historia de los países centroamericanos. Es una negociación sin precedentes.

El objeto de traer la agenda comercial a consideración es ¿qué se busca con tanto Tratado de Libre Comercio, con tanta iniciativa? Tratamos de entrar al Foro Arco, una iniciativa que une a todos los países de la Cuenca del Caribe, del pacífico latinoamericano, con el objeto de exportar hacia Asia. La idea de formar parte de todas estas iniciativas, es promover encadenamientos productivos y aumentar la oferta exportadora. Negociamos acuerdos de acumulación. Se pueden utilizar insumos hondureños, guatemaltecos, costarricenses o de cualquier país, para poder exportar a otros mercados. Se puede exportar a México y a Estados Unidos también.

Para concluir, si bien ha habido avances considerables en el tema de integración, también hay que reconocer que todavía existen muchos trabajos pendientes por realizar. Actualmente existe una política comercial externa común, lo cual dinamiza nuestro arancel externo común y puede dificultar que se concrete la unión aduanera.

Otro elemento es el fortalecimiento de la institucionalidad. A medida que avanza el proceso, se demanda la intervención y participación de otros ministerios. Hasta hace algunos años, la cara de la integración económica, al menos en El Salvador, había sido el Ministerio de Economía. También los ministros agricultura y de hacienda están tomando un papel mucho más activo.

Otro tema es la divulgación de todos los avances que se presentan en la integración económica. En diciembre del año pasado, todos los presidentes de los países de Centroamérica adoptaron un plan de acción de las medidas urgentes ante la crisis financiera internacional que tiene medidas concretas, con instrucciones específicas a los bancos centrales, al BCIE y a otros organismos regionales, con el objeto de ver qué medidas se pueden implementar y llevar a la práctica para hacer frente a la crisis.



# Hacia una agenda regional desde la visión nacional

Marjorie Chávez

FUSADES, a través de sus diferentes estrategias quinquenales, siempre ha mencionado la integración centroamericana como un pilar fundamental para el desarrollo de todos los países centroamericanos. La integración es vital para el desarrollo económico y social y es un proceso que tiene que verse desde una visión multidimensional porque tiene muchos componentes. No sólo puede avanzar el tema de comercio, sino que la parte política, cultural, de seguridad y ambiental. A pesar de muchos acuerdos logrados, el mayor desacierto nos lo ha demostrado la práctica en cuanto a la implementación de esta normativa. Los marcos normativos, si no llegan a tener una efectiva aplicación, es como si no existieran. Las normativas deberían acompañarse de planes de acciones concretas que tengan objetivos y fechas, porque así los avances se pueden ir midiendo para evitar retrocesos.

La agenda regional debe incluir el tema de la sensibilización y participación ciudadana. Al momento en que la integración centroamericana baje al ciudadano “de a pie”, que ya no sólo se quede a nivel de académicos y gobiernos, se puede lograr un verdadero compromiso para que los ciudadanos centroamericanos sintamos que el proceso de integración es nuestro. Para ello se requiere que los gobiernos divulguen los avances que se están dando, y cuáles son los retos.

La normativa regional debe estar armonizada. La atomización de normativas nacionales es una barrera para el comercio. Es necesario empezar a vender la región concertada para ofrecer a los inversionistas una certeza jurídica con reglas claras para la atracción de inversiones. El tema de propiedad intelectual, laboral y migratorio, requieren homogeneización de la leyes para permitir que la región sea una oportunidad laboral para todos los centroamericanos.

La integración tiene que tener el límite que tenga nuestra imaginación y nuestras esperanzas. Para un salvadoreño, por ejemplo en el tema de pensiones, el poder gozar de lo cotizado en otro país donde trabajó, como puede ser Costa Rica, sería un tema vital.

Como FUSADES creemos que es fundamental destacar el tema de las instituciones. En las estrategias quinquenales y en el estudio de instituciones que fue publicado en el 2005, y ahora de nuevo en la segunda parte, aseguramos que es importante contar con instituciones fuertes y transparentes, que velen por las políticas y las cumplan de manera efectiva. Esta lógicamente no debe ser sólo a nivel nacional, sino reflejarse regionalmente, válida tanto para las instituciones regionales como SICA o SIECA, como a nivel de las aduanas. Si los ciudadanos conocen lo que se está haciendo, mayor legitimidad se construye en estas instituciones. Lamentablemente hay muchas instituciones que han perdido credibilidad a nivel centroamericano, cuando debería ser todo lo contrario. Con el tiempo, el proceso de integración debe ir madurando para que las instituciones adquieran más experiencia y sean más confiables.

La supranacionalidad es un tema que aun crea temor, en El Salvador llegó incluso a la Sala Constitucional, pero gracias a varios compromisos que habían tomado ministros de agricultura, de economía y también de hacienda, se establecieron las facultades de que a través de acuerdos y tratados, se pueden crear entes supranacionales para poder impulsar el proceso de integración. Estas herramientas de derecho comunitario deben ser conocidas por la ciudadanía. Esto lleva a la necesidad de un análisis minucioso con respecto a la forma de toma de decisiones en las instituciones regionales. Creemos que en algunos casos, la forma en que se están tomando las decisiones por consenso, ha sido una de las razones por las cuales no se ha podido ir tal vez al ritmo que se quisiera.

Una pregunta vigente es si ¿los tratados de libre comercio son excluyentes o complementarios a todo el proceso de integración centroamericana? Son complementarios, siempre y cuando estos tratados de libre comercio sean visualizados y negociados con visión regional, ya que pueden constituir un paso hacia la integración o un paso en retroceso a la integración, por ello deben negociarse como región.

# La visión de El Salvador sobre la Integración

Eduardo Cáliz

La visión de El Salvador sobre la integración es que camina, y bien. El ánimo y la vocación integracionista de nuestros pueblos están de manifiesto y la voluntad política de nuestros mandatarios del más alto nivel posible, hacen viable la integración. Están precisamente presentes en cada una de las reuniones que se tienen a raíz de lo que han sido las cumbres extraordinarias y ordinarias de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica.

Creo que desde su independencia, Centroamérica ha sido un territorio en permanente construcción y en permanente evolución. El sueño de tener una patria grande, surgido hace casi dos siglos, está hoy más vivo que nunca. En la actualidad esta iniciativa está impulsada principalmente por quienes reconocemos que la integración es un proceso lógico, racional e históricamente necesario; a la vez que aceptamos que es una condición inevitable de los retos que debemos enfrentar en un mundo cada vez más moderno, competitivo, globalizado, y ahora en crisis.

Desde Esquipulas II se van dando pasos para darle sentido a la propuesta de integración y le apostamos a la democracia como medio de sustitución de los conflictos internos y al desarrollo económico y social para lograr el crecimiento, estabilidad política y consolidación de la paz. Aunque tomó cierto tiempo plasmarse, la principal lección de Esquipulas II fue demostrar que Centroamérica puede y debe existir como región. La visión de paz plasmada en los acuerdos ayudó a las transiciones democráticas en nuestros países, estimuló el comercio regional interrumpido por las guerras y propició el surgimiento de una nueva iniciativa de integración regional, como senda para impulsar el desarrollo humano y socio-económico de nuestras naciones.

De hecho, la coyuntura mundial nos enseña que sólo a través del fortalecimiento de estructuras sólidas y operativas de integración económica y política, podemos sacar a nues-

tra región del subdesarrollo y de la pobreza. La realidad internacional nos demuestra que trabajando juntos, en bloques, podemos lograr mucho más que actuando solos. Y es en los últimos años y con la voluntad política manifiesta al más alto nivel, que se han adoptado importantes compromisos para el establecimiento de muchos retos. La unión aduanera, aunque no regionalizada, es un primer paso a través de Guatemala y El Salvador. La creación y ejecución de una estrategia de seguridad integral en la región, es única en su tipo. Un fuerte impulso al comercio intra y extra regional a través de la negociación conjunta del Tratado de Libre Comercio y similares, son iniciativas en camino. Necesitamos fortalecer una agenda estratégica social que ponga, a la par de los pilares económicos y políticos, la realidad social en Centroamérica y cómo fortalecer el aspecto social, la facilitación migratoria y comercial, la sostenibilidad ambiental y alimentaria, la seguridad energética, el alineamiento y armonización de la cooperación sobre todo extra regional, y el manejo de la crisis financiera y sus efectos, entre otros asuntos.

Aunado a lo anterior, se han venido produciendo avances fundamentales y coordinados dentro del mecanismo del Proyecto de Mesoamérica para concretar la construcción de infraestructura y adopción de nuevas tecnologías que logren un istmo más competitivo, atractivo y auto-dependiente para fortalecer la inversión y el desarrollo de la región.

Estas tareas no son necesariamente de los ejecutivos. Son faenas conjuntas que refleja la integración a través de lo que es el papel sustancial que juegan y han venido jugando las instituciones que nacen precisamente del seno del proceso integracionista. Son las secretarías creadas a este efecto: la Secretaría General de SICA, la Secretaría General del Sistema de la Integración Económica; el Parlamento Centroamericano y, la Corte Centroamericana de Justicia. Estos órganos fundamentales de la región han sido principales instrumentos de apoyo para dar continuidad a este histórico esfuerzo y requieren del respaldo de todos nuestros gobiernos para fortalecerlos y adecuarlos a las exigencias del presente y hacer frente a los desafíos que se nos avecinan.

Efectivamente la integración centroamericana ha avanzado y hoy la comunidad internacional nos percibe diferente a como no veía a principios de este siglo. Estamos en la séptima ronda del acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Muchos quieren conocer qué hace Centroamérica en lo político, en lo económico, por qué es que las regiones se está acercando al istmo para negociar y establecer compromisos mutuos. La región es hoy atractiva a la inversión, al comercio, al establecimiento de conglomerados, a lo que puede ser precisamente el fortalecimiento de políticas que, de una u otra manera, han nacido de este seno de la institucionalidad centroamericana, como la estrategia de seguridad regional que trasciende al plano hemisférico y es, además, ejemplo para poder ser replicado en otras regiones.

El crecimiento económico no constituye un fin en sí mismo, sino que es un medio idóneo para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, la dimensión social del desarrollo, la inversión en capital humano, que es lo que debe dar sentido a las transformaciones económicas.



La captación de estos recursos económicos y técnicos seguirá siendo posible cuando exista una Centroamérica más sólidamente integrada, cuando nuestros sistemas económicos muestren mayor apertura y mientras la cooperación internacional continúe siendo utilizada eficientemente; pero sobre todo, cuando pongamos siempre en el centro de nuestro interés al ser humano, dándole mayor acceso a los servicios de prioridad, con el fin de consolidar la cohesión social y la educación, condiciones *sine qua non* para hacernos más competitivos y tener mayores oportunidades de impulsar nuestro propio desarrollo.

Aún necesitamos el apoyo de nuestros socios y aliados estratégicos para la región. Es importante que el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea incluya, dentro del mismo diálogo político permanente del más alto nivel, la cooperación para el desarrollo. Por supuesto, esta negociación es una muestra de la confianza en el avance del proceso. La Unión Europea ha apostado constantemente en Centroamérica para fortalecer siempre el proceso de la institucionalidad centroamericana.

Es a la luz de estas y otras experiencias y considerando estos parámetros, que nuestros gobiernos tienen claro que hay que establecer medidas más adecuadas para seguir avanzando con pasos firmes, mientras agilizamos la optimización de instituciones regionales. Sí tenemos que modernizarlas, sí hay que readecuarlas y actualizarlas, fortalecer los marcos jurídicos institucionales y las instituciones regionales para hacerlas más vinculantes; dinamizar el funcionamiento pleno de los mecanismos, tales como la unión aduanera y poder consolidar una política comercial común. No podemos pretender salir unidos frente al mundo, mientras carezcamos de procedimientos internos viables y ágiles para comerciar entre nosotros. No podemos ofertar lo que no tenemos, pero sí podemos hacerlo estando unidos comercial y aduanalmente. Debemos hacer de nuestras fronteras puntos de encuentro y no de distanciamiento. Para ello, es un imperativo la puesta en marcha de las modificaciones a nuestros sistemas arancelarios y aduanales. Por supuesto que el mayor reto estriba en cómo será la distribución. Debe ser justa y equitativa en cuanto a recaudaciones y participaciones fiscales, no tanto en lo que corresponde a la armonización arancelaria.

Otro aspecto importante es el estricto apego a la conservación de nuestros recursos naturales y el medio ambiente. Centroamérica ha desarrollado económicamente sus mercados, en mucho a expensas de la depredación ambiental. Siendo nuestra región altamente vulnerable a los desastres naturales, estamos conscientes que debemos implementar medidas que aminoren sustancialmente las trágicas consecuencias de estas calamidades. La sobrepoblación y el rápido crecimiento demográfico, han sido factores determinantes de la deforestación y la sobreexplotación de nuestros recursos naturales y, por supuesto, con ello nunca podrá haber desarrollo equilibrado y sostenible, si no ponemos en marcha lo que ya nuestros presidentes han también visualizado y lo han logrado suscribir recientemente en Tegucigalpa, Honduras: políticas cada vez más contundentes hacia la protección medioambiental y los efectos negativos del cambio climático.

La integración sólo puede consolidarse a medida que los ciudadanos, la sociedad y los gobiernos, nos despojemos de egoísmos nacionalistas y comencemos a vernos como región, en un contexto global que así lo demanda actualmente. Se trata de ceder en algo para lograr un estadio superior. No estamos entregando nada, estamos cediendo espacios precisamente hacia lo que es el tránsito de un interés comunitario. Así, es importante crear en la población los beneficios de la integración. Todos los sectores deben estar convencidos de ello y para eso hay que utilizar medios disponibles para demostrar que la única manera de salir del subdesarrollo y de nuestras carencias, es estar unidos e integrados. Hoy por hoy es poca la gente que percibe los beneficios de la integración, no obstante se ha hecho mucho. Lo que no ha sido posible es “vender apropiadamente” los beneficios de la integración. La gente no percibe estos beneficios por la falta de comprensión del sistema. Lo que la gente no conoce, no podemos esperar que lo apoye. Debemos prevenir que las personas observen el proceso como una amenaza o pérdida de soberanía, ejecutando actos positivos.

Estimados, todos sabemos que a pesar de que los obstáculos y diferencias nos pueden llegar a alejar, en apariencia, la integración regional avanza gradualmente y busca convertirse en una estructura institucional coherente y vinculante, capaz de responder a las necesidades de todos los centroamericanos. Nuestra tarea es lograr que ese espíritu integracionista que mueve a nuestras naciones, sea capaz de despertar el sentido de pertenencia de un pueblo hacia una región en la que la cultura, la historia y los valores de paz y democracia, se conviertan en canales de unión para las presentes y futuras generaciones. Es indudable que aún nos queda mucho trabajo por construir esta gran patria centroamericana a la que aspiramos, pero estamos en un momento privilegiado de nuestra historia para poder tener la enorme oportunidad, si actuamos con serenidad, con constancia y con seriedad, sin cortoplacismos o protagonismos fatuos, de impulsar el sistema político de Centroamérica para hacerlo más equilibrado, más vinculante, participativo y por ende, mejor garante del interés colectivo regional.

El Salvador ha venido reiterando su plena disposición de avanzar, junto a los demás países centroamericanos, hacia la búsqueda de la unión regional, del interés comunitario, y hoy tenemos la enorme oportunidad de empujar el reloj de la historia centroamericana para que hagamos de nuestra región un mejor lugar donde poder desarrollarnos con plenitud y libertades. Los países o regiones que logran los mejores resultados, tienden a ser aquellos donde existe comunidad de intereses y consenso en torno a los objetivos de largo plazo. La voluntad está de manifiesto, habrá que sacar provecho de ello y encuadrar en debida forma los esfuerzos para lograr que los diferentes actores de la vida institucional de nuestros países, comprendan que debe haber un marco común por donde apreciemos la obra del progreso y el desarrollo permanente de nuestras sociedades. Es ahora cuando debemos apretar el paso y no dar marcha atrás, sobre todo y reitero, en tiempos de crisis. Hay que redoblar esfuerzos, hay que redoblar capacidades, pero estamos tratando de llevarlos adelante con hermosa y terca determinación.

# Taller El Salvador

## Expositores y moderadores

**David Mena**, Salvadoreño. Coordinador Nacional de la Comisión Nacional de Desarrollo hasta 2009 Sociólogo.

**Constantino Urcuyo**, Costarricense. Doctor en Sociología Política de la Universidad de París. Director Académico del Centro de Investigación y de Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA). Profesor Universitario y Consultor Internacional para diversos organismos y universidades nacionales y extranjeras. Analista Político, ex asesor Presidencial, Congresista, Embajador Especial del Plan Puebla-Panamá. Miembro del Círculo de Copán.

**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 Cáliz**, Salvadoreño, Viceministro de Relaciones Exteriores y Comisionado Presidencial de El Salvador para el Plan Puebla Panamá. Su formación profesional destaca la de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Notario de la República y Embajador de Carrera.

**Florentín Meléndez**, Salvadoreño. Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos—CIDH, y se incorporó a la Comisión desde enero de 2004. Es Relator Especial para los derechos de las personas privadas de libertad en las Américas. También realizó visitas de trabajo y de investigación a varios países. Tiene un doctorado en derecho internacional sobre los derechos humanos, así como una maestría en derechos humanos de la Universidad Complutense de España y una licenciatura en ciencias jurídicas en la Universidad Nacional de El Salvador.

**Francisco Bertrand Galindo**, Salvadoreño. Ex Ministro de Interior y de Seguridad Pública y Justicia (ad honores).

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

**Juan Pita**, Español. Coordinador General de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

**Mario Gallardo**, Salvadoreño. Director de Política Comercial, Ministerio de Economía

**Marjorie de Chávez**, Salvadoreña. Analista Legal, Departamento de Estudios Legales de FUSADES.

**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. Ex Viceministra 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 Córdova Macías**. Salvadoreño. Sociólogo, director ejecutivo de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, Presidente de la Asociación Centroamericana de Sociología. Miembro del Círculo de Copán.

**Ricardo Diez-Hochleitner**, Español. Consejero de la Embajada de España en El Salvador.

**Roberto Rivera Campos.** Salvadoreño. Director del Departamento de Estudios Económicos y Sociales de FUSADES. PhD en Economía de la Universidad de Warwick, Inglaterra. Master of Science de la Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, Ingeniero Electromecánico de la Universidad de El Salvador.

**Sandra de Barraza.** Salvadoreña. Socióloga, con estudios en Administración de Empresas en la Universidad Centroamericana José Simeón. Comisionada y Coordinadora de la Comisión Nacional de Desarrollo. Vicepresidenta del Instituto Tecnológico Centroamericano. Directora de la Comisión Ejecutiva Portuaria. Comisionada Coordinadora de la Comisión Presidencial para la Sociedad del Conocimiento. Miembro del Círculo de Copán.

**William Pleitez,** Salvadoreño. Consultor internacional del PNUD. Doctor en Economía de la Universidad de París VIII. Con una Maestría en Política Económica y Desarrollo de la Universidad Aix-Marseille II. Actualmente es Coordinador general del Informe del Desarrollo Humano en El Salvador del PNUD.



Taller Nacional El Salvador  
19 de febrero del 2009  
Lugar: Hotel Hilton Princess  
San Salvador  
Lista de Participantes

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

**Adriana Marcela Velásquez Morales**

Universidad Centroamericana (UCA)

makadmarce@hotmail.com

Tels. 22106600 ext 361

**Adriana Prado Castro**

CIDH / Círculo de Copán Costa Rica, Coordinadora

mimiprado@cidh.ac.cr

Tels. 506-22332062

Fax 506-22229035

**Carlos Canjura**

Universidad de El Salvador (UES)

Carlos-canjura@yahoo.com

Tels. 503-22265508

Fax 503-22265508

**Carlos Dada**

El Faro

cdada@elfaro.net

Tel. 22456469

**Carlos Roberto Briones C.**

FLACSO, El Salvador  
director@flacso.org.sv  
Tels. 503-22451510 / 11 - 2223460  
Fax 503-22451511

**Claudia Ma. De Handal**

Directora de Comunicación de SICA  
cgonzalez@sica.int  
Tel. 503-78861976

**Constantino Urcuyo**

CIAPA – Círculo de Copán  
curcuyo@racsa.co.cr  
Tel. c/o 506 22332062

**David Mena Rodríguez**

Comisión Nacional de Desarrollo  
dmena@cdn.org.sv  
Tel. 503 22638053

**Diana Marcela Vanegas**

Cancillería de San Salvador  
dvanegas@rree.gob.sv  
Tels. 503-22311195

**Doris Osterlof**

CIDH/Círculo de Copán – Costa Rica  
dorisosterlof@cidh.ac.cr  
Tels. 506-22580297  
Fax 506-22332062

**Edgardo Alberto Amaya Cóbora**

Asociación de Estudios para la Justicia y la Paz  
Edgardo.amaya@gmail.com  
Tel. 503-22624889

**Eduardo Blanco**

Embajada de España  
eduardoblanc@integra.com.sv  
Tels. 503-22595700  
Fax 503-22379621

**Eduardo Cáliz**

Viceministro de Relaciones Exteriores  
ecalix@rree.gob.sv



**Elizabeth Quirós**

CIDH – Círculo de Copan  
elizabethquiros@cidh.ac.cr  
Tel. 506-22332062 / 22580297  
Fax 506-2223095

**Fátima Escobar de Cárcamo**

Cámara de Comercio E Industria  
fescobar@camarasal.com  
Tel. 503 22313054 / 51Fax 50322714461

**Florintín Meléndez**

Comisionado OEA,  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
florentinmelendez@hotmail.cm  
Tels. 202 4586002 cel. 202 4583992  
Fax 202-4583992

**Francisco Bertrand Galindo**

Ex Ministro de Seguridad Pública de El Salvador

**Francisco R.R. de Sola**

CND – El Salvador  
frades@bolivar.com.sv  
Tel.503-22983006  
Fax 503-229886399

**Giovanni Berti**

CND  
gberti@cned.org.sv  
Tels 503 22630853  
Fax 503 22644178

**Héctor Dada Sánchez**

PAIRCA  
hdada@sica.int  
Tel. 22488870

**José Edgar Campos**

Ministro de Agricultura  
jecampos@mag.gob.sv  
Tel. 503-2228-2682  
Fax 503-2228-2843

**José Jorge Siman Jacir**

UTOPIA  
utopia@ejje.com  
Tel. 503-22113535  
Fax 22113500

**José María Amaya**  
Central de Trabajadores Democráticos  
mcsjoma@yahoo.com  
Tels. 503-22213924 / Móvl: 75102293  
Fax 503-22213924

**Juan Daniel Alemán Gurdían**  
SG-SICA  
jaleman@sica.int

**Juan Ignacio Pita**  
AECID  
Juan.pita@aecid.org.sv  
Tel. 503-71608074

**Keith Andrews**  
IICA  
Keith.andrews@iica.int  
Tels. 503 22411512

**Leslie Quiñónez B. de García**  
FUNDAUNGO  
Leslie.fundaungo@telesal.net  
Tels. 503-22430406 / 22437816  
Fax. 503438206

**Luisa C. Arévalo**  
EPAZ  
Luisaarevalo@gmail.com  
Tels. 503-22600452 / 77868896  
Fax 503- 2260-0452

**Mario Pascassi**  
Relaciones Exteriores

**Mario Ricardo Gallardo Ramírez**  
Ministerio de Economía El Salvador  
mgallardo@minec.gob.sv

**Marjorie de Chávez**  
FUSADES  
mchavez@fusades.org  
Tel. 503-22485675 / 22485671  
Fax 503-22485603

**Morena Bustamante**  
Comunicación Relaciones Exteriores  
morenabustamante@ree.gob.sv  
Tel. 503-22312973

**Nelson Cuéllar**

Fundación PRISMA  
mcellar@prisma.org.sv  
Tels. 503-22986852 / 53  
Fax 503-22237209

**Pedro Caldentey**

SG-SICA – Fondo España / SICA  
pcaldentey@sica.int  
Tel. 503-22488955

**Rafael Domínguez**

Grupo Radiostereo  
Domínguez-rafa@yahoo.com  
Tels. 503-22110010 – 78888009  
Fax 503-22242677

**Randa Hasfura Anastas**

Plan de Gobierno ARENA (2009-2014)  
randa@hasfura.com  
Tel. 503-22632062 / 78923248  
Fax. 503 22631616 / 2264046

**Ricardo Córdova**

Fundaungo / Círculo de Copán, El Salvador  
Tels. 503-22430406

**Ricardo Diez-Hochleitner**

Embajada de España  
Tel. 503-22575700

**Salvador Samayoa****William Pleitez**

UNDP  
William.pleitez@undp.org  
Tel. 503-22630066

