

ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE
PROFUNDIZACIÓN DE LA
DEMOCRACIA
EN CENTROAMÉRICA



DIÁLOGO SUBREGIONAL
de los Miembros del Sistema de la
Integración Centroamericana (SICA) y México

DEMOCRACIA
PARA LA PAZ, LA SEGURIDAD
Y EL DESARROLLO

338.917.28

F9828m

Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Elementos para una Agenda Profundización de la
Democracia en Centroamérica: Diálogo de los países miembros
del Sistema de la Integración Centroamericana y México: democ-
racia para la paz, la seguridad y el desarrollo. En conmemoración
de los treinta años de democracia en Centroamérica y los diez
años de la adopción de la Carta Democrática Interamericana/
FUNPADEM. – 1 ed. – San José, C.R.
: FUNPADEM, 2011.
237 p.: 18 X 25.4 cm.

ISBN: 978-9968-875-80-6

1. Integración Centroamericana. 2. Democracia. 3. Paz.
4. Seguridad. 5. Desarrollo. 6. América Central. 7. México.
I. Título.

Diseño y diagramación:
Jeffrey Muñoz Varela

TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO	7
PRESENTACIÓN	9
Ejes temáticos y metodología del diálogo	10
La estructura de esta publicación.	10
Agenda estratégica para el fortalecimiento de la democracia en Centroamérica	11
La Centroamérica que merecemos	15
DISCURSOS INAUGURALES DEL DIÁLOGO SUBREGIONAL OIJDEMOCRACIA PARA LA PAZ, LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO”	16
Dr. Juan Daniel Alemán, Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	17
Dr. René Castro, Canciller de la República de Costa Rica<.	19
Sr. José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos	22
PALABRAS DE LA SESIÓN INAUGURAL	27
Dra. Irene Klinger, Directora Departamento de Asuntos Internacionales, OEA	27
PONENCIAS Y RELATORÍAS	30
Mesa 1: Democracia, representación y partidos políticos	30
Estabilidad política, sistemas de partidos y acceso al poder en Centroamérica y Panamá, Álvaro Artiga G.	31
Democracia, representación y actores políticos, Vinicio Cerezo	45
Relatoría: Democracia, soberanía y partidos políticos, Evelyn Villareal	49
Mesa 2: Democracia, inclusión y diálogo social	56
Diálogo social en Centroamérica: hacia la profundización democrática y la inclusión social, Randall Arias Solano	57
Democracia, crecimiento con equidad y diálogo social, Isabel Saint Malo de Alvarado.	66
Sobre la democracia y el diálogo social, Manuel Ortega H.	69
Las dimensiones del diálogo social, Ana Aslan	72
Hacia el restablecimiento de la confianza y la reconstrucción del tejido social a través del diálogo, Francisco Bonifaz	74
Relatoría: Democracia, inclusión y diálogo social, Ítalo Pizzolante	76

Mesa 3: Democracia, seguridad y crimen organizado	78
Seguridad y crimen en Centroamérica, Francisco Rojas Aravena.	79
Esto sí tiene salida: algunas propuestas para enfrentar la inseguridad ciudadana en Centroamérica, Kevin Casas Zamora	98
Sobre la seguridad ciudadana y el crimen organizado, Carmen Rosa De León	106
Democracia, seguridad y crimen organizado, Alexander Chacón	109
Relatoría: Democracias, seguridad y crimen organizado, Dora Télle.	113
Mesa 4: Democracia y el Estado de Derecho	116
El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Estado de Derecho, Santiago Cantón	117
Sobre la democracia y el Estado de Derecho, Catalina Botero	125
Democracia, Estado de Derecho y el Sistema Interamericano, Alejandra Nuño	127
El Estado de Derecho y la seguridad ciudadana, Helen Mack	131
Relatoría: Democracia y Estado de Derecho, Roberto Courtney	139
Mesa 5: Democracia e integración subregional	140
Los desafíos democráticos de la integración regional, Ennio Rodríguez	142
Entre la unión y la desunión: alcances y limitaciones de la integración, Josette Altmann	147
Sobre la integración subregional, Juan Héctor Vidal	150
La integración centroamericana, Carlos Eduardo Molina	153
Relatoría: Democracia e integración subregional, Carlos Manuel Echeverría	156
Mesa 6: Carta Democrática Interamericana: oportunidades y desafíos	158
Palabras introductorias, Irene Klinger	159
Informe complementario del Secretario General, José Miguel Insulza	162
Hacia la defensa eficaz de la democracia: acción temprana y prevención desde el marco de la Carta Democrática Interamericana, Víctor Rico.	177
Oportunidades y desafíos, Enrique Castillo	184
Relatoría: Oportunidades y desafíos para la Carta Democrática Interamericana, Rubén Aguilar	187
PALABRAS DE CLAUSURA	190
<hr/>	
Carlos Roverssi, Vicecanciller de la República de Costa Rica.	191
Carlos Manuel Echeverría, Director de Comunicaciones y Relaciones Públicas del SICA	193
TREINTA AÑOS DE DEMOCRACIA: DESARROLLO, COHESIÓN Y SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA, CARLOS SOJO	194
<hr/>	
ANEXOS	222
<hr/>	
Moderadores, ponentes y relatores	223
Lista de participantes invitados.	232
Programa	235



INQUETUDINA

MIGRACION

COHESION

DESARROLLO

PRIMEN ORGANIZADO

DEMOCRACIA

INTELECCION

TOTALITARISMO

PARTICIPACION

DIALOGO

DIVERSIDAD

GUERRA

TERRORISMO

POBREZA

CORRUPCIÓN



PRÓLOGO



El 11 de septiembre de 2001, en una sesión extraordinaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Lima, Perú, los Estados

Miembros adoptaron unánimemente la Carta Democrática Interamericana (CDI). Enviaron así una señal inequívoca de aferrarse al Estado de Derecho, asegurar la independencia de los poderes, respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, abogar por una mayor transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones, contar con un sistema fortalecido de partidos políticos y fomentar una cultura democrática.

La conmemoración del décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana (CDI) coincide con la celebración de los treinta años de reformas en Centroamérica, orientadas a dar prioridad al respeto de los derechos humanos, al pluralismo y a la conformación de gobiernos sometidos al escrutinio de la opinión pública. Esta ola de democratización llevó a que casi la totalidad de la región pasara por procesos de transición de muy diversa intensidad. Luego de treinta años de democracia, se torna de rigor profundizar en el análisis y reflexión de estos procesos para revalorizar y poner en perspectiva su incidencia sobre los regímenes democráticos y la seguridad en las Américas y para diseminar los principios contenidos en la CDI.

Por ello, ambas celebraciones constituyen espacios privilegiados para perfilar una agenda de trabajo subregional de cara a la necesaria profundización

y perfeccionamiento de la democracia, en procura de la construcción de un gran consenso entre los diferentes actores políticos y sociales en torno a los principales retos por abordar, así como a las acciones por realizar.

Con el fin de hacer un balance sobre los logros, las falencias, las debilidades y los retos del proceso de consolidación democrática en la región Centroamericana y México, así como sobre la importancia de la Carta Democrática Interamericana en la promoción, protección y fortalecimiento de la democracia, se organizó el Diálogo Subregional de los Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana y México: “Democracia para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo” en San José de Costa Rica, del 11 al 13 de mayo de 2011. Este ofreció un espacio para el diálogo y el intercambio de experiencias sobre la situación actual, los avances que ha vivido la democracia, y las implicancias que ha tenido y tiene la Carta Democrática Interamericana para la subregión, en el marco de las actividades de la OEA de conmemoración de su décimo aniversario.

El Diálogo, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), convocó a representantes de las ramas del poder público, de los partidos políticos, sociedad civil, movimientos sociales, pueblos indígenas, miembros de la academia, estudiantes, empresarios, trabajado-

res, medios de comunicación y ciudadanos de los países miembros del SICA y México, con el fin de intercambiar ideas sobre la Carta Democrática Interamericana y el proceso de consolidación democrática en Centroamérica.

La reflexión sobre la democracia se organizó mediante el análisis de seis ejes temáticos: representación y partidos políticos; inclusión y diálogo social; seguridad y crimen organizado; Estado de Derecho; integración subregional; y Carta Democrática Interamericana.

El diálogo logró identificar líneas de acción estratégicas para el fortalecimiento democrático en la región, así como sus instituciones e instrumentos. Estas líneas estratégicas transitan desde la representación y el papel de los partidos políticos, pasando por el diálogo social y la inclusión de aquellos grupos y poblaciones menos favorecidos, hasta la necesidad de pensar y actuar sobre los principales retos de la región, tales como la integración, la seguridad y el crimen organizado, entre otros.

Esperamos que la información que aquí se presenta sea útil para actores políticos y sociales, incluyendo a aquellas personas estudiosas del tema y a actores involucrados en la construcción y consolidación de pro-

cesos democráticos, tanto como para la utilización de instrumentos hemisféricos para defender la democracia. Aspiramos a que encuentren en este documento insumos que enriquezcan sus propios procesos de construcción democrática a partir de la institucionalidad, del diálogo y del Estado de Derecho.

Por último, queremos manifestar nuestro reconocimiento y gratitud a Irene Klinger (OEA), Daniel Zovatto (IDEA Internacional), Cecilia Cortés (FUNPADEM), Sergio Moya (FLACSO) y al equipo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, al haber dirigido en conjunto este proyecto y la coordinación y edición de esta obra. Así mismo, quisiéramos agradecer a cada uno de los expertos, participantes e instituciones que se comprometieron con el desarrollo de la actividad. Expresamos también nuestra gratitud al equipo de trabajo de las instituciones organizadoras por su invaluable apoyo y compromiso con la misma.

Como estipula la Carta, “Los pueblos de las Américas tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. Hacemos un llamado a la comunidad de Centroamérica y México para que este enunciado sea una realidad y se traduzca en una región democrática, segura, próspera e incluyente.

Carlos Roverssi

Viceministro

*Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
República de Costa Rica*

Vidar Helgesen

Secretario General

*Instituto Internacional para la Democracia
y la Asistencia Electoral*

Francisco Rojas Aravena

Secretario General

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

José Miguel Insulza

Secretario General

Organización de los Estados Americanos

Carlos Rivera Bianchini

Presidente Junta Directiva

Fundación para la Paz y la Democracia



PRESENTACIÓN



principios de la década de 1980, la mayor parte de Centroamérica se encontraba sumida en el conflicto civil y el autoritarismo militar, lo cual socavaba no solo las instituciones democráticas, sino también su tejido económico, cultural y social.

Es precisamente Honduras -donde por dos décadas imperó un régimen militar- el lugar en que empezó a gestarse un proceso interno de transición hacia una incipiente democracia, el cual llevó a los comicios de noviembre de 1981, fecha que para algunos expertos es el inicio de la extensa e inconclusa transición a la democracia en Centroamérica. Pese a que la década más convulsa en la historia moderna de la región estaba apenas iniciando, este evento marcó un hito en los esfuerzos por restaurar la estabilidad y la funcionalidad mínima de las instituciones democráticas en Centroamérica que, con la excepción de Costa Rica, habían sucumbido ante la guerra, la tutela militar, la violencia interna y la polarización de sus pueblos.

Las elecciones hondureñas de 1981 son lo que en el año 2011 celebramos, treinta años después, como una chispa significativa en una antorcha de democracia, paz y libertad que duraría el resto del decenio en recuperar su llama, pero que antes de esa fecha estaba literalmente extinta. Con los acuerdos de paz alcanzados a finales de los ochenta, en Centroamérica logró consolidarse la esperanza de un retorno pacífico hacia un estado de derecho legítimo y democrático, que respetara la libertad, voluntad y

dignidad de sus habitantes. Es evidente que el espíritu y la agenda de los Acuerdos de Esquipulas aún siguen vigentes y deben guiar nuestras acciones hacia el futuro.

Hoy en día, los retos y obstáculos que enfrentamos como región son cualitativamente diferentes -al no existir guerras internas-; pero lo cierto es que son ahora mucho más complejos, entrelazados e incluso abstractos. Al discutir las soluciones para los problemas que aquejan a Centroamérica en la actualidad, necesitamos de nuevos métodos y formas de pensar que verdaderamente concienticen, tanto a nuestros líderes como a nuestras sociedades, sobre la presente realidad y los múltiples desafíos para el progreso seguro de nuestros países. Nuestra firme creencia en la paz, la seguridad, la transparencia, la integración, los derechos humanos y el desarrollo humano nos impulsan a promover y defender la democracia regional que tanto nos ha costado alcanzar.

Es en este contexto que hoy, en 2011, celebramos el décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana adoptada en el marco de la Organización de los Estados Americanos, la que promueve las prácticas democráticas en los Estados del continente y fomenta la cooperación necesaria para fortalecer la gobernabilidad democrática. Diez años después -y en un propicio paralelo con la democracia centroamericana- la CDI nos motiva a un momento de reflexión y diálogo, en el cual se analizan sus procedimientos, normas y principios, así como sus fortalezas y debilidades; todo de cara a consolidar un continente con democracias sólidamente arraigadas en la población, y no solamente reflejadas formalmente en su diseño institucional.



Ambas conmemoraciones en materia democrática -los treinta años del inicio de la transición democrática en Centroamérica y el décimo aniversario de la adopción hemisférica de la CDI- son entonces ocasiones no solo para celebrar, sino además para reflexionar sobre su significado histórico, así como -y especialmente- sobre su impostergable renovación.

Para ello se hace urgente identificar las principales líneas de acción para el fortalecimiento de la siempre inconclusa tarea de consolidar la democracia.

EJES TEMÁTICOS Y METODOLOGÍA DEL DIÁLOGO

El diálogo subregional que convocó a actores políticos y sociales de la subregión a dialogar sobre la consolidación y ampliación de la democracia, fue estructurado alrededor de los siguientes seis ejes temáticos:

1. Democracia, partidos políticos y representación política.
2. Democracia, inclusión y diálogo social.
3. Democracia e integración subregional.
4. Democracia y Estado de Derecho.
5. Democracia, seguridad ciudadana y crimen organizado.
6. Carta Democrática Interamericana: desafíos y oportunidades.

Para la discusión de cada uno de ellos, se organizó una mesa temática que contó con un panel principal, para el cual una persona experta en el tema preparó un documento base, que fue previamente distribuido al resto de los panelistas con el fin de orientar sus comentarios. Luego de la presentación de los panelistas, se abrió un amplio espacio de debate para que las personas participantes pu-

dieran manifestar con total libertad sus puntos de vista acerca de los respectivos temas.

Cada mesa temática contó con un relator, quien se encargó de consignar lo discutido. Las conclusiones de cada mesa temática fueron presentadas por el relator en la sesión plenaria final, cuando la totalidad de los participantes en el diálogo tuvieron la oportunidad de plantear sus diversas perspectivas.

Las personas que participaron en el diálogo subregional fueron seleccionadas de manera consensuada por el Comité Organizador, el cual tenía representación de todas las organizaciones ya mencionadas. Para su selección se dio especial énfasis a los criterios de representatividad y proporcionalidad. Así, se buscó un equilibrio entre representantes del Gobierno, de los partidos políticos, de la sociedad civil, de la academia y del sector privado, junto a criterios de balance regional y a ejes transversales de equidad de género y representatividad de minorías.

Todo este proceso de selección permitió contar con un variado y destacado grupo de alrededor de 80 personas de Centroamérica, México y la República Dominicana, así como expertos del continente e invitados especiales.

LA ESTRUCTURA DE ESTA PUBLICACIÓN

Esta publicación compila los diferentes documentos que se originaron y debatieron durante el diálogo. Se ha estructurado en cinco apartados. El primero contiene los discursos inaugurales, a cargo del Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana, Dr. Juan Daniel Alemán; del Secretario General de la OEA, Dr. José Manuel Insulza, así como del Canciller de la República de Costa Rica, Dr. René Castro. En el segundo se ubica la presentación y explicación de los objetivos y metodología del diálogo, a cargo de la Dra. Irene Klinger, Directora de Asuntos Internacionales de la OEA.



Posteriormente, en el tercer apartado, se encuentran las ponencias que sustentaron la discusión de las seis mesas temáticas en las cuales se estructuró el diálogo. Incluye, asimismo, el documento base y los escritos por los comentaristas de cada mesa.

Además, en este mismo apartado se han incorporado las relatorías de cada mesa temática, las cuales recogen no solo la discusión de las personas que participaron en cada una de ellas (se realizaron dos mesas temáticas simultáneamente, durante día y medio), sino además los resultados de la discusión plenaria realizada al final del evento. En el cuarto apartado, se encuentran los discursos de clausura del diálogo subregional.

Finalmente, en el último apartado se incorpora el documento que sirvió de referencia general para el debate, elaborado por Carlos Sojo, por encargo de IDEA Internacional. En él se podrá encontrar una clara radiografía del estado actual de la democracia en la región.

AGENDA ESTRATÉGICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA¹

A partir de las conclusiones de las mesas de trabajo del Diálogo Subregional de los Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana y México: “Democracia para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo”, así como de las discusiones sostenidas durante la sesión conjunta final, se identificaron las líneas de acción estratégicas para el fortalecimiento de la democracia, organizadas según los seis ejes temáticos expuestos anteriormente. Estas líneas de acción deben guiar la agenda estratégica de cada uno de los países, así como del principal organismo político regional (OEA), del subregional (SICA) y de otras agencias internacionales, regionales, nacionales y externas, públicas y privadas.

¹ Elaborado con la valiosa colaboración de Ronald Segura, Asistente Técnico del Programa de Gobernanza y Justicia de Funpadem.

I. Democracia, representación y partidos políticos

Los sistemas electorales y de partidos políticos en la región han tenido grandes avances en las décadas de los años 80 y 90. La legitimidad de los procesos electorales en los países de la región ha permitido mantener una estabilidad política, a través de la consolidación de una institucionalidad democrática, con el fortalecimiento de organismos como los tribunales electorales y los mecanismos de control político.

Sin embargo, es necesario adecuar los partidos políticos y los sistemas electorales a la realidad actual. Parece ser que los partidos políticos pierden notoriedad y sufren de amplia deslegitimación, a pesar de que es a través de ellos que, finalmente, se le da representación a la ciudadanía. Así, es preciso repensar el sistema electoral, regulando el financiamiento de los partidos políticos con el objetivo de que los tribunales electorales ejecuten efectivamente un control amplio sobre estas finanzas.

Por otro lado, los partidos políticos deben aumentar la representación de grupos excluidos históricamente, así como mejorar sus procesos de capacitación técnica, de modo que permitan a la juventud y ciudadanía en general acercarse más a ellos; esto con el objetivo de encontrar representatividad y la oportunidad de incidir en el modelo de desarrollo de sus sociedades.

En este sentido, se consideró de suma importancia que haya una apertura a nuevos grupos de poder, y no únicamente a las acostumbradas élites o poderes fácticos tradicionales; los movimientos sociales se caracterizan por tener una amplia habilidad para adecuarse a los cambios de la sociedad y, por lo tanto, deben ser tomados en cuenta a la hora de plantear proyectos de país. Es necesario, entonces, que los partidos políticos sean más inclusivos, permitiendo una mayor participación de las mujeres y los jóvenes en puestos de elección popular y en sus estructuras políticas y las del gobierno.

II. Democracia, inclusión y diálogo social

Los países de la región poseen sus propios contextos y herencias culturales que juegan un papel preponderante en la vida democrática. Estas características, más allá de impedir el diálogo, deben fomentarlo, con el objetivo de contar con sociedades más inclusivas. En este sentido, la región debe revertir dos circunstancias muy graves para mejorar su democracia: la creciente desigualdad social y la creciente desconfianza, no solo entre personas, sino también con respecto de aquellos de quienes se percibe que poseen más poder (grandes empresas y gobierno).

Es claro que la región ha avanzado sustancialmente en las últimas tres décadas al pasar del enfrentamiento armado a regímenes democráticos, en general estables, y con importantes desarrollos en materia de diálogo social, concentrados especialmente en instancias formales, tales como Consejos Económicos y Sociales y otros de conformación tripartita. No obstante, aún enfrenta importantes retos para la apertura de espacios sistemáticos de diálogo locales, nacionales y regionales, esenciales no solamente para la consolidación democrática, sino también para su necesaria profundización.

El diálogo social enfrenta actualmente riesgos como la trampa de institucionalizarlo en exceso, perdiendo de este modo su carácter dinámico y espontáneo, sobreideologizándolo, restando así eficacia al debate. Es preciso superar la desconfianza ciudadana que asocia el diálogo al pacto oculto entre élites. Y lo anterior se ubica en lo esencial de la cultura política democrática. Por ello, debe evitarse que el diálogo se corporativice y burocratice, o que se convierta en una consulta nominal para legitimar políticas públicas finalmente inconsultas.

Es urgente entonces descentralizar y dinamizar los espacios de diálogo, por ejemplo, incentivando el uso de nuevas tecnologías como las redes sociales, para generar procesos de diálogo tanto

a nivel nacional como regional. Junto a esto, es de suma importancia contar con una agenda regional que sea multiétnica y pluricultural. Además, debe reconocerse la amplia y diversa gama de actores sociales que existen en la región, para que el diálogo sea verdaderamente incluyente. Pero esto pasa también por fortalecer las capacidades de diálogo de estos actores sociales y políticos, de modo que logren mejorarse sustancialmente sus rendimientos, en especial los institucionalizados.

Se considera que lo anterior solo será posible si la región invierte inteligentemente en la formación de una nueva generación de líderes democráticos con capacidad de construir y gestionar consensos, y en ello la juventud tiene un papel trascendental.

Finalmente, es importante destacar que la calidad actual del diálogo en la región es un indicador indirecto de la cultura cívica, por lo que es necesario repensar la educación en este tema, así como crear alianzas y herramientas que faciliten el diálogo en todos los niveles de la sociedad, todo ello en un marco de respeto mutuo, tolerancia y pluralismo.

III. Democracia, seguridad y crimen organizado

La seguridad y el crimen organizado son temas prioritarios en la discusión actual sobre el desarrollo de la región. Se ha de tener una visión amplia sobre seguridad, dejando de lado las políticas de “mano dura” que, en lugar de generar más seguridad, más bien han aumentado la violencia. En este sentido, es necesario fortalecer la legitimidad de los sistemas políticos y reducir las debilidades institucionales. Es claro que, antes de lograr disminuir el impacto del crimen organizado en la región, es preciso contar con un Estado de Derecho fuerte, el cual ha sido quizá el mayor pendiente de todo el proceso de consolidación democrática.

Así, si bien se han de incrementar los recursos al sector seguridad (aumentando la tasa y recau-

dación de impuestos), hay otros elementos claves en esta discusión, relacionados con la estructura institucional y la coordinación de todos los actores involucrados (gobernanza de la seguridad); partiendo de la coordinación y articulación en el Poder Ejecutivo, pero también con el resto de Poderes del Estado, especialmente el Legislativo, quien define la política criminal, así como el Poder Judicial, encargado finalmente de sancionar a quienes infringen la Ley.

Asimismo, la inseguridad no puede ser superada en el largo plazo sin que a la vez se disminuya la pobreza y la exclusión social, por medio del acceso a la educación, la salud, el empleo decente y, en general, una vida digna para las personas que habitan la subregión. La violencia ha ido aumentando dramáticamente con el paso del tiempo, lo que ha significado un costo enorme de vidas humanas debido al accionar de grupos armados, narcotráfico, pandillas y el tráfico de armas. Además, genera enormes pérdidas sociales en su conjunto, incluyendo lo referente al insuficiente gasto público en seguridad y el consecuente descuido de la agenda social, así como las pérdidas que a nivel económico se producen, restando aún más competitividad a la región.

Por ello es fundamental fortalecer las instituciones del sistema penal para que puedan contener el paso de los grupos criminales. Sin esta prioridad clara, se ponen en riesgo los logros alcanzados por la región en cuanto a democratización, los cuales -en ocasiones- se evidencian como demasiado frágiles.

Es claro que la falta de recursos económicos juega un papel preponderante ya que, si bien Estados Unidos y otros países brindan apoyo externo, este se concentra en el enfrentamiento de la narcoactividad, pero deja de lado otras manifestaciones del crimen organizado en la región. En este sentido, cualquier estrategia de desarrollo que se adopte en seguridad regional exige la inclusión de todos los países involucrados. Las políticas de mano dura han demostrado ser ineficaces; más bien es necesario incluir un enfoque de derechos humanos, cuyo objetivo sea beneficiar

a la mayoría de las personas. Para esto se han de expandir las oportunidades de la juventud (educación, salud pública y organizaciones juveniles), y tener una política de *zero tolerancia* a la violencia, así como a la exclusión social.

Es necesario el mejoramiento de las capacidades de concertación entre los países, poner en marcha una estrategia regional que incluya políticas claras y firmes para las zonas fronterizas, así como promover la búsqueda de financiamiento a través del apoyo de los países que más consumen drogas, para que asuman la corresponsabilidad que les corresponde.

IV. Democracia y Estado de Derecho

Con respecto al Estado de Derecho, es urgente fortalecer la transparencia en la toma de decisiones de los gobiernos. Este proceso incentiva la participación ciudadana pero, además, regenera la confianza en las relaciones entre la ciudadanía y las instituciones del Estado. Para esto es fundamental que el Estado, las ONG, los organismos regionales e internacionales, estimulen y ejecuten proyectos y políticas públicas que generen herramientas de control político y transparencia. Así, la participación ciudadana viene a complementar los procesos de elecciones libres, al permitir que sea la misma ciudadanía la que esté en capacidad de incidir sobre las acciones y decisiones que toma un gobierno.

Este proceso también implica el fortalecimiento de aspectos como la participación política de las mujeres y su inclusión en la vida productiva del país, al facilitar una educación igualitaria para ellas. Además, la libertad de expresión representa un pilar muy importante de la democracia contemporánea, por lo que los poderes legislativos principalmente, y los gobiernos en general, deben generar leyes que la faciliten y la promuevan. A su vez, la lucha contra la impunidad en todos los ámbitos de la vida pública debe ser considerada como otro de los elementos claves para el fortalecimiento del Estado de Derecho en la región.

Cabe destacar, además, que la vigencia del Estado de Derecho es crucial para la defensa de los derechos humanos en un marco de justicia y seguridad, ya que se trata de proteger los derechos políticos, económicos, sociales y culturales, a través de mecanismos y herramientas que protejan a la ciudadanía de los abusos del poder.

Finalmente, se deben atacar las amenazas al Estado de Derecho en la subregión, como la censura indirecta, la penalización de la libertad de expresión, la existencia de prejuicios contra grupos minoritarios y el aumento del crimen y la inseguridad.

V. Democracia e integración subregional

En materia de integración subregional, es claro que los esfuerzos y las políticas se han enfocado en el fortalecimiento de la integración económica y comercial. El modelo ha tenido grandes avances y logros, al facilitar el comercio regional y mejorar el transporte de mercancías en la región. Sin embargo, en el ámbito político y diplomático hay muchas situaciones pendientes de resolver y mejorar.

La región da pasos importantes, pero sin llegar a una meta final predefinida. Parece existir una pérdida de rumbo estratégico y una falla de las instituciones de la integración, en tanto no han logrado institucionalizarse como herramientas técnicas que faciliten el desarrollo regional. Es necesario crear un proceso operativo multidimensional y multifacético que facilite identificar las áreas y metas deseadas para la integración.

Cabe señalar que uno de los principales desafíos es la tensión que existe entre la democracia y la integración, en referencia a un tema de supranacionalidad, asunto que incluso en los modelos más maduros, como el europeo, genera tensiones entre los Estados miembros. Este desafío es aún mayor para la región centroamericana en tanto, de acuerdo con los ponentes de esta mesa,

la supranacionalidad aleja a los dirigentes del pueblo y, por lo tanto, implica un problema de legitimidad.

Otro de los desafíos identificados es la exclusión social, la cual contribuye al distanciamiento entre lo regional y lo nacional o local. El proceso de integración debe tener la capacidad de convocar a los distintos actores sociales que influyen en la cultura de la sociedad, facilitando procesos de cooperación, por ejemplo, en zonas fronterizas, en las fronteras marítimas y en la cooperación regional para el desarrollo donde, actualmente, el tema de la seguridad juega un papel preponderante.

VI. Oportunidades y desafíos para la Carta Democrática Interamericana

En los últimos veinte años, la democracia y la estabilidad económica han contribuido significativamente al mejoramiento de las condiciones sociales en casi todos los países del continente, con avances muy positivos hacia la democratización. Sin embargo, existen numerosos desafíos pendientes en muchos de nuestros países, tales como la corrupción y el soborno político, tanto como la posibilidad de fraudes electorales y la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas.

A pesar de que hoy en día no hay dictaduras militares, algunos de los líderes elegidos por la vía democrática toman decisiones autoritariamente, e incluso terminan debilitándola. Y también ha quedado claro el riesgo de abiertas rupturas democráticas. Por ello se deben enfrentar nuevos retos a la democracia regional, como por ejemplo las relaciones fronterizas entre los Estados, o el nuevo fenómeno de golpes de Estado desde el Estado y la debilidad de las estructuras institucionales, las cuales no están exentas de conflictos.

En este sentido, si bien la CDI ha cumplido un rol fundamental para el mantenimiento del orden constitucional en la región, existe una con-

troversia sobre si ha sido aplicada correctamente durante los diez años de su existencia. Así, se puede identificar un problema teórico-jurídico y político, en que el cuestionamiento principal recae sobre la claridad de la CDI y la necesidad de mejorar la definición de sus mecanismos de aplicación; esto en cuanto a lo que se entiende por ruptura del orden democrático, para que incluya formas más sofisticadas que los clásicos golpes de Estado por medio de militares que toman el poder.

Es necesario definir claramente dentro de la Carta las posibilidades de intervención preventiva, y promover una amplia discusión acerca de su efectividad para prevenir rupturas democráticas, y no limitarse a reaccionar una vez que se produzcan. También se han de considerar alternativas a la medida de sanción, ya que actualmente la única es la suspensión como Estado Miembro de la OEA. Por fin, parece necesario incluir el estudio de la CDI dentro del currículo escolar en las sociedades latinoamericanas, con el objetivo de extender su conocimiento de manera sostenible a lo largo del tiempo, con el propósito de crear una ciudadanía más democrática.

LA CENTROAMÉRICA QUE MERECEMOS

Es evidente que cuando se aborda tan seriamente la discusión sobre democracia en la subregión, nos sometemos a una crítica profunda, la cual puede incluso provocar pesimismo e incertidumbre. Sin embargo, el exquisito diálogo subregional realizado en San José, amplio, transparente y sincero, debe convencernos de que, si bien aún faltan muchas aspiraciones y sueños por cumplir, vamos por el camino correcto, nunca exento de breves y puntuales desencuentros.

El diálogo ejemplar que la subregión fue capaz de realizar debe ser motivo suficiente para ver el futuro con optimismo y de convencernos que esta Centroamérica, México y la República Dominicana que necesitamos y merecemos sus habitantes, es hoy mucho más alcanzable que hace treinta, veinte o diez años. El consenso logrado durante los días del diálogo nos demuestra que es posible una subregión democrática, pacífica, libre y justa; y que, finalmente, depende de nosotros, de nuestra valentía, visión y determinación, alcanzarla y consolidarla.

Cecilia Cortés

Directora Ejecutiva FUNPADEM

Daniel Zovatto

*Director para América Latina y el Caribe
de IDEA Internacional*

Irene Klinger

Directora Departamento de Asuntos Internacionales, OEA

Randall Arias

*Director del Programa de Gobernanza y Justicia,
FUNPADEM*

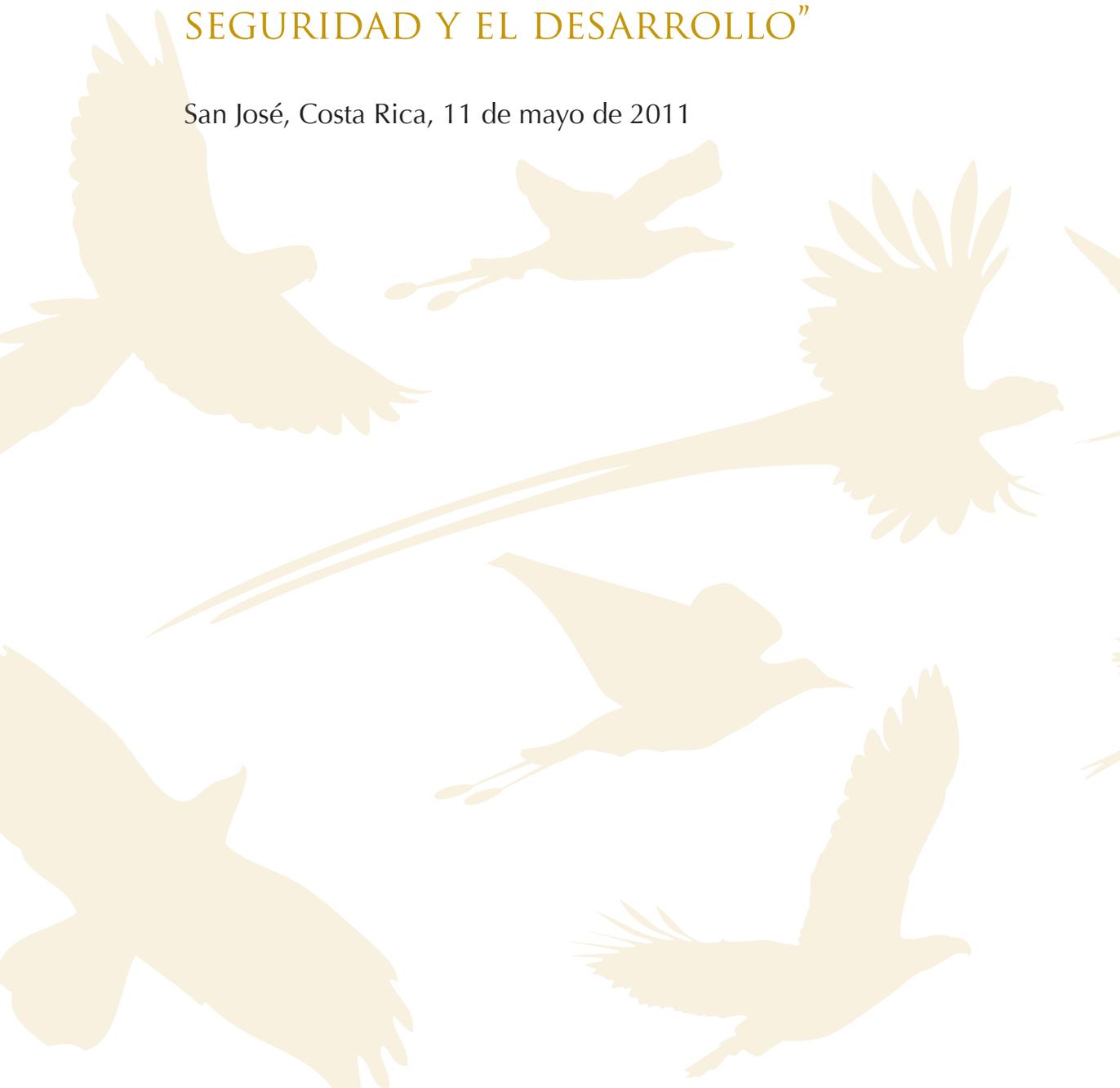
Compiladores

DISCURSOS INAUGURALES

DEL DIÁLOGO SUBREGIONAL

“DEMOCRACIA PARA LA PAZ, LA
SEGURIDAD Y EL DESARROLLO”

San José, Costa Rica, 11 de mayo de 2011



DISCURSO DEL SECRETARIO GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

Dr. Juan Daniel Alemán

Excelentísimo doctor René Castro Salazar,
Ministro de Relaciones Exteriores y Cul-
to de la República de Costa Rica;

Excelentísimo Secretario General de la Organi-
zación de Estados Americanos, Dr. José Miguel
Insulza;

Señora y Señores de la Mesa Principal de este
evento, representando a las entidades co-patroci-
nadoras FLACSO, FUNPADEM e IDEA;

Embajadores ante el Gobierno de Costa Rica y
demás miembros del Cuerpo Diplomático, re-
presentantes de entidades internacionales;

Señoras y señores representantes de diferentes
corrientes políticas y de la sociedad civil aquí
presentes, invitados especiales;

Oficiales del Gobierno de Costa Rica y funcio-
narios técnicos y administrativos de las entidades
organizadoras, miembros de la prensa, profes-
res y estudiantes, señoras y señores participantes;

Reciban, Señor Canciller y todos los presentes,
el saludo especial del Sistema de la Integración
Centroamericana (SICA), que como su Secreta-
rio General y de acuerdo a lo que establece al
respecto el Protocolo de Tegucigalpa, me honro
en representar. Me es muy grato estar de nuevo
en este país, muy querido en lo personal, miem-
bro fundador del SICA y activo actor en los casi
20 años de haberse suscrito el mencionado Pro-
tocolo, que data del 13 de diciembre de 1991.

La ocasión es todavía más grata cuando se tra-
ta de conmemorar el décimo aniversario de la

adopción de la Carta Democrática Interame-
ricana, suscrita en Lima, Perú, aquel 11 de se-
tiembre de 2001, en la vigésimo octava sesión
extraordinaria de la Asamblea General de la
Organización de los Estados Americanos. La
conmemoración de este acontecimiento tiene
muy especial significado para todos los que cre-
mos que la democracia, con todo y sus defectos
o debilidades, sigue siendo la mejor alternativa
de gobernabilidad existente, parafraseando a Sir
Winston Churchill.

Secretario General Insulza y apreciado amigo:
por su vía felicito a los países americanos por tan
especial conmemoración y los estímulo a realizar
las gestiones necesarias para asegurar la vigencia
de tan valiosa herramienta de consolidación de-
mocrática que, aun con las carencias que pueda
tener, ha demostrado su valor. Así también, ale-
gra sobremanera que se esté reconociendo aquí
el esfuerzo democratizador que por treinta años
se ha venido desarrollando en Centroamérica,
por la voluntad y convencimiento de sus propios
ciudadanos: hoy Centroamérica, con todo y el
camino que aún le falta recorrer, es una Región
donde se vive mucho mejor, integralmente, que
hace treinta años. Saludo al ex presidente Vinicio
Cerezo Arévalo, quien nos honra con su presencia
y participación en este Diálogo, como uno de los
que más impulsaron hace tres décadas -y lo sigue
haciendo hoy en día-, el esfuerzo democratizador.

Por otro lado, una actividad como esta, que se en-
foca en la democracia para la paz, la seguridad y
el desarrollo de la integración centroamericana nos
llena de satisfacción, pues tácitamente reconoce el
valor de la integración como modelo organizati-
vo, especialmente relevante para países pequeños

e interdependientes como los centroamericanos y la República Dominicana; una integración que ya funciona multidimensionalmente, con estrechos vínculos intersectoriales de carácter sistémico y que día a día demuestra su valor y pertinencia. No dejamos de mencionar que el objetivo fundamental del SICA, como lo establece el artículo tercero del Protocolo, es “la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”; un diálogo como el que nos tiene aquí esta noche apuntala y reconoce la interdependencia de los cuatro principios que recién mencioné. Dentro de ese contexto, una de las características que han hecho del SICA uno de los más reconocidos sistemas de integración a nivel mundial, es el que no predetermina, sino que permite a los países miembros llegar en su integración hasta donde quieran hacerlo.

No deseo extenderme más en mi discurso, aunque por la temática que aquí nos ocupa y el contexto en que la abordamos, se ve uno tentado a continuar.

Agradezco al Señor Canciller y por su medio al pueblo costarricense, por la acogida que nos da; también hago lo propio con el foro invaluable e insustituible que es la OEA y con las otras entidades organizadoras, por crear este espacio que solo beneficios trae a la Región Centroamericana y al soporte de su integración, como es el SICA. Auguro un diálogo muy rico y deseo a todos muchos éxitos.

¡Muchas gracias!

DISCURSO INAUGURAL DEL CANCILLER DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Dr. René Castro Salazar

Excelentísimo Señor José Miguel Insulza,
Secretario General de la Organización
de Estados Americanos,

Honorable Señor Juan Daniel Alemán, Secreta-
rio General del Sistema de la Integración Cen-
troamericana,

Distinguidos representantes de la OEA y partici-
pantes en el Seminario,

Representantes de los Supremos Poderes,

Nuncio Apostólico de Su Santidad y Decano del
Cuerpo Diplomático,

Embajadores y Jefes de Misión y Representantes
de Organismos Internacionales,

Autoridades Municipales,

Estudiantes:

Costa Rica se honra en acoger este evento, que es un reconocimiento a nuestra larga trayectoria civilista, democrática y de respeto a los derechos humanos. Agradezco a los copatrocinadores que han hecho posible esta reunión: la OEA, FUNPADEM, IDEA y FLACSO. Pido disculpas en nombre de la señora Presidenta, quien no nos pudo acompañar en este encuentro.

Los valores históricos de nuestra política exterior siempre han estado centrados en la defensa de los derechos humanos, nuestra vocación de paz y desarme y nuestra contribución a la resolución de los conflictos regionales. Hemos agregado ahora un nuevo anillo concéntrico, compuesto

por la protección del medio ambiente global y el desarrollo sostenible.

Alabamos el papel histórico que ha tenido la OEA como foro político y de cooperación desde su creación. Uno de sus éxitos históricos es la permanente defensa de los derechos humanos, al crearse el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, teniendo como sede en Costa Rica la Corte Interamericana y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

También cabe destacar el novedoso enfoque multidimensional en temas de seguridad, según la Declaración sobre Seguridad de las Américas, de octubre de 2003, que tiene como fundamento de la seguridad la protección de los seres humanos. De esto Costa Rica es un ferviente seguidor, como lo muestra también nuestra defensa del concepto de seguridad humana en las Naciones Unidas.

La OEA también ha sido crucial en cuanto a temas de cooperación para el desarrollo, desde una perspectiva integral, como lo demuestran diversos casos de tragedias naturales, como el terremoto en Haití, donde la OEA ha puesto de manifiesto su capacidad de ayuda humanitaria.

No hay duda que otro gran logro histórico de la OEA fue el que se apuntó hace diez años al aprobar la Carta Democrática, en contraste, ese mismo día, con los estragos causados por la arre-
metida terrorista del 11 de setiembre de 2001.

Sin embargo, la OEA fue creada en otro momento histórico y en otras circunstancias geopolíticas: la Guerra Fría, el papel hegemónico de Estados Unidos, y dictaduras militares en Amé-

rica Latina. Ello le dio un papel protagónico al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) como elemento coercitivo. Incluso Costa Rica se pudo beneficiar de la convocatoria al TIAR cuando lo necesitó en épocas pasadas.

Nuestra región es hoy muy distinta: vivimos en una escala global que ha revolucionado las comunicaciones, las finanzas y el comercio. Existe una nueva correlación de fuerzas a nivel mundial; hay mayor diversidad política, mayor independencia de criterios, nuevas corrientes de pensamiento dentro de los países, mayor diversificación de relaciones con otras regiones y mayor solidez en las instituciones democráticas de la región. Pero, a la vez, el carácter de los problemas que nos agobian es diferente: fenómenos climáticos, crimen organizado y narcotráfico, por nombrar algunos.

Esto hace replantear en su totalidad el papel que la OEA está llamada a jugar en el contexto interamericano. Experiencias recientes han demostrado que este organismo, ante los nuevos retos, demanda nuevas respuestas, como se ha demostrado en Honduras y en la disputa Costa Rica-Nicaragua.

Asimismo, deben reformularse algunos de los mecanismos operativos de la OEA. Por ejemplo, consideramos que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debería retomar su papel original como órgano de informante neutral, y menos un papel activo de acusador, propio de una fiscalía.

Para países pequeños de América Latina, en Centroamérica y el Caribe, una OEA eficaz y funcional es un imperativo. El bienestar y la defensa de países como los nuestros dependen más del funcionamiento efectivo del espacio multilateral. Para naciones como Costa Rica y las otras siete democracias desarmadas del hemisferio, esto cobra aún mayor vigencia, porque nuestra defensa descansa en un funcionamiento óptimo del sistema multilateral, tanto en la prevención de conflictos, como en su solución.

Estamos en un momento decisivo para tomar decisiones sustantivas que nos permitan visualizar una OEA con un rumbo diferente, hacia nuevos horizontes; hacia una OEA que, siendo eficiente en sus mecanismos operativos, alcance la eficacia deseada por todos sus miembros en sus resultados finales.

Por esa razón, Costa Rica se ha propuesto desempeñar un papel mucho más activo para que la OEA pueda ser remozada y fortalecida. En esto hemos conversado con otros países, como Brasil, Belice y México, representativos de distintas subregiones, con el afán de trabajar conjuntamente para propiciar esos nuevos enfoques y mecanismos de acción.

Dentro de estos nuevos enfoques y mecanismos, Costa Rica considera que se debe actuar en la prevención de los conflictos internos y la preservación de las instituciones democráticas. Por otro lado, también se necesita el mejoramiento sustancial de mecanismos tanto preventivos como resolutivos de los conflictos entre las naciones del sistema interamericano.

En la misma línea, Costa Rica considera que hay acciones que dentro de la OEA deben ser prioritarias: la aplicación efectiva de la Carta Democrática como garante de las libertades fundamentales y el buen funcionamiento de las instituciones que conforman un verdadero y legítimo régimen democrático; una bocanada de oxígeno al vigente Pacto de Bogotá como el mecanismo interamericano por excelencia para la resolución pacífica de controversias entre nuestras naciones; y ante la realidad que nos demuestra la inoperancia del TIAR, se hace necesario trabajar en el diseño de un mecanismo alternativo, de carácter vinculante, con el poder necesario para hacer cumplir las resoluciones emanadas de los órganos de la OEA.

Hay otras ideas que el país piensa que se pueden adecuar muy bien para hacer que nuestro sistema interamericano funcione con efectividad y más acorde con los nuevos desafíos y las realida-



des de nuestro tiempo. Un ejemplo: ante situaciones de manejo de desastres naturales y ciertas situaciones de impacto ambiental, perfectamente el organismo podría conformar contingentes -una especie de “Cascos Verdes”- civiles y técnicos, especialistas en la materia, para prevenir y atenuar consecuencias lamentables de acontecimientos de esta naturaleza.

El Gobierno de Costa Rica está muy complacido de que este evento tenga lugar en

nuestro país. Estamos muy deseosos de conocer los resultados de estas reflexiones que agrupan a un selecto número de especialistas, académicos y líderes políticos de nuestro hemisferio. Un funcionamiento idóneo y efectivo del sistema multilateral, en este caso de la Organización de Estados Americanos, es una prioridad para la diplomacia costarricense y para un pueblo que no quiere renunciar al derecho que le asiste de ser una nación pacífica, civilista y desarmada.



DISCURSO DEL SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Sr. José Miguel Insulza

Me gustaría comenzar agradeciendo al Gobierno de Costa Rica por ofrecerse como anfitrión de este diálogo subregional y por los esfuerzos realizados para que este evento fuera posible. Asimismo, quiero agradecer a las otras instituciones organizadoras: IDEA Internacional, FLACSO y Funpadem quienes, junto a la OEA, hicieron posible que hoy podamos estar reunidos representantes de diversos países y sectores de la sociedad para reflexionar y debatir algunos de los desafíos cruciales que enfrentan las democracias de la región. Espero que este encuentro sirva también para difundir, entre todos los presentes, los contenidos y la utilidad de uno de los mecanismos claves de la Organización de los Estados Americanos en lo que respecta a la defensa y promoción de la democracia: la Carta Democrática Interamericana.

La misión de la OEA está estructurada en base a cuatro pilares: la promoción de la democracia y de la paz; la defensa y protección de los derechos humanos; la promoción de un enfoque multidimensional de la seguridad; y la promoción de un desarrollo integral que genere prosperidad. Todos estos temas están siendo abordados en las seis mesas propuestas en este diálogo subregional con los países del SICA y México.

La democracia en la región entra en su cuarta década. Hemos recorrido treinta años de construcción de democracia, superando múltiples y complejos desafíos. En el marco del décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana, considero que es este un momento propicio para hacer un balance, particularmente desde el rol que le ha tocado jugar a la Organización de los Estados Americanos en la protección y defen-

sa de la democracia. Este balance regional cobra aún más relevancia en el contexto mundial en el que, en Medio Oriente, el surgimiento de movimientos civiles reclamando democracia y libertad frente a regímenes autoritarios -que por años se han mantenido en el poder- ha dado lugar a lo que se denomina como “la primavera árabe”.

LA OEA Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Históricamente, la región ha experimentado movimientos pendulares entre dictaduras militares y gobiernos autoritarios por un lado, e incipientes democracias por otro, sin posibilidad de que estas pudieran arraigarse, justamente por los recurrentes quiebres al orden constitucional que se producían en esos tiempos. Mientras, otros países evitaron esos vaivenes posicionándose en uno u otro extremo del péndulo. Desde el inicio, a pesar de este “tapiz” de regímenes políticos, el sistema interamericano y los Estados miembros apostaron por la democracia representativa, como bien quedó reflejado en la Carta de la Organización de Estados Americanos que data del año 1948.

En 1985, a través del Protocolo de Cartagena de Indias, los Estados miembros sellaron su compromiso con la seguridad y la paz regional. Dicho Protocolo está basado en la noción de “paz democrática”, es decir en la idea de Immanuel Kant de que la guerra entre democracias es poco probable. El Protocolo de Cartagena de Indias declaró que la democracia representativa es un requisito para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.



Otro hito clave en la construcción de un mecanismo colectivo regional para la defensa de la democracia fue la Resolución 1080, aprobada en Santiago de Chile en 1991. Por medio de esta Resolución, la OEA estableció mecanismos para reaccionar ante situaciones de riesgo que pudieran amenazar la continuidad y estabilidad de la democracia en cualquiera de los Estados Miembros. Como parte de esos mecanismos, por ejemplo, al SG se le atribuyó la facultad de poder convocar a los Estados Miembros para llamar la atención y examinar situaciones irregulares que tuvieran la potencialidad de poner en riesgo procesos democráticos institucionales en la región. Asimismo, se le dio la prerrogativa de instruir al Consejo Permanente en la adopción de medidas para proteger, defender o restaurar la democracia, según fuera el caso.

Al año siguiente, en 1992, se introdujo el Protocolo de Washington, que entró en vigencia a partir de 1997. Este reformó la Carta de la OEA para autorizar la suspensión de cualquier Estado Miembro cuyo gobierno, democráticamente electo, fuera destituido por la fuerza. De esta manera, es posible argumentar que el Protocolo de Washington fue un complemento de la Resolución 1080, en tanto activó una medida disuasiva para prevenir quiebres del orden constitucional y, de producirse estos, se transformaría en una sanción que traería como consecuencia el aislamiento político y diplomático del país infractor

Entre 1991 y 2000 tuvieron lugar nueve presidencias interrumpidas es decir, presidentes que no pudieron terminar sus mandatos constitucionalmente establecidos. Asimismo, también se registró un intento de desestabilización de un gobierno que había sido elegido democráticamente. De esos diez incidentes, la OEA invocó la Resolución 1080 en seis casos: Haití, tras la destitución forzada del Presidente Aristide (1991); Perú, tras la suspensión del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia decretadas por el Presidente Alberto Fujimori (1992); Venezuela luego del intento de golpe de estado perpetrado en contra del Presidente Carlos Andrés Pérez (1992); Guatemala, tras la suspensión del Congreso, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, los partidos políticos y la ley electoral decretada por el Presidente

Jorge Serrano (1993); Paraguay, luego del intento de golpe de Estado ejecutado en contra del Presidente Juan Carlos Wasmosy (1996); y Ecuador, tras las protestas masivas y huelgas generales contra las medidas económicas implementadas por el Presidente Abdalá Bucaram (1997).

Al finalizar esta segunda década de democracia en la región, caracterizada por un alto nivel de inestabilidad política, en septiembre de 2001, en una sesión especial de la Asamblea General de la OEA en Lima, la Carta Democrática Interamericana fue aprobada por unanimidad por los Estados Miembros de la Organización.

Hay tres elementos que me gustaría destacar de la Carta Democrática Interamericana.

En primer lugar, estableció una definición de democracia que trasciende una concepción minimalista de la misma; es decir, de una definición de la democracia ceñida únicamente a lo electoral, como forma de elección y de gobierno de mayorías.

En segundo lugar, definió normativamente cuáles son los elementos constitutivos, esenciales de una democracia. En el artículo 2, se definen como elementos centrales para el ejercicio efectivo de la democracia representativa: el estado de derecho y la existencia de un régimen constitucional. La Carta continúa identificando los elementos esenciales de la democracia en su artículo 3, agregando: la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, el respeto a los derechos humanos, el acceso al poder y su ejercicio con arreglo al estado de derecho, el pluralismo en los partidos y las organizaciones, y la separación de los poderes públicos. El artículo 4 continúa poblando la lista de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia con la subordinación de todos a la autoridad civil y los poderes públicos, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Finalmente, el artículo 6 consagra como condición necesaria para el pleno

y efectivo ejercicio de la democracia, la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo. Puesto que el núcleo central de este instrumento interamericano es la democracia representativa, los partidos políticos cumplen un rol clave en ese tipo de democracia. No sorprende entonces que el artículo 5 de la Carta Democrática se refiera específicamente a los partidos políticos. Este afirma que “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia”.

En tercer lugar, la Carta Democrática Interamericana introdujo y especificó una serie de mecanismos regionales de acción conjunta para enfrentar las crisis y responder ante amenazas contra el orden constitucional democrático.

Entre 2001 y 2010, tuvieron lugar en la región cinco presidencias interrumpidas y varias crisis políticas con efectos desestabilizadores para las democracias en esos países. Desde la adopción de la Carta Interamericana en el año 2001 y su aplicación, esta ha probado ser eficaz en su capacidad para prevenir y resolver conflictos y crisis políticas en la región. En el marco de la misma, la OEA desempeñó un papel clave en la facilitación y negociación de salidas pacíficas para superar situaciones políticas críticas en varios países de la región: Venezuela (2002), Nicaragua (2005), Ecuador (2005 y 2010), Bolivia (2008), Guatemala (2009) y Honduras (2009).

A pesar de este balance relativamente positivo en lo que respecta a la eficacia de la Carta Democrática Interamericana, la misma no deja de tener sus críticos. Una actualización de la Carta Interamericana Democrática es necesaria frente a los desafíos y riesgos que hoy amenazan la consolidación y la esencia misma de la democracia. En líneas generales, no nos enfrentamos a situaciones de muerte violenta o súbita de la democracia, sino a procesos de muerte lenta. Es decir, a procesos de involución, en donde los elementos constitutivos o esenciales de la democracia se ven erosionados e inclusive violados. De esta manera, la democracia cae en una zona gris, en donde ya

no se distingue claramente qué es y, por lo tanto, se transforma en un régimen híbrido. Frente a este tipo de riesgos y desafíos, la Carta Democrática es perfectible y, en esa línea, en su momento ya sugerí al menos tres ejes de reforma:

EJE 1: ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO GENERAL

Dotar al SG de mayores atribuciones para realizar una política más activa de seguimiento y prevención ante situaciones de riesgo, sin necesidad de contar previamente con el beneplácito del Gobierno y el aval del Consejo Permanente. Para ello deberían ampliarse las capacidades de acción y actuación de la Secretaría en materia de prevención y prevención de crisis (más que de reacción).

EJE 2: ACTORES CON CAPACIDAD DE ACTIVAR LA CARTA DEMOCRÁTICA

Ampliar el rango de actores con capacidad para activar los mecanismos previstos en la Carta Democrática en pos de la institucionalidad y el orden democrático. Además de la rama Ejecutiva de un Estado Miembro, los otros Poderes del Estado, incluyendo el Poder Legislativo, el Poder Judicial, y otros Poderes que formasen parte de la estructura pública según lo establecido por las Constituciones de los respectivos Estados Miembros, también podrían recurrir al SG o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para la preservación de la democracia.

EJE 3: CAUSALES PARA LA ACTIVACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA

Afinar el “menú” de actos o situaciones que constituyen una amenaza (que afectan el desarrollo



del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder) o una ruptura del orden democrático constitucional.

Entre los desafíos y riesgos que erosionan los principios esenciales de la democracia, provocando un retroceso de la misma, hay al menos dos que me gustaría mencionar. Éstos están relacionados con la forma en cómo se ejerce el poder:

Primero: La concentración del poder en el Ejecutivo, debilitando simultáneamente el estado de derecho, la institucionalidad democrática-republicana, la autonomía de los otros poderes del Estado y la rendición de cuentas.

Segundo: La erosión de las libertades civiles y políticas.

A estos riesgos derivados del ejercicio no democrático del poder, se agregan dos “amenazas estructurales” que carcomen los cimientos mismos de la democracia.

Primero: la pobreza, la desigualdad y la discriminación. En veinte años, desde 1990 a 2010, la pobreza se redujo 16,2% y la indigencia 9,5%. El salto más importante se produjo entre el año 2002 y el 2007, en el marco del quinquenio virtuoso del 2003-2008. Sin embargo, aún queda mucho por hacer. Según el último informe de CEPAL, al finalizar el año 2010, la pobreza regional era del 32,1% y la indigencia del 12,9%. Esto significa que al menos un tercio de los ciudadanos de América Latina y el Caribe aún viven sumidos en la pobreza o en la extrema pobreza. Más aún, detrás de ese diagnóstico regional, existen diferencias importantes entre las subregiones y al interior de estas. Para una región con las tasas de crecimiento que ha evidenciado en estos últimos años, particularmente en América del Sur, la persistencia de elevados niveles de pobreza e indigencia es inaceptable. En lo que respecta a la reducción de la desigualdad, los países han avanzado poco, salvo casos puntuales como Venezuela, Perú y Brasil. De los 18 países del estudio de CEPAL, solo cuatro tienen un coeficiente de Gini por debajo

de 0,5. Un elemento preocupante en la región es que el clivaje socio-económico se superpone con otros clivajes: el de género y el étnico. De esta manera, la pobreza e indigencia se concentra entre los afrodescendientes, los indígenas y los hogares donde la mujer es jefa de familia. La pobreza con esas características, a su vez, es una de las principales fuentes de discriminación.

Segundo: la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico. Según *Latinobarómetro* 2010, la delincuencia es considerada como el principal problema de la región. Entre 1995 y 2007, el desempleo había ocupado ese lugar. El quinquenio virtuoso que experimentó la región entre 2003-2008 y la rápida recuperación de la región tras el impacto de la crisis financiera internacional de 2008-2009, podrían explicar la tendencia decreciente del desempleo como la principal preocupación de la región (la tasa de desempleo se redujo del 8,2% al 7,6%). Una forma de ilustrar y entender la relevancia y gravedad de la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico es identificando los diferentes planos que se ven afectados:

Plano externo, esto es, tensión en las relaciones bilaterales y regionales entre los países por tráfico de drogas, de armas y de personas.²

Plano económico, especialmente sobre el crecimiento y el desarrollo de los países. En 2008, el costo económico del crimen y la violencia habría representado el 7,7% del PIB de Guatemala, 10,8% de El Salvador, 9,6% de Honduras y 10% de Nicaragua.³

Plano social: mayor violencia, aumento de la desconfianza interpersonal y erosión de la cohesión social.

2 Ver por ejemplo los picos de tensión que ha experimentado la relación entre Estados Unidos y México por el tema del narcotráfico y el tráfico de armas, las reacciones de los gobiernos centroamericanos ante el descubrimiento de fosas masivas en la frontera mexicana, los reclamos por parte de Guatemala y Honduras al gobierno de México por la penetración del cartel de Sinaloa y de Los Zetas en sus respectivos territorios.

3 Informe del Banco Mundial “Crimen y violencia en América Central: un desafío para el desarrollo”.

Plano de la gobernabilidad: caída en el nivel de aprobación popular y erosión de apoyos de actores estratégicos; capitalización de la inseguridad por la oposición para debilitar al Gobierno; polarización y politización de la seguridad.

Plano de la institucionalidad: aumenta la desconfianza en el poder judicial y la policía; desequilibrio entre los poderes del Estado a favor del Ejecutivo; mayor uso de medidas excepcionales; mayor peso político de las Fuerzas Armadas y desequilibrio de poder a su favor, en la medida en que son llamadas a cumplir labores de seguridad ciudadana; pérdida de control territorial y del monopolio legítimo del uso de la fuerza; penetración del narcotráfico y de la criminalidad organizadas en el aparato del Estado, y en los gobiernos locales/provinciales/nacionales.

Plano de la democracia: la seguridad deja de ser un bien público; aumento de la justicia por mano propia; llegada al poder de populismos punitivos/coercitivos, es decir, de gobiernos que basan su aprobación en acciones coercitivas contra la criminalidad; mayor propensión hacia la violación de los derechos humanos; penetración del narcotráfico en el financiamiento de las campañas electorales y de los candidatos.

Desafortunadamente no abundan mejores prácticas ni casos exitosos en lo que respecta al combate del crimen organizado y del narcotráfico. Ello debería impulsarnos a buscar otros enfoques desde los cuales analizar la problemática y proponer soluciones para enfrentarla. En vez de insistir una y otra vez con perspectivas y políti-

cas que a lo largo de los años no han logrado mayores avances en la reducción del fenómeno, ni establecer soluciones sostenibles en el tiempo, creo que es momento de repensar lo que hemos estado haciendo en esta materia y plantear alternativas. Espero que este Diálogo subregional, específicamente la mesa dedicada a este tema, propicie una discusión abierta, osada y creativa entre los participantes.

La construcción y consolidación de la democracia es un proceso constante, no tiene un punto final. Desde la OEA, en el marco de la Carta Democrática Interamericana, hemos asumido un compromiso para promover y defender los principios y valores constitutivos de la democracia. En ese sentido, los ejes de actualización de la Carta Democrática que propuse anteriormente no solo deberían referirse al campo de la defensa de la democracia sino también a su promoción. A los efectos de apuntalar los esfuerzos de los gobiernos en el fortalecimiento de los aspectos constitutivos de la democracia en sus respectivos países, considero que sería propicio, más aún en el marco del décimo aniversario de la Carta Democrática, impulsar un mecanismo de seguimiento de este instrumento. En una lógica similar a la empleada en el área de la lucha contra la corrupción, el mecanismo de la Carta Democrática sería voluntario, cada país decidiría someterse a este y sería realizado por pares. Dicho ejercicio podría servir de base para identificar las fortalezas y debilidades del proceso democrático de cada uno de los Estados Miembros, y para elaborar una estrategia de largo plazo que guíe el proceso de consolidación de la democracia.



PALABRAS DE LA SESIÓN INAUGURAL

DIRECTORA,
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS
INTERNACIONALES, OEA

Dra. Irene Klinger

12 de mayo de 2011

Quisiera agradecer la presencia de todos ustedes en este Diálogo subregional de los miembros del Sistema de la Integración Centroamericana y México “Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo”, y darles, por supuesto, una muy cordial bienvenida, sumándome a las palabras expresadas por el representante del gobierno de Costa Rica. Celebramos este diálogo en conmemoración del décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana, así como de los treinta años de democracia en Centroamérica.

El 11 de septiembre de 2001, en una sesión extraordinaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Lima, Perú, los Estados Miembros de la OEA adoptaron unánimemente la Carta Democrática Interamericana (CDI), enviando una señal inequívoca de aferrarse al Estado de Derecho, asegurar la independencia de los poderes del Estado, respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, abogar por una mayor transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones, contar con un sistema fortalecido de partidos políticos y fomentar una cultura democrática.

La celebración del décimo aniversario de la CDI este año brinda la oportunidad de destacar su relevancia como el principal instrumento regional para la gobernabilidad democrática, y para promover y difundir un conocimiento más amplio entre los ciudadanos de las Américas sobre su contenido y alcance.

La Carta ha sido reconocida como el instrumento interamericano más completo promulgado hasta hoy para promover las prácticas demo-

críticas en los Estados del continente y llevar adelante las actividades de cooperación que sean necesarias para fortalecer la gobernabilidad democrática en la región.

La Carta brinda los elementos que guían la acción colectiva de los Estados Miembros y del Secretario General de la OEA, cuando consideren que la institucionalidad democrática o el legítimo ejercicio del poder están en riesgo en uno de los Estados Miembros.

Las distintas resoluciones de la Asamblea General sobre la CDI demuestran la importancia que otorgan los países miembros de la Organización al cumplimiento de las normas y principios contenidos en la Carta Democrática Interamericana y su convicción sobre “la necesidad de dotar a la Organización de procedimientos que faciliten la cooperación para el cumplimiento de dichas normas y principios, de modo que contribuya efectivamente a la preservación y consolidación de la democracia en los países del hemisferio”.

Corresponde también realizar un balance de conjunto, que permita un análisis de los avances en los últimos treinta años de democracia en la subregión, así como sobre las posibilidades que se abren hacia el futuro. Este diálogo constituye un espacio privilegiado para perfilar una agenda de trabajo subregional de cara a la necesaria profundización y fortalecimiento de la democracia, procurando la construcción de un gran consenso entre los diferentes actores políticos y sociales, alrededor de los principales retos por abordar, así como de las acciones por realizar.

Es para ello, que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, IDEA Internacional, FUNPADEM, FLACSO y la OEA nos pusimos de acuerdo en realizar este evento que hoy nos ocupa y cuyos objetivos son:

1. Conmemorar el décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana a nivel del Sistema de la Integración Centroamericana y México.

2. Generar un diálogo entre los representantes de las ramas del poder público de los diferentes países, de los partidos políticos, sociedad civil, movimientos sociales, pueblos indígenas, miembros de la academia, estudiantes, empresarios, trabajadores, medios de comunicación y ciudadanos de Centroamérica y México.
3. Promover, difundir y profundizar el conocimiento de la Carta Democrática Interamericana

Esperamos que este ejercicio de reflexión de los dos próximos días produzca como resultado una valoración general del estado de la discusión a través de ejes temáticos, como los siguientes:

1. Democracia, representación y partidos políticos.
2. Democracia, inclusión y diálogo social.
3. Democracia, seguridad y crimen organizado.
4. Democracia y Estado de Derecho.
5. Democracia e integración subregional.
6. Carta Democrática Interamericana: oportunidades y desafíos.

Esperamos que sea un diálogo abierto, constructivo, donde se exprese la diversidad de opiniones y visiones desde la perspectiva de los distintos actores políticos y sociales, con el objeto de definir un camino común.

Sin duda este diálogo nos va a permitir intercambiar ideas sobre las oportunidades y desafíos de la democracia en la región, así como promover el contenido de la Carta, generar sinergias que nos faciliten realizar un mejor seguimiento de los compromisos asumidos por los Estados con la adopción de la Carta Democrática Interamericana hace casi



diez años; y acordar una agenda de trabajo en el área de fortalecimiento de la democracia a partir de las recomendaciones del Diálogo.

Por último, quisiera comentarles que este es el primero de una serie de eventos subregionales que culminarán en uno regional de alto nivel, en Santiago, Chile, el 3 y 4 de septiembre próximo.

Les informo además que hay un proceso paralelo a este que está teniendo lugar en el Consejo Permanente de la OEA, que reúne a los Estados

Miembros que también están discutiendo la CDI en este décimo aniversario.

Los resultados de este diálogo y de los otros eventos subregionales serán compartidos con ellos, de modo que los Estados puedan enriquecer su propia discusión con los aportes que surjan de ustedes.

Sin más, quisiera agradecer al gobierno de Costa Rica, a FUNPADEM, FLACSO, e IDEA Internacional por su compromiso y trabajo para hacer de este evento todo un éxito.





MESA 1

DEMOCRACIA,
REPRESENTACIÓN Y
PARTIDOS POLÍTICOS



ESTABILIDAD POLÍTICA, SISTEMAS DE PARTIDOS Y ACCESO AL PODER EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ⁴

Álvaro Artiga González
Investigador y Politólogo



INTRODUCCIÓN

Con esta ponencia examino si los sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá contribuyen a la estabilidad política en la región y si promueven la participación de los ciudadanos en las elecciones como electores, así como también en candidaturas. Para ello, en primer lugar, propongo una tipología de los sistemas de partidos de cada uno de los países de la región y, en segundo lugar, determino si hay algún tipo de sistema de partidos asociado con alguna de las crisis políticas de la última década en Centroamérica (Nicaragua, Guatemala y Honduras). Lo que muestra la información presentada es que no hay un “tipo crítico” y, por tanto, la explicación a las crisis políticas debe buscarse en otro lado: en la aceptación, o no, de las reglas del juego por parte de los actores políticos relevantes.⁴

Por otra parte, hago una descripción de los niveles y modalidades de participación electoral que se registran en la región. Así identifico si hay al-

guna exclusión política relevante en cada uno de los países y, si existe, ver si está asociada con alguna crisis política. El resultado es que no hay, a la fecha, actores políticos relevantes excluidos del acceso y ejercicio del poder en la región. Esto no quiere decir que no sea necesario seguir avanzando en políticas de inclusión o democratización de los regímenes políticos centroamericanos.

ESTABILIDAD POLÍTICA Y LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

Uno de los intereses de esta ponencia es examinar si las crisis políticas que vivieron Guatemala, Honduras y Nicaragua entre 2008 y 2010 están asociadas con sus sistemas de partidos. Para ello partamos de la situación contraria a la crisis: la estabilidad. Morlino (1994:533) la define como “la previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo”, sin que ello signifique conservación del *status quo*.

Morlino habla de la estabilidad refiriéndola al sistema político. Sin embargo, la estabilidad puede referirse también al régimen político e incluso al gobierno. Esta distinción es importante porque si la crisis es lo contrario a la estabilidad, la crisis del sistema puede

⁴ Este trabajo es un extracto de la ponencia preparada en el marco de las investigaciones para el Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, a publicarse en el segundo semestre de 2011. Solicitar autorización en caso de utilizar este documento, citarlo o reproducirlo, antes de la publicación del Informe.

registrarse a nivel de régimen o de gobierno.⁵ Aplicada esta distinción a los casos mencionados en el párrafo anterior, resulta que mientras la crisis hondureña comienza a nivel de gobierno, se extiende con el golpe de estado a nivel de régimen. En cambio, la crisis guatemalteca se quedó a nivel de gobierno con el intento (fallido) de destituir al presidente mediante un juicio. En el caso nicaragüense, la crisis habría aparecido en el ámbito del régimen mediante el cuestionamiento a la gestión de las elecciones municipales de 2008 por parte de la oposición al gobierno del FSLN.

Aunque una crisis a nivel de gobierno podría transformarse en una crisis a nivel de régimen, el apareamiento de esta última no supone que antes haya ocurrido la primera. El caso nicaragüense ilustra cómo una crisis a nivel de régimen no implica la ocurrencia previa de una crisis a nivel de gobierno.

Ahora bien, la estabilidad puede necesitar la realización de modificaciones, adaptaciones, según los cambios que ocurren en el entorno. La estabilidad tampoco es sinónimo de persistencia pues esta puede darse de forma inestable, con problemas de funcionamiento para el sistema e incluso estando sometido a una crisis. Bien podría decirse que los intentos de interrumpir el mandato del presidente de Guatemala, o las protestas sociales y políticas contra el gobierno nicaragüense, por supuesto fraude en las elecciones municipales de 2008, fueron situaciones críticas para estos países pese a las cuales, gobierno, régimen y sistema político persistieron. No fue así el caso de Honduras donde hubo una clara ruptura del régimen político mediante un golpe de estado al gobierno del presidente Zelaya. Los otros países incluidos en este informe (El Salvador, Costa Rica y Panamá), en cambio, gozaron de estabilidad política durante el mismo período.

Aunque el funcionamiento del sistema político pueda considerarse ya sea desde una perspectiva procedimental (que todos los actores políticos se atienen a las reglas establecidas para obtener cuotas de

poder o utilizar las que ya se tienen), o sea desde un enfoque sustantivo o de productos (que el sistema es capaz de producir decisiones vinculantes y las respectivas acciones que las implementan); esta ponencia adopta la primera perspectiva desde la cual se plantea que **la estabilidad del régimen político depende, en última instancia, de la aceptación del mismo por parte de las élites políticas.**⁶ Por tanto, serán los intentos de determinadas élites para modificar dichas reglas, o los intentos de pasar por encima de ellas, los que generen situaciones de riesgo cuyo resultado dependerá de cómo sea gestionado el mismo. Considerando el terreno electoral, el intento de modificar las reglas (sin el consentimiento de los “jugadores con veto”), o de burlarlas, puede poner en riesgo al sistema hasta el punto de llevarlo a una situación de crisis.

Un sistema político es estable cuando funciona dentro de márgenes que definen su propia normalidad o su característica manera de producir decisiones vinculantes y ponerlas en práctica.⁷ Los procedimientos son respetados por todos los actores políticos y de esa forma se toman decisiones que logran ser puestas en marcha. Esto no quiere decir que no haya competencia para influir en las decisiones políticas o que su implementación ocurra sin problemas. Lo que se quiere decir es que -aun en contextos de reñida competencia- las decisiones pueden tomarse y pueden adoptarse las medidas que las ponen en práctica sin poner en peligro el funcionamiento normal del sistema.

Cuando los márgenes de acción que definen la normalidad son superados, se produce una situación

6 Siguiendo a Burton, Gunther y Higley (1992), aquí se entiende por élites políticas a todas aquellas personas que ocupan puestos de dirección en las estructuras de gobierno y de representación política, por ejemplo, los presidentes, los diputados, los magistrados, los altos funcionarios (incluyendo a los jefes de las fuerzas armadas) y los dirigentes partidistas.

7 Los márgenes que definen la normalidad solo pueden determinarse ex post mediante la observación del momento en que ha ocurrido una crisis. Dicha normalidad puede variar de país a país. Mientras en un caso los márgenes pueden ser muy amplios (la crisis dilata en producirse) en otro caso pueden ser estrechos (la crisis se produce pronto). La tensión política (expresada como conflictos entre actores del gobierno, régimen o sistema) derivará en crisis según sea el nivel de tolerancia a dicha tensión que muestren las élites políticas. Ese nivel variará entre las élites del mismo país y entre países.

5 Por sistema se entiende aquí el entramado de organizaciones de gobierno que permiten a una sociedad tomar decisiones vinculantes y ponerlas en práctica. Por régimen se entiende el conjunto de reglas formales que regulan el acceso y el ejercicio del poder. Al hablar de gobierno se hace referencia al Ejecutivo.

de crisis que no necesariamente desemboca en una ruptura o quiebra del régimen ni en una caída del gobierno. El funcionamiento del sistema más allá de sus márgenes normales correspondería a una situación de persistencia inestable del régimen o del gobierno, según sea el caso, más que de estabilidad. El resultado podría ser una recuperación de los niveles de funcionamiento normal o la ruptura o quiebra del régimen o de una caída del gobierno.⁸

8 La figura 1 sugiere que tanto la estabilidad como la crisis de los sistemas deben considerarse como variables continuas entre

Si se intentara ubicar a los países de la región en las dos zonas de la figura 1 resultaría que Costa Rica, El Salvador y Panamá estarían en la “zona de estabilidad del sistema”, mientras que Guatemala, Honduras y Nicaragua se ubicarían en la “zona de persistencia del sistema” con el segundo traspasando los límites de la persistencia en el momento del golpe de estado.

los límites de estabilidad y persistencia respectivamente. Ambas son cuestiones de grado entre dichos límites. Pero en ellos, la estabilidad y persistencia se comportan de manera discontinua.



FIGURA 1

Márgenes de estabilidad y persistencia del sistema político

Cuáles son los márgenes de funcionamiento estable del sistema es algo que solo puede determinarse empíricamente y dependerá de las características propias del sistema y del entorno en el que se halla inmerso. Ahora bien, todo lo dicho sobre la estabilidad del sistema ha hecho caso omiso de la cualidad del mismo. Es decir, no se ha considerado si se trata de un sistema político democrático, autoritario o totalitario. Tampoco se ha tomado en cuenta el carácter del régimen político (si democrático, autoritario, totalitario o híbrido) y mucho menos de la clase de gobierno. De todos ellos se puede predicar la estabilidad y persistencia. Sin embargo, aquí interesa la estabilidad de los sistemas, regímenes políticos y gobiernos democráticos. Esto quiere decir que el enfoque cae sobre el funcionamiento normal de los procedimientos y estructuras que permiten a las democracias producir decisiones y ponerlas en práctica.

Al insinuar que la estabilidad de los sistemas políticos, regímenes y gobiernos depende, en última instancia, del comportamiento de los principales actores políticos (jugadores con veto) se asume un planteamiento que pone el énfasis en variables políticas (Alcántara, 1995; Camou, 1997; Payne *et al.*, 2006; Prats, 2003).

Uno de los procedimientos básicos para tomar decisiones en las democracias es la selección de gobernantes mediante procesos electorales. Es bien conocida la frase “sin elecciones no hay democracia”, aunque la existencia de la misma no depende únicamente de la realización de elecciones. Los actores relevantes en las elecciones, de cara a la estabilidad, son los partidos políticos (y sus candidatos), por un lado, y las autoridades electorales, por otro lado. Las interacciones de los primeros dan lugar a los sistemas de partidos mientras que los segundos

gestionan los sistemas electorales. El contraste entre países estables y países con facetas de persistencia y de crisis en la región, es un buen procedimiento para examinar si tales variables tuvieron algo que ver las respectivas situaciones contrastantes. El resultado de la comparación sugiere más bien que, **la clave de la estabilidad reside en el acuerdo entre élites sobre las reglas de acceso al poder y de ejercicio del mismo. Las crisis y la persistencia inestable aparecen cuando se rompe el acuerdo.**

Por supuesto, la combinación de sistema de partidos y sistemas electorales podrá formar parte de un diseño institucional proclive, o no, al riesgo político. En otras palabras, unos países serán más vulnerables que otros en función de su diseño institucional. Pero esa vulnerabilidad se convertirá en una condición de “sepsis” política solamente si los actores relevantes así lo deciden. De allí que la exclusión que sufran grupos poblacionales (indígenas, mujeres, jóvenes, discapacitados, residentes en el exterior, adultos mayores) no tendrá peso político si dichos grupos no son actores relevantes. Una mayor inclusión en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos repercutirá en una mayor calidad democrática del régimen. Pero la exclusión por sí sola no resulta importante. En Centroamérica, los avances en materia de inclusión por la vía de la discriminación positiva se van dando muy lentamente. La exclusión de los mencionados grupos sociales no pone en riesgo al sistema, no amenaza su estabilidad.

LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN LA REGIÓN

Para examinar la posible relación entre estabilidad política y sistema de partidos he elaborado una tipología de sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá con base en tres variables: la estructuración/fluidez de la oferta partidista, el formato y la polarización ideológica.

Estructuración de la oferta partidista

Referida al ámbito del sistema de partidos parlamentarios. Esto quiere decir que importa identificar si en los congresos de la región aparecen o desaparecen partidos y, si esto es así, interesa determinar en qué medida lo es. El cuadro 1 muestra el índice de fluidez partidista promedio para las últimas dos décadas en la región. Claramente se distinguen dos grupos: Costa Rica, El Salvador y Honduras, por un lado, mientras que Guatemala y Nicaragua, por el otro. Panamá queda ubicado en una situación intermedia. Si se toma en cuenta que en 2004 su fluidez fue de 5,6 y en 2009 resultó ser de 11,8, podría plantearse que su oferta partidista estaría en proceso de fluidificación.

CUADRO 1
Fluidez partidista promedio en Centroamérica y Panamá, entre 1990 y 2010^a

Año 1990 - 2010	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Promedio	6,4	2,9	23,4	0,3	45,4	10,2

a El índice de fluidez se calcula mediante la fórmula: $fp = 1/2 (ea + ed)$, donde ea y ed son los porcentajes de escaños de los partidos que aparecen y desaparecen de una elección a otra.

Fuente: Artiga González, 2010.

Formato del sistema de partidos

El formato es el número de partidos que cuentan en la dinámica política, ya sea en competencia electoral o dentro del parlamento. Para determinar el comportamiento de esta variable se utiliza el Número Efectivo de Partidos parlamentarios (Laakso y Taagepera, 1979).⁹ El cuadro 2 muestra el promedio de este indicador para las dos últimas décadas en cada uno de los países de la región. De nuevo, aparecen dos grupos claramente definidos: Honduras y Nicaragua, con sistemas bipartidistas,

9 Para calcularlo se utilizó la fórmula $Np = 1 / (\sum Si^2)$, donde Si es el porcentaje de escaños que obtuvo cada partido.

por un lado; y Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, con sistemas multipartidistas. El caso salvadoreño presenta la variante de un formato bipartidista para la elección presidencial y multipartidista para la elección parlamentaria.

CUADRO 2

Número efectivo de partidos en Centroamérica y Panamá, 1990-2010

Año 1990-2010	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Pres	Leg.	Pres	Leg.	Pres	Leg.	Pres	Leg.	Pres	Leg.	Pres	Leg.
Prom.	2,7	3,1	2,5	3,4	4,6	3,9	2,1	2,2	2,4	2,5	3,4	3,5

Fuente: Artiga González, 2010.

Polarización de los sistemas de partidos

En Centroamérica y Panamá se configuraron, en la última década del siglo XX, sistemas de partidos moderados en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, y sistemas de partidos polarizados en El Salvador y Nicaragua. ¿Cuál es el cuadro al final de la primera década del siglo XXI? Para responder a esta pregunta se cuenta con datos para la distancia ideológica (cuadro 3)¹⁰ provenientes del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina dirigido por Manuel Alcántara, en la Universidad de Salamanca, España. Por tanto, se trata de información recabada mediante entrevistas a los parlamentarios, en este caso de los países de la región. El resultado es que los sistemas de partidos de El Salvador y Nicaragua son los más polarizados de la región. Los menos polarizados, en términos ideológicos, son los de Costa Rica y Panamá.

¹⁰ La distancia ideológica da la medida en que dos grupos cualesquiera -en este caso, grupos parlamentarios- difieren en su autoubicación o en la ubicación que le asignan a sus partidos. Para este informe se utiliza una escala de 1 a 10. La distancia ideológica se calcula dividiendo la diferencia entre las ubicaciones medias de los dos grupos parlamentarios mostrados, por el rango de la escala, es decir 9.

CUADRO 3

Distancia ideológica de los parlamentarios de la región, 2003-2008

País	Partidos	Año	Distancia ideológica
Costa Rica	PAC (5,53) PLN (5,68)	2008	0,02
El Salvador	FMLN (1,31) ARENA (8,61)	2008	0,81
Guatemala	UNE (4,42) GANA (6,07)	2009	0,18
Honduras	PL (5,35) PN (6,79)	2008	0,16
Nicaragua	FSLN (2,32) PLC (6,89)	2008	0,51
Panamá	PRD (4,64) PA (5,39)	2004 ^a	0,08

^a Al momento de redactar esta ponencia no estaba disponible el dato más reciente para Panamá.

Fuente: elaboración propia con base en datos del PELA.

El examen de las tres variables (fluidez, formato y polarización) permite proponer una tipología como la mostrada en la figura 2. Ahora bien, como de todos los países de la región solamente El Salvador realiza elecciones presidenciales y legislativas de manera separada, vale la pena dejar constancia que la competencia en elecciones presidenciales ha seguido en promedio un formato bipartidista.

FIGURA 2

Tipología de los sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá, 2009-2010

VARIABLES	Bipartidismo		Multipartidismo	
	Moderado	Polarizado	Moderado	Polarizado
Oferta estructurada	Honduras		Costa Rica	El Salvador
Oferta fluida		Nicaragua	Guatemala Panamá	

Fuente: elaboración propia.

CONTRIBUCIÓN A LA ESTABILIDAD POLÍTICA

A tenor de lo ocurrido en la región (Guatemala, Honduras y Nicaragua) durante el último período interelectoral, los sistemas de partidos no parecieran tener, por sí mismos, un impacto significativo en la estabilidad política. Esto no quiere decir que no tengan nada que ver. De lo que se trata es más bien de afinar mejor el análisis de la relación estabilidad y sistemas de partidos.

Hace muchos años, en medio del debate sobre la forma de gobierno (presidencialista o parlamentaria) más conveniente para garantizar la estabilidad democrática, Mainwaring (1993) argumentó que el presidencialismo, en sí mismo, no era el problema.¹¹ Sostuvo más bien

11 Linz (1997) inició una oleada de análisis que responsabilizaban al presidencialismo latinoamericano de las frecuentes crisis políticas

que el multipartidismo era problemático cuando se combinaba con un sistema presidencialista. Se configuraba una especie de “difícil combinación” para la estabilidad de la democracia pues el resultado más probable, luego de las elecciones, era la de tener un presidente sin mayoría legislativa.

Posteriormente, bien adentrado el debate, Chasqueti (2001) matizó las afirmaciones de Mainwaring (1993) al sostener empíricamente que el problema para la gobernabilidad solo parecía presentarse en el marco de un multipartidismo en el que al presidente se le complica formar coaliciones amplias en el congreso.

La clave explicativa pasaba entonces a la habilidad del presidente para formar coaliciones, para negociar amplios apoyos legislativos para su programa. El sistema de partidos, en su versión multipartidista pasaba a ser más bien una variable interviniente. De cara a las variables que se están utilizando en este informe, el análisis de Chasqueti no distinguía entre países con sistemas de partidos fluidos o estructurados. Su enfoque caía en el formato y, como tal, no se fijaban en el tipo de sistema sino en la clase de sistema. De hecho, cuando Chasqueti habla de multipartidismo moderado o extremo está haciendo alusión a la clasificación de sistemas de partido propuesta por Sartori (1972). Mucho menos se fijó en el carácter polarizado o no del sistema, siendo que resulta verosímil que la polarización no es una condición favorable para el logro de los consensos y acuerdos para formar mayorías legislativas que apoyen al presidente.

En los últimos años, algunos países latinoamericanos vivieron situaciones de crisis e inestabilidad política, desde entrampamientos en las relaciones Ejecutivo-Legislativo hasta el intento, fallido o exitoso, de derrocar a presidentes constitucionales. Centroamérica no ha sido ajena a estos vaivenes de la estabilidad de

que padecían los países de la región.

mocrática. En el último período interelectoral Guatemala, Nicaragua y Honduras se vieron afectadas por situaciones que atentaron contra la estabilidad. ¿Se puede sospechar de alguna intervención del sistema de partidos? En otras palabras, ¿muestran semejanzas los sistemas de partidos de estos tres países en cuanto al tipo de su sistema de partidos? ¿Difiere este del que tienen los países que mostraron estabilidad del sistema durante el mismo período?

La figura 3 muestra que los sistemas de partidos de los mencionados países ocupan celdas diferentes. Hay casos de multipartidismo (Guatemala) y bipartidismo (Honduras y Nicaragua). Hay casos polarizados (Nicaragua) y moderados (Guatemala y Honduras). Finalmente, los hay que tienen ofertas partidistas estructuradas (Honduras) y fluidas (Guatemala y Nicaragua). Con semejantes combinaciones no resulta posible establecer alguna relación entre los momentos de crisis de estos países y sus respectivos sistemas de partidos.

El deseo de algunos sectores en Guatemala para que el presidente Colom renunciara (intentando llevarlo a los tribunales acusado de planear un asesinato); las reacciones de protesta callejera ante la gestión y los resultados de las elecciones municipales de 2008 en Managua; el golpe de estado contra el presidente “Mel” Zelaya en Honduras, no parecen explicarse como resultado directo de alguna caracterización de sus sistemas de partidos.¹²

Si se interpreta la situación de crisis como una ruptura de un pacto, explícito o no, a nivel de élites políticas se comprenderá mejor la estabilidad de los sistemas políticos. El pacto estaría referido a las “reglas del juego” entre las élites, ya sea a nivel de régimen, o ya sea a nivel de gobierno. Si se observan detenidamente los hechos se verá que en las tres situaciones de crisis registradas en la región entre

12 Menos aún cuando los países estables tienen sistemas de partidos con características semejantes a los de los países con situaciones de crisis.

2007 y 2009, el sistema de partidos juega, si lo hace, diferentes papeles. En Guatemala, la crisis pasa por fuera del sistema de partidos. En Honduras la ruptura deja a un lado al presidente y del otro lado al sistema de partidos. En cambio en Nicaragua la crisis es canalizada por el sistema de partidos y, quizá por ello, no trasciende al nivel nacional por más que sea en este nivel donde se tensan las relaciones entre las élites políticas nicaragüenses.

Dicho esto, podría postularse que no son las características de los sistemas de partidos las que aparecen asociadas, directa o indirectamente, con las situaciones de inestabilidad política. Más bien parece ser un problema en el cumplimiento de dos de las tradicionales funciones de los partidos políticos: la representación y la articulación de intereses. Esta conclusión estaría más cercana al planteamiento de Chasquetti (2001), puesto que los acuerdos y apoyos a los que este se refiere se basan necesariamente en la representación y articulación de intereses. Pero, de manera diferente a como lo plantea el autor citado, ya no sería un problema relacionado solamente con la habilidad del presidente para lograr acuerdos, sino más bien con la disponibilidad de las élites políticas para alcanzar dichos acuerdos. Lo que muestra la experiencia centroamericana es que estos acuerdos pueden no darse, aun en sistemas bipartidistas, como el hondureño y nicaragüense. Así, se descarta la intervención, sugerida por Chasquetti (2001), del carácter multipartidista extremo.

LA EXCLUSIÓN POLÍTICA EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ

Participación y abstención electoral

En términos medios, Guatemala y El Salvador son los países con niveles más bajos de participación electoral (ver cuadro 6). Por otra parte, Nicaragua, Panamá y Costa Rica

aparecen como los partidos de mayor participación electoral. Guatemala y Nicaragua vivieron momentos de crisis política, sin ruptura, y tienen niveles distintos de participación electoral. Por otra parte, Honduras estaría en una situación intermedia también con crisis política, incluso a nivel de ruptura. Por tanto, la participación electoral no opera como un indicador -como señal de alarma- de una crisis política que se avecina, aunque puede ser indicador de algún malestar ciudadano con el sistema político. Dicho malestar puede estar asociado con una exclusión política, provocada o no. Por tanto, es algo que debe mejorarse desde el punto de vista de la democratización de los regímenes políticos.

CUADRO 6

Participación en elecciones presidenciales en Centroamérica, 1990-2010 (sobre inscritos)

País	Participación electoral media
Costa Rica	71,2
El Salvador	56,1
Guatemala	52,9
Honduras	61,6
Nicaragua	80,8
Panamá	75,2

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga González, 2010.

La confianza en la autoridad electoral podría estar asociada a los niveles de participación. El cuadro 7 recoge información del *Barómetro de las Américas* para 2008 y muestra un patrón similar al que se dibuja para la participación. Los países con mayor confianza hacia su autoridad electoral (Costa Rica y Panamá) son países que registraron mayor concurrencia a las urnas, aunque no en la misma posición. El país con menor participación electoral (Hon-

duras) coincide con el país donde la autoridad electoral goza de menor confianza. Los otros casos (El Salvador y Guatemala) están en las posiciones intermedias de participación, aunque no en el mismo orden de la confianza. El caso nicaragüense no sigue la tendencia propuesta ya que registra alta participación a pesar de contar con una autoridad electoral con baja confianza, solamente superado por Honduras.

CUADRO 7

Confianza en los Tribunales Electorales de la región, 2008

País	Participación electoral media
Costa Rica	62,2
El Salvador	44,6
Guatemala	47,5
Honduras	38,4
Nicaragua	43,8
Panamá	51,3

Fuente: elaboración propia con base en Montalvo (2009).

Si la participación electoral nos indica de manera indirecta algún nivel de exclusión política, ¿quiénes pueden competir por los puestos de elección popular en la región? ¿Está monopolizado por los partidos el acceso a los puestos de elección popular? Si no es así, ¿en qué niveles pueden competir las candidaturas no partidistas? El cuadro 8 muestra que este asunto presenta una imagen variopinta en la región. Hasta septiembre de 2010 existían situaciones de monopolio partidista de las candidaturas (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua) hasta la total apertura (Honduras y Panamá), pasando por situaciones intermedias donde el monopolio existe en el nivel nacional mas no en el nivel municipal (Guatemala).



CUADRO 8

Tipo de candidaturas en las elecciones de la región

País	Elección		
	Presidencial	Legislativa	Municipal
Costa Rica ^a	Partidista	Partidista	Partidista
El Salvador ^b	Partidista	Partidista	Partidista
Guatemala ^c	Partidista	Partidista	Partidista y Comités Cívicos
Honduras ^d	Partidista e independiente	Partidista e independiente	Partidista e independiente
Nicaragua ^e	Partidista	Partidista	Partidista
Panamá ^f	Partidista	Partidista	Partidista y libre postulación

a Código Electoral, artículo 48.

b Código Electoral, artículos 215 inc 2º núm. 5.

c Ley Electoral y de Partidos Políticos, artículo 212.

d Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículo 5.

e Ley Electoral, artículo 1, inciso c; 65, número 8; 77.

f Código Electoral, artículos 205 y 206.

Fuente: elaboración propia con base en leyes electorales.

También resulta interesante notar que hay diversidad en cuanto al ámbito de competencia de los partidos políticos. Así, en Costa Rica los partidos pueden ser nacionales, provinciales o

cantonales. En El Salvador solo existen partidos de ámbito nacional aun en la competencia por los diputados departamentales y los concejos municipales. En Guatemala, los partidos son de ámbito nacional aunque compiten en los tres ámbitos. A nivel municipal existen los Comités Cívicos Electorales pero no partidos políticos municipales. En Honduras, los partidos son también de ámbito nacional pese a la existencia de candidaturas independientes en todos los ámbitos de la competencia. No es de extrañar pues que los partidos nacionales sigan siendo los competidores “de hecho” a todo nivel. En Nicaragua, existen los partidos de ámbito regional (compiten en las regiones autónomas) pudiendo colocar sus candidatos para la competencia municipal y regional. Finalmente, en Panamá los partidos son de ámbito nacional sin importar el nivel en que compitan.¹³

Preguntados en 2009 los latinoamericanos si creen que sin partidos políticos no puede haber democracia, 60% dijo estar de acuerdo (*Latinobarómetro*, 2009). ¿Qué responden los centroamericanos? El cuadro 9 muestra la información incluyendo el año 2006 para efectos de comparación. Solamente Guatemala y Panamá registraron valores por debajo de la media latinoamericana para 2009. Podría decirse que en la región los partidos son, generalmente, vistos como necesarios para la democracia. El promedio para la región fue de 60,5. Un valor apenas superior al promedio latinoamericano.

13 Una tendencia general que se identifica de estas observaciones consiste en el predominio de los partidos de ámbito nacional en la región (pese a que existan partidos subnacionales en Costa Rica y Nicaragua, y otras formas de candidatura en Guatemala, Honduras y Panamá). Esta tendencia tiene implicaciones para poder hablar de sistemas de partidos “propriamente” locales si los partidos predominantes son nacionales. Aunque de manera analítica pueda hablarse de tales sistemas, la competencia en los mismos estaría subordinada a la competencia en los sistemas de partidos nacionales. Ahora bien, en términos de países, la existencia de partidos subnacionales independientes de los partidos nacionales puede servir como canal de acceso al poder local por parte de grupos excluidos en el ámbito nacional.

CUADRO 9

Necesidad de los partidos para la democracia en la región, 2006 y 2009^a

País	2006	2009
Costa Rica	73	73
El Salvador	56	65
Guatemala	50	40
Honduras	57	66
Nicaragua	64	64
Panamá	42	55
Latinoamérica	58	60

a P. Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? *Aquí solo 'Sin partidos políticos no puede haber democracia'.

Fuente: *Latinobarómetro* (2009).

En América Latina se presenta la paradoja que, por un lado, mayoritariamente se considera que los partidos son necesarios para la democracia. Por otro lado, la confianza que se registra hacia los partidos es muy baja. Solamente un 24% manifestó en 2009 que tenía “mucho” o “algo” de confianza hacia los partidos (*Latinobarómetro*, 2009). ¿Se repite esta paradoja en la región centroamericana? En el informe dado a conocer públicamente por la Corporación Latinobarómetro no se muestran los datos por países. Por tanto, no es posible responder la interrogante planteada utilizando dicha fuente de datos. Sin embargo, el Barómetro de las Américas, implementado por la Universidad de Vanderbilt, tiene algunos datos que pueden ser de utilidad. El cuadro 10 está construido sobre la base de dichos datos.

El nivel de confianza mostrado en el cuadro está expresado en una escala de 1 a 100. Por tanto, podría afirmarse que los partidos gozan de poca confianza en los centroamericanos. El país con el menor nivel de confianza es Nicaragua. Aunque no hay manera de cruzar esta información con la del

Latinobarómetro, ni tampoco pueda demostrarse únicamente con la información del LAPOP la paradoja que se está examinando, intuitivamente parece probable que dicha paradoja también está presente en Centroamérica. Es decir, que **considerando necesarios a los partidos para la democracia, los mismos no gocen de suficiente confianza. Parecieran ser un mal necesario.** Quizá por ello, aunque no tengan un mejor desempeño electoral que los partidos, las candidaturas independientes y otras formas distintas a los partidos van abriéndose camino en los países de la región, como medios para acceder al poder.

CUADRO 10

Confianza en los partidos políticos en la región, 2008

País	Nivel de confianza
Costa Rica	32,3
El Salvador	35,6
Guatemala	33,8
Honduras	36,1
Nicaragua	24,9
Panamá	36,5

Fuente: elaboración propia con datos de LAPOP (2008).

Acción afirmativa

Aunque no pueda decirse que en Centroamérica y Panamá haya la intención de discriminar electoralmente a algún grupo de personas en razón de algún atributo, lo cierto es que existen grupos poblacionales que ven limitadas sus posibilidades de ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Entre estos grupos están: los indígenas, los discapacitados y los residentes en el exterior. A dichos grupos hay que añadir tres categorías que, aunque tienen mayores posibilidades para el ejercicio de sus derechos, existen limitantes prácticas que hacen que su presencia, por ejemplo, en cargos de elección popular sea minoritaria: las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores.



En el pasado, la exclusión del ejercicio de las libertades civiles y políticas fue una, sino la principal, de las causas de las recurrentes crisis políticas en Centroamérica. ¿Importan los grupos poblacionales mencionados como para pensar que ellos puedan estar en el origen de futuras situaciones de inestabilidad y/o crisis política en la región? Al insistir en páginas anteriores en que el comportamiento de las élites políticas es clave para entender la estabilidad de los gobiernos, regímenes y sistemas políticos, se sugería que la ruptura del pacto, implícito o explícito, a nivel de las mismas puede llegar a expresarse políticamente. Al hablar ahora de las exclusiones, interesaría identificar si hay o no élites políticas excluidas del juego entre élites y, si fuera el caso, ¿pertenece a ellas a los grupos poblacionales de los que se trata en este apartado? No parece ser el caso de los jóvenes, discapacitados y adultos mayores. En cambio, entre los indígenas, mujeres y residentes en el extranjero sí que podrían encontrarse personas que dirigen organizaciones (que dicen representar intereses específicos de tales grupos) que se sientan excluidas del juego entre élites. Pero ¿son relevantes estas “nuevas contraélites”? Si se juzga por los resultados -no se registran a la fecha movimientos desestabilizadores que provengan de los grupos mencionados- podría concluirse que no tienen por ahora peso político significativo. Lo cual no quiere decir que no haya que tenerlas presentes, pues en algún momento podrían registrarse eventos, o darse condiciones, favorables para sus demandas.¹⁴

Esfuerzos se han hecho en algunos países de la región para disminuir esta “discriminación práctica” en el ejercicio del sufragio -activo y pasivo-. Sin embargo, no puede decirse que exista una política deliberada generalizada por parte de todas las autoridades electorales de la región en tal sentido. El mapa es variopinto. No en todos los

14 En diversas medidas, mujeres, indígenas y residentes en el extranjero han logrado incorporar sus demandas por las vías institucionales establecidas, aunque no hayan tenido el resultado deseado. Hay elementos culturales sobre los cuales tendrían que trabajar las organizaciones de estos grupos poblacionales que funcionan como resistencias para la promoción de sus intereses.

países se han adoptado medidas semejantes para las diversas áreas de discriminación. Costa Rica y Panamá son los países donde más se ha avanzado en materia de acciones afirmativas.¹⁵ En el resto de países es mínima el área donde se han tomado este tipo de medidas.

En general, jóvenes y adultos mayores; discapacitados y residentes en el exterior encuentran dificultades para formar parte de los cuerpos de elección popular. Aunque hay que reconocer, por insuficiente que sea, que para facilitar que estos grupos poblacionales puedan votar se han ido tomando medidas para grupos específicos. Así, por ejemplo, en Costa Rica se instalaron 35 Juntas Receptoras de Votos en hogares de ancianos para las elecciones de 2010. En El Salvador se instalaron rampas para facilitar el acceso a los centros de votación de personas con problemas motrices, en 2009. En Honduras y Panamá se permite el voto de sus nacionales residentes en el exterior sin que tengan que desplazarse a su país, como sí fue en el caso de las elecciones salvadoreñas de 2009, al instalar un centro de votación adicional con diez Juntas Receptoras de Votos. Otra medida que sobresale tanto en Costa Rica como en Panamá es la instalación de mesas electorales en centros penitenciarios.

En lo relativo a la discriminación positiva hacia las mujeres, el cuadro 11 muestra que las cuotas de representación femenina se abrieron paso en algunos países durante la segunda mitad de la década de 1990. En otros es todavía tarea pendiente; aunque dentro de algunos países, los partidos políticos han hecho suyo el establecimiento de cuotas para las mujeres, como es el caso del FMLN en El Salvador, la UNE en Guatemala y el FSLN en Nicaragua. En todo caso, el panorama general es que el grado de avance en materia de acción

15 Por acción afirmativa se entiende el “establecimiento de normas que buscan, intencionadamente, favorecer a un determinado sector que hasta el momento se consideraba minoritario, realizando una acción afirmativa de derechos de las minorías. La legislación protectora es un mecanismo que intenta revertir una discriminación existente imponiendo limitaciones y reservando espacios de acción para las personas o sectores hasta entonces desplazados” (Rial, 2000).

afirmativa hacia las mujeres va a paso lento en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, pese a que en dichos países existe el debate e incluso hay propuestas e interés para incrementar la presencia de mujeres en los órganos de representación popular, tanto a nivel nacional como municipal.

CUADRO 11

Leyes de cuotas femeninas en Centroamérica y Panamá

País	Ley que establece las cuotas	Año	Cuota establecida (%)
Costa Rica	Ley 7653	1996	40
El Salvador	No tiene	N/A	No existe
Guatemala	No tiene	N/A	No existe
Honduras	Ley de igualdad de oportunidades para la mujer	2000	25
Nicaragua	No tiene	N/A	No existe
Panamá	Código Electoral	1997	30

Fuente: Acción Ciudadana (2005).

Ahora bien, ¿ha sido suficiente la existencia de medidas de acción afirmativa, en el caso de las mujeres, para incrementar su presencia en los órganos electivos en la práctica?

Presencia de las mujeres en los congresos

La presencia de las mujeres en los parlamentos centroamericanos sigue siendo baja (ver cuadro 12) e incluso, en algunos países, hubo un retroceso en el último período interelectoral. Este es el caso de Honduras y Panamá. Hace falta ver si Guatemala y Nicaragua se sumarán a esta tendencia en 2011.

CUADRO 12

Mujeres diputadas en Centroamérica y Panamá

País	Año	Total de escaños	Mujeres electas	
			Abs.	%
Costa Rica	2010	57	22	38,6
	2006	57	22	38,6
	2002	57	20	35,1
El Salvador	1998	57	11	19,3
	2009	84	16	19,0
	2006	84	14	16,7
	2003	84	9	10,7
Guatemala	2000	84	8	9,5
	2007	158	19	12,0
	2003	158	13	8,2
Honduras	1999	113	10	8,8
	2009	128	23	18,0
	2005	128	30	23,4
Nicaragua	2001	128	12	9,4
	1997	128	12	9,4
	2006	92	17	18,5
Panamá	2001	92	19	20,7
	1996	93	10	10,8
	2009	71	6	8,5
	2004	78	13	16,7
Panamá	1999	71	7	9,9
	1994	72	7	9,7

Fuente: actualización propia con datos de <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (Consulta: 17 de octubre de 2010).



Costa Rica es el país que lidera en el acceso de las mujeres a los escaños de diputados y aunque en este momento tiene una mujer como presidente de la república, ya antes Nicaragua (Violeta Barrios) y Panamá (Mireya Moscoso) habían pasado por esa experiencia. Por el momento no parece que El Salvador, Honduras y Guatemala (los países del llamado “triángulo norte”) estén dispuestos a transitar por este sendero.

CONCLUSIONES

De manera global se puede afirmar que no hay suficiente evidencia empírica para sostener que los sistemas de partidos, por sí mismos, estén vinculados con la estabilidad política. Los diferentes sistemas de partidos existentes en la región no guardan relación con la ocurrencia de crisis o de estabilidad.

Ahora bien, los partidos políticos siguen monopolizando la representación en los puestos de elección popular. Son considerados como un mal necesario por la ciudadanía y, quizá por ello, no contribuyen a la participación como electores. Es más, se comienza a dibujar una tendencia hacia la apertura de las candidaturas no partidistas como vía para mejorar los niveles de participación. Pero todavía es muy temprano para afirmar de manera contundente algún resultado.

Las medidas de acción afirmativa avanzan poco a poco en la región sin llegar, todavía, a tener un impacto relevante en la inclusión de diversos grupos y categorías poblacionales (mujeres, jóvenes, indígenas, adultos mayores, discapacitados y residentes en el exterior). Tal vez no esté de más decir que la exclusión de los jóvenes en los puestos de decisión política pueda ser aprovechada por organizaciones que se dedican a ilícitos para enrostrarlos en sus actividades. No sintiéndose leales al sistema político porque se ven excluidos por este, a la vez que sufren exclusión social y económica, la vulnerabilidad de los jóvenes hacia el “crimen organizado” puede cobrar

más auge en la región. Cuanto más crezca este fenómeno, los riesgos para la estabilidad política aumentarán. Si bien es cierto que este es un tema que no se abordó en este informe, no por ello debe ignorarse su presencia y su potencial amenaza para el sistema. Máxime si las mismas estructuras de gobierno en los países de la región (incluyendo a los partidos políticos) están siendo penetradas por este fenómeno. El asesinato de tres diputados salvadoreños al PARLACEN, presuntamente vinculados a la narcoactividad, podría ser nada más una punta del iceberg de este asunto. Entre los excluidos política, social y económicamente hablando podrían estar las futuras clientelas, o claros militantes, de organizaciones políticas vinculadas al crimen organizado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acción Ciudadana (2005). *Estudio de legislación comparada sobre mecanismos de acción afirmativa para segmentos poblacionales subrepresentados (mujeres, pueblos indígenas y jóvenes)*. Guatemala: Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República de Guatemala.

Alcántara, Manuel (dir.). “Élites Parlamentarias Latinoamericanas”, Números. 22, 24, 26, 40 y 34. *Proyecto Élite Latinoamericanas (PELA)*. Universidad de Salamanca (1994-2008).

Alcántara, Manuel (1995). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Artiga-González, Álvaro (2010). “Democratización en el acceso al poder en Centroamérica”, Ponencia preparada para el IV Informe sobre el Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.

Burton, Michael; Gunther, Richard y Higley, John (1992). “Introduction: elite transformation and democratic regimes”, en Higley, John y Gunther, Richard (Eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, pp.1-37. Cambridge: Cambridge University Press.

Camou, Antonio (1997). “Gobernabilidad y Democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm.6. México: Instituto Federal Electoral.

Chasqueti, Daniel (2001). “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”. En Lanzaro, Jorge (comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp.319-359.

Laakso, Markku y Taagepera, Rein (1979). “Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe”. En *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No.1, pp.3-27.

Linz, Juan J. (1997). “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?” En Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (Comps.). *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza, pp.25-143.

Mainwaring, Scott (1993). “Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination”. En *Comparative Political Studies*, núm.26.

Montalvo, Daniel (2009). “Confianza en los tribunales electorales”. En *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, núm.3. (Documento en

internet, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0823es.pdf>).

Morlino, Leonardo (1994). “Estabilidad política”. En Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI, pp.533-541.

Payne, J. Mark; Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y Editorial Planeta.

Prats, Oriol (2003). “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. En *Instituciones y desarrollo*, núm.14-15. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp.239-269. (Documento en Internet: <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=184669>).

Rial, Juan (2000). “Discriminación electoral”, en IIDH-CAPEL, *Diccionario Electoral*, Tomo I, pp. 421-428. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Sartori, Giovanni (1972). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.



DEMOCRACIA, REPRESENTACIÓN Y ACTORES POLÍTICOS

Vinicio Cerezo

Ex Presidente de Guatemala (1986-1991)



En las democracias representativas, los principales y fundamentales actores políticos son los partidos, los cuales tradicionalmente han sido definidos como los intermediarios entre la sociedad y el Estado, y en el Ejercicio del Poder como aquellos quienes ejercen en nombre del pueblo la soberanía popular cuando este pueblo los elige como sus representantes.

En América Latina y especialmente en América Central, ese papel siempre ha sido discutido por otros factores de poder, los poderes fácticos, entendiéndose por ellos aquellos grupos que sin ser electos tienen la capacidad de influir o determinar las decisiones de los gobiernos, de los Congresistas y/o de los dirigentes políticos a través de diversos medios de presión o convencimiento, como el dinero, la opinión pública o la fuerza.

Tradicionalmente los más influyentes han sido los grupos económicos “oligárquicos” o patrimonialistas que han considerado que los países y sus recursos les pertenecen a ellos o a sus familias y que tienen un papel político para conservar sus privilegios; para ello han utilizado su dinero en las campañas electorales cuando hay elecciones libres o relativamente libres, la fuerza a través de los militares cuando existía una “Alianza Tradi-

cional de Poder”, que a lo largo de nuestra historia fueron los causantes de los golpes de estado, o la corrupción para impulsar decisiones a favor de aquellos privilegios o para evitar decisiones que los afecten.

No podemos dejar de mencionar tampoco a otros Estados, que protegiendo a las compañías que representan sus intereses económicos y que han tenido un papel de hegemonía política y militar en el mundo o en la región, han jugado también un papel de actores políticos participando en los hechos que le han dado el carácter de inestabilidad a nuestros sistemas a lo largo de la historia; su papel ha sido en ocasiones en apoyo a las oligarquías económicas o a los ejércitos nacionales, o en función de aquellos intereses o de respaldo a posiciones ideológicas que ellos consideraban contrarios a sus políticas internacionales para consolidar su predominio o su influencia política imperial o hegemónica (recordar la Doctrina Monroe o los dilemas de la Guerra Fría).

En este panorama histórico, los partidos políticos más que solo representantes del pueblo, en ejercicio de su soberanía, fueron los combatientes en contra de los poderes fácticos, tratando de ejercer esa soberanía o fueron instrumentos útiles a favor



de aquellos intereses; y de la conflictividad surgida en el ejercicio del rol de los mismos, surgió nuestro anecdotario histórico y las novelas que describieron nuestra historia, pues como dice el gran escritor guatemalteco Mario Monteforte Toledo, la historia oficial de América Latina es mentira, la verdadera historia está en las novelas.

LA HISTORIA MODERNA

Pero el mundo moderno complicó el panorama, ese panorama simple que vivimos en el final del siglo XIX y durante el siglo XX pues, a pesar de los logros alcanzados en los finales de este siglo, en términos de acabar con nuestras guerras internas de carácter ideológico; a pesar del éxito regional de Esquipulas I y II en términos de la paz, la institucionalización democrática y el nuevo proceso de integración con una visión más política y económica, seguimos en la búsqueda de nuestras utopías, la democracia plena, el progreso y la justicia social, y pareciera que estamos lejos de lograrlas.

Estamos viviendo una de las etapas de mayores niveles de institucionalización democrática y política y una de las etapas de mayor estabilidad macroeconómica, pero nuestra realidad sigue siendo dramática y, con pocas excepciones, con bajos niveles de desarrollo humano; hasta el punto que nos hemos convertido en el continente más desigual, en términos sociales y económicos, en el mundo. Y a pesar del exitoso desarrollo de los procesos electorales y de las elecciones libres, los partidos siguen siendo el vehículo para elegir a los gobernantes, pero distan bastante de ser los que ejercen con eficacia la soberanía popular y dirigen los destinos políticos de nuestras naciones.

Esto se debe a muchas razones:

1. Razones históricas: los viejos contendores de los partidos políticos siguen compitiendo por el ejercicio del poder;

y a diferencia de otros continentes donde una poderosa clase política logró, después de las guerras mundiales, establecer un sistema en que las reglas del juego las ponen los políticos, en medio de la negociación y de las concertaciones, en nuestra región ese papel de los partidos como coordinadores del esfuerzo nacional aún se discute.

2. Los nuevos actores sociales: la democracia ha dado nuevos hijos y la sociedad civil ha tomado su papel, en algunos casos para criticar el sistema y fundamentalmente a los políticos; pero no necesariamente a los poderes fácticos, porque en una acción sin sentido para el fortalecimiento de la democracia han visto -por razones ideológicas o por oportunismo- en los políticos el obstáculo para su crecimiento y para el ejercicio del poder que quieren ejercer, con derecho pero con una mala dirección, porque no son los políticos sus competidores sino los poderes fácticos.
3. Las características de la sociedad en que vivimos, sobre-comunicada y disgregada, es lo que hace muy difícil la tarea para los partidos políticos tradicionales, sin los recursos necesarios y sin una preparación adecuada para insertarse en el nuevo mundo de la tecnología.
4. El surgimiento de nuevas patologías como el crimen organizado y el narcotráfico, que aprovechándose de la pobreza, la ausencia de oportunidades y los recursos con que cuentan han irrumpido en la vida social, como actores privilegiados en la lucha por el control territorial y el rompimiento del monopolio de la seguridad y las armas, que era patrimonio del Estado.
5. El debilitamiento del Estado, derivado de una etapa larga de veinte años



de neoliberalismo que no solo lo desmanteló a través de la privatización y su disminución física, sino que justificó todas las estrategias para mantener los viejos privilegios con nuevas justificaciones ideológicas; y esto nos llevó a la situación que ahora vivimos, de altos niveles de concentración de la riqueza, aumento de la pobreza, pérdida de los valores, pragmatismo, búsqueda individual de la riqueza sin limitaciones morales y corrupción de las instituciones de la sociedad, que provocaron la crisis bancaria mundial y la globalización de la pobreza.

6. El papel de los medios tradicionales y alternativos de formación de la opinión pública que, actuando por su propia cuenta o manipulados por los poderes tradicionales, no están contribuyendo al fortalecimiento institucional, sino a destruir lo poco que de valores y respeto por lo social queda, creando más bien una imagen apocalíptica de los hechos de la vida social.

RETOMAR EL CAMINO, UN PASO HACIA LA SALIDA DE LA CRISIS

1. Un análisis correcto nos obliga a considerar el papel de todos los actores en la crisis, no solo los políticos ni solo los gobiernos son responsables; los poderes fácticos tradicionales, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional juegan un papel en la creación de los problemas o en la solución de los mismos.
2. La situación exige una conducción adecuada; en el sistema democrático esto les corresponde a los políticos, quienes deben buscar acuerdos y hacer concertaciones oportunas para buscar las soluciones que exigen la participación de todos y el asumir de parte de cada uno sus responsabilidades: desde pagar impuestos, dedicarse a cumplir su misión propia y darse cuenta de que la problemática, especialmente la inseguridad y la violencia, el cambio climático y la seguridad alimentaria y el desarrollo humano, exigen los aportes y la participación de todos.
3. Por supuesto, esto exige de los políticos un salto de calidad, un abandono de sus posiciones dogmáticas y una transparencia a toda prueba para poder recuperar la credibilidad y la confianza de la ciudadanía; esto implica un alto grado de profesionalización, formación académica y técnica, abandono del oportunismo y pragmatismo y fortalecimiento de la organización partidaria.
4. Para que los políticos logren esto, la comunidad internacional debe retomar algunos temas antiguos con una visión moderna, como la formación y el entrenamiento, la educación política pero con nuevos moldes, no en la búsqueda del triunfo de ideologías sino de sistemas y no en el fortalecimiento de partidos o de líderes, sino de instituciones.
5. La comunidad nacional y sus élites, especialmente los poderes fácticos y los medios de comunicación social, deberán aceptar que son los políticos los que tienen la tarea de dirigir; y en esa línea, deben contribuir a la dignificación de la política a través de salarios dignos y retiros respetables para evitar la corrupción oportunista y darse cuenta de cuál es su papel en la sociedad; abandonando los viejos conceptos de querer mandar políticamente para conservar privilegios,

- manteniendo su riqueza y su papel por la vía de la eficiencia y capacidad competitiva y no por la vía del apoderamiento ilegal del “surplus” de su riqueza, derivada del uso de los recursos que pertenecen a una nación y a todos sus habitantes.
6. Comprometiendo a la sociedad, a sus instituciones, en la búsqueda de estrategias colectivas que conduzcan a los países y a las regiones a desarrollos sostenidos y sustentables en la búsqueda de objetivos colectivos.
 7. Esto solo es factible si construimos proyectos de región y de nación y nos damos cuenta que el ejercicio del poder solo se justifica en función del bienestar colectivo y de la felicidad compartida; a este proyecto de Región le hemos dado en llamar Esquipulas III, un paso más allá del logro de la paz y de la institucionalización democrática; el desarrollo con equidad que no solo nos dará la cohesión social necesaria para sentirnos parte de la sociedad a la que pertenecemos, sino la unidad y la fuerza requeridas para enfrentar nuestras patologías y vencerlas.



RELATORÍA: DEMOCRACIA, SOBERANÍA Y PARTIDOS POLÍTICOS

Evelyn Villarreal

Coordinadora de Investigación del Informe Estado de la Región



INTRODUCCIÓN

El texto que se presenta a continuación constituye una recopilación de los principales hallazgos de las ponencias presentadas en la mesa y de los numerosos y valiosos comentarios que se expusieron en la fase de preguntas, a los cuales se espera haber dado la visibilización e interpretación adecuada en esta relatoría. Estas contribuciones al debate sobre la representación política y la democracia han sido divididas en cinco grandes temas para facilitar su sistematización:

- Panorama general: ¿dónde estamos en el proceso democrático?
- Partidos y estabilidad política: ¿cómo contribuyen los partidos a explicar las crisis políticas recientes en Centroamérica?
- El papel de las élites: ¿pueden los pactos inter-élites fortalecer el proceso de democratización o lo ponen en riesgo?
- Los poderes fácticos: ¿cuáles son las implicaciones de la creciente irrupción de los poderes fácticos en el panorama político?

- Acceso a nuevos grupos de poder: ¿hay un proceso de concentración de poder *vis a vis* en la creciente demanda por la incorporación de grupos excluidos en la política?

COMENTARIOS

Panorama general

Al analizar el sistema de partidos y la democracia, lo primero que debe hacerse es ubicarse en el contexto actual y contestar la pregunta: ¿dónde estamos? Si se mira desde dónde nos gustaría estar, hay frustración; si se mira desde dónde se viene, sí hay avances.

No deben minimizarse los avances; la región es muy distinta a la Centroamérica de hace treinta años, pero tampoco deben dejar de señalarse los retrocesos. En ese sentido, se debe atesorar lo que se ha avanzado pero ir marcando la agenda de los desafíos a futuro.

Según el *Latinobarómetro*, la imagen del progreso es muy diferente en cada nación centroamericana. La satisfacción de vida no tiene correlación estadística con la situación del país. Se



sabe llevar la pobreza, lo cual puede explicar la ausencia de revoluciones.

Cuando se pregunta cuán justa es la distribución de la riqueza en Centroamérica, solamente el 21% considera que es justa. Es un juicio político. Pero a la vez hay una dualidad, porque aceptan que no se pagan impuestos, compran robado, etcétera. En Centroamérica, como en América Latina, transgredir la ley es visto como una compensación individual para contrarrestar la percepción de desigualdad que se tiene.

El apoyo a la democracia se ha mantenido relativamente estable en la última década, cerca del 60%, esto ha sido independiente de las variaciones del PIB per cápita. La economía va bien, pero a la democracia le va mal.

En materia de legitimidad de gestión (ejecutivo y legislativo) y de resultados, estos son los más problemáticos. Se debe diferenciar entre apoyo a la democracia y satisfacción con la democracia; el último está más ligado a la economía.

Hay un marcado desprestigio de la política, aunado a pésimos salarios en la función pública, y un desprestigio del servicio público; no es una aspiración ser un dirigente político. Ya los jóvenes no quieren ser políticos. Los héroes son los narcos o los grandes “businesses” que hacen mucho dinero.

Los avances más importantes se sitúan en la legitimidad de origen del poder (elecciones). Pero aún subsisten déficits históricos importantes. Un déficit reiterado, y que resulta crucial resolver para lograr cualquier otro avance democrático, es la debilidad estatal, la consolidación de una institucionalidad para la democracia. Más concretamente en el tema de sistemas de partidos políticos y electorales se señaló la baja credibilidad y partidización de organismos electorales, regulación del financiamiento de los partidos políticos y pocos logros en cuanto a la representación de grupos excluidos.

A esto se añan las nuevas o crecientes amenazas al sistema político, en particular la penetración de crimen organizado e incapacidad de garantizar el orden público en todo el territorio. Otro riesgo para la democracia es la desigualdad; aunque según las encuestas de opinión este problema aún no se asocia con percepciones negativas del sistema, es válido preguntarse cuánta desigualdad aguanta una democracia.

En los años recientes es posible comprobar retrocesos importantes en la democratización de Centroamérica. No solamente el proceso ha sido más lento o se ha estancado, sino que claramente tiene indicadores negativos. El índice de *The Economist*: cinco variables y 170 países. Con excepción de Costa Rica, los países de Centroamérica y México están en democracias inconclusas, Honduras en democracias híbridas.

RELACIÓN PARTIDOS POLÍTICOS Y ESTABILIDAD POLÍTICA

En el período 2007-2009, tres países tuvieron crisis políticas: Honduras, Nicaragua y Guatemala. Aunque de distinta naturaleza y amplitud, lo cierto es que la estabilidad del sistema se vio comprometida. La discusión en esta mesa se orientó a la pregunta de cuánto contribuyeron los sistemas electorales y de partidos políticos a originar estas crisis.

Hay una desnaturalización de las funciones de los partidos políticos. Sus funciones tradicionales de “agregar y canalizar los intereses y demandas ciudadanas, y organizar la competición política”, se han sustituido por su tendencia cada vez mayor como maquinaria electoral. Aun cuando su actuación no es representativa ni eficaz, esto no explica por sí mismo los episodios de crisis; ¿es válido cuestionarse si contribuyen a mantener la estabilidad? ¿La calidad de la democracia influye en la calidad de los sistemas de partidos o viceversa?

Utilizando los indicadores tradicionales de las Ciencias Políticas para analizar el sistema de partidos, se llegó a la conclusión de que los indicadores no son todos los que están, ni están todos los que son. No miden correctamente la función de representatividad y la satisfacción de las personas.

Por ejemplo, el indicador de fluidez electoral en el caso de Honduras es el sistema menos fragmentado y más estable, pero fue el país que tuvo una ruptura. Mientras El Salvador es el sistema más polarizado pero no ha tenido rupturas.

En principio un sólido sistema de partidos fortalece la democracia, pero puede ser lo contrario; puede ser tan fuerte que atenta contra la democracia. Reduce el espacio de la acción política, como sucede en México: se tiene un muy sólido sistema de partidos y ese es el problema, en la medida que impide la participación de la ciudadanía.

Se recomienda no utilizar datos que usan promedios de indicadores para un período de muchos años, pues los promedios esconden mucho. En la evolución del sistema de partidos se deben ver los datos de flujo, no solo de *stock*. Ver la tendencia es crucial, nos explica mucho.

Lo que dicen indicadores como los de gobernabilidad del Banco Mundial: en los últimos doce años todos los indicadores se han deteriorado en cuatro países de la región. Solo los de Panamá y El Salvador han mejorado. El deterioro no significa lo mismo en todos los países, algunos países decrecen pero tienen un *stock* más alto.

Sería un análisis muy mecanicista decir que el sistema de partidos determina la estabilidad política; son muchos más los factores, incluyendo los poderes fácticos.

El formato de los sistemas de partidos medidos por la estructura, fluidez y polarización solo cuenta una parte de la historia. El sistema de partidos hace una contribución a la estabilidad política si aumenta la representatividad y la eficacia en la toma de decisiones. Esos dos atributos no se están midiendo.

¿Cuánto necesita a los partidos la presidencia para tomar decisiones? ¿Mucho depende de si se usan mecanismos de democracia directa o no? ¿Con qué instrumentos se cuenta para llegar a acuerdos de mayorías? ¿Cuáles son las reglas en el congreso?

Una pregunta interesante es si Centroamérica puede democratizarse sin partidos y sin Estado. La fragmentación de los sistemas de partidos es un fenómeno de personalización de la política. La ausencia de Estado es un factor explicativo, hay baja capacidad fiscal y redistributiva. No se hizo la tarea del siglo XIX en términos de construcción de Estado. Un ejemplo ilustrativo es la dependencia de la política social de la cooperación; hay una ausencia de capacidad para hacer política autónoma. Otro ejemplo es el tema de la seguridad: los Estados renunciaron al monopolio de la fuerza, la seguridad ciudadana se privatizó y no lo discutimos.

Si los partidos no son mecanismos de representación social y de competencia electoral y no son capaces de gobernar, ¿entonces qué son?

Los datos sobre la participación electoral no indican o predicen nada tampoco. Son fluctuantes y no se relacionan con episodios de crisis. Los indicadores que tenemos disponibles no dan cuenta de cómo la ciudadanía se relaciona con su sistema de partidos políticos.

En cuanto a los estudios de opinión, señalan una tendencia hacia el populismo en los sistemas de partidos. Un 35% de los electores votan, pero no se sienten cercanos a ningún partido. Se ubican en el centro político, no tienen adscripción. Entre más polarizado, un sistema político es más representativo. No es negativo ser un sistema polarizado. Si el sistema es difuso y todos se ubican en el centro, el ciudadano no tiene opciones y se va, no se adscribe a ninguno.

La desconfianza afecta más a los partidos políticos que a ninguna otra institución de la democracia. Un 21% confía en los partidos, frente a un 46% en África, 35% en el este europeo.

¿Qué factores inciden en los niveles de confianza interpersonal y en las instituciones? La inseguridad y la corrupción son factores que contribuyen a explicar los bajos niveles de confianza. Las personas que han sido víctimas de la delincuencia o de la corrupción dan estadísticamente menos apoyo a la democracia.

La región es muy insegura pero no corresponde solo con los datos de denuncia objetivos, también refleja un problema de confianza institucional.

Sería una contradicción decir que un sistema es estable si los partidos se mantienen y los gobiernos pueden gobernar; no se puede seguir funcionando de esta manera, la estabilidad se asocia a mantener esta disfuncionalidad que se ha dicho que no sirve.

EL PAPEL DE LAS ÉLITES

Entonces, si no es el sistema electoral ni los partidos políticos, ¿cuáles son las variantes relevantes que explican las rupturas? La hipótesis que se propone en la ponencia central se relaciona con la ruptura del pacto de las élites políticas relevantes. Estas mantienen el sistema funcionado hasta que el pacto se sostenga. El descontento y la desconfianza tal vez no les importen a las élites, porque para ellas los partidos sí las representan.

Los acuerdos entre las élites contribuyen a la estabilidad política, pero no necesariamente a la democracia. En Nicaragua se realizó un pacto entre Ortega y Alemán que ha contribuido a desmontar la democracia. Se gobierna contradiciendo la Constitución. La observación electoral fue prohibida; contra ley expresa no se realizó en 2008, y se va a elecciones en el 2011 sin observación.

En algunos países los acuerdos entre partidos han terminado por desmontar lo que la voluntad ciudadana les había encomendado. La perversión es tal que ni siquiera se cubre con el manto de la apariencia. El estancamiento y el retroceso son notorios. La Carta Democrática debería apuntar a este tipo de ruptura.

PODERES FÁCTICOS

Históricamente, cuando se produce la democratización, se rompe el acuerdo de élites. Se abre y surge un nuevo actor que son los dirigentes políticos y partidos políticos, ONG, etcétera. Pero estos actores compiten o se reagrupan con los grupos tradicionales fácticos. No se ha dado un acuerdo nuevo de élites entre los viejos grupos de poder y los nuevos.

Los poderes fácticos no tienen representación formal pero controlan los partidos, son dueños de los medios de comunicación y establecen las agendas de país. En Guatemala, los partidos que construyeron la democracia desaparecieron. El partido más antiguo tiene catorce años.

Los poderes fácticos destruyen prematuramente a quienes les pueden quitar el poder. Los mecanismos de financiamiento de la política no se reforman porque es la forma que tienen de controlar el partido. Otra vulnerabilidad está por el lado estatal: los salarios de funcionarios públicos son muy malos, están a la mano de la corrupción, a la mano del funcionario de mayor rango; los proyectos gubernamentales terminan siendo inversiones de grupos privados.

Los poderes fácticos no se atreven a llegar a acuerdos de élites: por ejemplo, el tema tabú de la reforma tributaria. Sin estos acuerdos mínimos, los partidos están destinados a desaparecer porque no cumplen sus promesas. Se les llama partidos “kleenex”: se usan una vez y luego se botan. Empiezan a gobernar los testaferros de los narcotraficantes.

El dilema de la democracia representativa es que, a pesar de estos poderes fácticos, los que toman decisiones son los congresistas y políticos. La sociedad civil, por más organizada que sea, necesita el sistema político; tal es el caso de las ONG ambientales: cuentan con mayor presencia en el interior de Guatemala, tienen dinero de la cooperación, pero aún así necesitan leyes que protejan el ambiente.



En un ejercicio de concertación, se llegó a acuerdos y políticas de estado en Tikal: reforma tributaria, política educativa en función del desarrollo del país, política de salud, política de seguridad regional y política de integración regional. Pero en el proceso no se sintieron consultados los políticos y los acuerdos de Tikal fracasaron.

Se hizo hincapié en el papel de los medios de comunicación como poderes fácticos o como instrumentos de esos poderes. Tienen un rol de controladores del poder, pero a la vez son empresas con sus dueños. Es poco lo que se puede investigar de los medios de comunicación y sus relaciones con el poder político. El crimen organizado es otro de los poderes fácticos. Hay una penetración del narco y del crimen organizado en el financiamiento de los partidos, y una incapacidad de los Estados y de las mismas estructuras partidarias para hacer frente a esta penetración. Pero hay otro tipo de delito que compra los espacios políticos: adulteración y contrabando de medicinas. Estos grupos están influyendo en las decisiones que se toman en los parlamentos. Son grupos que obtienen grandes réditos.

El tema de la transparencia atraviesa todos los otros temas. Por ejemplo, el pacto fiscal está ligado a transparencia. Es un tema que se encuentra también en las campañas electorales y en el fortalecimiento de la institucionalidad estatal.

APERTURA HACIA NUEVOS GRUPOS DE PODER

Diversas manifestaciones que pueden verse como crisis es posible que no lo sean realmente, sino demandas ciudadanas por una mayor democratización. Darle apertura al sistema y mayor participación tiene como consecuencia que la gente participe, critique y exija más espacios. No es que la democracia es disfuncional, sino que está en su naturaleza irse abriendo cada vez más. ¡Qué peligroso darle democracia a la gente! Luego demanda participación y más democracia...

Ello plantea problemas pero eso es mejor que si no se planteara nada. Se está en presencia de un proceso de inclusión de aquellos que no estaban incluidos.

Los partidos políticos siguen monopolizando la representación en los puestos de elección popular, pero no son canales que contribuyan a la participación de todos electores. Tienen un diseño que no se adapta a los cambios de la sociedad. Los movimientos sociales ejercen su representatividad sin los partidos y tienen mejores capacidades de comunicación por medio de las TICs.

Los partidos no son adecuados para canalizar los nuevos movimientos sociales, son instituciones un poco antiguas, no se pueden comunicar rápidamente con la ciudadanía. Tampoco los parlamentos o los diputados tienen conexión con la ciudadanía; los puso ahí un caudillo y ellos le rinden cuentas a él, no a la ciudadanía. No están democratizados.

En Panamá, a las ONG se les acusa de querer cogobernar, se les dice que participen en política si quieren gobernar. Hubo un esfuerzo en una mesa sobre reformas electorales. Pero los partidos no quieren reformarse, no quieren más democracia interna.

La concentración del poder político se puede ver en múltiples expresiones, desde el fraude, la cedulação partidista, los nombramientos de funcionarios.

La Carta Democrática de la OEA está sobrepasada, y aún así en Nicaragua no pasa nada. La democracia puede ser reconvertida en un proceso autoritario usando las reglas del juego. La exclusión de algunos sectores en la representación política: ¿está generando una amenaza al sistema?

La acción afirmativa para lograr la igualdad de género avanza poco, no es políticamente relevante. La participación política de las mujeres

en Centroamérica está sub-representada; el mejor índice es el de Costa Rica con el 38,6% de congresistas mujeres.

En el período 2009-2012 América Latina renueva todos los gobiernos, con elecciones en todos los países. Por el momento Costa Rica es el único que mantiene el mismo partido en el poder. En el resto hubo alternancia.

La exclusión de jóvenes tiene repercusiones sociales graves, porque se están enrolando en el crimen organizado. Esto es un riesgo a largo plazo para la estabilidad política. Jóvenes “nini”, ni trabajan ni estudian, son carne de cañón para el crimen organizado. De hecho la tasa de homicidios del triángulo norte está concentrada en el grupo etario de los jóvenes.

No se han consolidado mecanismos de democracia interna en los partidos políticos que permitan mayor inclusión ciudadana y transparencia. ¿El ciudadano elige o simplemente está votando? No tiene opciones de elegir a sus candidatos. Otros controlan las listas.

Otras reformas pendientes para lograr mayor representatividad tienen que originarse desde las instituciones (reglamento del congreso, espacios institucionalizados de participación). En El Salvador el rediseño electoral está en discusión, la Sala Constitucional lo está sugiriendo. Deben votar por personas. ¿Hubo un cambio de modelo político en Honduras? Si algo así se dio, fue porque provino del parlamento, desde adentro.

Se sugiere reavivar o instaurar mecanismos de concertación que reflejen de mejor manera las fuerzas políticas y sociales: por ejemplo, los consejos económicos, sociales, mesas intersectoriales, etcétera.

Se define como un retroceso la eliminación de los procesos de capacitación en los partidos. Es necesario volver a formar a los políticos, educarlos, y reformar el sistema de partidos desde adentro.

En Panamá existe una hoja de ruta de concertación nacional, pero ha sido difícil mantener el reconocimiento y aceptación de las ONG. A los partidos les cuesta reconocer a la ciudadanía. La formación de líderes es crucial para que reconozcan esta nueva realidad y ejecuten esta apertura.



The background of the page is white and features several silhouettes of birds in flight, rendered in a light beige or gold color. The birds are scattered across the page, with some in the foreground and others in the background, creating a sense of movement and freedom. The silhouettes are simple and elegant, capturing the essence of the birds' forms.

MESA 2

DEMOCRACIA,
INCLUSIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL



DIÁLOGO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA: HACIA LA PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

Randall Arias Solano

Director del Programa de Gobernanza y Justicia, FUNPADEM



Esta ponencia parte de un concepto amplio del diálogo social, que se considera incluye el político, que es siempre objeto de discusión en materia de democracia, y se propone que su profundización sea una excelente oportunidad para disminuir la exclusión social de que son objeto importantes sectores de la población en Centroamérica.

Se hace una breve caracterización de la evolución reciente del diálogo social en Centroamérica señalando que, si bien se han dado enormes pasos en las últimas tres décadas al pasar del enfrentamiento abierto a un consenso general sobre la importancia del diálogo en democracia, aún se debe superar la etapa actual, más preocupada por la institucionalización del diálogo que por sus resultados en términos de satisfacción de las demandas sociales.

Luego se exponen algunos riesgos que presentan las dinámicas actuales de diálogo social, para finalmente identificar una serie de desafíos que se consideran importantes de valorar para así perfilar una agenda de trabajo regional para los próximos años, de cara a la profundización de la democracia.

DIÁLOGO SOCIAL E INCLUSIÓN EN CENTROAMÉRICA: HACIA UNA NUEVA VISIÓN

Una aspiración para profundizar la democracia en Centroamérica es la inclusión de todas las personas, ya no solo en los beneficios del crecimiento económico de la región, sino además en la gestión de la cosa pública, permitiendo una ciudadanía plenamente habilitada y parte activa en el ejercicio del poder.

Aquí se parte de una visión del diálogo social, en primer lugar, como una más amplia y que trasciende el típico énfasis en el diálogo político o entre actores eminentemente políticos. El diálogo social, así visto, les reconoce carácter de político a todos los actores sociales en democracia, incluyéndolos desde ya en el debate público, entendido este como la discusión sobre los temas de interés general, no solo en el orden nacional, sino especialmente local.

Se entiende el diálogo social como un concepto incluyente, que no excluye a aquellos actores no reconocidos formalmente en la arena política, lo cual permite un enfoque dinámico y siempre sensible a reconocer carta de legiti-



midad a todo aquel actor que tenga algo que decir acerca de los asuntos públicos.

Su mayor virtud consiste, precisamente, en que no necesita de credenciales formales para darles a todas las personas un lugar en la mesa de diálogo, ni un tema predeterminado para que se le reconozca como un interlocutor válido en el debate democrático. Tampoco está asociado o limitado por el estatus que se pueda tener en el iter procedimental de una decisión pública, sea de políticas públicas del Ejecutivo, creación de leyes en sede parlamentaria, o sea parte formal incluso en un proceso judicial.

Para ser parte de este diálogo social basta con tener intereses y demandas válidas. La legitimidad deviene entonces no de su condición jurídico-formal, sino de la validez democrática de sus demandas. Bajo este enfoque, se aspira a reivindicar la calidad de sujetos políticos plenos a todas las personas, rompiendo el monopolio que suele otorgárseles a los denominados “actores políticos”.

Dicho lo anterior, Centroamérica se encuentra en el camino de encontrar o construir el óptimo social en materia de diálogo e inclusión. Si bien este es un equilibrio dinámico y no estático, lo cierto es que debe haber un mínimo acuerdo de principio acerca de cómo enfrentar este reto.

Además, el diálogo social se encuentra en la actualidad con una región que tristemente tiene en común una ingrata desigualdad, ya sea que se mida esta de forma objetiva por vía del ingreso o por alguna otra medición más sofisticada, o incluso según la percepción ciudadana al respecto.

Tómese en cuenta además que nuestra región es la más desconfiada del mundo (tanto a nivel interpersonal como en las instituciones), lo cual se ha agravado en los últimos años ya que más del 70% no confía en el prójimo. Asimismo, esta desconfianza se ubica típicamente donde se ubican los centros de poder, percibiéndose que quienes tienen más poder son las grandes

empresas y el Gobierno en segundo lugar¹⁶. Por ello, es muy fácil responder cuán exitoso, tomando en consideración estos datos, puede ser un diálogo de la ciudadanía con el Gobierno y los empresarios. Da la impresión de que el diálogo social en la región es hoy un permanente dilema del prisionero.

Además de la mala percepción de los partidos políticos y los Congresos (esencia de la democracia), apenas una cuarta parte de las personas en Centroamérica considera que se “gobierna para todo el pueblo”, según los datos más recientes del *Latinobarómetro* (2011). En este contexto, parece que se tiende a reconocer las limitaciones del Estado no solo para redistribuir la riqueza, sino también para redistribuir el poder y con ello reequilibrar la confianza.

Por ello, no es de extrañar que a un 75% de la población en promedio no le interese la política y, por lo tanto, no quiera tener relación directa con ella. Esto indica que a la vez que existe exclusión social por las dinámicas históricas de poder en la región, también existe una importante autoexclusión ciudadana del debate y ejercicio del poder. Si a esto se agrega que la participación electoral ronda el 70%, se podría decir que, eliminando un 25% que de plano ni participa ni le interesa la política, existe alrededor de un 50% de la población cuya única actividad política es votar (porque lo considera un deber formal, mas no sustancial), y luego por cuatro o cinco años pasa a un estado de desinterés e indiferencia por la política.

Todos los elementos anteriores que configuran una subregión muy compleja, lejos de facilitar las condiciones de sostenibilidad de la democracia mínima, menos lo hacen para contar con una democracia más profunda de tipo participativo-deliberativo, como a la que se aspira en esta mesa.

¹⁶ Lamentablemente, el *Latinobarómetro*, al preguntar dónde se ubica el poder, no incluye la opción “la ciudadanía”, lo cual podría dar un panorama más amplio y, en especial, permitiría comprender la autopercepción de la población sobre su poder en democracia.



Para este cinismo político, según el *Latinobarómetro*, el diálogo social es una propuesta concreta para que la ciudadanía tenga un espacio efectivo en aspectos puntuales de la vida política, y descubra así un espacio potencial que las prácticas políticas clásicas no le ofrecen. Para que la ciudadanía se descubra a sí misma como protagonista de la política en democracia, tanto en sus dinámicas locales, regionales y por supuesto nacionales, siendo así posible renovar el entusiasmo democrático perdido, o que lo encuentre donde nunca lo haya visto.

EVOLUCIÓN RECIENTE DEL DIÁLOGO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA: DEL ENFRENTAMIENTO ARMADO AL REGRESO A LAS URNAS Y LA MESA DE DIÁLOGO

Evidentemente Centroamérica ha dado enormes pasos en materia de diálogo superando, poco a poco, décadas de abierta intolerancia y enfrentamiento violento. Si se observa la legislación más moderna, notamos una marcada tendencia a incluir órganos y espacios de muy variado tipo para la participación de la ciudadanía en diversas políticas públicas.

Asimismo, existe una creciente conciencia acerca de la importancia y el valor del diálogo para el debate y calidad de la gestión democrática. Difícilmente hoy un actor social en la región no reconozca el valor del diálogo; aunque también es cierto que en no pocas ocasiones se les escucha manifestar, en espacios más o menos privados, lo que pueden ser entre reservas y negaciones de fondo a un diálogo que parecen ver innecesario cuando se considera que se tiene el poder suficiente para tomar alguna decisión. Es decir, una combinación entre la soberbia del poder, paradigmas inflexibles y el legado post-autoritario que siguen gravitando en la democracia.

Aún subsiste un discurso de conveniencia, poco transparente y genuino sobre el diálogo: cuando

me reconozco en desventaja, exijo diálogo a las autoridades; pero cuando ejerzo el poder apelo al mandato popular y “ubico” a la sociedad civil en un plano secundario y de formal consulta, según convenga.

Se podría afirmar que la región ha pasado del no diálogo y negociaciones con el arma desenfundada, a un estado de conciencia generalizado acerca de que las elecciones son insuficientes como mecanismo único, para adoptar las muy diversas decisiones que se deben tomar en democracia.

Pero esto no basta aún. La creación de institucionalidad de diálogo social, típicamente reflejada en Consejos Económicos y Sociales y otros órganos similares, para temáticas más puntuales de tipo sectorial, con diverso diseño institucional y resultados, si bien es un avance en una región con una estatalidad frágil, siempre será insuficiente si los actores y la cultura política en cuyo seno operan, no son afines a los principios democráticos del diálogo. Además, las autoridades públicas no están aún convencidas de ejercer su poder, popular y temporalmente concedido, de forma conjunta con la ciudadanía.

Por ello, la apuesta general parece haber sido exageradamente formal o institucional, en el sentido de constituir consejos o comités que van desde lo económico y social, pasan por lo laboral histórico, y ahora llegan hasta el nivel de consejos regionales de planificación, como recién se intenta en Honduras. No cabe duda de que esto es un enorme avance en nuestra región, pero este único camino, en ocasiones, lejos de profundizar la democracia representativa para que evolucione hacia la participativa y luego a la deliberativa, parece más bien amenazar con tener un efecto boomerang de frustración.

En síntesis, treinta años después de la gran transición democrática, se observan cada vez más en la región no solo instituciones formales y semiformales de diálogo, sino que además poco a poco se hace más común que se alcancen acuer-

dos importantes en mesas de diálogo de muy diverso tipo, ámbito y conformación, de formas que antes podían ser simplemente impensables. Pero todavía quedan riesgos y retos que enfrentar para avanzar aún más.

RIESGOS QUE ENFRENTA EL DIÁLOGO SOCIAL ACTUAL EN CENTROAMÉRICA:

ENTRE LA TRAMPA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN, LA SOBREIDEOLOGIZACIÓN Y LAS SOSPECHAS DE LOS PACTOS DE ÉLITES

Reconocido el importante avance en materia de diálogo, especialmente a nivel de instancias formales, se analizan ahora los retos que enfrenta el diálogo social en la región, en su situación actual:

1. Consulta y diálogo nominales: el primer aspecto a mencionar tiene que ver con el uso de la consulta y el diálogo para efectos instrumentales de los políticos o dinámicas de poder coyunturales, y no con vocación democrática o participativa. Es decir, nos referimos a la necesaria dimensión ética del diálogo democrático.

No es poco frecuente que tanto las autoridades públicas como los mismos grupos de poder no gubernamentales, llamen a un diálogo o consulta, cuando en realidad lo que desean es legitimar agendas o intereses ilegítimos. Además, nada es más fácil y conveniente para no tomar una decisión, típicamente por las autoridades públicas, que crear una comisión o someter un tema conflictivo a una instancia colegiada de decisión ya existente. Quien así “decide”, hace alarde de ser demócrata y participativo, cuando en realidad, o no quiere asumir el costo de decidir, o quiere que algo no se decida, o al menos que se dilate la decisión para entonces no asumir la responsabilidad pública.

También es frecuente el uso de la consulta simplemente para ratificar una decisión previa tomada por la autoridad política o por los nive-

les técnicos, en ocasiones convencidos de que es la mejor decisión desde su punto de vista, y que basta entonces con cumplir con la formalidad de presentarla en público. Lo cierto es que terminan engañándose o queriendo engañar al público, presentando esto como una consulta o una validación ciudadana, cuando en realidad se trata de un acto puramente formal o simbólico.

2. Corporativización del diálogo: el tema de los peligros de la corporativización de las democracias se ha señalado históricamente a propósito de regímenes autoritarios que han tratado de crear mamparas democráticas para legitimarse. Aquí el riesgo es, afortunadamente, de naturaleza y forma diferente. Se refiere al riesgo potencial de que al institucionalizarse inadecuadamente el diálogo social, se otorgue a representantes no elegidos popularmente, un mandato que por naturaleza no les corresponde, en particular si sus decisiones son vinculantes, con los consecuentes peligros de representación ya no de intereses generales, sino más bien corporativos.

Y esto lleva al plano del control político propio de toda democracia, ya que la ventaja de tener políticos electos de forma popular es que están sometidos periódicamente al escrutinio popular, y permanentemente al juicio de la opinión pública. Claro que esta crítica podría ser un pretexto perfecto para quienes temen otorgar poder a la sociedad civil.

3. Amenaza percibida para las autoridades públicas: en directa relación con lo anterior, para las autoridades electas o incluso para los funcionarios públicos competentes en cada materia, el conceder una voz real a la ciudadanía, ya sea de forma permanente o *ad hoc*, sigue representando una gran amenaza percibida para su autoridad formal o competencia. Esto se agrava si se considera nuestra larga historia de diversas y creativas manifestaciones de caudillismo, siempre asociadas al clientelismo.

Con frecuencia, al conversar en confianza con autoridades públicas de la región, cuestionan el

porqué tienen que decidir conjuntamente con la ciudadanía, organizada o no, si es a ellos a quienes les corresponde gobernar. Aún existe una visión muy limitada o clásica del ejercicio del gobierno, la cual no se cambia solo con discursos o normas, sino que se arraiga profundamente en la cultura política democrática en su versión deliberativa.

4. Incentivos perversos para sentarse a la mesa y no para dialogar: uno de los mayores riesgos que se ciernen sobre las formas institucionalizadas del diálogo es que -en no pocas ocasiones- los actores “profesionales” del diálogo tienen como incentivo el prestigio, el poder simbólico e incluso los beneficios patrimoniales de su asiento, por lo que olvidan el propósito central del diálogo: construir consensos que beneficien a la mayoría. Este incentivo perverso no deja de generar fuertes dinámicas de poder a lo interno de las organizaciones sociales, con el fin de determinar quién ostenta tales cargos. Esto genera innecesarias fricciones y fracturas que luego ponen en riesgo los acuerdos que se alcanzan en las instancias formales, ya que pueden ser desconocidas por los líderes u organizaciones que se sienten afectadas por no tener un asiento en el diálogo institucionalizado.

Debe aceptarse también que, si bien suele criticarse al sector empresarial por monolítico y disciplinado, lo cierto es que ha desarrollado enormes capacidades de organización y construcción de consensos internos (en gran parte gracias a sus mayores posibilidades materiales y técnicas), al punto de que para enfrentar negociaciones conjuntas son capaces de mantenerse unidos incluso en temas que pueden tener intereses tan distantes, como por ejemplo en materia de apertura comercial entre los comerciantes y los industriales. Y cuentan con voceros oficiales que presentan propuestas comunes y bastante alineadas de cara a negociaciones o diálogos, tanto nacionales como internacionales. Así, además de su mayor poder económico y político, llevan también una enorme ventaja a la hora de dialogar y negociar.

Bien harían los movimientos y organizaciones sociales en estudiar más al sector empresarial y aprender sus buenas prácticas, y no solo concentrarse en criticar y denunciar las malas. Así, podrían mejorar sus capacidades de negociación, equilibrando poco a poco las condiciones estructurales de desigualdad, las cuales se alimentan también por la falta de visión y alineamiento interno.

5. Burocratización del diálogo: si bien es evidente que la decisión de las autoridades gubernamentales de ir generando cada vez más espacios institucionalizados de diálogo social es un gran logro democrático, especialmente en una región que viene de enfrentamientos armados sangrientos para hacerse escuchar, lo cierto es que también se corre el riesgo de burocratizar algo que por naturaleza no lo permite: el diálogo.

El diálogo no debe perder su carácter espontáneo y permanente. Si bien existen temas estructurales y recurrentes que merecen trabajarse en mesas permanentes y especializadas, lo cierto es que la democracia se construye en el diario vivir, en espacios que surgen de forma imprevisible, y en lugares muy lejanos de las capitales y centros de poder.

Además, existen actores económicos, sociales y políticos que deciden trasladar decisiones sencillas a los espacios institucionales de diálogo, con el único propósito de dilatar o posponer una decisión, porque conocen y abusan de las reglas de ese diálogo para aplicar un perverso poder de veto ante un supuesto principio de unanimidad, que en realidad es simple conveniencia y retórica.

6. Sobreideologización del debate político transferido a los diálogos: uno de los principales desafíos que enfrenta la democracia en la región de cara a su estabilidad consiste en evitar la innecesaria sobreideologización del debate. A pesar de que es evidente que se tiene el derecho a simpatizar con una u otra ideología, nuestros actores políticos y sociales parecen tener la tendencia a ideologizar innecesariamente debates que en ocasiones son o muy técnicos, o incluso neutros en términos ideológicos.

Y en este pecado caen tanto actores sociales y políticos como económicos, generando una lógica maniquea de polarización política (mercado o Estado, neoliberalismo o solidaridad), ampliamente reconocida como el mayor riesgo para la estabilidad democrática. No hace falta mencionar que en ocasiones este debate político ideologizado es -por definición- muy difícil de resolver, ya que fácilmente se convierte en dilemas o en un juego de suma cero o negativa.

Es muy frecuente encontrar en la región que, por la vía de infiltraciones de organizaciones profesionalmente beligerantes, se coopten conflictos específicos y puntuales, para convertirlos en plataformas políticas de alcance nacional, cuando no de exposición internacional. Parece que algunos sectores han encontrado importantes nichos de explotación internacional usando una sencilla estrategia de ideologizar luchas legítimas, para así obtener beneficios corporativos o abiertamente políticos.

Es fácil observar en la región movimientos sociales -afortunadamente cada vez más pequeños, tanto políticos, como de sectores empresariales- y Academia, expertos en usufructuar de la ideologización innecesaria de cualquier tema o conflicto, con el propósito de procurar apoyos para proyectos gremiales o sectoriales, cuando no individuales, de bajo arraigo democrático.

A veces, cuando uno está en medio de un conflicto público en la región, da la impresión de no haber terminado nunca la Guerra Fría, y que aún subsiste un eterno enfrentamiento maniqueo que, la verdad sea dicha, al ciudadano promedio ni le importa ni le afecta en realidad. A la región no le haría daño algo más de pragmatismo democrático con absoluto respeto del Estado de Derecho y bastante menos ideologización del debate. Por el contrario, bien vale la pena intentarlo.

7. Escepticismo y frustración ciudadana sobre la efectividad del diálogo: lamentablemente en algunos países de la región, existe una automática asociación en la ciudadanía entre las palabras pacto político y componenda. Este es

uno de los rasgos más peligrosos, cuando no perversos, del estado de descontento y desconfianza con lo político, ya que nada puede ser más consustancial y plausible en democracia que el acuerdo político. No obstante, es evidente que en la región han existido pactos para distribuirse el poder entre fuerzas políticas y económicas, rompiendo no solo los principios democráticos de elección popular y división de poderes, sino que además se han hecho con el expreso propósito de socavar las bases de la democracia y el Estado de Derecho.

Si hace más de treinta años las élites pactaban para distribuirse el poder bajo la tutela militar, hoy parece que han aprendido a sofisticar esos pactos y darles un aura democrática, pero siempre repartiéndose el poder político y económico, generando exclusión e indigencia democrática.

8. La institucionalidad pública como obstáculo al diálogo: una de los desafíos menos explorados en materia de diálogo social tiene que ver con los problemas y obstáculos que provoca la acción pública. Si bien, como ya se indicó, la región ha avanzado sustancialmente, y en especial a nivel normativo, para abrir espacios de consulta y diálogo con la sociedad civil, lo cierto es que también, y por otro lado, la institucionalidad pública sigue siendo en ocasiones generadora de conflictos e inhibidora del diálogo.

La impericia, o incluso soberbia, en el ejercicio del poder político o burocrático, más bien produce y exacerba conflictividades que luego escalan hasta niveles que pueden amenazar la estabilidad democrática. Pareciera que algún sector de la burocracia estatal que da vida a gobiernos democráticos, no termina de entender su papel de servicio público para atender y satisfacer las demandas ciudadanas.

Con frecuencia las políticas públicas que produce el Ejecutivo no solo se hacen sin el diálogo previo necesario, sino que, peor aún, generan importantes niveles de conflictividad por la afectación a intereses legítimos de la ciudadanía, como por ejemplo con el otorgamiento de permisos y explotación de

recursos en zonas protegidas, especiales o indígenas, al diseñar planes reguladores de uso de la tierra o por medio de políticas de asentamientos urbanos, por citar apenas algunos ejemplos.

Lo mismo sucede con la producción legislativa cuando se combina una mala técnica con la no consulta ciudadana, si no de leyes abiertamente ilegítimas. Esto suele desembocar en legislación simbólica que nadie cumple o, peor aún, en agrias disputas, que van desde las calles hasta las batallas legales en los tribunales. Aquí nos encontramos con un fenómeno o moda reciente de judicialización de la política, por la cual los jueces se convierten en arbitadores de contiendas políticas ante la incapacidad de diálogo y consenso entre los actores políticos. Además, se genera una presión innecesaria hacia los tribunales, resolviendo acciones gubernamentales que fácilmente pudieron haber sido atendidas con una mínima capacidad de escucha y generación de consenso con las personas y actores afectados.

Es aquí donde se ubica el principal reto de encontrar un óptimo social y político de diálogo social en democracia: ¿cuánto y cuándo se debe dialogar con la ciudadanía la acción estatal?

La respuesta sencilla es que si los Gobiernos desarrollan capacidades para identificar intereses y demandas populares, y si luego las incorporan por la vía del diálogo a sus políticas públicas, el desafío se resuelve con bastante facilidad.

9. Influencia del legado autoritario en el diálogo: este encuentro procura perfilar la Centroamérica del futuro, pero sin olvidar nuestro pasado. Y en él encontramos una historia de autoritarismo que aún no termina de desaparecer, al observar el arraigo de lo militar, niveles importantes de no apoyo a la democracia en algunos países, y reconocimiento de violar la ley cuando se estime necesario. Con estos atestados, aunados a la desconfianza interpersonal y hacia las instituciones políticas, no queda más que cuestionarse cuando se da un diálogo, cuán democrático y respetuoso del Estado de Derecho podrían ser su ejercicio y sus resultados.

Aunque por costumbre es muy fácil calificar de autoritarias a las autoridades públicas o a quienes ostentan poder público, lo cierto es que al fin y al cabo en la región existe una importante movilidad e intercambio del poder. Es claro que en un momento alguien forma parte de la sociedad civil pero luego se convierte rápidamente en poder político, el cual en ocasiones termina por ejercer de forma poco democrática, muy contrario de lo que predicó, e incluso por lo que pudo haber luchado tanto, ya sea con las armas o en democracia.

Los datos y los hechos demuestran que el fantasma autoritario no está instalado solamente en los centros históricos del poder político y económico, sino que también se ubica en importantes sectores de la sociedad civil, tanto organizada como no organizada. Y que por lo tanto, cuando se sientan dialogar y negociar, tarde o temprano saldrán a relucir esos antivalores, disminuyendo la calidad del diálogo, pero además socavando las bases democráticas y la credibilidad popular en ese debate.

RETOS PARA QUE EL DIÁLOGO SOCIAL PROFUNDICE LA DEMOCRACIA:

UNA AGENDA AUSENTE

El debate sobre el estado de la democracia se ha concentrado típicamente en lo que hacen o dejan de hacer los partidos políticos, el Gobierno, y más recientemente en la participación de la sociedad civil. Sin embargo, casi está ausente en ese análisis el papel de un diálogo social efectivo y sistemático, factor fundamental para profundizar la democracia hacia formas deliberativas que mejoren la gobernanza democrática.

En este contexto, se sugieren los siguientes retos para ser abordados regionalmente:

Los espacios del diálogo: es fundamental y urgente descentralizar los espacios de diálogo de las capitales y centros históricos de poder, para dispersarlos al conjunto de nuestros países, con

énfasis en las dinámicas regionales y locales. En esto los Municipios juegan un rol fundamental, no solo como unidades territoriales y competenciales, sino como espacios de proximidad ciudadana, debiendo convertirse en el primer frente de generación de consensos que permita, poco a poco y por capas, ir creando una visión y consenso de país que sea inclusivo, y que además atienda a las particularidades que las dinámicas nacionales suelen olvidar o dejar de lado.

Las partes que dialogan: un segundo nivel de ampliación o profundización tiene que ver con el reconocimiento de nuevos actores sociales más allá de los tradicionales. A veces parece que tenemos democracias de personas con voto pero sin voz efectiva en los temas públicos. No existe aún una vocación y capacidades desde lo público para identificar, reconocer y escuchar esas voces ausentes en el debate político. Por ejemplo, en materia de seguridad, problema principal de la región, apenas hace poco se les ha dado una voz protagonista a las víctimas y sus familiares. Los pueblos indígenas, especialmente en los países donde son poblaciones muy reducidas, parecen ser de interés casi paisajístico y no como portadores de intereses y reivindicaciones históricas de relevancia política. La juventud, aunque poco a poco es cada vez más escuchada, aún no encuentra espacios efectivos para ejercer el liderazgo necesario en los temas de interés general.

Las capacidades de diálogo: obviamente quizá el mayor déficit reside en las insuficientes capacidades de diálogo constructivo o colaborativo. Nuestras prácticas culturales arraigadas suelen hacer del diálogo y la negociación una competencia para demostrar quién tiene más poder. Solamente reflexionen, cuando un grupo debe enfrentar una negociación, a quién suele designar para representarlo: usualmente al que grita más o es más fuerte, al que le garantice el mayor beneficio sin importar las consecuencias para las contrapartes. Más allá de promover las virtudes abstractas del diálogo, deberían enfatizarse campañas para promover la colaboración transparente y la solución conjunta de problemas.

Muchos diálogos no fructifican porque las partes, y especialmente las autoridades públicas, no cuentan con las destrezas necesarias para construir agendas de colaboración. A veces se pasa de la indiferencia por el diálogo a la obsesión por el acuerdo, saltándose etapas de análisis que permiten no solo comprender las dimensiones del conflicto, mapear a sus actores, identificar sus intereses legítimos, y con base en ello construir agendas de colaboración que permitan entonces llegar a acuerdos sostenibles y duraderos.

Una nueva generación de líderes democráticos con capacidad de gestionar consensos: si bien decir esto no es nada novedoso, no significa que no siga siendo necesario. En primer lugar, se requiere de una nueva generación de líderes políticos que, por sobre todo, sean verdaderos demócratas y no por conveniencia para llegar al poder, y que tengan la visión de entender la democracia más allá de las elecciones y respetar el Estado de Derecho. Que entiendan que esto es hoy más que nunca insuficiente, y que por lo tanto deben ejercer el mandato otorgado en permanente consulta y consenso con sus mandantes, la ciudadanía. Pero esto no basta. Si las burocracias medias, que en general suelen acumular mucho más poder que el mismo jerarca, tampoco tienen esa misma fibra, poco se avanzará con que las autoridades superiores instruyan diálogos permanentes, si quienes lo implementan siguen anclados en modelos mentales y prácticas de poder dogmáticos e inflexibles, que debieron superarse hace más de tres décadas.

Obviamente es necesario que, por igual, los sectores sociales y empresariales desarrollen esa misma visión en sus líderes, así como las capacidades de diálogo y generación de consensos en sus niveles operativos.

REFLEXIÓN FINAL

El principal reto que enfrenta la región para avanzar en un diálogo social que efectivamente profundice la democracia pasa, necesaria y obli-



gatoriamente, por reconstituir la confianza entre los actores sociales. La democracia que nació hace treinta años no prometió nada al respecto, porque la urgencia de cesar el enfrentamiento armado era tan imperiosa que no se podía ver. Y en los últimos quince años somos una región cada vez más desconfiada. Es decir, la base fundamental para el diálogo en general no existe, y menos aún para el diálogo social o político.

Hoy debería plantearse una nueva cruzada democrática para restituir la confianza, y esto no se logra sin que haya diálogo, sin verse directamente a los ojos, sin que este sea transparente y, finalmente, si este no produce los resultados que espera y necesita la población. Es decir, si no genera bienestar general. Hoy deberíamos preguntarnos si no sería menos difícil revertir la desigualdad material o de ingresos por medio de la creación de condiciones de igualdad en el diálogo, que permitiera primero empoderar políticamente a la ciudadanía, y por esta vía, hacerla responsable de su propio destino, para así entonces contribuir a mejorar las condiciones de desigualdad históricas.

El estado del diálogo social en la región es un indicador indirecto del estado actual de nuestra cultura cívica, y de cuánto hemos avanzado al respecto en tres décadas. Seguramente el resultado es que no se ha avanzado lo suficiente. Y esto depende de todas las personas, pero en especial de quienes han sido electos para satisfacer las demandas sociales, así como de quienes ostentan el poder y deben hacerlo de forma socialmente responsable. Pero además, y por el fondo, si no se resuelven los graves problemas de desigualdad, iniquidad y exclusión social, no habrá ni diálogo ni democracia que se sostenga. Ser una población bastante feliz en relación con el resto

del mundo, no significa que esté satisfecha con el desempeño de la democracia. No olvidemos los fantasmas autoritarios que siguen asustando en la región. Y menos aún olvidemos la memoria de los mártires por la paz que tristemente hemos contado por muchos miles.

Si el tejido social no se reconstituye con los hilos de la confianza entre los actores, nuestras democracias se enfrentan al riesgo recurrente de que, en algún momento y en alguna parte, la base de la democracia se rompa, ahí donde los acuerdos están cimentados en frágiles relaciones.

Hoy nuestros países parecen vestir ante el mundo noveles trajes democráticos diseñados en las urnas pero que cuando se examinan en detalle, parecen tener parches o frágiles costuras entre sus diferentes actores, con la amenaza de que en cualquier momento, cuando menos se espera, empiecen a rasgarse hasta quedar como democracias de fachada.

El diálogo social se ofrece como un puente de oro para mejorar la calidad y profundidad de la democracia, restaurando el tejido social dañado o incluso destruido. Pero depende de los liderazgos aquí reunidos y los que estén por venir, tomar conciencia de ello y atender el reto que nos demanda la región actualmente. Los hechos recientes en Centroamérica demuestran que seguir postergando los retos nos puede volver a despertar con hechos muy lamentables, siendo -como suele ocurrir- muy tarde ya para lamentarse.

Por ello, este Diálogo subregional es una oportunidad extraordinaria para definir una agenda de trabajo conjunta, haciendo del diálogo social la herramienta que la democracia actual necesita para transitar hacia una más participativa y deliberativa. Es decir, para construir democracias realmente sostenibles.





DEMOCRACIA, CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y DIÁLOGO SOCIAL



Isabel Saint Malo de Alvarado

*Experta en gobernabilidad y diálogo democrático,
Central America Leadership Initiative*

Compartimos las reflexiones plasmadas en el documento base que nos ha sido presentado, en cuanto a la realidad actual, los avances en las últimas décadas y las limitaciones. Consideramos importante, de cara a construir una agenda hacia el futuro, basarnos en las debilidades y en este marco enfocaremos nuestros comentarios.

DIÁLOGO SOCIAL Y SU ROL PARA LA DEMOCRACIA

Como marco para discutir sobre diálogo social, consideramos oportuno partir de los últimos análisis sobre la democracia en la región, en los cuales se resalta que aspiramos a una democracia plena, mucho más allá de la democracia electoral, la cual ya está casi totalmente cimentada en la región, con conocidas excepciones. El reto es entonces cómo transitar de la democracia que tenemos, con limitaciones en lo social y económico, a aquella a la que aspiramos. En el camino hacia el futuro, en el trabajo para la construcción de una democracia plena, el diálogo social juega un rol central, por ser este un mecanismo eficaz para acercar a quienes gobiernan a sus

electores, estableciendo las vías necesarias para la participación ciudadana.

Encontramos enormes abismos, en muchos casos, entre las políticas públicas que se diseñan y las expectativas y la visión ciudadana. Contar con procesos reales y efectivos de diálogo constituye una herramienta que los gobernantes no están aprovechando al máximo en el arte de gobernar. Dialogar toma tiempo, sin duda, requiere esfuerzos y recursos; sin embargo se comprueba una y otra vez que el verdadero diálogo es siempre una inversión, acortando tremendamente traumas posteriores o tiempos de ensayo y error. A estos efectos, estamos convencidos de que necesitamos reforzar, en la región, mecanismos efectivos para sostener y desarrollar efectivamente los procesos de diálogo.

LA DEFINICIÓN DE DIÁLOGO SOCIAL DE LA OIT Y SU APLICABILIDAD A NUESTRA DISCUSIÓN

En el análisis de la situación actual en nuestra región, sobre las fortalezas o debilidades del diálogo social existente, resulta oportuno mirar las definiciones originales de donde nace el con-



cepto. Según lo define la OIT, “el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas -e incluso el mero intercambio de información- entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales”.¹⁷ Para nuestro análisis queremos establecer que entendemos diálogo social como aquel que se da no solo entre las fuerzas productivas y el gobierno, sino que además incluye a la sociedad civil y al ciudadano.

Señala la OIT también que, “las condiciones que permiten el diálogo social son las siguientes: la existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores sólidas e independientes, con la capacidad técnica y el acceso a la información necesarios. La voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas. El respeto de la libertad sindical y la negociación colectiva. Un apoyo institucional adecuado”.¹⁸

Podemos señalar que en la región tenemos ausencia de muchas de las condiciones arriba referidas y que allí radican algunas de las debilidades que enfrenta hoy el diálogo social. Nuestras organizaciones de sociedad civil sobre todo enfrentan grandes debilidades que van desde la carencia de recursos hasta la carencia de capacidades, ambos temas interdependientes. De igual manera, y en muchos casos, los poderes tradicionales tienden a descalificar la participación ciudadana y de la sociedad civil en detrimento del respeto hacia las partes, componente esencial del diálogo social. Así como vivimos épocas en las que el trabajador no tenía voz ni era tomado en cuenta por la empresa, y esa época ya pasó, necesitamos avanzar hacia una realidad en la que resulte impensable no tomar en cuenta a la sociedad civil y al ciudadano común.

17 Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (DIALOGUE). Organización Internacional del Trabajo OIT.

18 Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (DIALOGUE). Organización Internacional del Trabajo OIT.

El acceso a la información es también un tema que pone en clara desventaja a la sociedad civil y la ciudadanía, dada la realidad de mecanismos de información pública aún débiles e insuficientes.

EL ENTORNO FAVORABLE AL DIÁLOGO

Como se conoce en la teoría con relación al diálogo democrático, y se ha podido comprobar reiteradamente en la práctica, la presencia de un entorno favorable al diálogo es central para que el mismo se dé efectivamente. Este entorno se crea con ciertos elementos clave, muchos de los cuales necesitamos fortalecer en nuestra región, a saber:

La confianza. La confianza en que las partes respetarán el resultado del diálogo, de que actuarán en el marco del mismo de manera transparente.

Un clima que permita actuar sin temor a represalia. La desigualdad entre las partes se evidencia sobre todo en este marco, cuando una de ellas ejerce presión sobre otra, fuera de la mesa de diálogo.

Un marco institucional que garantice que el proceso es equilibrado y todas las partes pueden participar efectivamente. Ese equilibrio no existe de hecho y usualmente es necesario crearlo. La diferencia de los pesos específicos de los actores es real y no aspiramos a que esta diferencia desaparezca, pero sí a crear un entorno que les permita participar en un diálogo en condiciones de paridad.

El establecimiento de una metodología oportuna es central. Ningún proceso es igual a otro, ni requiere los mismos actores ni la misma metodología.

HACIA EL FUTURO

Necesitamos pasar de la realidad actual, en la cual el diálogo social puede darse solo cuando logramos establecer algunas condiciones mínimas,

como la existencia de voluntad política, de un entorno favorable, de respeto hacia las partes, de una sociedad empoderada, a una realidad en la cual todos estos elementos sean tan parte de la institucionalidad democrática, como lo es la certeza de que iremos a las urnas cada cuatro o cinco años a elegir a nuestros gobernantes.

La elección no es un cheque en blanco, la democracia no es solo electoral; debe ser plena, con crecimiento, con equidad y participación. Necesitamos contar con mecanismos efectivos de diálogo social que permitan que la formulación de políticas públicas se dé con la participación necesaria, para evitar la toma de decisiones alejadas del clamor y las expectativas ciudadanas. En este contexto quiero cerrar con una cita del

documento base que se nos ha presentado, que considero central en nuestra discusión y en la agenda futura:

“La respuesta sencilla es que si los Gobiernos desarrollan capacidades para identificar intereses y demandas populares, y si luego las incorporan por la vía del diálogo a sus políticas públicas, el desafío se resuelve con bastante facilidad.”¹⁹

Este es un gran desafío que nos queda pendiente frente al logro de hacer realidad la Carta Democrática Interamericana.

19 Randall Arias. *Diálogo social en Centroamérica: hacia la profundización democrática y la inclusión social.*



SOBRE LA DEMOCRACIA Y EL DIÁLOGO SOCIAL

Manuel Ortega Hegg
Vicepresidente de la Academia de Ciencias de Nicaragua



TEOTIHUACÁN: DONDE LOS HOMBRES SE CONVIERTEN EN DIOS

*Desde la cima majestuosa de esta inmensa mole de piedra
Circundada de nopales verdes entre piedras oscuras y
tierra yerma*

*Con la Calzada de los Muertos a los pies y la siempre
eterna Pirámide de la Luna a mi costado*

*Me pregunto ¿qué extraño poder tendría entonces Teoti-
huacán para convertir a los hombres en dioses?*

*Pero también me pregunto ¿quién llamó Teotihuacán a
esta orgullosa ciudad?*

*¿Sería su mismo pueblo quien la llamó así por su experi-
encia con sus gobernantes endiosados?*

*Rumiando el tiempo desde entonces, me asalta la misma
pregunta frente a nuestros actuales gobernantes: ¿qué*

*extraño poder tendrán los tronos y las sillas presidenciales
para convertir a los hombres en dioses?*

*¿Cómo se transmitió ese extraño poder de Teoti-
huacán -ciudad abandonada en aproximadamente
el siglo VII de nuestra era dicen los expertos- a
nuestras actuales sillas presidenciales del siglo XXI?*

*¿Por qué fue abandonada la ciudad donde los hombres se
convertían en dioses?*

*¿Desaparecerán también en la estela del tiempo, al
igual que Teotihuacán, nuestras sillas presiden-
ciales como ese lugar donde los hombres se convierten
en dioses?*

Manuel Ortega Hegg, “Teotihuacán”, en:
Del poder y otros demonios.

He querido empezar esta ponencia con este poema porque me parece que con sus interrogantes ayuda a centrar el tema de esta mesa.

En segundo lugar, quiero advertir que las breves reflexiones que ahora comparto con ustedes parten fundamentalmente de Nicaragua,

aunque algunas podrían ser aplicables al conjunto de Centro América, salvo Costa Rica.

En tercer lugar, desde un comienzo quiero externar mi posición sobre la Carta Democrática Interamericana (CDI), afirmando que ella ha sido un instrumento importante para la defensa de la democracia en nuestro continente en los casos de

ruptura; pero que no es un instrumento eficaz para enfrentar los abusos de los propios gobernantes cuando, en casos como el de Nicaragua, a pesar de la formalidad institucional que sigue existiendo, en la práctica se ha dismantelado la organización republicana del Estado haciendo desaparecer la división de poderes y sus funciones de contrapeso y balance del poder, se viola la Constitución que establece la alternabilidad y prohíbe la reelección presidencial por más de dos períodos, y permite así la candidatura presidencial del Presidente de la República para estas elecciones de 2011, cuando la Constitución está vigente y el Presidente habrá agotado ambos períodos, o cuando -como en 2008- se comete un fraude electoral perfectamente documentado en más de 40 municipios del país, incluyendo la capital; o como cuando se ahoga y se persigue a sectores beligerantes de la sociedad civil y algunos medios de comunicación por evidenciar y denunciar estos abusos; o se cambia por la vía de los hechos la institucionalidad democrática concertada en períodos de gobierno anteriores para abrir el Estado al diálogo y la participación ciudadana, congelándola y sustituyéndola por un sistema partidario y excluyente, organizado y controlado desde arriba del poder. Por ello quiero decir que me uno a las voces que han planteado la necesidad de indicadores, normas y mecanismos complementarios para hacer eficaz la CDI en estos casos.

A continuación agrego tres comentarios más.

El avance en la cultura del diálogo: Es cierto que Centro América ha avanzado al pasar de las armas a la mesa de negociaciones. Se ha dejado la lucha armada. Y se han aceptado las reglas de juego del sistema político para la competencia por el poder, lo cual significa aceptar la democracia como norma de convivencia social. Es cierto también que la legislación centroamericana ha ampliado los espacios y mecanismos de participación e incidencia de la ciudadanía sobre la gestión estatal. No obstante, hay que decir que nos falta un largo camino para hacer que esa legislación sea observada por los gobiernos y los partidos no solo cuando conviene a sus intereses, y no sea obviada

o ignorada cuando no conviene a esos intereses y a sus proyectos políticos hegemónicos.

Tenemos casos en Centro América que ilustran esta afirmación. En Nicaragua, por ejemplo, paralelo a la institucionalidad de la Constitución política que establece el CONPES, y de la ley de participación ciudadana y otras leyes que establecen todo un diseño de espacios y mecanismos de participación plural, desde el nivel nacional hasta el nivel local, por intereses particulares del Presidente de la República, sin ninguna concertación ni diálogo, se ha diseñado un nuevo modelo monopartidario y, por tanto, excluyente de los no afines, los llamados consejos de participación ciudadana, que tienen una composición partidaria, similar a los congresos populares de Libia o los círculos bolivarianos de Venezuela, que desconocen estos espacios institucionales plurales, y sobre los cuales el Estado derrama todos los recursos posibles con el fin de conseguir una base electoral permanente para garantizar la continuidad en el poder.

Por otro lado, es necesario señalar también que la formalidad institucional de la existencia de espacios de diálogo no significa que ahí se concierten y se tomen las decisiones más importantes para el país. En Centro América los pequeños grupos de poder continúan haciendo componendas a espaldas de los ciudadanos y fuera de esos espacios institucionales, e imponiéndolas después como acuerdos de todos. El diálogo político y social supone otros valores democráticos, como la transparencia, la ética, y la inclusión de todos, a fin de tener legitimidad y cumplir su función de gobernabilidad democrática. Me atrevería a decir que en Centro América, si me atengo a la experiencia nicaragüense, la cultura autoritaria persiste bajo la forma de una componenda oculta entre los líderes tradicionales y es parte del método conspirativo de hacer política, en contraposición a la transparencia de los métodos y procedimientos democráticos. En mi opinión, se requieren mecanismos e indicadores que permitan medir colectivamente la legitimidad y la calidad democrática e incluyente del diálogo político y de los actores, los espacios y la manera de hacer política.



Nuevo liderazgo y más ciudadanía. El cambio en la calidad democrática del diálogo solo vendrá con un nuevo liderazgo, y en eso coincido con el documento base de esta mesa; pero agregó que ese cambio en la calidad democrática del diálogo requiere también, inevitablemente, esfuerzos sostenidos y permanentes por la extensión de la ciudadanía. Es conocido cómo en Centro América la ciudadanía convive con otras formas de identidad socio-políticas, como la servidumbre, la calidad de súbdito o de cliente, o la calidad de prebendario o de peón. La ciudadanía se diferencia de estas otras formas de identidad sociopolíticas, entre otros factores, en que establece una relación normada por derechos y deberes con el Estado y ello le da autonomía frente al poder, haciendo desaparecer la sujeción personal y vertical de los ciudadanos con los gobernantes y líderes políticos.

La convivencia de esta relación ciudadana con otro tipo de relaciones de sumisión explica que, aunque se ha avanzado en Centro América en la construcción de ciudadanía y en la inclusión social, por ejemplo, por el reconocimiento de la ciudadanía étnica, los derechos de las mujeres, los niños, los jóvenes y adolescentes y la llamada tercera edad, no podemos decir aún que en todos los casos esa ampliación legal de la ciudadanía se haya convertido en empoderamiento de la ciudadanía, y que esta se haya establecido como la relación dominante de los pobladores con el Estado. La creciente desigualdad, algunas tendencias desinstitucionalizadoras, como el neopopulismo, y políticas sociales clientelares y prebendarias que erosionan la autonomía ciudadana con relación al Estado, la cultura política tradicional autoritaria por un lado, y de sumisión, por otra, persisten en seguir creando dependencias personales, minando la calidad del diálogo político amplio y diverso y creando una inclusión social y política subordinada.

Por ello es que mejorar la calidad del diálogo político, además de la extensión de la ciudada-

nía, requiere también un nuevo liderazgo. Es mi convicción que ese nuevo liderazgo tiene que aprender del espacio local regional-municipal, donde se viene gestando una nueva escuela de democracia y de ejercicio del poder, que partiendo de elecciones competitivas y transparentes, sin miedo a las observaciones electorales ni a la vigilancia ciudadana, establece después de las elecciones un estilo de gobernar frente a la gente, y de ejercitar el poder frente a la gente: que toma las decisiones con la gente, que invita a participar para que sea el ciudadano el que decida, y que rinde cuentas de la ejecución de lo decidido en conjunto con la población. Un liderazgo que, por su legitimidad electoral, restituya la confianza en el poder y genere la confianza necesaria entre la población que lo eligió para impulsar acciones cooperativas con miras a superar desigualdades y aprovechar posibilidades de desarrollo. Un liderazgo que, en suma, no vea la democracia participativa como una amenaza a la democracia representativa, sino como un complemento inevitable de las nuevas democracias que hoy más que nunca necesita la región.

Carta Democrática y sociedad civil. Finalmente, yo abogo por que la Carta Democrática sea complementada con otros instrumentos que, entre otros, permitan que otros poderes del Estado puedan invocar sus previsiones en los casos en que sus potestades y funciones tiendan a ser anuladas o desmanteladas por otro poder del Estado; más aún, ¿por qué no pensar en que en los casos en que se hayan desmantelado los poderes del Estado, y la institucionalidad para el diálogo y la concertación haya sido ahogada o haya desaparecido, pueda la sociedad civil, como eje fundamental de la democracia actual que incluye la democracia participativa, invocar también esas previsiones de la CDI, bajo el principio de que es finalmente el pueblo el sujeto, el centro y el sentido de la democracia, y que este debe, por tanto, tener mecanismos para defenderla?





LAS DIMENSIONES DEL DIÁLOGO SOCIAL



Ana Aslan

*Coordinadora general del proyecto regional de diálogo social
de los países del CAFTA*

Hablamos del diálogo social como herramienta para fortalecer el ejercicio de la democracia. Hablamos de participación, y de dar voz a todos los que componemos el tejido social. Como indica Randall Arias, hablamos de que el diálogo verdadero no se fija en credenciales para otorgar un lugar en la mesa.

Pero también, cuando vamos acumulando experiencia en el ejercicio democrático, empezamos a hablar, y de alguna manera a exigir, que el diálogo sea eficaz. ¿Qué significa la eficacia en términos de diálogo? Que sirva para algo, que se use como herramienta para obtener un resultado. Es decir, que no sea hablar por hablar.

El diálogo como herramienta de cambio social tiene una característica muy particular: está al alcance de todos. Todos conocemos el poder del diálogo, todos sabemos cómo usarlo. Para ilustrar lo inclusivo que es y lo relativamente sencillo que sería usarlo todo el tiempo, sin necesidad de burocratizarlo, les voy a contar parte de mi propia historia.

En mi vida personal y profesional, viví muy de cerca la realidad de dos países en momentos muy distintos de su vida democrática: Argentina y Estados Unidos.

Nací en Argentina, en plena dictadura militar, y fui creciendo en dictaduras apenas suavizadas por pequeños y endebles períodos democráticos. Atravesé mi adolescencia en medio de la dictadura más brutal y sangrienta del país, y tuve la suerte de atravesar mi último año de colegio en democracia, una democracia fresca e incipiente, y llena de esperanzas. Durante ese último año de colegio, experimenté el diálogo social por primera vez. La directora del colegio finalmente nos dejó entrar a su despacho, y con el Centro de Estudiantes negociamos que nos permitiera hacer un seminario sobre la obra de Julio Cortázar en horario extra escolar. Un año, un momento de diálogo y un logro fueron suficientes para convencerme de que por allí va la cosa.

Cuando emigré a Estados Unidos, me chocó incorporarme a un pueblo que en seguida percibí como despolitizado. Solo un 30% de la población se acerca a las urnas a votar cada cuatro años, y recorre esos años de gobierno muy ajeno a los vaivenes del Congreso, las tensiones entre partidos, y las grandes decisiones que los llevan a la guerra en países remotos con culturas ajenas. Me costó muchos años entender cómo un país tan indiferente podía albergar y disfrutar una democracia tan añeja.



Con la llegada de los hijos, todavía en Estados Unidos, empecé a adentrarme en las instituciones que uno tiene más a mano (la escuela del barrio, la biblioteca, los centros comunitarios); encontré por dónde pasaba el verdadero diálogo social y participación política en este país. Las asociaciones de padres y maestros de las escuelas, las juntas directivas de las bibliotecas barriales, las juntas de vecinos, que resuelven con la municipalidad y el condado temas que van del reciclado de basura y el embellecimiento de las calles, a temas presupuestarios de educación y salud. Entendí que ese diálogo “al ras del piso” tenía un nivel de efectividad que se parecía mucho más a esa primera experiencia de diálogo en el colegio, más que a las muchas que vi en mi vida profesional, en consejos e instancias formales de diálogo.

En su documento inteligente y provocativo, Randall menciona algunos elementos que dificultan el diálogo social. Conuerdo con muchos de ellos, y sobre todo con la burocratización, como obstáculos de un diálogo fluido. Como bien dice Randall, “el diálogo no debe perder su carácter espontáneo y permanente”. Yo agregaría que siempre hay que buscar la justa dimensión del diálogo. Hay temas o situaciones que ameritan la creación de consejos o instituciones más formales. Pero hay otras situaciones que no. Si pensamos que todos los diálogos deben ser institucionalizados y crear acuerdos formales, nos estamos perdiendo parte del jugo de esta jugosísima herramienta social. Hay que encontrar el estilo cultural de diálogo de cada uno de nuestros países, de nuestras instituciones, de nuestras

formas de ser. Y una vez que encontremos esas características propias, hay que hacerles caso.

Desde hace solo unas semanas tengo el honor de dirigir el Proyecto de diálogo social que maneja la Organización Internacional del Trabajo en Centro América y República Dominicana, y que está en su último año de ejecución. Cuando tomé este cargo, lo primero que noté es que la estrategia original del proyecto planteaba una misma manera de trabajar con todos los países de la región. Y esa manera era formal e hiperinstitucionalizada y los resultados se medían en cantidad de acuerdos firmados. La ventaja de haber entrado a medio camino es que el proyecto ya había aprendido de sus propios errores. Un proceso de revisión profunda había llevado al equipo a repensar cómo funcionan las cosas en cada uno de los países, proponer instancias de diálogo mucho más cercanas a la cotidianidad de los actores y a su interacción diaria. Se revalorizó el diálogo directo de empleadores y trabajadores. Se enfatizó el diálogo interno entre actores que representan un mismo sector. Y, sobre todo, se diferenciaron las acciones de acuerdo a los distintos países, con sus distintas realidades y sus distintas maneras de dialogar. También el proyecto abandonó la idea de forzar el diálogo en lugares o sectores donde simplemente no se dan las condiciones, entendiéndolo que la cooperación técnica depende por completo de un acuerdo social que la respalde.

Quiero felicitar y agradecer a Cecilia Cortés y a su equipo por invitarnos a dialogar el día de hoy. Como dice Randall, “aún quedan riesgos y retos que enfrentar, para avanzar aún más”, y en eso estamos.



HACIA EL RESTABLECIMIENTO DE LA CONFIANZA Y LA RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL A TRAVÉS DEL DIÁLOGO



Francisco Bonifaz

Gerente de relaciones internas de la Asociación de Azucareros de Guatemala

Díálogo significa el establecimiento de una comunicación o conversación alternativa con el otro. El concepto es tan antiguo como el hombre; desde la Grecia antigua innumerables han sido los pensadores que han analizado este término para ilustrar las diferentes bondades que se derivan de su práctica. Cabe señalar que el diálogo se ha desarrollado en una multiplicidad de ámbitos de la vida social, que van desde el espacio eminentemente religioso y cultural hasta el estrictamente político. Esto acontece sobre todo cuando las tensiones que surgen naturalmente de la convivencia humana han hecho necesaria la búsqueda de soluciones alternativas que permitan superar los problemas en cuestión. Por lo tanto, remover los obstáculos para el común entendimiento ha sido una de las más altas aspiraciones del diálogo en todas las épocas y circunstancias históricas.

Este es, en consecuencia, un método racional para la solución de controversias. Esto se deriva de la libertad de pensamiento y de la naturaleza del ser humano como sujeto de derecho. La adquisición de estos valores en nuestra sociedad, la capacidad de acordar por medio de la discusión, se ha venido enfrentando a dificultades casi siempre referidas al reconocimiento de la diver-

sidad, ya sea de ideologías, de etnicidad o de intereses. El diálogo tiene que ver con la vida cotidiana, con la capacidad de los individuos para relacionarse, los que como ciudadanos ejercen su derecho a la libertad de expresión. El ejercicio de este derecho implica una comprensión recíproca: a mi derecho a expresar mis opiniones, corresponde escuchar las razones de los demás.

En Centroamérica, después de los conflictos armados que la castigaron, producto estos a su vez de una larga historia de errores políticos, sociales y económicos -aún no superados del todo-, quedó una sociedad fragmentada y con altos niveles de desconfianza, que ha ameritado encauzar procesos de reencuentro para encarar los desafíos del futuro. Bajo este esquema, es necesario enfocar el indispensable diálogo social que debe cerrar heridas así como propiciar acercamientos, restablecer la confianza y reconstruir el tejido social bajo dos dimensiones: a) como un procedimiento para la solución pacífica de controversias; b) como una concepción ética de la coexistencia democrática.

La primera dimensión debería llevarnos a diseñar métodos para tratar de encontrar soluciones satisfactorias a las diferentes controversias que se desarrollan en virtud del pluralismo y especialmente,

en nuestro caso, a la diversidad y complejidad de nuestras sociedades; métodos que contribuyan a instrumentalizar la solución de conflictos o diferencias, sin dejar de lado el diálogo como valor que preside la confrontación democrática, eliminando el recurso a la violencia y estableciendo pactos y acuerdos estables, duraderos y trascendentes.

En cuanto a la concepción ética de la coexistencia democrática, debemos analizar el conjunto de valores fundamentales de la convivencia civilizada: intercambio de posiciones, ejercicio crítico y solución pacífica de controversias. Sobre la base de estos valores, los actores en la sociedad (gobiernos nacionales y locales, actores económicos, políticos y sociales) desarrollan el diálogo para la consecución de acuerdos y compromisos. Esto debe ser -ante todo- una práctica indispensable de la convivencia que implica el respeto y la consideración de todas las opiniones, la búsqueda de acuerdos basados en supuestos comunes, haciendo posible que la democracia se amplíe. Aquí la diversidad y el pluralismo -factores que, como ya mencioné, se dan en nuestro medio- resultan condiciones básicas del diálogo, en el cual deben ser admitidos y reconocidos por principio todos los interlocutores en igualdad de dignidad y derechos. Al reconocer esta igualdad, la misma se traduce en la posibilidad completa de encontrar puntos de acuerdo que permitan la coexistencia del consenso y el disenso.

En Guatemala, concretamente, ha habido esfuerzos para que el diálogo entre diversos interlocutores haga posible la convivencia pacífica entre el consenso y el disenso. Aunque ha sido un proceso largo y a veces doloroso, en el que los resultados no han estado a la vuelta de la esquina, sí ha favorecido, especialmente en el ámbito local, el establecimiento de una comunicación entre posiciones originalmente contrapuestas e incluso antagónicas, favoreciendo de esta forma el desarrollo y la eliminación de las barreras de la democracia, y la reconstrucción, como ya dijimos, del tejido social.

La experiencia particular de la Fundación del Azúcar -FUNDAZUCAR- parte de la estrategia de responsabilidad social empresarial de Azúcar de Gua-

temala. En varias municipalidades de la costa sur del país ha dejado una valiosa y enriquecedora enseñanza en la formulación del diálogo en programas de desarrollo municipal participativo, buscando como grandes objetivos la autogestión, la inversión prioritaria, el privilegiar la autonomía municipal y promover la participación ciudadana. Estos procesos tienen una lógica de intervención que propicia no solo la participación ciudadana más allá de los procesos electorales, la construcción de ciudadanía abordando el marco legal, el conocimiento de obligaciones y derechos, la aproximación del gobierno local con la ciudadanía con una visión de corto, mediano y largo plazo, la adhesión de los ciudadanos a la operativización de los planes que se formularon y el fortalecimiento -en última instancia- del Estado. Con todo esto se ha llegado a construir un capital político que facilita la integración social de los diferentes segmentos poblacionales con intereses comunes y posiciones diversas; propicia en el ámbito político una óptica integral de las necesidades y repuestas pertinentes a la comunidad; facilita una integración ordenada, legítima, medible y verificable de los sectores públicos, y propicia la adhesión de ciudadanos y gobernantes a la operativización de sus planes.

Este modelo ha principiado a ser implementado a nivel nacional por el gobierno de Guatemala utilizando, al igual que FUNDAZUCAR, el andamiaje legal del país, especialmente la Ley de Descentralización Administrativa, a través de los Consejos de Desarrollo Nacional, Departamental, Municipal y Comunitario. Se espera que estos esfuerzos lleven por fin al necesario reencuentro de nuestra sociedad.

Debemos aprender de nuestra historia y recordar que en la democracia ya no tienen cabida aquellas concepciones que propugnan que la única relación posible con el adversario es la que busca eliminarlo. El diálogo debe existir en una sociedad democrática garantizando la libertad de todos los ciudadanos, para escoger las opciones y alternativas que más les convengan y las que permitan convivir en tolerancia y tomando conciencia de que es necesario mantener un ánimo abierto hacia todas aquellas ideas que nos hagan progresar como sociedad en la comprensión de una cultura democrática.



RELATORÍA: DEMOCRACIA, INCLUSIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL



Ítalo Pizzolante

Asesor en responsabilidad social corporativa pública, privada y parlamentaria

La democracia es una continua construcción social. No hay diálogo sin inclusión, y se debe reconocer la legitimidad de todo aquel actor que tenga algo que decir acerca de los asuntos públicos.

En el diálogo existen intereses y demandas válidas. La Carta Democrática Interamericana suele ser un instrumento eficaz para las rupturas, pero no siempre frente los abusos. Por lo tanto, se debe posicionar el diálogo como una herramienta eficaz de cambio social.

Hay que encontrar la “justa dimensión” del diálogo en el contexto y herencia cultural de cada país. Esto significa considerar las identidades socio-políticas, la autoestima social, la confianza en las instituciones, la cultura del autoritarismo frente a la cultura democrática, etcétera. También deben considerarse las dimensiones locales, nacionales y regionales.

Las diferencias sociales condicionan las posibilidades de diálogo, ya que suelen ocasionar la pérdida de autonomía del ciudadano. Asimismo, los populismos-clientelismos también condicionan el diálogo. Existe la necesidad de construir una ciudadanía responsable, con espacios de diá-

logo de mayor calidad, con eficacia en lo local, multivisión y transparencia.

Como resultado, el diálogo requiere una mayor inversión en lo económico; es un proceso generalmente costoso, ya que comprende el acceso a la información y la comunicación. También se debe hacer frente a la “ideologización” que hace más compleja la posibilidad de diálogo. No obstante, no se puede “despolitizar”, ya que se deben respetar las diferencias entre actores.

La sociedad civil no tiene las mismas condiciones que las empresas y los sindicatos. Es fundamental que haya un clima que permita actuar sin temor a represalias. Esto requiere de espacios permanentes en las estructuras partidarias y espacios institucionalizados para las sociedades (formales e informales). Se han de tomar en cuenta las nuevas realidades de la comunicación en la sociedad, como las redes sociales (Twitter, Facebook), SMS, blog, chat, Skype, entre otras.

Hay que combinar la comunicación virtual con la presencial, y emplear los nuevos valores sociales y una mayor participación de la juventud con esquemas diferentes de relaciones. Es clave definir los ejes de posicionamiento y desarrollo de



los mensajes clave, que armonicen los objetivos del diálogo y las expectativas de las diferentes audiencias.

Es entonces propicio desarrollar una “agenda regional” para el diálogo social. Así como hay que diferenciar “negociación” de “diálogo”, se necesita retomar el “valor” de la palabra empeñada y transmitir una visión de largo plazo con mayor justicia social. Se debe promover un diálogo que también sea multiétnico y pluricultural.

Al trabajar a favor de la inclusión y el pluralismo, el diálogo también tiene que divulgar cuáles son los derechos y deberes ciudadanos. Se requiere de un desarrollo de herramientas gerenciales para el diálogo y la capacitación de actores. Esto es primordial para la formación a partir de técnicas y diferentes herramientas que lo faciliten.

Asimismo, existe la necesidad de mayor educación cívica, y conocimiento en el manejo de las Constituciones, Carta Democrática, etcétera, (en particular el espíritu y valores de esas herramientas). Esto fomenta habilidades que facilitan la armonización de intereses y el manejo de expectativas: tolerancia, respeto por las diferencias y conciencia del contexto local, nacional y regional.

Hay que pensar en la construcción de alianzas público-públicas, público-privadas y privadas-privadas. Un ejemplo es la actuación conjunta

con los Parlamentos. Hay que educar para escuchar, determinar consensos e identificar disensos. Mediante las nuevas tecnologías, también se puede dar mayor seguimiento a los indicadores de éxito del diálogo.

Actualmente, se percibe una dificultad cuando el diálogo es tripartito. Cuando este no es vinculante, muchos consideran que no vale la pena sentarse. Por ende, también deben considerarse instancias de diálogo bipartito, donde el gobierno solo debe ser garante. Antes de construir el diálogo, también se necesita una agenda de compromisos, con reglamento de cumplimiento para los responsables.

Todos estos mecanismos se desenvuelven en procesos que estimulan la participación, ya sea en instancias formales o informales, espontáneas o menos rigurosas. Es clave tomar en cuenta la medición y cuantificación de los alcances del diálogo. Al descentralizarlo, se fomenta el valor de lo local y el reconocimiento de nuevos actores sociales no tradicionales.

Por ende, el diálogo social necesita una ciudadanía con habilidades para dialogar de forma constructiva y colaborativa, y autoridades públicas que faciliten agendas de colaboración. Al mismo tiempo, es esencial promover una nueva generación de líderes democráticos con capacidad de gestionar consensos.





MESA 3

DEMOCRACIA,
SEGURIDAD Y CRIMEN
ORGANIZADO



SEGURIDAD Y CRIMEN EN CENTROAMÉRICA

Francisco Rojas Aravena

Secretario General, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)



Centroamérica tiene rezagos históricos estructurales en el campo político, en el campo económico, en el campo social, que dificultan seriamente su desarrollo y el bienestar de sus pueblos. Es necesario generar una visión capaz de abordar los temas comunes de manera asociada y lograr los consensos nacionales para desarrollar políticas de estado en las áreas más sensibles. Lo anterior implica que se deben realizar reformas estructurales en los diversos ámbitos. En el sistema político, mejorando y perfeccionando los sistemas electorales, en especial para lograr una mayor participación ciudadana, para reforzar las capacidades de los partidos políticos y de los parlamentos. En el ámbito de la seguridad es necesario producir una profunda reforma en los sistemas de seguridad, justicia y prisiones, capaz de dar respuestas integrales al problema de la violencia y la inseguridad. En el ámbito de la inserción internacional se requiere mejorar las capacidades de concertación de los distintos países y de los actores involucrados en esta dimensión para obtener las ventajas que ofrece el mundo globalizado y para producir las defensas frente al lado oscuro de la globalización. Todo ello significa desarrollar políticas conducentes a una mejor gobernabilidad, a una más amplia amistad cívica y a una mejor convivencia democrática.

Centroamérica ha cambiado profundamente en dos décadas. La guerra civil fue causa de miles de muertes en tres naciones y la inestabilidad política amenazó con esparcirse por los demás países del Istmo, e incluso en América Latina.

Quince años después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, Centroamérica ha logrado consolidarse como una región sin conflictos armados, con procesos electorales establecidos, y alcanza una mayor consolidación democrática. A pesar de los avances en diferentes esferas en los ámbitos sociales y económicos, los altos grados de exclusión, precariedad, conflictividad e inseguridad que aún persisten representan un profundo reto, no solo para el progreso de la región; también pueden representar retrocesos que hagan reaparecer la inestabilidad y la militarización. Señales en tal sentido ya están presentes.

A lo interno de la región, los países tienen grados de desarrollo sumamente variados en las distintas dimensiones y, si bien comparten muchos de los problemas, riesgos y amenazas, los niveles con que estos los aquejan son muy diversos.

La violencia: principal desafío para la democracia y la seguridad en Centroamérica

La violencia social post-conflicto ha venido aumentando e incidiendo profundamente en las sociedades de la región. El Banco Mundial, al contextualizar la situación, señala que la población total de Centroamérica es aproximadamente la misma que la de España; sin embargo, en 2006, España registró 336 asesinatos (*es decir menos de uno por día*) y Centroamérica registró 14.257 asesinatos (*casi 40 por día*)²⁰. (Ver gráfico no. 1). Las cifras de asesinatos en nuestra región son incluso superiores a las de los años de la guerra civil. En un país como Guatemala,

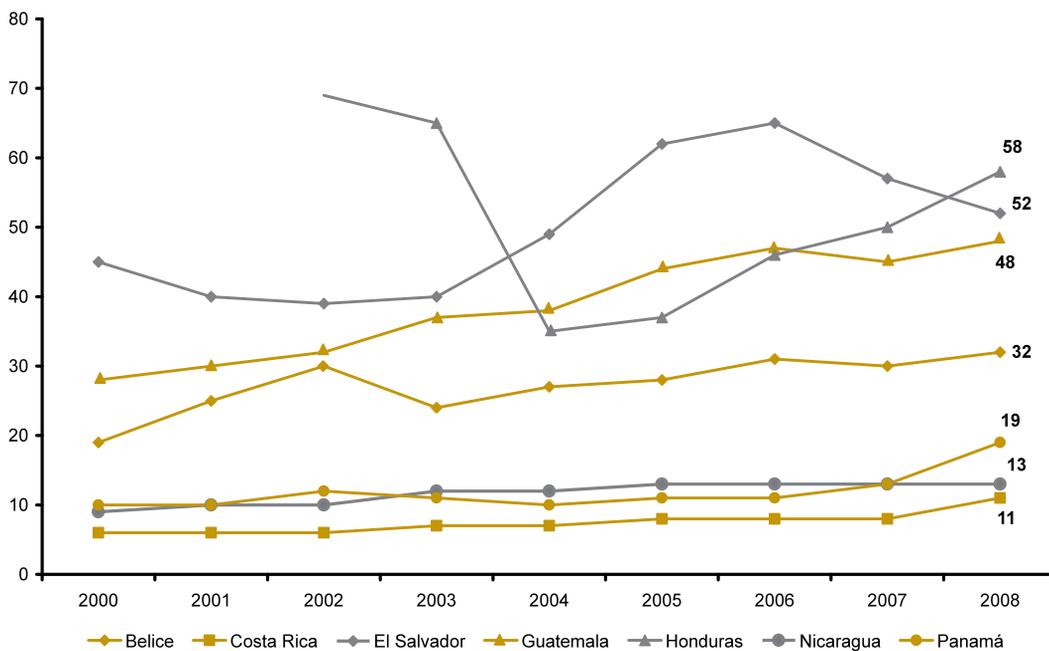
se estima que dos de cada cinco asesinatos se relacionan con el tráfico de drogas.

Esta violencia tiene también un costo enorme para el desarrollo. Los crecientes niveles de criminalidad y violencia que afectan a Centroamérica podrían llegar a reducir el Producto Interno Bruto (PIB) de la región en un 8,0% según el Banco Mundial.

La inseguridad ciudadana en Centroamérica se ha convertido en un tema prioritario en la agenda política de las sociedades y gobiernos por sus alarmantes cifras. Los países están enfrentando una situación de carácter epidémico.

20 Banco Mundial. Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo. Washington, 2011.

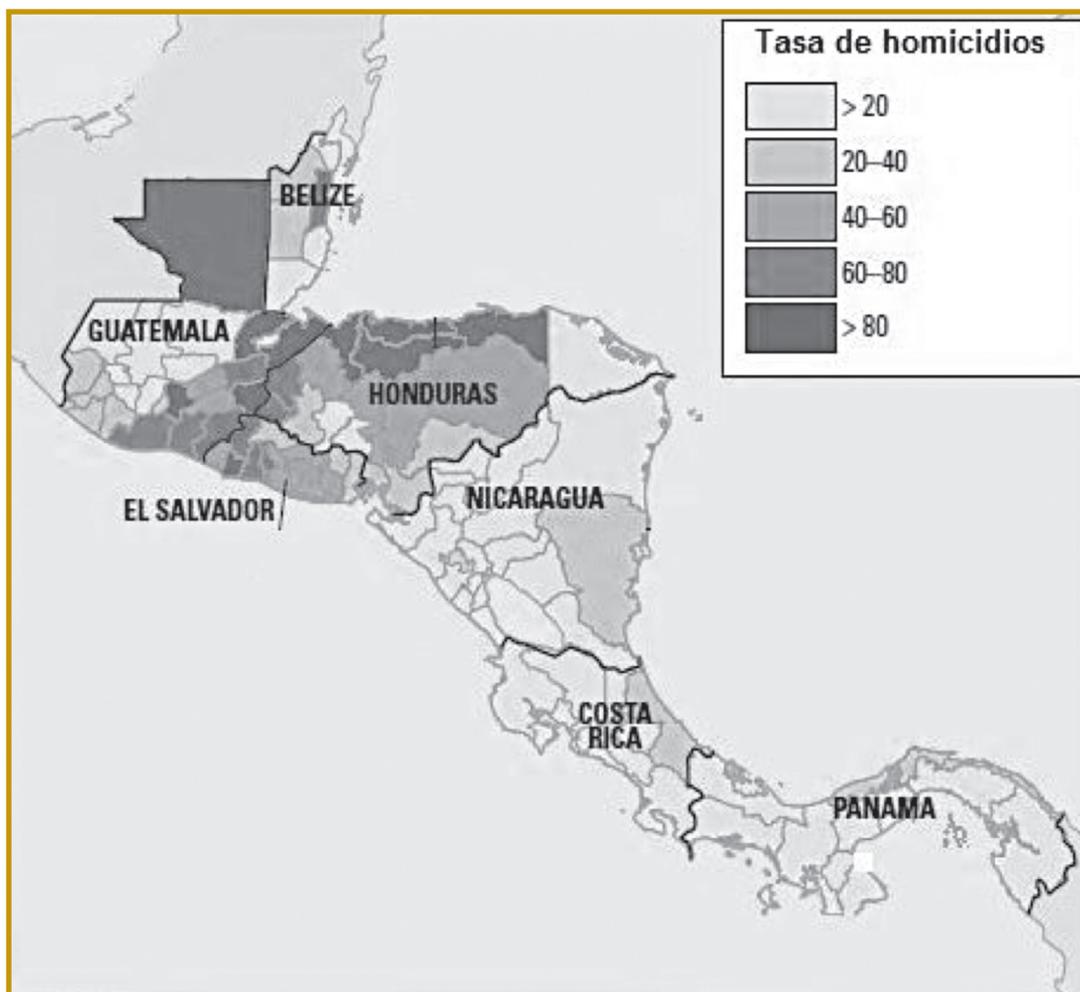
GRÁFICO NO. 1
Centroamérica: homicidios por 100 mil habitantes



Fuente: PNUD. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009.

GRÁFICO NO. 2

Centroamérica: tasa de homicidios por región



El fenómeno de la transnacionalización de los riesgos y las amenazas y el incremento de la presencia de algunas de sus manifestaciones en Centroamérica es evidente. Entre estas están el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas, el lavado de dinero, robo de autos, etcétera. Estas situaciones han puesto en cuestión el monopolio legítimo de la fuerza del Estado. Este conjunto de problemas evidencia que en la región, y más

en general en América Latina, existen zonas “fallidas” en todas las grandes ciudades y en ciertas zonas rurales. En ellas la presencia estatal está ausente y son otros actores los que definen las reglas. Estas situaciones afectan el Estado de Derecho, la gobernabilidad y la convivencia democrática. Reducen las capacidades emprendedoras, desalientan la inversión extranjera y en general los negocios legítimos.

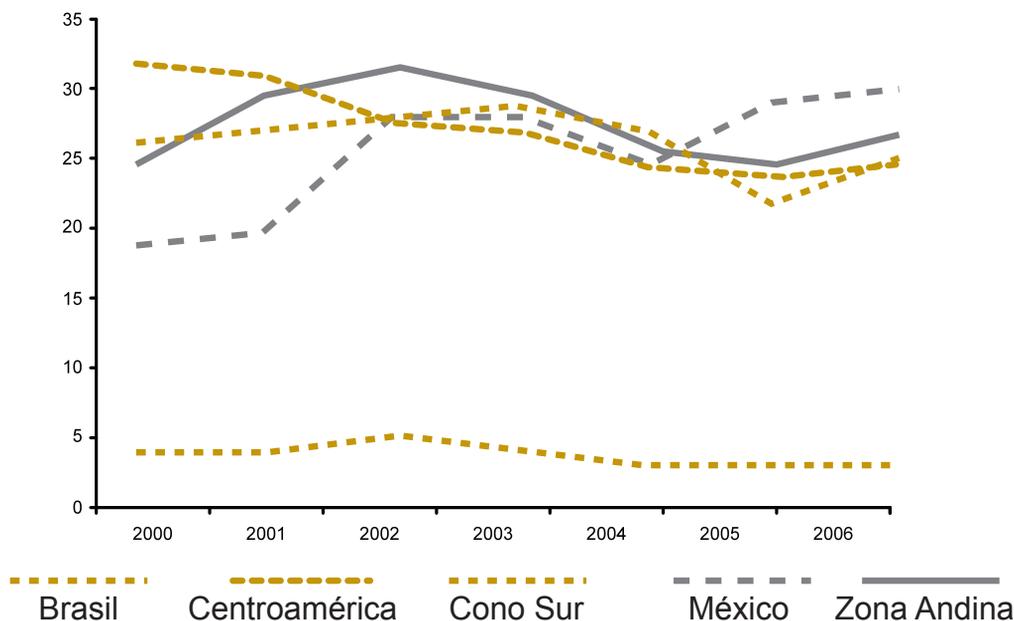
El Informe de Naciones Unidas sobre *Crimen y Desarrollo en Centroamérica* destaca una serie de vulnerabilidades propias de la región que la afectan en la incidencia del crimen, los delitos, la violencia y la inseguridad, cuestiones que intervienen de manera negativa en su desarrollo, incrementan la considerable desigualdad social y las limitaciones en la justicia y el imperio de la ley.

A esto deben agregarse los desafíos propios de sociedades y territorios post-conflicto. Estas se caracterizan por: 1) graves debilidades institucionales; 2) una trama compleja de recuperación económica ligada a los cambios en la globalización, con débiles mecanismos de cohesión social; 3) debilidades en la legitimidad democrática; 4) un sistema político debilitado, con partidos políticos sin apoyo ciudadano, y con alta desconfianza; 5) reducidas capacidades

de aplicar el Estado de Derecho; 6) bajos grados de profesionalización policial; y 7) la presencia considerable y creciente en diversas áreas y zonas de corrupción e impunidad. A estos factores hay que agregar profundadas vulnerabilidades socio-económicas, geográficas y ambientales. Cuatro de los siete países centroamericanos se encuentran entre los veinte más vulnerables del mundo a los embates del clima. Todo esto erosiona y debilita el Estado democrático y el imperio de la ley. También evidencia los grandes esfuerzos que deben hacer los actores democráticos cotidianamente; es una tarea ardua, en donde los resultados no son inmediatos y las demandas sí. La naturaleza de los desafíos reafirma la necesidad de coordinación nacional y regional en el contexto de los fenómenos transnacionales que agravan las situaciones de las sociedades post-conflicto.

GRÁFICO NO. 3

América Latina: evolución de las tasas de homicidio por subregiones. 2002-2006



Fuente: PNUD. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009.

LA EMERGENCIA DE AMENAZAS Y RIESGOS TRANSNACIONALES

Las dimensiones transnacionales se han constituido en procesos centrales en las sociedades del Istmo y de América Latina y el Caribe. Las amenazas afectan simultáneamente a más de un Estado. Estos riesgos y amenazas no pueden ser resueltos dentro de las fronteras nacionales; tampoco los Estados de la región poseen las capacidades para resolverlos: requieren de la cooperación internacional. Ni aún la superpotencia del hemisferio puede triunfar por sí sola al enfrentar estos nuevos riesgos y amenazas. Cabe destacar, además, que su origen proviene de actores y agentes que no representan a gobiernos ni Estados, sino a fuerzas transnacionales desterritorializadas que actúan en el continente y en el planeta.

Las principales amenazas que aquejan a la región centroamericana son de nuevo tipo; dejaron de estar radicadas en las disputas interestatales, aunque muchas de estas se mantienen latentes y sin soluciones efectivas.

La narcoactividad

Un ejemplo de esta transnacionalización de las amenazas es el narcotráfico. En los últimos tres quinquenios la dinámica y rutas de los trasiegos se ha transformado. Centroamérica se ha venido vinculando cada vez más con el tráfico de drogas, de personas, robo de carros, secuestros extorsivos y el lavado de activos. Es así como la región pasó de ser un puente de paso de armas y municiones entre el norte y el sur del hemisferio, y de ruta ascendente de droga y tráfico de personas, a ser productor, almacenador, distribuidor y consumidor de droga e intermediario en el reparto de armas ilícitas y en la trata de personas²¹. La utilización de diferentes rutas terrestres, marítimas y aéreas con fines ilícitos se ha sofisticado en el uso de recursos e infraestructura. Estos procesos han ido involucrando cada vez más a las poblaciones lo-

21 Saenz, Stella (editora), Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio (compiladores). *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO. Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org

cales en alguna de las etapas de las actividades ilícitas. Un proceso que se amplía en forma considerable y que permea y erosiona nuestras sociedades con un saldo de más violencia, más homicidios dolosos, mayores delitos, más poblaciones desplazadas.

La utilización de Centroamérica como zona de paso para el tráfico de drogas es fundamental y alcanza cifras cada vez más importantes. Estimaciones de Naciones Unidas señalan que el 88% de la cocaína que llega a Estados Unidos utiliza a Centroamérica como zona de tránsito²², más o menos entre 250 y 350 toneladas anuales. Cabe señalar, sin embargo, que a pesar de la cantidad de droga que transita por la región, el consumo local no parece haber alcanzado una cifra significativa aún, como lo muestra la comparación entre el consumo de cocaína y la cantidad incautada de esta droga. No obstante, otras actividades delictivas asociadas al tráfico de drogas aumentan, como el sicariato, el bodegaje, los “tumbonazos” de droga entre bandas rivales o la penetración de la narcoactividad en sectores económicos como las pesquerías.

Cuadro no. 1
Centroamérica: consumo y decomisos de cocaína en Centroamérica

País	% de Población que consume cocaína 2006 (estimación)	Toneladas de cocaína decomisada 2004 (redondeado)
Costa Rica	0,4	5
El Salvador	0,5	3
Guatemala	1,4	4
Honduras	0,9	4
Nicaragua	1,0	6
Panamá	1,4	7

Fuente: ONU. Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada. ONUDD. 2007.

22 ONU. Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada. 2007.

Las drogas cada vez capturan a más poblaciones. El 59% de los latinoamericanos dice que en su comunidad hay venta y consumo de drogas. Siete de cada diez costarricenses señalan que en sus barrios hay venta y consumo de drogas. Casi el 59% de los latinoamericanos cree que en su comunidad hay más violencia que hace doce meses. La mayor percepción de aumento de la inseguridad se da en Costa Rica (71%).²³ Las operaciones del narcotráfico se desarrollan con más fuerza en zonas como la de Petén, en Guatemala, la Mosquitia hondureño-nicaragüense y Limón, en Costa Rica, áreas que tienen altos grados de exclusión social y económica, con una débil presencia del Estado de Derecho, con altos índices de pobreza, frágiles tejidos sociales y serios problemas en diversas dimensiones²⁴. Estas áreas corresponden a lo que se indica son “estados fallidos”.

Los esfuerzos por combatir el narcotráfico han sido múltiples en el hemisferio y en las diferentes regiones. Centroamérica no ha recibido el apoyo y los recursos necesarios para lograr una mayor efectividad. El 1 de agosto de 2008 se llevó a cabo en Cartagena, Colombia, una Cumbre Regional sobre el Problema Mundial de las Drogas en la que participaron los mandatarios de México, El Salvador, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Colombia; así como 19 delegaciones de países centroamericanos y caribeños. En la Cumbre, los mandatarios y delegados se comprometieron a tomar medidas específicas y concretas: 1) desarrollar observatorios nacionales de drogas, trabajar en conjunto con el Observatorio Interamericano de Drogas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad). 2) Fortalecer los mecanismos de coordinación e intercambio de experiencias entre

los países de la región en aspectos técnicos e institucionales. 3) Promover acciones para la recuperación y consolidación de los ecosistemas frágiles afectados por los cultivos ilícitos, entre otros. Además, los gobiernos plantearon la institucionalización de esta Cumbre Regional como un mecanismo anual de cooperación entre los países de la región²⁵.

La Iniciativa Mérida es otro caso de combate al narcotráfico de forma conjunta y asociada. Con el objetivo de combatir el fenómeno del crimen organizado y el narcotráfico que atenta contra su propia seguridad nacional, el gobierno estadounidense aprobó el 30 de junio de 2008, los fondos necesarios para poner en marcha la Iniciativa Mérida, un plan diseñado por los gobiernos de Estados Unidos y México para combatir este flagelo. Los fondos aprobados para el primer año fueron de US \$465 millones; de ellos US \$400 millones destinados para México y US \$65 millones se distribuirían entre Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Haití²⁶. Sin embargo, producto de la difícil situación económica en Estados Unidos, el presidente Barack Obama anunció, en febrero de 2010, que recortaría el presupuesto de la Iniciativa en 140 millones de dólares²⁷. No obstante, como resultado del endurecimiento de la violencia en México, la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, expresó en su visita a esa nación, en marzo de 2010, que ampliarán la Iniciativa, y que no solo se enfocarán en el tema policíaco-militar, sino que pretenden avanzar en el tema social, para así crear una estrategia integral de combate con-

23 FLACSO Secretaría General/ IPSOS. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. 2009/2010. FLACSO/IPSOS. San José, Costa Rica. 2010.

24 Rivera Joya, Reina. “Centroamérica: Dilemas de la Seguridad y Defensa Regionales”. En: Mathieu, Hans y Rodríguez, Paula. (editores). Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. 2009.

25 Cumbre Regional sobre el Problema Mundial de las Drogas, Seguridad y Cooperación. Plan de Acción. 1 de agosto, 2008.

Cartagena de Indias, Colombia; “Países que participaron en Cumbre Antidrogas impulsarán creación de observatorios nacionales de drogas”. 1 de agosto, 2008. En: www.presidencia.gov.co; “Seis presidentes y un gran problema”. En: BBC Mundo. 2 de agosto, 2008. En: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/>

26 “Bush firma la “Iniciativa Mérida” En: BBC Mundo. 30 de junio, 2008. En: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7482000/7482407.stm

27 “El Plan Colombia, la Iniciativa Mérida y los recortes de Obama” En: Infolatam. 4 de febrero, 2010. En: www.infolata.com



tra el narcotráfico²⁸. Un año después, con motivo de la visita del Presidente Obama a El Salvador, el gobierno de los Estados Unidos anunció que aportará unos US \$200 millones para combatir el tráfico de drogas en los países de América Central. En los hechos, se comienza a asumir el concepto de la corresponsabilidad de los diferentes actores en este tema.

El tráfico de personas

La región se enfrenta, además, al problema del tráfico y la trata de personas. Centroamérica se ha convertido en zona de origen y recepción en los ámbitos laboral, de esclavitud y sexual. Así lo demuestran informes como el *Trafficking in Persons Report* elaborado en 2009 por el Departamento de Estado de los Estados Unidos.²⁹

Debido a su ubicación estratégica, el Istmo sirve de puente para el flujo de personas que emigran ilegalmente de otros países -tanto de América Latina como de otros continentes- con el objetivo principal de llegar a Estados Unidos³⁰. Una alta proporción de estas personas carece de documentos legales y su vulnerabilidad hace que caigan en redes de traficantes. En tanto el fenómeno migratorio, principalmente desde América Latina hacia Estados Unidos y la Unión Europea, no sea abordado desde una perspectiva integral, con soluciones razonables para todas las partes y desde múltiples facetas y dimensiones, el crimen organizado seguirá teniendo un peso considerable en el tráfico y trata de personas.³¹

28 "Se amplía la Iniciativa Mérida a temas sociales, informa Clinton". En: La Jornada. México. 24 de marzo, 2010. En: www.jornada.unam.mx

29 Department of State, *Trafficking in Persons Report* 2009. Washington, 2009.

30 Para más información sobre el tema de las migraciones ver Hernández, Jairo y Lizano, Ana Cristina (editores). *América Latina y la Segunda Administración Bush: Un debate sobre Migración*. FLACSO- Secretaría General: Juricentro. 2008. En: www.flacso.org

31 Rojas Aravena, Francisco. *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General. FLACSO- Secretaría General. 2006. En: www.flacso.org

El turismo sexual es una problemática que aqueja de forma importante a la región. En un Informe del PNUD se destaca que entre 35.000 y 50.000 menores de edad centroamericanos son obligados a prostituirse, y que el 20% de la explotación sexual infantil de la región es perpetrada por turistas y extranjeros³².

El tráfico de armas

A estos problemas se les suma otro fenómeno que aqueja de forma importante a Centroamérica: el del tráfico de armas pequeñas y livianas. Tres de los países centroamericanos -El Salvador, Guatemala y Honduras- se encuentran entre los trece que tienen mayores cifras de muertes por armas de fuego a nivel mundial³³. De la mano de este aumento de la violencia, se manifiesta cada vez con mayor fuerza el crimen organizado de carácter transnacional.

El tráfico de armas pequeñas y livianas -dada su alta demanda- se ha convertido en un negocio altamente rentable. De acuerdo al *Action Network of Small Arms*, se calcula que en Centroamérica hay 1,6 millones de armas ligeras, de las cuales solo 500.000 están registradas oficialmente. Es por esto que es un tema de especial importancia para el Istmo. En un principio estaban asociadas a los conflictos internos, y en la actualidad constituyen una amenaza a la estabilidad y la gobernabilidad, así como para la convivencia democrática. Si bien es cierto América Latina es la región con mayor número de muertes por armas de fuego en situaciones no asociadas a conflictos armados, es Centroamérica la zona que se ve más afectada por este fenómeno; el 70% de la población del Istmo que muere en homicidios dolosos lo hace por armas de fuego. La mayoría de los muertos y de los victimarios corresponde a la población joven. El

32 PNUD. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009.

33 *Global Firearms Deaths* (Toronto: Small Arms/ Firearms Educational and Research Network. 2005) En: Saenz, Stella (editora) Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio (compiladores). *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO- Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org

desarme de algunos de estos países luego de los conflictos armados resultó ser inefectivo, dando espacio para un tráfico clandestino de armas. De acuerdo a estimaciones militares y de agencias de seguridad pública, se indica que en Centroamérica circulan sin control ni registros alrededor de dos millones de armas pequeñas y livianas.

Un amplio estudio organizado por FLACSO señala que, con respecto a este problema, se deben tomar en cuenta seis ejes de intervención: 1) un marco normativo adecuado, tanto a nivel nacional como regional, en donde se pase además de la ratificación de convenios internacionales, a su implementación real; 2) el fortalecimiento de las capacidades institucionales que implica un mejor manejo y sistematización de la información y los registros sobre el tema; 3) mejorar y actualizar la implementación de las obligaciones relacionadas con la seguridad privada, que cada vez toma más fuerza; 4) la necesidad de la formulación de políticas públicas desde lo nacional y lo regional; 5) la importancia y efectividad que ha demostrado el abordaje desde lo local como forma importante de darle sostenibilidad y coherencia a las acciones de corte más nacional y regional; 6) por último, debe tomarse en cuenta la concertación de iniciativas entre los distintos actores cuyos aportes han resultado ser de suma importancia.

El lavado de dinero

El lavado de activos, o legitimización del producto financiero de cualquier actividad ilícita, constituye un problema significativo para todos los países de la región, especialmente porque son muchos los obstáculos que impiden medir con exactitud tal actividad y sus implicaciones. El origen de esta actividad es diverso: criminalidad clásica en sus distintas expresiones, delincuencia común (fraude fiscal, falsas facturas, trabajo clandestino...), entre otras.

En Centroamérica el lavado de dinero se encuentra en pleno apogeo, y aunque se ha aprobado legislación relevante en varios países para hacer frente al problema, la eficacia es limitada debido a las debilidades del Estado de Derecho, la corrupción o la

falta de coordinación entre las distintas autoridades y entre los países y los organismos multilaterales.³⁴

Privatización de la seguridad

Es importante destacar que las empresas de seguridad privada son cada vez más numerosas en la región. La diferencia entre el número de agentes de seguridad privada y los de seguridad pública en algunos países centroamericanos es muy considerable³⁵. Es por esto que estas empresas han sido motivo de múltiples debates. En algunos casos, en la práctica, implican la pérdida del monopolio de la fuerza por parte de los Estados, y con esto se produce una privatización del tema de la seguridad ciudadana -que debe ser entendida como un bien público-. Adicionalmente, han sido identificadas como uno de los principales espacios de donde se desvían y rotan las armas al ámbito de la ilegalidad.

CUADRO NO. 2

Centroamérica: número de efectivos de seguridad privada y de policías por país

País	Total de efectivos de seguridad privada	Total de policías
Belice	ND	1324
Costa Rica	31195	12553
El Salvador	23546	21000
Guatemala	106700	20299
Honduras	60000	8887
Nicaragua	13500	9225
Panamá	12000	17113

Fuente: PNUD. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009.

34 Red Centroamericana de Centros de Pensamiento. Seguridad y Crimen organizado transnacional: una propuesta de acción para Centroamérica. Guatemala. Marzo 2011, p. 37.

35 Aguilera, Gabriel. "Enfrentar la violencia criminal con "mano dura": políticas de contención en C.A.". En: Revista Pensamiento Iberoamericano. No.2. Segunda época. 2008/1.



Las maras: un reto emergente.

Un reto particular relacionado con la violencia social, y de suma complejidad e importancia en Centroamérica, se relaciona con las maras³⁶. Actualmente existen más de 900 pandillas o maras en América Central, con unos setenta mil miembros, integradas por jóvenes de 15 a 34 años de edad, y que son abrumadora mayoría entre las víctimas de homicidio. El aumento de la violencia en el caso de países como Guatemala, Honduras y El Salvador debe vincularse también con este fenómeno.

Los Acuerdos de Paz suscritos en Centroamérica para darle fin a los conflictos armados que experimentaron algunos países de la región, en la década de los ochenta, dejó importantes secuelas sociales, además del tráfico de armas de fuego y narcóticos, ya mencionados. Una de las consecuencias directas fue la incapacidad del sistema político para reinsertar a las personas y familias involucradas en estos conflictos a la sociedad, producir una efectiva reconciliación nacional por medio de políticas de inclusión y promoción de la cohesión social. Otra de estas secuelas sociales se relaciona con la aparición de pandillas juveniles desde la década de los noventa. Ellas son producto -entre otros factores- de las deportaciones de jóvenes centroamericanos radicados en Los Ángeles, que adoptaron un modelo de organización, objetivos y métodos de acción similares a los de las pandillas de la costa oeste de Estados Unidos. La existencia de estos grupos obedece a sociedades desgarradas en donde los jóvenes carecen de redes sociales que los acojan y les den un sentido de pertenencia junto a un ámbito y posibilidades de progreso.

Las maras muestran, de mejor manera que cualquier otro ejemplo, que la violencia se vincula con la exclusión y la falta de empleo, así como una débil cohesión social y familiar. La exclusión, la

36 La información acerca de las maras se basa principalmente en Solís, Luis Guillermo (coord). Pandillas Juveniles y Gobernabilidad Democrática en América Latina y el Caribe. FLACSO- Secretaría General. Memoria del Seminario Madrid, 16 y 17 abril, 2007.

marginación -tanto de la educación como, principalmente, del acceso al trabajo y en especial al trabajo digno-, son algunos de los incentivos para que los jóvenes se agrupen en organizaciones que les otorguen identidad y protección; lo que en la actualidad no les entrega ni el sistema político, ni el sistema económico, ni la familia. El desempleo es un indicador crucial. Tradicionalmente, las pandillas fueron analizadas como un fenómeno eminentemente local: jóvenes que compartían un vecindario y que establecían formas de organización para defenderse o disuadir a otros provenientes de comunidades distintas, promover la lealtad y la solidaridad. Sin embargo, en la actualidad reflejan un problema transnacional; es decir, estos grupos se encuentran relacionados bajo una denominación común internacional, con fuerte identidad grupal, aunque poseen plena autonomía. No se evidencia una estructura jerárquica transnacional ni nacional. Si ello se concretase, se transformaría en una grave amenaza para la seguridad nacional en la región.

Sumado a la ausencia de mecanismos que promuevan la cohesión social y que busquen terminar con la exclusión y marginación que muchos de los y las jóvenes centroamericanos viven diariamente, se debe tomar en cuenta el desafío que implica la política de deportaciones de Estados Unidos a los países del Caribe y Centroamérica, realizada desde inicios de los años noventa. Para el caso del Istmo, las cifras de personas deportadas fueron superiores a los 7.600 deportados anuales en 2004 y 2005³⁷. Estas deportaciones han significado el regreso de un número importante de convictos. Ellos emigraron muy jóvenes a Estados Unidos y, luego de ser detenidos y encarcelados, son enviados a sus países de origen. Las investigaciones que permitan fundamentar o desmentir las tesis acerca de que esta situación ha causado incrementos importantes en la violencia son reducidas y requieren verificación. Lo que sí es claro es que los países receptores no poseen los recursos económicos para monitorear a los deportados. La atención a esta población

37 ONU. Op. cit.

resulta fundamental en la medida en que, en muchas ocasiones, se trata de personas que han perdido completamente sus vínculos familiares y con sus comunidades de origen, ya que sus relaciones quedaron en Estados Unidos; de manera que resulta clara la necesidad de que los gobiernos establezcan planes de reinserción.

La problemática de las maras se ha venido tornando más compleja en los últimos años, puesto que se evidencia que su característica de ser grupos que buscaban no tanto el lucro sino el control del territorio, el honor grupal y la reivindicación del poder *-aspecto que tradicionalmente las diferenciaba de otros grupos de organizaciones-*, podría haberse transformado con el arribo del narcotráfico y otras manifestaciones del crimen organizado en algunos países. El crimen organizado estaría trastocando a estos grupos, haciéndolos mutar hacia una delincuencia organizada con vínculos transfronterizos.

Militarización de la respuesta

La respuesta estatal tiende a militarizarse. Los países del Triángulo del Norte dan cuenta de ello: en Honduras los planes Cero Tolerancia, Operación Libertad y Libertad Azul; en El Salvador, Mano Dura y Súper Mano Dura, y en Guatemala el Plan Escoba³⁸. La reimposición de la pena de muerte en Guatemala es otro ejemplo de esto. Las Naciones Unidas han expresado su preocupación por estas leyes, dado que vulneran la Convención de Derechos de los Niños y Niñas. Como resultado específico se encuentra que con el Plan Mano Dura, en un año, entre julio de 2003 y julio de 2004, en El Salvador se detuvo a 17.162 personas; de estas el 91%, 15.618, fueron sobreescidas. Detenidas judicialmente quedaron 858 personas lo que representa un 5% del total y un 4% está pendiente de audiencia³⁹.

38 Rivera Joya, Reina. Op. cit.

39 Gamarra, Eduardo. "Antimaras Polícies in El Salvador". Original no publicado. Conferencia Internacional. "Strategic opportunities: Charting New Approaches to Defense and Security Challenges in the Western Hemisphere." March 9-11, 2005.

Estas tendencias a la militarización y penalización de las repuestas a diversas manifestaciones de violencia social en Centroamérica, no solo en el tema de las maras, tienen como resultado que algunos países de la región muestren índices muy altos de población penal. Por ejemplo, de cada mil habitantes en Costa Rica hay 181 privados de libertad, en El Salvador 174 y en Honduras 161.⁴⁰

Además, la alta incidencia y percepción de la delincuencia acarrea como consecuencia que para algunos países centroamericanos este sea el problema más importante en el año 2009, por encima del desempleo.

CUADRO NO. 3

Centroamérica: algunos indicadores de seguridad

País	Homicidios cometidos con arma de fuego - 2005	Privados de libertad por 100 mil hab. 2007 ^{b)}	Policía por cada 100 mil hab. 2000
Costa Rica	280 ^{a)}	181	465
El Salvador	2994	174	362
Guatemala	4284	57	119
Honduras	2155	161	104
Nicaragua	729	98	163
Panamá	364	364	500

a) Cifras de 2004.

b) Cifras a enero de 2007.

Fuentes: OPS. "Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos 2007." En: www.paho.org; PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 2007/2008. En: www.undp.org; IEPADES en Saenz, Stella (editora) Hernández, Jairo y Jiménez, Luis Emilio (compiladores). Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica. FLACSO- Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org; ONU. Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada. 2007.

40 PNUD. Op. cit.



El genocidio de la juventud en Centroamérica

Es cierto que ya se tiene información general sobre el hecho de que el indicador grueso de criminalidad, el homicidio, es en la región un fenómeno principalmente juvenil, a diferencia de lo que sucede en el resto del mundo: la población joven representa el 36,6% del total de homicidios en América Latina, frente al 16,1% en África, al 12% en Norteamérica, al 2,4% en Asia, al 1,6% en Oceanía y al 1,2% en Europa. Pero no se percibe con claridad lo que ello significa específicamente para dicha población, en términos demográficos y sociales; por ello, por ejemplo, en un país de alta violencia, como El Salvador, donde la tasa nacional de homicidios fue en 2009 de setenta por cien mil habitantes, se muestra que la tasa específica de jóvenes varones fue ese año de 270 por cien mil.⁴¹ Situaciones similares se pueden señalar también en otros países de la región. En todos los casos, cuando el número de homicidios es aplicado al rango de edad de los jóvenes, las cifras ascienden a niveles que se pueden calificar de genocidio. Lo anterior reafirma la necesidad de mejorar las estadísticas en particular para este sector. En el caso de Brasil se puede indicar también una situación similar en cuanto al crecimiento de las tasas de homicidios de jóvenes entre 15 y 24 años, con respecto del resto de la población. En Colombia ocurre la misma situación. El riesgo de ser víctima de homicidio en la región latinoamericana, y en particular en Centroamérica, está ligado al hecho de ser joven.

Por lo tanto se requieren respuestas integrales a la violencia juvenil. Como señala Gomariz, deben evitarse las soluciones “adulto céntricas” y buscar unas específicas para este rango de edad ya que lo esencial es actuar en las primeras etapas, cuando los jóvenes se incorporan a pandillas o se ligan a situaciones de ilegalidad.

41 Gomariz Moraga, Enrique. La devastación silenciosa: jóvenes y violencia social en América Latina. FLACSO Secretaría General. En Prensa.

Corrupción y desconfianza en las instituciones de seguridad

A una mayor presencia del narcotráfico se suma, en paralelo, el incremento de la corrupción. Ello se expresa en casos en que personas del gobierno, efectivos policiales y de los sistemas judiciales se han visto asociadas con este y otros tipos de trasiegos delictivos. Esta situación se convierte en uno de los grandes obstáculos para la ya débil estructura institucional del Istmo, cuyos resultados generan mayor impunidad, más ingobernabilidad, menor legitimidad de los gobiernos y un perfeccionamiento de las redes del crimen organizado.

La corrupción se liga a la confianza. Los grados de confianza de las y los centroamericanos es muy baja con relación a algunas de las instituciones fundamentales para el logro efectivo de un Estado de Derecho, como lo es el sistema de justicia -el promedio regional en 2009 es de 29%⁴². Además, la percepción de corrupción en funcionarios públicos es muy alta: el promedio regional es de 73,2%⁴³. Esto incide en el bajo grado de participación de la ciudadanía, en el respaldo a la institucionalidad democrática y al Estado de Derecho. La relación entre estos fenómenos y la violencia es clara: el grado de desconfianza de la ciudadanía y los altos niveles de corrupción que facilitan la participación del crimen organizado.

El muchas veces deficiente sistema de seguridad de las naciones centroamericanas no solo se refleja en la desconfianza en muchas de sus instituciones, sino además en la impunidad y las violaciones a los derechos humanos. En todos los países de la región más del 20% de los privados

42 La confianza en las instituciones de justicia en 2009 fue de 30% en Costa Rica; 40% en El Salvador; 29% en Guatemala; 28% en Honduras; 18% en Panamá; 21% en Nicaragua, y 38% en República Dominicana. Fuente: Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercadeo y Asesoramiento. Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2009. En: www.cimai-beroamerica.com

43 Para 2008 fue de 68,9% en Nicaragua; 76,2% en Guatemala; 80,6% en Honduras; 64,4% en Costa Rica; 74,6% en Panamá; 72,3% en El Salvador; y de 75,7% en República Dominicana. Fuente: Latinobarómetro 2008.

en libertad lo están sin todavía estar condenados. En países como Honduras este porcentaje llega al 79%, y en Guatemala y Panamá a 51% y 53% respectivamente⁴⁴.

Respecto a la impunidad, es importante destacar la creación de la Comisión Internacional en Contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG). La CICIG tiene como misión: a) determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos contra los derechos de los guatemaltecos; b) colaborar con el Estado en la desarticulación de estos por medio de la persecución penal; c) recomendar al Estado las reformas y las políticas públicas para erradicar estos cuerpos ilegales.

A mediados de abril de 2010, el Jefe de la CICIG, Carlos Castresana, aseguró que jueces, fiscales, políticos, diputados, empresarios y policías forman parte de poderosas mafias que operan en Guatemala: “Son muy poderosos, tienen una enorme capacidad para torcer el brazo del Estado de Derecho”. Son elementos poderosísimos que actúan dentro del sistema judicial, incluidos magistrados. Estos personajes, indicó el Dr. Castresana, “saben totalmente lo que están haciendo. Son grupos que hace 20 ó 30 años trabajaban en un contexto de conflicto armado y hoy por dinero. Y claro está que se protegen unos a otros y cierran filas cuando sienten el empuje del Estado de Derecho”.⁴⁵

MIRANDO AL FUTURO

Es fundamental tomar medidas indispensables para volver a ubicar a la región en la senda del desarrollo y la seguridad humana. Ello demanda reformas sustantivas en los sistemas políticos, que promuevan la participación ciudadana, el desa-

44 PNUD. “Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.” Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010. PNUD. Octubre, 2009.

45 La Nación, Costa Rica, “Denuncia de Comisión Contra Impunidad: Elites Guatemaltecas integran mafias del país”. Cable Acan-EFE. 13 de abril de 2010. P. 26 A.

rrollo de políticas sociales que apunten a resolver las necesidades de la mitad de la población que vive en situación de pobreza, y todo ello requiere de un mayor liderazgo y una mayor institucionalidad. Establecer consensos nacionales para profesionalizar los servicios civiles, promover las reformas en la justicia y en el sector de seguridad, así como profesionalizar a la policía y las fuerzas armadas demanda voluntad y energía política.

En la región centroamericana, pese a las condiciones adversas, se ha avanzado, aunque en medio de grandes dificultades. Los espacios de la democracia electoral se han consolidado; en este ámbito no son posibles los retrocesos sin graves riesgos de condena y aislamiento internacional y deslegitimación política en lo regional y nacional. Desde este punto de partida es desde donde se reconstruirá el Estado y se enfrentarán los grandes desafíos reseñados. La voluntad de la mayoría de los actores políticos y de las organizaciones de la sociedad civil serán determinantes para el éxito.

El crimen organizado, la violencia y la seguridad pública y ciudadana adquieren cada día mayor relevancia y prioridad en la agenda de las sociedades; y demandan mejores y más eficaces respuestas de los Estados en relación con la ley y el orden, con el imperio de la ley. Ello significa construir políticas públicas -integrales- que involucren a diversos sectores (seguridad, salud, juventud, y áreas como las sociales, económicas, etc.). Ello les otorga mayor consistencia y coherencia. Políticas de este tipo requieren ser entendidas desde una perspectiva holística y desde un prisma como el de la *seguridad humana*. Estas políticas deben tener miradas binacionales, subregionales, regionales y hemisféricas, y con crecientes grados de cooperación e impulsadas en un marco de acción multilateral, conjuntamente con políticas locales específicas. El intercambio de buenas y malas prácticas posibilita acumular experiencias, conocimientos y procesos para una mayor eficiencia y mejores resultados.

Esta situación plantea ampliar las herramientas de resolución de conflictos y desarrollar instru-



mentos innovadores. La seguridad humana es enfoque útil para mirar la seguridad de las personas, pues considera las amenazas de carácter no militar que afectan al género humano y que -en la mayoría de los casos- producen más víctimas que conflictos y guerras entre los Estados. Luego de casi dos décadas, el enfoque sobre la seguridad humana, sus análisis y temas han fluctuado de manera importante. Ha habido momentos en los cuales esta visión adquirió un mayor peso y gravitación en el sistema global de Naciones Unidas y en los sistemas regionales, y otros en los cuales perdió fuerza y presencia. En la actualidad el uso de la seguridad humana sigue siendo un referente central e importante en Naciones Unidas, aunque en los últimos años no ha tenido una impronta sustancial que le dé fuerza y gravitación. Por otro lado, la Red de Seguridad Humana ha perdido dinamismo y muestra una cierta fatiga. Recuperar el empuje, dinamismo y gravitación en el marco de la ONU es esencial. Superar la fatiga de los Estados que impulsan su proyección es determinante para el éxito y el desarrollo de políticas fundadas en este enfoque. Los países centroamericanos y México poseen un gran espacio para volver a impulsar la perspectiva de la seguridad humana, en consonancia con la zona de paz de esta región y el tipo de vulnerabilidades que enfrentan, esencialmente no militares pero con altos niveles de violencia, lo que posibilita desarrollar políticas específicas para enfrentar dichos desafíos.

El debate principal en torno a la seguridad humana, es decir, lograr que la gente viva en un mundo sin temor y sin necesidades básicas, remite a la amplitud del concepto de seguridad y las dificultades para su operacionalización. El concepto de seguridad humana posee como fortaleza principal su foco en las personas. A esto se suma su naturaleza integradora, su carácter multidimensional, su acento en el multilateralismo y en la cooperación. Desde estos ejes de fuerza, el concepto de seguridad humana permite articular diversas respuestas que reafirman la seguridad de los individuos. Sin embargo, también evidencia debilidades: las referidas a la amplitud del campo de acción, por un

lado; y, por otro la introducción de la seguridad en las prioridades del desarrollo. En este sentido, la ampliación por una parte, y por la otra la “securitización” del desarrollo, generan reservas respecto a una cierta, si no militarización, sí a una creciente participación de las fuerzas armadas en tareas que no le son propias. De allí que el vínculo con la conceptualización centroamericana sobre seguridad democrática mantiene plena vigencia y relevancia.

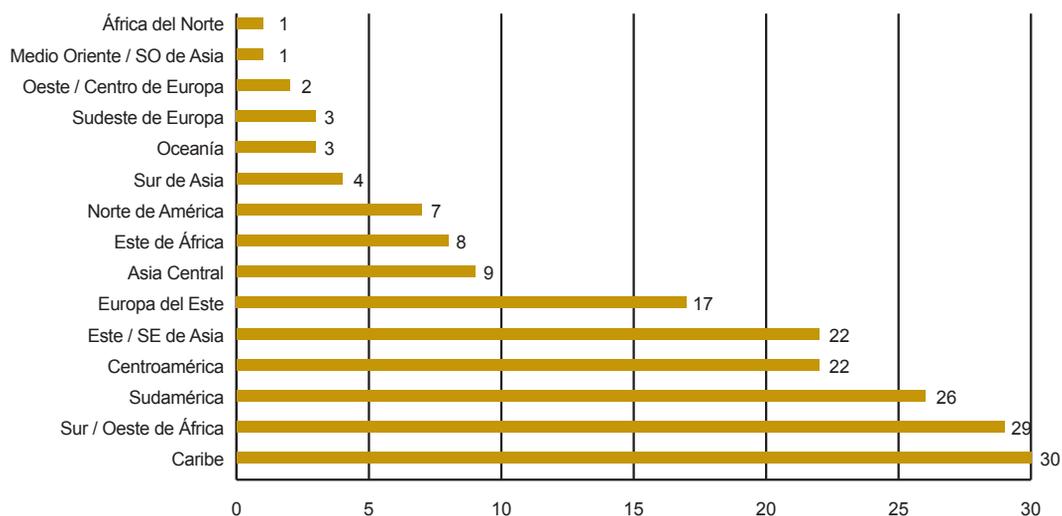
La capacidad para generar medidas de prevención constituye un punto medular de la acción internacional y de los organismos del sistema global y regional. Diseñar, concordar e impulsar medidas que tengan respaldo de la inmensa mayoría de las naciones requiere perfeccionar el multilateralismo regional, hemisférico y global, en la medida en que las amenazas son -a su vez- naturaleza multilateral, como por ejemplo el crimen organizado que opera globalmente. Todos los temas anteriores -el uso de la fuerza, la coordinación de la cooperación, las medidas preventivas- demandan una asociación que establezca mecanismos de acción efectivos. Para ello reforzar el multilateralismo es una condición central. Se requiere una reconstrucción del sistema multilateral que refuerce su capacidad de acción y, desde allí, diseñar y construir bienes públicos internacionales.

La Carta Democrática constituye un bien público en las Américas. Ella recoge las demandas que las sociedades se plantean para consolidar los procesos democráticos, para ampliar las libertades de los ciudadanos y para generar las mejores condiciones para satisfacer sus necesidades. En la medida en que la seguridad ubica a la persona en el centro, el concepto de seguridad democrática la ubica también como el objetivo de la seguridad; esto y la Carta Democrática, como el instrumento para asegurar la democracia en la región, se complementan y se refuerzan mutuamente. El esfuerzo por proyectar la Carta Democrática al futuro es proyectar el multilateralismo regional y hemisférico y consolidar los bienes públicos en el ámbito de la seguridad en nuestra región.



ANEXOS

Tasa mundial de homicidios comparados (100 mil habitantes)



Fuente: Naciones Unidas y Banco Mundial. United Nations y World Bank. Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean. Washington D.C. 2007.

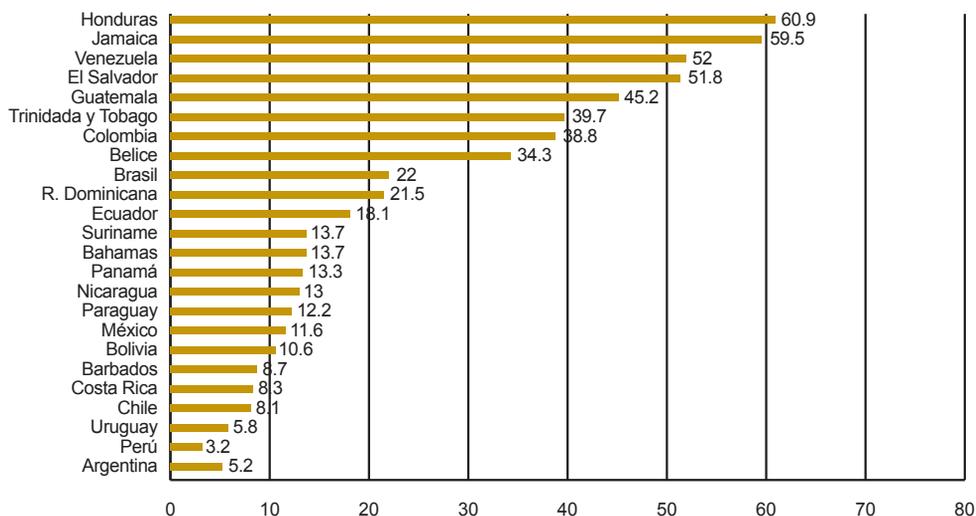
América Latina y el Caribe: homicidios por cada 100 mil habitantes. 2003-2008

País	Homicidios cada 100 mil hab.
Argentina	5,2
Bahamas	13,7
Barbados	8,7
Belice	34,3
Bolivia	10,6
Brasil	22,0
Chile	8,1
Colombia	38,8
Costa Rica	8,3
Ecuador	18,1
El Salvador	51,8
Guatemala	45,2

País	Homicidios cada 100 mil hab.
Honduras	60,9
Jamaica	59,5
México	11,6
Nicaragua	13,0
Panamá	13,3
Paraguay	12,2
Perú	3,2
R. Dominicana	21,5
Trinidad y Tobago	39,7
Suriname	13,7
Uruguay	5,8
Venezuela	52,0

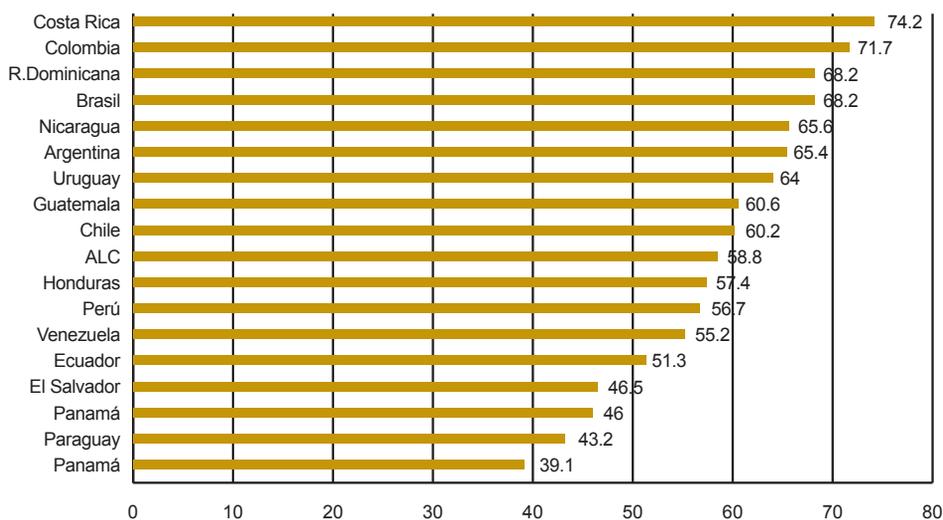
Nota: Los datos corresponden al último año disponible.
Fuente: PNUD. (2010) Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano.

América Latina y el Caribe: homicidios por cada 100 mil habitantes. 2003-2008



Nota: Los datos corresponden al último año disponible.
Fuente: PNUD. (2010) Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano.

América Latina: percepción de venta y consumo de drogas en la comunidad (Aquí "siempre" y "casi siempre")



Fuente: FLACSO. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org

AMÉRICA LATINA: INDICADORES COMPARADOS

Ranking	Tasa de homicidios (100 mil hab) 2003-2008 a)		Índice de corrupción percibida 2010		Índice de Gini ^{a)}		Porcentaje de pobreza ^{a)} 2005-2009		Porcentaje de población urbana (2010)		Tasa de desempleo urbano ^{b)} (2010)		Tasa de Desempleo Juvenil Urbano ^{c)}	
	País	Tasa	País	Índice	País	Índice	País	%	País	%	País	Tasa	País	Tasa
1	Honduras	60,9	Venezuela	2,0	Colombia	58,5	Honduras	68,9	Venezuela	93	R. Dominicana	14,4	R. Dominicana	30,9
2	Venezuela	52,0	Paraguay	2,2	Bolivia	57,2	Nicaragua	61,9	Argentina	92	Colombia	12,9	Colombia	24,0
3	El Salvador	51,8	Honduras	2,4	Honduras	55,3	Paraguay	56,0	Uruguay	92	Venezuela	8,8	Ecuador	20,1
4	Guatemala	45,2	Nicaragua	2,5	Brasil	55,0	Guatemala	54,8	Chile	89	Chile	8,5	Uruguay	20,8
5	Colombia	38,8	Ecuador	2,5	Panamá	54,9	Bolivia	54,0	Brasil	87	Paraguay	8,2	Argentina	19,2
6	Brasil	22,0	Bolivia	2,8	Ecuador	54,4	El Salvador	47,9	México	78	Ecuador	8,1	Panamá	18,0
7	R. Dominicana	21,5	Argentina	2,9	Guatemala	53,7	Colombia	45,7	Perú	77	Perú	8,1	Venezuela	18,0
8	Ecuador	18,1	R. Dominicana	3,0	Paraguay	53,2	R. Dominicana	41,1	Colombia	75	Nicaragua	8,1	Costa Rica	17,9
9	Panamá	13,3	México	3,1	Nicaragua	52,3	Ecuador	40,2	Panamá	75	Argentina	7,8	Chile	17,6
10	Nicaragua	13,0	Guatemala	3,2	Chile	52,0	Perú/ México	34,8	R. Dominicana	69	Uruguay	7,3	El Salvador/Perú	15,8

Noia: Las cifras dentro de { } corresponden a datos de 2006, [] corresponden a datos de 2005; y los datos dentro de () corresponden a 2004.

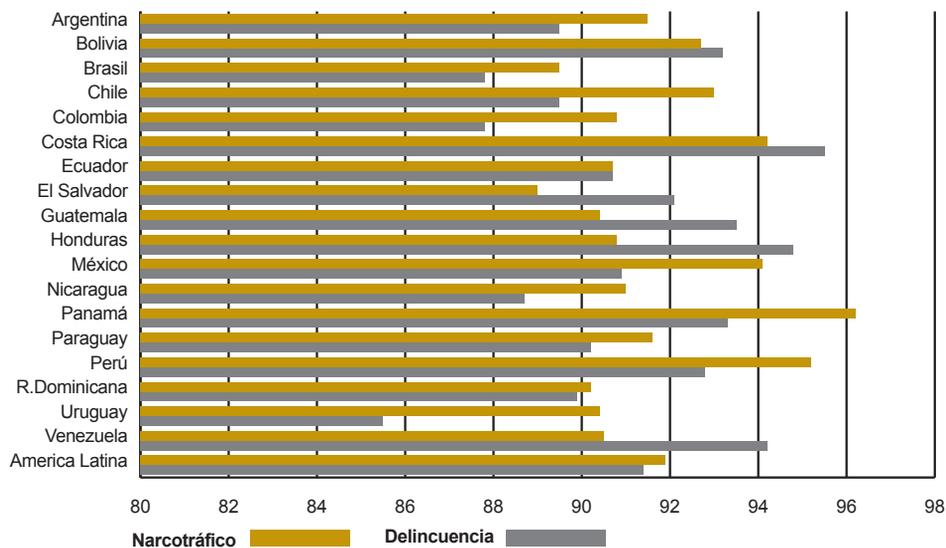
a) Datos corresponden al último año disponible.

b) Los datos son de enero a octubre de 2010. En el caso de Paraguay las cifras corresponden a 2009 y en Nicaragua a 2008. No se tomó en cuenta a Guatemala pues no se cuenta con cifras actualizadas. No hay información homogénea; los datos se presentan para dibujar una imagen del desempleo urbano, pero no son comparables entre sí. El territorio abarcado varía: en algunos países se trata de una o varias áreas metropolitanas, en otros las cifras corresponden a un total nacional urbano y en otros al total nacional.

c) Los datos son de enero a octubre de 2010. Las cifras de Costa Rica y El Salvador son de 2009 y las de R. Dominicana corresponden a 2007. No se tomó en cuenta a Bolivia pues no se cuenta con cifras actualizadas. No hay información homogénea; los datos se presentan para dibujar una imagen del desempleo juvenil urbano pero no son comparables entre sí. Los grupos etarios considerados son diferentes entre sí en un rango de los 15 a los 24 años. El territorio abarcado varía; en algunos países se trata de una o varias áreas urbanas, y en otros las cifras corresponden a un total nacional. Las cifras corresponden al año más reciente en que se realizó la Encuesta por lo que son diferentes entre los países.

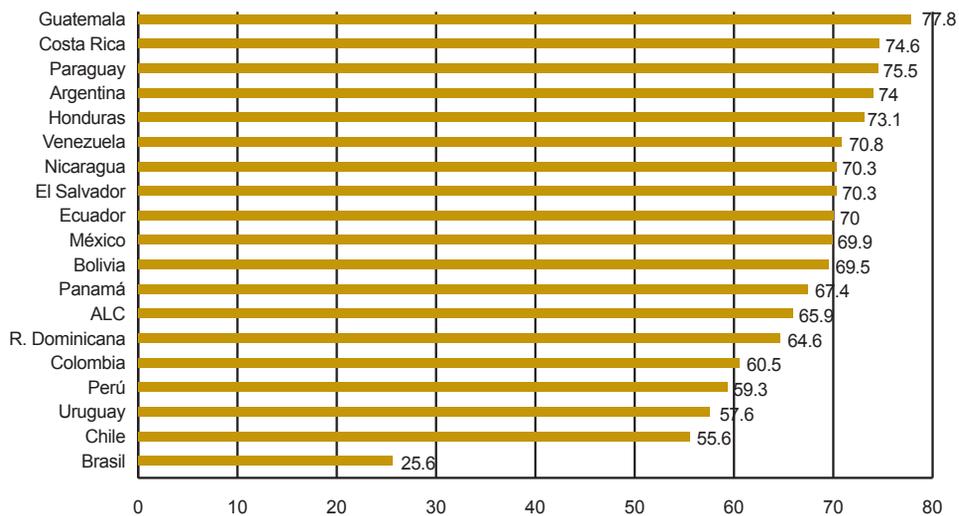
Fuente: Elaboración propia con base en PNUD. (2010) Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Edición del Vigésimo Aniversario. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano; CEPAL. (2010) Panorama Social de América Latina. Noviembre, 2010. En: www.eclac.org; UNFPA. Estado de la Población Mundial 2010. En: www.unfpa.org; OIT. Panorama Laboral 2010. América Latina y el Caribe. 2010. En: www.oit.org.pe

América Latina: narcotráfico y delincuencia como amenaza muy o algo importante



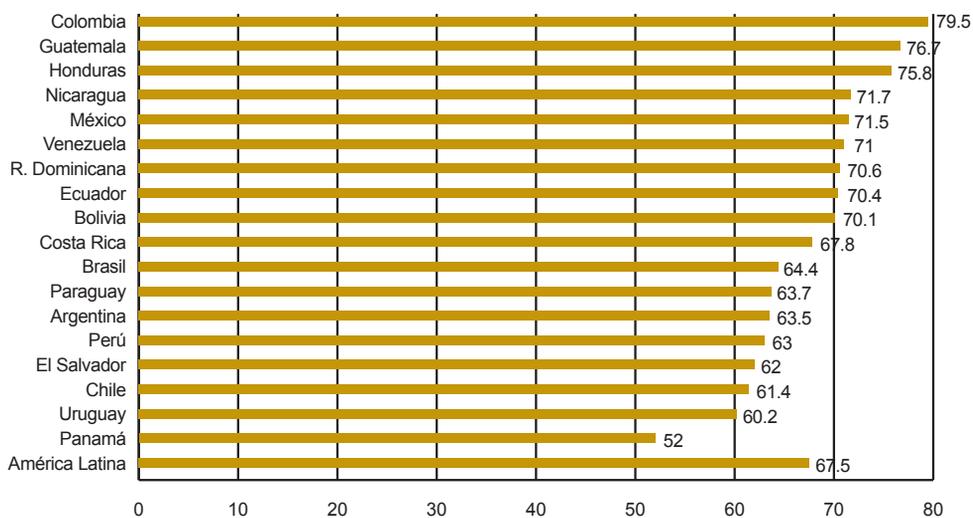
Fuente: FLACSO. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org

América Latina: porcentaje de personas a las que siempre o casi siempre les preocupa llegar a ser víctimas de un delito con violencia



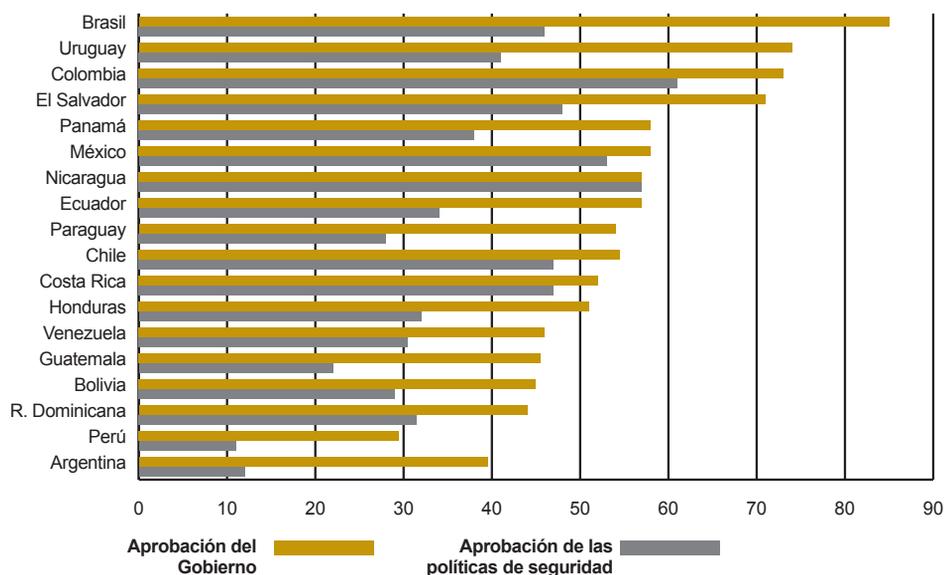
Fuente: FLACSO. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org

América Latina: presencia de delincuente en la comunidad siempre casi siempre



Fuente: FLACSO. Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. 2009-2010. En: www.flacso.org

América Latina: aprobación del Gobierno en seguridad y crimen. 2010



Fuente: Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2010. Santiago, Chile. En: www.latinobarometro.org

Centroamérica: Costos económicos totales del crimen y la violencia como porcentaje del PIB

Tipo de costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Costos en material de salud	4,3	6,1	3,9	4,5	1,5
Costos institucionales	1,0	1,5	2,6	1,6	1,0
Costos de seguridad privada	1,5	1,8	1,9	2,3	0,7
Costos de materiales (transferencias)	0,8	1,4	1,2	1,5	0,4
% Total	7,7	10,8	9,6	10,0	3,6
Total millones de US\$	2291	2010	885	529	791

Fuente: Banco Mundial. Crimen y violencia en Centro América. Un Desafío para el Desarrollo. 2011



ESTO SÍ TIENE SALIDA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA ENFRENTAR LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN CENTROAMÉRICA⁴⁶



Kevin Casas Zamora

Ex Vicepresidente de Costa Rica e Investigador Principal de Política Exterior, Iniciativa para América Latina, Brookings Institution

Quiero empezar por agradecer la amable invitación que me hicieron las entidades organizadoras de este importante seminario. En particular, quiero agradecer a mis buenos amigos Cecilia Cortés y Francisco Rojas, que tuvieron la amabilidad de contactarme para esta actividad. Me alegró mucho que me pidieran hacer una presentación sobre la inseguridad ciudadana en Centroamérica y, en especial, que me pidieran hacer una reflexión de cara al futuro. Porque me temo que ningún reto es más importante, ni más urgente, que este en nuestra región.

El desafío que supone la delincuencia -tanto en sus manifestaciones más triviales, como en las altamente organizadas- está poniendo en riesgo todo lo que esta región ha logrado en las últimas dos décadas, en particular el extraordinario logro de alcanzar una solución negociada a las guerras civiles y el de haber puesto las semillas de sistemas democráticos duraderos. Con todas sus imperfecciones y precariedades, esas democracias han sido infinitamente mejores que las calamidades autoritarias que las precedieron. Haber dejado atrás la larga noche de la guerra y la represión política es un triunfo que hay preservar a toda costa, sobre todo ahora que

algunos en la región están manifestando, de manera cada vez más obvia, el duendecillo autoritario que nunca los abandonó.

Como lo veremos a continuación, en Centroamérica la delincuencia no solo pone en peligro la consolidación de la democracia, sino incluso la viabilidad del estado como entidad reguladora de la vida colectiva. El tema es urgente y abrumador, pero no irresoluble. Lo primero que debemos abandonar en esta discusión es el fatalismo. Tal resignación no se justifica, porque la verdad es que los últimos años no han traído únicamente malas noticias a América Latina en materia de seguridad ciudadana. Hay experiencias exitosas de reducción de los niveles de violencia, sobre todo a nivel local. La violencia que hoy asfixia a Centroamérica no es inevitable. El predicamento actual sí tiene salidas. Eso sí, ninguna de esas salidas es fácil, rápida o barata.

Para decir qué se puede hacer, que es en lo que me voy a concentrar en la mayor parte de esa presentación, es preciso empezar por decir dónde estamos y cuáles son las consecuencias de no hacer nada. Aunque sé bien que ya conocen muchos de estos datos, me voy a permitir hacer un breve repaso de la gravedad

⁴⁶ Por favor, no citar sin autorización del autor.

de la situación de inseguridad ciudadana en Centroamérica y de las consecuencias más importantes del problema.

Centroamérica tiene hoy los peores índices de violencia delincriminal del mundo. Más de 125.000 centroamericanos murieron en la última década como resultado de la delincuencia, mucha de ella organizada. Este número de muertes es casi tan alto como el que tenía la región durante el peor período de las guerras civiles.

La tasa de homicidios para Centroamérica es hoy casi cinco veces la tasa de homicidios para el mundo como un todo. Honduras, El Salvador y Guatemala tienen hoy algunas de las cifras más altas del mundo, que superan por un factor de hasta siete veces el nivel a partir del cual la Organización Mundial de Salud estima que los homicidios se convierten en un problema endémico. Aun Costa Rica y Panamá, que hasta ahora habían mostrado tasas de homicidio relativamente bajas en el contexto latinoamericano, han visto empeorar sus indicadores sensiblemente en los últimos años.

Los homicidios dolosos son apenas la consecuencia humana más visible del problema. La proporción de hogares que fueron víctimas de la delincuencia en el último año fue superior al 25% en cada país centroamericano, con excepción de Panamá.

Aunque los niveles de desigualdad socioeconómica son un factor crucial en la base de esta descontrolada violencia social, cada día resulta más evidente que los niveles de inseguridad en la región no pueden ser entendidos sin hacer referencia a la extendida penetración del crimen organizado, particularmente el narcotráfico. De acuerdo con cifras de las Naciones Unidas, un 88% de la cocaína destinada al mercado estadounidense transita por Centroamérica y México. Durante la última década, la cantidad de cocaína decomisada en Centroamérica creció casi seis veces.

El inmenso flujo de dinero ligado al narcotráfico y la sofisticación de las redes criminales que lo sustentan -redes que alimentan otras modalidades de delincuencia organizada- han transformado drásticamente la realidad política y de seguridad de Mesoamérica y de toda la Cuenca del Caribe. De acuerdo con datos de la Procuraduría General de la República de México, casi la mitad de los homicidios dolosos acaecidos en ese país durante los años 2008 y 2009, estuvieron directamente ligados al narcotráfico. Según fuentes policiales, en Puerto Rico la cifra llegó a 8 de cada 10. No es casual, pues, que Centroamérica exhiba hoy las tasas de homicidio más altas del mundo.

Estamos, pues, en presencia de una tragedia de proporciones bíblicas, cuyas consecuencias van más allá del obvio costo humano. Están, para empezar, las implicaciones económicas, que resultan claras cuando pensamos que más de la mitad de las muertes por homicidios dolosos en Centroamérica son hombres jóvenes entre los 15 y los 29 años de edad, en el pico de su capacidad productiva y reproductiva. Recientemente, el economista salvadoreño Carlos Acevedo estimó los costos directos e indirectos de la violencia en América Central en aproximadamente el 8% del Producto Interno Bruto de la región. Eso es un inmenso peso muerto para el desarrollo de cualquier región.

Pero además están las consecuencias políticas, la peor de las cuales es la erosión del apoyo a las instituciones democráticas. Un estudio reciente del investigador José Miguel Cruz, también salvadoreño, que utiliza datos del Latin American Public Opinion Project, de la Universidad de Vanderbilt, mostró que el apoyo a la democracia como sistema de gobierno en Centroamérica se ve seriamente afectado por la alta percepción de inseguridad y la valoración del desempeño del gobierno en el combate a la delincuencia. Más revelador aún es que la criminalidad es el problema que con mayor facilidad conduciría a la población centroamericana a justificar un golpe de estado. Un 53% de la población de Guatemala, El Salvador y Honduras estaría dispuesta a tolerar un



retroceso autoritario para enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana, una cifra más alta que la detectada frente a cualquier otro desafío social.

Esta epidemia de violencia está generando una enorme presión sobre todos los gobiernos y actores políticos de la región. De acuerdo con cifras de *Latinobarómetro* 2010, la inseguridad ciudadana es percibida hoy como el problema más importante en toda América Central, con la excepción de Nicaragua. No sorprende, así, que la discusión en la región esté girando, sobre todo en épocas electorales, en torno a promesas, cada vez más estridentes, de enfrentar el problema con “mano dura”, esto es con métodos que hacen un uso abundante e intensivo de los mecanismos de coerción estatal, casi siempre con franca impaciencia, cuando no desprecio, por las garantías del estado de derecho. La población centroamericana -tan atemorizada como ávida de orden- crecientemente está escuchando con atención y premiando tales invocaciones.

Eso es desafortunado, toda vez que los resultados de las soluciones de “mano dura” a los problemas de la delincuencia no son halagadores. En este punto, la experiencia reciente de Honduras y El Salvador es elocuente. En Honduras, la adopción desde el año 2002 de sucesivos planes contra la delincuencia con ribetes represivos no cambió gran cosa: los 56 homicidios por cada 100.000 habitantes que el país mostraba en 2002 se convirtieron en 67 en 2009, la peor cifra del mundo con excepción de la de El Salvador. Porque el caso salvadoreño es aún peor. Ni el Plan de Mano Dura (2003) ni el de Súper Mano Dura (2004), impidieron que el número de homicidios en ese país se duplicara entre 2003 y 2009.

Es cada vez más evidente que la tarea de enfrentar la epidemia de violencia en Centroamérica requiere de un programa integral y complejo, que desafíe los simplismos de los discursos políticos prevalecientes. Observando la realidad centroamericana, me parece que ese programa debe incorporar al menos diez elementos que voy a

pasar a analizar. Todos ellos son de sobra conocidos y, en algunos casos, ya están siendo puestos en práctica en la región.

Primero: Replantear la discusión. Eso implica resistir los llamados a resolver el problema mediante políticas de “mano dura” y el retorcido populismo represivo que casi siempre falla en bajar los niveles de criminalidad, pero nunca falla en vulnerar las garantías del estado de derecho. La forma sostenible de ganar la lucha contra la delincuencia consiste en poner en práctica estrategias efectivas de prevención social y profundizar el compromiso del país con políticas orientadas al desarrollo humano, la reducción de la desigualdad y la expansión de las oportunidades de los jóvenes.

Eso sí, la prevención social debe ser calibrada con un sentido de urgencia y con el reconocimiento de que el uso robusto de la coerción estatal, dentro de los límites del estado de derecho, es ineludible en la lucha contra la delincuencia. Esto es particularmente cierto sobre la criminalidad organizada, que demanda menos prevención social y un uso mayor de los instrumentos de inteligencia y coerción. No importa cuán efectiva sea la prevención social en el largo plazo, es insuficiente para resolver el desafío político que la inseguridad ciudadana plantea para los gobiernos en el corto plazo. Las mejores experiencias de reducción de los niveles de delincuencia muestran que el reto consiste en combinar “cero tolerancia” a la delincuencia con “cero tolerancia” a la exclusión social.

También es imprescindible moderar el discurso y las expectativas. No hay solución fácil al aumento de la delincuencia y hay que decirlo. Es necesario preparar a la sociedad para un esfuerzo prolongado. Desconfiemos mucho de los demagogos, curanderos y medicastros que armados con el lenguaje de “mano dura” ofrecen pomadas canarias para resolver nuestros quebrantos en el corto plazo. Eso no funciona así.

Segundo: Democratizar la discusión. En casi todos los países desarrollados el gobierno hace público pe-



riódicamente un documento (*White Paper*) que contiene las líneas maestras de las políticas de seguridad nacional. Esa es una práctica que, poco a poco, se ha ido extendiendo en América Latina. Ese documento se envía al Poder Legislativo y es sometido a una amplia discusión pública, en la que también toma parte la academia y la sociedad civil. Esa discusión permite informar y corregir la elaboración de una estrategia genuinamente nacional en materia de seguridad y alimentar el debate presupuestario que se deriva de tal estrategia. Nada nos impide hacer lo mismo en materia de seguridad ciudadana, sobre todo ahora que en casi todos los países existe una Comisión de Seguridad Ciudadana en el Congreso. Si, en efecto, la seguridad ha de ser cosa de todos, que lo sea transparentemente, a todo nivel y desde el principio. Esa discusión abierta sería un antídoto contra lo peor que nos está pasando en materia de seguridad: la generalizada sensación de perplejidad, de que, en realidad, nadie sabe qué hacer con el problema.

Tercero: Mejorar la gobernabilidad de la política criminal. La urgencia del desafío de la inseguridad crea incentivos para dos tipos de respuesta desde la política pública: una es aumentar los recursos al sector de seguridad y la otra es cambiar la legislación penal. Eso puede o no ser necesario según las circunstancias de cada país. El punto es que hay otro componente igual de central de la política de seguridad que tiene que ver con la arquitectura institucional y con la coordinación entre todos los actores involucrados en ella. Una estrategia exitosa de seguridad requiere:

Coordinación a lo interno del Poder Ejecutivo, en particular una articulación entre las medidas de seguridad *strictu sensu* y las distintas políticas sociales, articulación que hasta ahora ha sido la excepción y no la regla.

Coordinación horizontal entre los distintos poderes del Estado, particularmente entre las fuerzas policiales y el Poder Judicial.

Coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno en el territorio, lo que implica una

gran claridad en la división de funciones en materia de seguridad entre las autoridades nacionales y sub-nacionales. Si bien los gobiernos locales deben jugar un papel vital en la prevención y el control de las modalidades más comunes de la criminalidad, el combate a la delincuencia organizada demanda un nivel de sofisticación que trasciende aun a los gobiernos nacionales.

Finalmente, coordinación entre el Estado y otros actores involucrados en el problema. Aquí hay que mencionar, en particular, la extendida presencia de empresas de seguridad privada en toda América Latina, que a estas alturas es irreversible. Queramos o no, esas empresas son un actor central en esta historia, a veces como parte de la solución y a veces como parte del problema. Como mínimo es urgente mejorar su regulación y supervisión por parte del Estado, que es una de las grandes áreas grises que existen en este momento en toda América Latina. Que no se nos olvide: en la regulación de las empresas privadas de seguridad está involucrado un problema central de soberanía.

El punto es que no importa cuánto dinero adicional invirtamos en seguridad o cuán draconianas hagamos nuestras leyes, si no afinamos los mecanismos de coordinación entre todos estos actores, nuestros empeños tendrán un impacto muy limitado. Cuando se le pide a la policía que resuelva el problema de la inseguridad ciudadana se le está pidiendo mucho más de lo que puede dar. Lo que tenemos entre manos es un desafío demasiado delicado y complejo para ponerlo únicamente en manos de la policía.

Cuarto: Modernizar las instituciones de control e invertir en información. Debemos empezar por entender que en América Central las instituciones policiales, judiciales y penitenciarias no solo no ayudan a resolver los graves problemas de inseguridad, sino que, en muchos casos, los empeoran. Estas instituciones deben ser reconstruidas desde su base. Aquí hay que decir que los procesos de reforma judicial y policial han tenido un éxito limitado en América Latina y en Centroamérica.

Aunque los códigos penales de la región han sido modernizados, lo cierto es que otros aspectos críticos de la política criminal, como la capacitación de policías y fiscales, el mejoramiento de los sistemas de control interno para combatir la corrupción y la adopción de las tecnologías de la información y la comunicación en las instituciones de seguridad, continúan mostrando rezagos considerables en todos los países. Igualmente débil es la formación de capacidades civiles en materia de seguridad, particularmente en los congresos y las organizaciones de la sociedad civil de la región.

De todas estas tareas de modernización, ninguna es más importante que invertir en sistemas de información. La ciudad de Nueva York no vio desplomarse sus niveles de delincuencia solo por la política de “cero tolerancia” del ex-Alcalde Giuliani. Esa fue apenas una parte -y acaso la más controversial- del esfuerzo. Lo fundamental fue *Comstat*, el sistema informático de estadística introducido por el Comisionado de Policía de Giuliani, Bill Bratton. Con él fue posible dar seguimiento, prácticamente en tiempo real, al comportamiento de la delincuencia en toda la ciudad. Ello permitió identificar sitios críticos y tendencias, pero más importante aún definir líneas de base, poner objetivos, definir responsabilidades para cada comisaría y premiar el desempeño exitoso. Todo esto parece una quimera en Centroamérica, una región donde los ministerios de seguridad no cuentan siquiera con encuestas de victimización periódicas. De acuerdo con un informe elaborado por el Poder Judicial de Costa Rica hace algunos años, casi el 40% de los partes policiales que se hacen en ese país es ininteligible y una parte significativa de los despachos judiciales no tiene la capacidad para establecer en tiempo real si un infractor tiene antecedentes penales o causas judiciales pendientes. Mientras no se invierta mucho en la generación y procesamiento intensivo de datos sobre la criminalidad, seguiremos condenados a que la política de seguridad se haga al son de ocurrencias.

Quinto: Mejorar la relación entre instituciones de control y comunidad. Una de las claves de cualquier estrate-

gia para reducir la impunidad en Centroamérica consiste en convencer a los ciudadanos de que denuncien los hechos delictivos. Si tomamos los datos del año 2010 del Barómetro Iberoamericano de la Gobernabilidad, en ningún país centroamericano una mayoría de la población manifiesta tener confianza en la policía y el Poder Judicial.

En Costa Rica, por ejemplo, la relación entre policía y comunidad muestra un significativo deterioro desde hace tiempo. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública realizada por el Ministerio de Seguridad y el PNUD en 2004, solo el 15% de la población consideraba que la policía hacía un buen trabajo controlando la delincuencia. La cifra comparable para Estados Unidos fue un 89%. La repetición de la encuesta en el año 2006, arrojó que solo el 18% opinaba que la policía estaba compuesta por personas honradas y que menos del 20% se sentía protegido por su presencia. Peor aún, en ambas preguntas el resultado obtenido por la Fuerza Pública fue muy inferior al obtenido por las empresas de seguridad privada. La dureza de estos juicios posiblemente no sea merecida en muchos casos, pero apunta a un dato fundamental: la desconfianza en la probidad y la capacidad de las autoridades es una de las razones centrales por las cuales la gran mayoría de los delitos no son denunciados. En el 2008 menos de una cuarta parte de los hechos delictivos fue denunciada en Costa Rica. Ese es el factor más importante que alimenta la impunidad. Mejorar los mecanismos de control interno en las fuerzas policiales, fortalecer las experiencias de seguridad comunitaria y abrir oportunidades de supervisión por parte de las comunidades sobre el desempeño de la policía es esencial si la ciudadanía ha de denunciar los delitos.

Sexto: Aumentar la presencia coordinada del Estado en áreas problemáticas. Uno de los problemas más serios de seguridad es el de los pequeños “estados fallidos” que existen en cada gran ciudad latinoamericana, espacios territoriales en los que la autoridad del estado ha dejado de imperar. Eso es cierto en Río de Janeiro, pero también en San



Salvador, en Ciudad de Guatemala y hasta en San José. Las zonas más problemáticas en términos de violencia necesitan la presencia masiva y coordinada del estado, en fuerzas de tarea y en asocio con la comunidad. Hay que ocuparlos (literalmente) con la policía, pero detrás de la policía debe marchar la inversión social: la mejora de la infraestructura escolar y de cuidado, los centros de capacitación laboral, las instalaciones deportivas, etcétera. Esto no tiene nada de novedoso. Es, en esencia, lo que hizo posible la reducción dramática de la violencia en Bogotá, cuya tasa de homicidios pasó de 80 por 100.000 en 1994 a 22 en 2009, una cifra casi idéntica a la que hoy tiene el Cantón Central de San José. Recuperar cada uno de esos “micro-estados fallidos” tiene que ser un proyecto no de los ministerios de seguridad, sino de todo el sector público, con gerentes responsables, con objetivos, líneas de acción claras y recursos, muchos recursos.

Sétimo: Regular la compra y tenencia de armas de fuego. El 77% de los homicidios en Centroamérica se comete utilizando armas de fuego. Ninguna otra región muestra una cifra semejante. Aunque los países latinoamericanos, en general, han hecho significativos progresos en la regulación del tráfico internacional de armas livianas, las leyes nacionales que regulan la posesión de armas son más bien permisivas y pobremente aplicadas. Si bien la evidencia que liga la restricción en la tenencia de armas y las tasas de homicidio en los países desarrollados es controvertida, las evaluaciones de las experiencias recientes en Bogotá, Cali y Sao Paulo, muestran que el control riguroso de las armas de fuego ayuda marginalmente a reducir los niveles de violencia. Lo que es importante tener claro es que la tenencia de armas es uno de los pocos factores asociados a la violencia que es susceptible de ser afectado por la política pública en el corto plazo.

Octavo: Prevenir los embarazos adolescentes. Uno de cada siete hogares en Costa Rica es jefeados por una mujer con hijos adolescentes. Las cifras son similares o peores en toda Centroamérica. En el caso costarricense, la vulnerabilidad social de esos núcleos familiares es conocida: son casi una cuarta parte de los hogares

pobres del país. En ello convergen muchas causas, de las cuales no es la menor que el 20% de los nacimientos sigan siendo de madres adolescentes. El tema es crucial por muchas razones, incluida la seguridad. La probabilidad de que los hijos criados en esas condiciones -en hogares monoparentales, o con madres adolescentes, o ambas- terminen por entrar en conflicto con la ley es mucho más alta que el promedio. Esto ha sido reiteradamente comprobado por investigaciones en Estados Unidos. No solo ahí: un estudio realizado en Uruguay hace algunos años determinó que dos terceras partes de los jóvenes procesados por la justicia penal juvenil provenían de hogares monoparentales. Las implicaciones de estos datos van desde la urgencia de mejorar la infraestructura de cuidado hasta la necesidad de tomarnos la educación sexual en serio. En el largo plazo, una de las mejores inversiones en nuestra seguridad consiste simplemente en repartir condones en cada escuela secundaria y enseñar a usarlos. Si hay muchas razones por las que es bueno que nuestras sociedades dejen atrás la mojigatería, esta es, sin duda, una de las más importantes.

Noveno: Repensar las políticas antinarcóticas. El narcotráfico merece una mención especial. Como lo dije antes, el narcotráfico está en el centro de la discusión de seguridad en toda la región y precisa de una respuesta multidimensional, en la que el uso de inteligencia policial y de la coerción estatal juega un papel ineludible.

No tiene sentido ponerse a decir aquí todo lo que hay que hacer para enfrentar este espinoso problema. Lo que sí voy a decir es que en el caso de Centroamérica ese esfuerzo multidimensional debe incluir una vigorosa dimensión diplomática, que propicie un verdadero diálogo hemisférico sobre este tema. Esa es una conversación que urge tener, porque América Latina, y Centroamérica en particular, está pagando una parte desproporcionada del precio de las políticas antidrogas de los Estados Unidos, hasta ahora mayoritariamente centradas en el control de la oferta por mecanismos represivos. Las implicaciones de ese enfoque para todo el hemisferio han sido, en general, desastrosas. De

alguna manera, el primer requisito para que todo el hemisferio haga progresos sustantivos en la lucha contra el narcotráfico consiste en abolir la prohibición de pensar en enfoques alternativos de política pública, esto es enfoques más orientados a la reducción de la demanda y a la mitigación del daño ocasionado por las drogas, que vengan a complementar el uso necesario y controlado de la coerción estatal. Esto lo hizo ver con elocuencia el informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, coordinado por los ex Presidentes Cardoso, Zedillo y Gaviria, publicado en el año 2009. Este informe, además, esbozó la posibilidad de despenalizar la posesión de marihuana para uso personal, algo que ya está sucediendo en algunos países de América Latina.

Para que esa conversación tenga posibilidades de suceder, vale la pena prestar atención a una sugerencia planteada hace algún tiempo por Ethan Nadelman, el Director de la Alianza para las Políticas sobre las Drogas, una ONG dedicada a este tema, en un artículo demoledor sobre la mal llamada “Guerra contra las drogas”:

“Comiencen a actuar y pensar estratégicamente en América Latina. Sospecho que si alguien convocara a una reunión de todos los presidentes, primeros ministros y cancilleres -pasados y actuales- que han pensado, dicho en voz baja o proclamado que la guerra antidrogas es un destructivo engaño, y que la legalización o algún otro tipo de alternativa fundamental probablemente tendría más sentido, solo habría espacio para estar de pie en la sala. Si invitan a otros ministros y líderes del Caribe, probablemente necesitarían un auditorio. Tal reunión quizá revelaría que este punto de vista representa no una perspectiva «jalada de los pelos», minoritaria, sino un sentimiento mayoritario entre los líderes regionales... Una cosa es que el Gobierno de los Estados Unidos ataque a líderes individuales que se atreven a decir que la guerra antidrogas es como la ropa nueva del emperador desnudo, y otra muy diferente es cuando el sentimiento se expresa en forma colectiva. No creo que pueda darse un gran cambio en América Latina hasta que semejante reunión se celebre, pero podría llegar a ser un catalizador cuando ocurra”.

Yo estoy de acuerdo. Es tiempo de que entre todos le pongamos el cascabel al gato y creemos un foro regional que transmita con claridad y sin miedo lo que América Latina está pensando sobre este tema.

Décimo: Invertir en oportunidades para la juventud. Una cuarta parte de la población joven latinoamericana no estudia ni trabaja. Entre otras cosas, esto es un ejército de reserva disponible para actividades delictivas. Por ello, aumentar los montos y la efectividad de la inversión pública en educación, salud pública, cuido y capacitación laboral para la juventud es vital para la seguridad futura de la región.

Al decir esto volvemos a uno de los puntos centrales de esta historia: la inversión en desarrollo humano ofrece la ruta más cierta hacia sociedades menos violentas, menos atemorizadas y menos inseguras. Esto debería ser evidente pero, a juzgar por la trayectoria de las políticas públicas en América Latina, no lo es. Los 30 primeros países en la lista del Índice de Desarrollo Humano del PNUD en el 2009 -entre los que no figura ninguno de América Latina- tienen, en promedio, una tasa de homicidio de 1,3 por 100.000 habitantes. De los 30, solo uno, Estados Unidos, tiene una tasa de homicidio superior a tres por 100.000 habitantes. Cuando se trata de inseguridad ciudadana esa es la verdadera historia. Lo demás son detalles.

Ahora bien, esto no es gratis. Casi todas las intervenciones de política pública requeridas para enfrentar la inseguridad ciudadana en Centroamérica son complejas y costosas. Eso nos conduce inevitablemente a un tema al que nuestras sociedades -o algunos sectores de ellas- le tienen pavor. Si la política pública ha de hacer posible el acceso universal a los derechos sociales -algo que resulta esencial para reducir los niveles de violencia- es preciso reformar profundamente la fiscalidad en la región. Más aún, si hemos de fortalecer la capacidad del estado para ejercer control sobre su territorio -algo esencial para combatir el crimen organizado- el primer paso consiste en pagar impuestos. ¿Quién puede

legítimamente sorprenderse de que el estado guatemalteco tenga un tenue control sobre su territorio, cuando se trata de un país en el que la recaudación tributaria apenas pasa del 10% del PIB? Hay que decirlo con claridad: si hemos de enfrentar con éxito la inseguridad ciudadana en Centroamérica, debemos empezar por exorcizar algunos de los viejos demonios que nos siguen condenando al subdesarrollo. La violencia delincriminal es el lugar donde se vierten todas las carencias de nuestro desarrollo. La inseguridad ciudadana no es un problema de seguridad, es un problema de desarrollo.

Eso no nos aliviana la tarea, pero al menos debería vacunarnos contra las pócimas milagrosas que han proliferado en nuestros países, que les ofrecen un súbito espejismo de poder a socie-

dades cada vez más resignadas. En términos de política pública, la “mano dura” no es más que una dosis de droga -un “pericazo” dirían en Costa Rica-, que proporciona una satisfacción intensa, efímera y, en última instancia, falsa. La opción a consumir este narcótico político no es, sin embargo, bajar los brazos y aceptar la violencia como el designio de dioses inescrutables. Por el contrario: el problema sí tiene salida. Solo que es más larga, más compleja, más cara y más demandante de nosotros como ciudadanos de lo que nos gustaría admitir.

Decir esto con toda la elocuencia de la que seamos capaces es el primer paso para darle un futuro a Centroamérica. No podemos fallar en esto. Porque, señoras y señores, la alternativa al éxito es solo una: la oscuridad.



SOBRE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y EL CRIMEN ORGANIZADO



Carmen Rosa De León

Directora Ejecutiva del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)

Es indudable que las salidas a las crisis históricas de la región centroamericana han sido posibles cuando los dirigentes centroamericanos han buscado enfrentar los problemas priorizando el bienestar de sus sociedades por encima de las demandas y presiones externas. El mejor ejemplo, la suscripción del Acuerdo de Esquipulas II, hace ya más de dos décadas.

En el contexto de esta iniciativa se han articulado en la región no solo acciones basadas en la cooperación y fortalecimiento de las medidas de confianza, sino también se ha desarrollado una estructura de respuesta a las amenazas a partir de un enfoque regional (SICA). El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSDCA) es uno de los mejores instrumentos que marcan el estado deseable para las sociedades centroamericanas, a partir de la concepción de que es la persona -y sus necesidades- el bien a proteger y asegurar como responsabilidad central de los gobiernos.

Tal y como se plantea en la ponencia central de esta mesa, Centroamérica ha avanzado en la democracia formal; sin embargo, los alcances de la Reforma al Sector Seguridad y Justicia establecidos en los diversos Acuerdos de Paz y por la

reformas resultado de acuerdos entre sociedad y Estado, siguen sin ser consolidados en varios de los países. Temas como reforma policial, separación de funciones entre las fuerzas de seguridad y defensa; control a la proliferación de armas; inteligencia civil; mecanismos eficientes de investigación criminal, siguen pendientes. En el ámbito del TMSDCA, el intercambio de información y la homologación de procedimientos entre las instituciones de los diferentes países sigue siendo una de las grandes tareas.

Enfrentar el crimen organizado no puede ser posible sin una estrategia regional. Pero para ello es indispensable el fortalecimiento y consolidación de las instituciones encargadas de administrar la seguridad y justicia de cada país. Es imposible construir una estrategia efectiva de combate a las amenazas extra regionales e intrarregionales sin instituciones nacionales que puedan llevar adelante la tarea de combate a la impunidad. En este sentido, instituciones policiales fortalecidas, fiscalías eficientes y una adecuada coordinación entre ellas, son la base para avanzar en lo regional. La segunda tarea ingente es sentar los mecanismos para el intercambio de información que permita enfrentar los delitos y a los delincuentes que se mueven en el istmo.

Paradójicamente, las bandas criminales tienen mecanismos de coordinación, distribución de tareas e intercambio de información transnacional. Por otra parte, las grandes empresas de seguridad privada operan en todos los países, y tienen control e información en este ámbito. Sin embargo, la coordinación entre las instituciones y los estados sigue con graves problemas de falta de confianza, burocracia excesiva y mecanismos ineficientes para favorecer el flujo e intercambio de información. El establecimiento de bases regionales de datos de huella balística, de importación y trasiego de armas y municiones, *modus operandi* de bandas y delincuentes, por ejemplo, parecen acciones a muy lejano plazo. En este sentido, la ausencia de una política regional estandarizada de generación de indicadores, recolección de información y sistematización de la misma, afecta las posibilidades de realizar estudios comparativos, diagnósticos homogéneos y mediciones adecuadas. Sin una apropiada información sobre la tipología de los delitos, su incidencia, las víctimas, los victimarios y los *modus operandi*, entre otros, es imposible establecer estrategias de prevención, dejando espacio únicamente para acciones reactivas y de contención *post facto*.

Las presiones extra regionales para concentrar los esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico están drenando la capacidad de recursos humanos y financieros de nuestros países, causando en la práctica el abandono de las necesidades cotidianas de seguridad para nuestras poblaciones. La presión cada vez mayor para contener el incremento del flujo de droga hacia el norte del continente hace que las fuerzas de seguridad se vean presionadas para dar respuesta principalmente a ese fenómeno, desatendiendo los delitos locales. Tampoco quedan recursos para orientarlos a la prevención y el mejoramiento de los aparatos de inteligencia, porque los resultados se obtendrán en el mediano plazo. Esta presión incorpora a los ejércitos a tareas de seguridad ciudadana, y produce el abandono de sus responsabilidades primarias.

Temas fundamentales en la tarea de combate a la criminalidad, como lo es el tráfico ilícito de armas, no logran tener la misma visibilidad, porque constituyen uno de los grandes negocios de países como Estados Unidos. Es imposible combatir la criminalidad organizada si se permite el flujo de armas que acompañan todos los ilícitos. Igualmente, mientras no se hagan esfuerzos en los países consumidores de droga para bajar la demanda, mediante políticas preventivas y de rehabilitación, seguiremos en la trampa de intentar detener los flujos que enriquecen a miles de personas de todo el continente. Si hay demanda, habrá siempre oferta, sean armas, droga o personas. Finalmente, la escasa claridad para establecer acciones contundentes contra actividades como el lavado de activos, no solo en nuestra región sino en coordinación con la banca internacional, es otro valladar para una estrategia inteligente para enfrentar al crimen organizado y sus ramificaciones. La lucha que se establezca debe ser integral para tener resultados integrales.

Las fronteras continúan siendo el gran ausente en la discusión regional. Mientras todos reconocen el problema que plantea la existencia de fronteras sin casi presencia estatal, graves problemas de corrupción y descoordinación interinstitucional, las estrategias comunes para enfrentar el problema siguen estando fuera de la discusión. En acciones realizadas por IEPADES y REDCEPAZ⁴⁷ en la región centroamericana, con énfasis en el Trifinio, hemos constatado la necesidad de capacitación de los operadores de frontera, el intercambio de información casi inexistente, la soledad en que operan muchos de los funcionarios y, sobre todo, la ausencia de procedimientos homologados que faciliten el control fronterizo. Es urgente la homogeneización de procedimientos y la elaboración de protocolos de actuación, así como la tecnificación y equipamiento. Igualmente el fortalecimiento estratégico de las fronteras para contener el paso

47 Red Centroamericana para la Construcción de la Paz y la Seguridad Humana conformada por IEPADES (Guatemala), FESPAD (El Salvador), CIPRODEH (Honduras), IEEPP y CEI (Nicaragua), Fundación Arias (Costa Rica), SERPAJ (Panamá).

de ilícitos que se producen todos los días. En la medida en que la gestión de fronteras (terrestres, marítimas y aéreas) no forme parte de las prioridades en seguridad, todos los esfuerzos que se hacen por parte de los países se diluirán en el ámbito regional. En esta línea, el establecimiento de una entidad regional de fronteras podría ser una alternativa a discutir⁴⁸.

En los últimos años se ha venido dando un papel protagónico a los gobiernos locales para la prevención de la violencia. Estos se han visto inundados de iniciativas y experiencias, positivas unas y otras no con tan buenos resultados. Lo cierto es que siguen siendo actores de primera línea en materia de seguridad humana. Por ello se requiere establecer estrategias integrales de intervención que busquen resultados e impactos mancomunados entre municipios. Las acciones aisladas pueden llevar a la frustración o repercutir negativamente en las áreas de influencia. Una estrategia regional de formulación y diseño de criterios para el impulso de planes desde lo local que puedan tener impactos regionales es una necesidad.

También es importante señalar la utilización alarmante del crimen organizado para situar autoridades locales a través del proceso electoral. Esto sucede con más frecuencia en las zonas de frontera. Es prioritario que los estados encuentren mecanismos para evitar que el proceso electoral democrático se convierta en un vehículo para la penetración del crimen en la estructura del Estado.

48 Es importante señalar que, en el marco del SICA, se está realizando un primer esfuerzo financiado por la Unión Europea para diseñar una estrategia de fortalecimiento a la gestión de fronteras a través del Programa Seguridad Fronteriza (SEFRO).

Otro problema que solamente se ha esbozado en la discusión regional es la presencia y aprovechamiento, por parte de las bandas del crimen organizado, de zonas protegidas del impacto medioambiental. Estas estructuras utilizan las restricciones para el asentamiento de población y de infraestructura, que es común en estas zonas, para instalarse, esconderse o simplemente convertirlas en áreas de tránsito y almacenamiento de armas, drogas y personas. En otros casos, promueven el ingreso indiscriminado de pobladores a fin de establecer comunidades de apoyo para las actividades criminales que realizan, destrozando y deteriorando el territorio destinado a la conservación.

Cada vez más se habla del “triángulo norte” a modo de identificación subregional. En la medida en que nosotros admitamos la separación de la región, estaremos perdiendo la posibilidad de construcción de salidas y alternativas. La situación que afecta a los países del norte de Centroamérica tarde o temprano afectará a los del sur. En esta batalla solo la unificación de esfuerzos puede llevarnos a superar las dificultades. La forma como se ha enfrentado hasta ahora el combate a la criminalidad organizada no parece tener mayores resultados. El número de víctimas crece diariamente. Es necesario buscar alternativas desde otra perspectiva. Hoy más que nunca es necesario volver a repensar la estrategia de seguridad para nuestros países, bajo una mirada que busque, en primer lugar, cubrir las necesidades de seguridad cotidiana de nuestras poblaciones; y por otra parte, que se establezca una corresponsabilidad de todos los actores involucrados en la búsqueda de la solución.





DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y CRIMEN ORGANIZADO

Alexander Chacón

Experto de la Unidad de Seguridad Democrática del SICA



En nombre de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) deseo agradecer al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, a la Organización de Estados Americanos, IDEA, FLACSO y especialmente a FUNPADEM por la invitación cursada para atender este importante evento. Sin duda alguna, para la SG-SICA este espacio representa una valiosa oportunidad para compartir y ofrecer una especie de rendición de cuentas del proceso que ha venido desarrollando la Comisión de Seguridad de Centroamérica en el marco de las tareas de revisión, actualización y priorización de la Estrategia de Seguridad, y en particular sobre los temas relacionados con los contenidos de este panel; y que, además, forman parte de la agenda regional que nos ha exigido definir una estrategia política y técnica con la respectiva consecución de los recursos necesarios para sus sostenibilidad.

El contexto regional de inseguridad se resume en los diferentes temas que han sido sugeridos de manera crítica y analítica en esta ocasión. Sin embargo, es importante agregar otros que están en la agenda, como por ejemplo el de la reinserción social, los privados de libertad y las condiciones de las cárceles. El tema de las mi-

graciones es otro al que la Secretaría General le está poniendo atención. En relación con maras y pandillas, lamentablemente se están generando alianzas y una fusión de intereses entre ambas, que fortalecen el crimen organizado y el tema del narcotráfico en general. Esta situación no ayuda a los intereses regionales para la erradicación de la violencia. Evidentemente, se marcha a un ritmo distinto al que se pretende dentro de una institucionalidad democrática como la que profesamos en la región.

Ahora quisiera mencionar algunos elementos que están presentes en la institucionalidad del SICA, tales como: desarrollo, libertad, paz y democracia, que han inspirado a la región a resurgir, a partir de la finalización de los conflictos armados. Cada uno de los esfuerzos que estén orientados hacia el fortalecimiento del desarrollo viene a dar un respiro a esta crisis que tenemos en el marco de la seguridad regional.

A manera de refrescamiento, recordemos que el SICA es un marco institucional, una oportunidad; es un espacio político y técnico. Tenemos Estados observadores que han mostrado desde un tiempo atrás el interés en las diferentes actividades, trabajos y temas que se desarrollan en



el seno del sistema. Solamente por enunciar algunos: México, Argentina, Chile, Brasil, España, Italia, Japón o Taiwán.

El Protocolo de Tegucigalpa reformó lo que anteriormente se conocía como la Carta de la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA), uno de los primeros esfuerzos formales de integración que se dieron a nivel mundial y que vino a institucionalizar ese espíritu de integración en los países del SICA.

Sobre temas de seguridad, no es en 2011 que iniciamos el abordaje, sino más bien desde las reuniones de Bosques de Zambrano, en el año 2006, cuando se evidencia la necesidad de hacer un estudio, un análisis, de la situación de la seguridad regional. Es así como en el año 2007 se aprueba la primera Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México. Posteriormente, en el marco de la Comisión de Seguridad y para el fortalecimiento de los trabajos de la Secretaría General del SICA, en su calidad de secretaria técnica de dicha Comisión, se creó la Unidad de Seguridad Democrática contemplada en el Plan de Apoyo a la Estrategia de Seguridad del Fondo España SICA.

El subsistema de Seguridad del SICA cuenta con la Reunión de Presidentes como instancia máxima que toma las más altas decisiones políticas para la región, seguido del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de Seguridad de Centroamérica y la Comisión de Prevención de la Violencia Regional, que propician un equilibrio razonable entre la represión y la prevención. Además, la Comisión de Seguridad cuenta con tres subcomisiones: una jurídica, otra de defensa y la subcomisión de seguridad pública.

Por otra parte, la región cuenta con el Tratado Marco de Seguridad Democrática, el cual se entiende como una nueva visión de la región.

Me gustaría mencionar que la región ha venido a menos por las restricciones del crecimiento económico, justamente por el incremento de las extorsiones que se están presentando, lo cual

repercute en la reducción de la inversión extranjera, a causa del contexto crítico de inseguridad en el que se vive.

Otros elementos a destacar del Tratado Marco de Seguridad Democrática son el fortalecimiento del régimen democrático y sus instituciones, la consolidación del Estado de Derecho, el respeto irrestricto de los derechos humanos, el fortalecimiento del poder civil, y un balance razonable del uso de la fuerza. Estos son temas que forman parte de la agenda regional y que se busca adaptar a las condiciones actuales que así lo demandan.

La Comisión de Seguridad de Centroamérica surge con el Tratado Marco de Seguridad y le corresponde coordinar las políticas regionales y las recomendaciones en la materia. ¿Cómo funciona esta Comisión? Está conformada por los Viceministros de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública, Gobernación, Justicia y Defensa, según corresponda. Es allí donde surgen las decisiones políticas que son ejecutadas con el apoyo técnico de la Secretaría General del SICA.

Anteriormente, los componentes de la estrategia del año 2007 estaban esbozados de la siguiente manera: el de prevención de la violencia, combate al narcotráfico, maras y pandillas. Son temas que siempre han estado en la agenda regional, y ustedes juzgarán cuáles son las razones por las cuales no se ha avanzado -o si se ha avanzado poco- en esos y otros temas. Específicamente sobre crimen organizado, el año pasado se realizó una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública, Gobernación, etc., en la cual se creó un mecanismo de coordinación regional y de comunicación permanente, conformado por representantes de Gobierno, al más alto nivel, que enfocarán sus esfuerzos hacia la lucha contra el crimen organizado en el plano regional, para procurar mayor eficiencia y eficacia en el intercambio de información.

Entre otros aspectos a destacar, la cooperación internacional se ha fijado en el sistema a través de la SG-SICA como -por citar algún ejemplo-

ha sido el caso de la cooperación italiana, con la cual se ha venido trabajando para desarrollar en el corto plazo lo que se ha denominado Plan de Apoyo-BCIE- Italia.

En este sentido, se quiso aprovechar la experiencia del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en el tema del lavado de activos y, dentro de este Plan, se incorporó el proyecto con recursos de Italia, para prevenir los delitos conexos al lavado de activos, el fortalecimiento institucional y las capacidades de las superintendencias bancarias y unidades de información financiera, entre otros. Esto en términos muy generales, pero es evidente que también se ha venido trabajando sobre este tema.

Desde el año 2010, por mandato presidencial, se inició un proceso de revisión, actualización y priorización de la Estrategia de Seguridad del año 2007, además de revisar su plan de acción con los costos correspondientes. Cabe destacar que en Guatemala, el 8 de abril de este año, se aprobó la actualización y priorización sustantiva de los temas de la nueva Estrategia de Seguridad de Centroamérica que, luego de ser vista por la Comisión de Seguridad, fue sometida al conocimiento y aprobación de la reunión intersectorial del SICA. Por su parte, la SG-SICA ha ejercido una función de conducción técnica de los trabajos de la citada Comisión.

Básicamente este trabajo se desarrolló en el seno de la Comisión de Seguridad por mandato presidencial y a cargo del grupo *ad hoc* conformado por un representante de cada país. A este representante le correspondía coordinar, a nivel nacional, comisiones interinstitucionales que desarrollarían los trabajos encomendados para la actualización de la estrategia. Fue un proceso bastante interesante, claramente complejo desde la parte sustantiva, que hasta la fecha ha acaparado la agenda de seguridad regional.

Es importante mencionar que, adicionalmente, este proceso de revisión se promovió por la necesidad de “inyectarle recursos frescos” a la Es-

trategia. Esta es una de las alternativas a las que podemos acudir. La cooperación internacional ha manifestado interés en colaborar con la región. Por nuestra condición de países en vías de desarrollo, es la opción a la que debemos acudir ante el estado crítico de la seguridad regional.

En tal sentido, los resultados de los trabajos del grupo *ad hoc* han permitido hacer un replanteamiento de objetivos, tanto el general como los específicos, incorporando los principales enfoques de la prevención de la violencia, actualizando y proponiendo temas novedosos, como por ejemplo el de Cultura de Legalidad, entre otros.

Del proceso de actualización de la Estrategia resultaron cuatro componentes principales, y cada uno de ellos fue desarrollado en acciones y actividades. Entre estos se destaca el componente de *prevención*, que contiene diferentes modalidades, tales como: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas. Otros temas son los relacionados con la seguridad regional y cambio climático. El de *rehabilitación, reinserción social y seguridad penitenciaria* trata de darle un enfoque integral a esta materia; también se mencionó la necesidad de fortalecer la confianza en el poder judicial, la capacitación en ministerios públicos, entre otros. Se destaca una gran cantidad de actores que están inmersos en esta temática de seguridad, y evidentemente se ha hecho un esfuerzo importante por considerar cada uno de estos elementos dentro de los componentes de la estrategia.

Hay otros países involucrados en apoyar a la región, como el caso de España, que siempre ha estado muy pendiente, inyectándole recursos a estos esfuerzos del SICA. Más recientemente, la nueva administración de los Estados Unidos, por medio del Departamento de Estado, ha venido trabajando de manera coordinada con la SG-SICA. En la última semana de marzo se concretó una reunión para la identificación de recursos y prioridades de los diferentes países en cuestiones de seguridad; se hizo un intercambio de información, y ellos detallaron los recursos que pue-



den aportar, los cuales no son solo económicos, sino también técnicos. Además están los espacios de diálogo sobre seguridad democrática entre el SICA y los Estados Unidos, que ha sido una práctica anual que se viene desarrollando desde hace cuatro años y en la que se dan a conocer los esfuerzos regionales que ellos realizan para Centroamérica. Hay otros espacios que se tienen con México y con la Unión Europea. En el caso de Canadá, se estaría estableciendo uno muy pronto, además de establecerse otras alianzas estratégicas a nivel internacional.

En síntesis, este proceso de revisión y actualización va encaminado hacia la consecución de nuevos recursos para la estrategia. Tenemos programado un “momento alto” en este pro-

ceso: la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, a celebrarse entre el 22 y el 23 de junio de 2011 en ciudad de Guatemala. ¿Para qué van a ser los recursos? Justamente para desarrollar los temas que han resultado de la priorización.

A manera de conclusión, el Sistema de Integración Centroamericana por medio de la Secretaría General, se ha constituido en una instancia legítima para la consecución de los objetivos regionales, como la promoción y el fortalecimiento de políticas públicas en materia de seguridad. En tal sentido, seguiremos apostando a este marco institucional y, en general, al fortalecimiento de la democracia de nuestros países miembros.



RELATORÍA: DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y CRIMEN ORGANIZADO

Dora Téllez



Coordinadora de la Memoria Histórica del Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica de la Universidad Centroamericana (UCA)

SITUACIÓN GENERAL

Después de la firma de los Acuerdos de Esquipulas I y II para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, y de los acuerdos de paz suscritos en El Salvador y Guatemala, Centroamérica ha logrado establecerse como una región sin conflictos armados, con procesos electorales periódicos y en un proceso de democratización creciente, no exento de situación críticas y amenazas autoritarias.

A pesar de los avances, la región muestra fragilidades relevantes: el proceso de integración avanza lentamente y se ha concentrado principalmente en el ámbito económico; la mayoría de los países posee sistemas políticos de escasa legitimidad, serias debilidades institucionales y reducida capacidad de aplicar el Estado de Derecho; la recuperación económica no ha resuelto los grandes problemas de pobreza, y las amplias brechas de inequidad social y económicas se ven agravadas por las vulnerabilidades ambientales y del cambio climático.

Aunque se produjo el desarme de los grupos armados y se ha avanzado en la paz política, la violencia, de distintos orígenes, ha venido aumentando e inci-

diendo profundamente en la sociedad de la región, con un costo enorme en vidas humanas. Los países están enfrentando una situación de carácter epidémico cuyas víctimas principales son los jóvenes.

Actualmente, la región se ve amenazada por el incremento del crimen organizado, ahora con características transnacionales. En Centroamérica, ya son manifestaciones relevantes de este problema el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas, el lavado de dinero y otros activos, el robo de autos y, la actividad de maras o pandillas. Es claro que se han estado generando sinergias entre las distintas actividades del crimen organizado, y entre estas y una creciente corrupción en las instituciones públicas.

El incremento del crimen organizado se presenta en condiciones de debilidad de las instituciones del sistema de justicia penal de los países de la región (policía, fiscalías, jueces, sistemas penitenciarios), lo que ha acarreado impunidad y pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado. El crimen organizado ha logrado penetrar e involucrar en sus actividades a comunidades que han estado en condición de marginación y exclusión, y es esta una de sus más graves consecuencias.

El crimen organizado conoce y aprovecha a fondo nuestras potencialidades, conoce y explota a su favor



las fragilidades institucionales y las brechas de inequidad y marginalidad social de Centroamérica. Su incremento pone en grave riesgo los alcances y logros de la región en materia de democratización, institucionalización y Estado de Derecho; afecta las posibilidades de desarrollo y la convivencia ciudadana. Por otro lado, genera mayor impunidad e ingobernabilidad.

La ciudadanía percibe una situación de inseguridad creciente que afecta la vida cotidiana y amenaza a familias y comunidades. Los gobiernos están presionados para mostrar resultados en el corto plazo, con un riesgo elevado de pérdida de legitimidad si no lo logran. La inseguridad ciudadana puede alimentar modelos autoritarios, que pueden ser percibidos como más capaces de enfrentar esos problemas. Este es uno de los riesgos más graves para la vida democrática de la región.

Los gobiernos centroamericanos carecen de recursos suficientes para enfrentar semejantes desafíos. La obtención de recursos internos por la vía de reformas fiscales tropieza con la oposición mayoritaria de los sectores empresariales y de otros sectores. El apoyo externo es aún muy limitado: el gobierno de los Estados Unidos, que es uno de los principales apoyos en este orden, alienta casi exclusivamente el enfrentamiento a la narcoactividad, en detrimento de otras manifestaciones del crimen organizado (tráfico de armas y lavado de activos). Frente a la escasez de recursos, los gobiernos han estado focalizando sus acciones en el enfrentamiento a la narcoactividad internacional, debilitando su actuación sobre los delitos comunes que afectan a la población, lo cual eleva la percepción de inseguridad ciudadana y de ineficacia de su actuación.

A nivel regional, los distintos instrumentos y niveles del subsistema de Seguridad Democrática dentro del SICA han estado estimulando la coordinación, intercambio de información y articulación de las instituciones de defensa y seguridad pública. Actualmente, se ha concluido la revisión y actualización de la Estrategia de Seguridad para Centroamérica y México, la que integra cuatro componentes: a) combate al delito; b) prevención de la violencia, prevención del impacto social de las vulnerabilidades ambientales y del cambio climáti-

co; c) rehabilitación, reinserción social y seguridad penitenciaria, y d) fortalecimiento institucional y seguimiento de la Estrategia. Con este instrumento se han elaborado catorce grandes proyectos para la búsqueda y aplicación de recursos financieros.

ENFOQUES

La complejidad de los riesgos y amenazas que supone el crimen organizado para la región demanda la ejecución de un programa integral con un enfoque adecuado a la magnitud del desafío.

Enfrentar el crimen organizado es una responsabilidad regional, vital para la institucionalidad e integridad de cada país centroamericano, independientemente del interés, mayor o menor, de otros Estados extra regionales en el problema. Se trata de un fenómeno que afecta a toda la región y, por lo mismo, es prioritario su enfrentamiento combinando acciones regionales y nacionales, sin fraccionar el abordaje por grupos de países (triángulo del norte, triángulo del sur).

La lucha contra el crimen organizado debe hacerse desde la perspectiva de la seguridad humana, preservando las libertades públicas y los derechos humanos, fortaleciendo el Estado de Derecho y las instituciones. Es preciso resistir los llamados a resolver el problema mediante políticas de “mano dura” y populismo represivo, que suponen la limitación de los derechos ciudadanos, o la militarización de la respuesta que desnaturalizaría el papel de las fuerzas armadas en la región.

En paralelo a las acciones específicas, es necesario desarrollar estrategias efectivas de desarrollo humano, para reducir la pobreza, las inequidades y la marginación de grupos sociales y comunidades, expandiendo las oportunidades de la juventud. El lema de la lucha contra el crimen organizado podría sintetizarse en “cero tolerancia a la delincuencia y cero tolerancia a la exclusión social”.

Cualquier estrategia contra el crimen organizado debe involucrar a todas las instituciones, la socie-



dad y las comunidades, por lo que se hace necesario democratizar la discusión sobre los problemas y las opciones de solución.

PROPUESTAS

En el ámbito regional:

Mejorar las capacidades de concertación de los distintos países y los actores principales para poner en marcha una estrategia regional que incluya una política de fronteras y políticas orientadas a mejorar la condición de las comunidades de las zonas fronterizas. Especial atención hay que prestar a las zonas y áreas protegidas por razones ambientales, que en muchos sitios están siendo utilizadas por el narcotráfico.

Desarrollar un marco normativo adecuado, a nivel nacional y regional, para asegurar la implementación de los convenios internacionales y de la Estrategia regional. Establecer redes de trabajo regional de los gobiernos

Impulsar la homologación de procesos de información e intercambio de información para la medición y análisis de la situación del crimen organizado, la violencia y los delitos comunes, el *modus operandi* y víctimas en cada caso.

En el caso del narcotráfico, se debe continuar analizando las ventajas de la legalización del tráfico de drogas que resguardaría la institucionalidad regional, cambiando el enfoque punitivo y concentrando el énfasis en la prevención del consumo a nivel regional y extra regional.

Promover la búsqueda de financiamiento para las acciones contra el crimen organizado, en particular con los Estados Unidos, principal receptor de la droga que transita por la región.

En el ámbito nacional:

Mejorar y perfeccionar los sistemas electorales, fortaleciendo las capacidades de los partidos políticos

y los parlamentos, estimulando una mayor participación ciudadana. Es esencial prevenir y enfrentar la intervención de flujos de fondos procedentes del narcotráfico en elecciones locales y nacionales.

Diseñar estrategias nacionales integrales, a partir de análisis más precisos de las características del crimen organizado, de las acciones violentas y de los delitos comunes que afectan a la ciudadanía. La estrategia debe impulsar el abordaje desde lo local y lo municipal, con amplia participación ciudadana, para asegurar y darle sostenibilidad a las acciones nacionales y regionales.

Fortalecer y modernizar las capacidades institucionales (información, tecnología y medios) de los sistemas de justicia penal (policía, fiscalías, sistema judicial, sistema penitenciario), su coordinación y articulación. Mejorar y fortalecer la relación entre esas instituciones y las comunidades. Por su magnitud en la región, es muy relevante coordinar y regular la actuación de las fuerzas de seguridad privada para que coadyuven a los objetivos y necesidades de la seguridad pública.

Diseñar y ejecutar políticas públicas integrales económicas, sociales y de medio ambiente con perspectiva nacional y local, que apunten a disminuir consistentemente y de forma significativa la condición de pobreza de la población, las inequidades y la condición de marginación de comunidades y grupos sociales. Es muy relevante, aumentar la presencia coordinada del Estado en áreas consideradas de mayor vulnerabilidad frente al crimen organizado.

Es prioritario invertir en oportunidades para la juventud. Aumentar los montos y la efectividad de la inversión pública en educación, salud pública, cuidado y capacitación laboral es vital para la seguridad futura de la región. Asimismo, es necesario involucrar a la juventud y a las organizaciones juveniles en las acciones de prevención de la violencia.

Fortalecer la capacidad financiera del Estado mediante la realización de reformas fiscales que permitan dotar de mayores recursos a las instituciones y programas requeridos. Establecer medidas de incautación de bienes al crimen organizado para fortalecer las instituciones del sistema de justicia penal.

The background of the page is a light cream color, featuring several gold-colored silhouettes of birds in flight. The birds are scattered across the page, with some in the foreground and others in the background, creating a sense of movement and depth. The silhouettes are simple and elegant, capturing the essence of the birds' forms.

MESA 4

DEMOCRACIA Y
ESTADO DE DERECHO



EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO DE DERECHO

Santiago Cantón

Secretario Ejecutivo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)



Tal como lo establece la Carta Democrática Interamericana, el respeto por los derechos humanos es un componente esencial de la democracia⁴⁹ y el ejercicio efectivo de la democracia es, a su vez, la base del Estado de derecho⁵⁰. Tal como lo establece la Carta, “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”⁵¹.

Para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, los Estados Americanos crearon, entre otros instrumentos, el sistema interamericano de protección de derechos humanos, integrado por un conjunto de normas y por dos órganos especializados, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Asimismo, la Carta Democrática Interamericana recoge el derecho de toda persona que considere que sus derechos humanos han sido violados a interponer denuncias o peticiones ante el Sistema Interamericano.⁵¹

49 Carta Democrática Interamericana, art. 3

50 Carta Democrática Interamericana, art. 2.

51 Carta Democrática Interamericana, art. 8

En esta oportunidad, haremos una breve referencia a los aportes del sistema interamericano de protección de los derechos humanos a la consolidación del Estado de Derecho en las Américas.

LA CIDH Y LOS GOBIERNOS AUTORITARIOS

El trabajo de la Comisión Interamericana en relación con gobiernos autoritarios y dictatoriales ha permitido disminuir violaciones masivas a los derechos humanos y facilitar transiciones a la democracia. Por ejemplo, las visitas de la CIDH a Argentina en 1979 y a Perú en 1998 fueron hitos que modificaron el rumbo de ambos procesos. Por un lado, permitieron que la comunidad internacional escuchara de parte de uno de los órganos principales de la OEA, cuál era la realidad que se vivía en ambos países y que el régimen en el poder pretendía ocultar. Por otro lado, fortalecieron a los organismos de derechos humanos locales, constantemente desacreditados y reprimidos por ambos regímenes, al ofrecerles un espacio importante para presentar sus denuncias y luego legitimarlas ante la comunidad internacional.



Asimismo, a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y sus familiares les dio esperanza saber que todos sus esfuerzos para que se supiera la verdad y hubiera justicia no eran en vano, y que en la Comisión podían encontrar un recurso que les era negado en sus propios países. La CIDH fue un actor destacado en los momentos críticos de ambos países. La Comisión ha continuado ejerciendo este rol en la última década, siendo el ejemplo más reciente el papel que desempeñó en Honduras, a partir del golpe de Estado de junio de 2009.⁵²

En los actos de celebración del 30 aniversario de la visita de la CIDH, realizados en Buenos Aires en 2009, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Jorge Taiana, señaló que “a pesar del temor reinante, y en el marco de una campaña de desprestigio y hostigamiento hacia la CIDH y las organizaciones de derechos humanos, la presencia del organismo internacional permitió que cientos de personas dieran su testimonio y formularan denuncias acerca de la desaparición de sus familiares y amigos”. Taty Almeida, presidenta de la organización Madres de Plaza de Mayo, dijo: “Lamentablemente no supimos absolutamente nada, pero por lo menos, gracias a la misión (de la CIDH), el mundo se enteró de lo que estaba ocurriendo, se dieron cuenta de que no estábamos tan locas”.⁵³

El 18 de abril de 1980, la CIDH publicó el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, donde se revelaron ante el mundo los crímenes de la dictadura militar y se

describieron violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos, tales como detenciones arbitrarias, torturas y desapariciones de personas⁵⁴. Adolfo Pérez Esquivel, titular del Servicio de Justicia y Paz (SERPAJ), resaltó públicamente la importancia que tuvo el informe final de la CIDH para desnudar las violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. Por su parte, Taiana dijo que la misión “constituyó un hito en la recuperación del Estado de Derecho” en Argentina.⁵⁵

En la década de los noventa, la CIDH denunció las violaciones a los derechos humanos y el debilitamiento del Estado de derecho en Perú durante el gobierno de Fujimori-Montesinos. Además de procesar un alto número de denuncias de violaciones a los derechos humanos procedentes de ese país, la Comisión realizó en este período dos visitas a Perú, en 1993 y en 1998.

La visita a Perú de 1998 y el informe de país publicado por la CIDH en 2000, facilitaron el camino para la transición a la democracia. En las reflexiones finales del informe de 2000, expresó que “[l]a Comisión considera que este debilitamiento de los principios fundacionales del Estado Democrático de Derecho en un miembro de la Organización de los Estados Americanos es incompatible con sus obligaciones a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”⁵⁶. Asimismo, la Comisión señaló que la elección de Fujimori, en mayo de 2000, no se había llevado a cabo “conforme a las debidas garantías de limpieza electoral que exige el ejercicio soberano de voluntad del pueblo peruano”⁵⁷

52 Ver CIDH, Informe Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado, 2009, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Honduras09sp/Indice.htm>. Ver también CIDH, Observaciones Preliminares de la Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su Visita a Honduras Realizada del 15 al 18 de mayo de 2010, 2010, disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Honduras10sp/Honduras10.Indice.htm>

53 Entrevista publicada el 8 de septiembre de 2009 en la revista digital AlmaMagazine.com, Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Recuerdos infaustos a 30 años de la misión en Argentina, disponible en: http://www.almamagazine.com/entradas_comision_interamericana_de_derechos_humanos-recuerdos_infaustos_a_30_anos_de_la_mision_en_argentina

54 CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina, 1980. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Argentina80sp/indice.htm>

55 Declaraciones hechas en los actos de celebración del 30 aniversario de la visita de la CIDH realizados en Buenos Aires en septiembre de 2009.

56 CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú (2000), Reflexiones Finales, párr. 1. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Peru2000sp/indice.htm>

57 CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú (2000), Reflexiones Finales, párr. 10. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Peru2000sp/indice.htm>



y que dicho proceso electoral constituyó claramente una interrupción irregular del proceso democrático a que se refiere la Resolución 1080, adoptada en 1991 por la Asamblea General de la OEA.⁵⁸ La CIDH urgió al restablecimiento del Estado de derecho en Perú y a la convocatoria, en un plazo razonable, de elecciones libres, soberanas, justas y auténticas que cumplieren con los estándares internacionales respectivos.⁵⁹

LA CIDH Y LAS TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA

La CIDH jugó un rol primordial en lograr que se reconociera que las leyes de amnistía por violaciones graves a los derechos humanos son violatorias del derecho internacional. La Comisión, desde sus primeros casos, ha resaltado el valor de la justicia como componente esencial del Estado de Derecho. Las decisiones de la Comisión en casos contra Argentina, Uruguay, El Salvador, Chile y Perú abrieron una puerta que ha permitido sentar en el banquillo de los acusados a los responsables de los golpes de Estado y del asesinato y desaparición de miles de personas.

Los Estados actuaron de manera distinta frente a la búsqueda de justicia por las violaciones a los derechos humanos, pero en muchos casos se dictaron leyes que limitaron la posibilidad de investigar, juzgar, condenar y reparar el daño causado a las víctimas. Luego de que organizaciones de derechos humanos y víctimas o familiares de víctimas buscaran justicia en sus propios países y no la consiguieran, acudieron a la CIDH como última alternativa para encontrar una respuesta. Paralelamente, tanto nacional como internacionalmente, se inició un debate de naturaleza política y legal

58 CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú (2000), Reflexiones Finales, párr. 9. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Peru2000sp/indice.htm>

59 CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú (2000), Reflexiones Finales, párr. 12. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Peru2000sp/indice.htm>

sobre las leyes de amnistía. Por un lado, un sector sostenía que las leyes de amnistía eran necesarias para lograr la pacificación y reconciliación nacional y que, de no aprobarse, se pondría en serio riesgo la continuidad del sistema democrático o no se alcanzaría una paz duradera. En este contexto, la CIDH aprobó -en 1992- tres informes de fondo sobre casos de El Salvador⁶⁰, Argentina⁶¹ y Uruguay⁶², en los cuales declaró que las leyes de amnistía por violaciones graves a los derechos humanos son violatorias de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Argentina

Las decisiones del sistema interamericano sobre este tema fueron claves para lograr que los países buscaran caminos y abrieran puertas para poder terminar con la impunidad en estas graves violaciones a los derechos humanos. El 14 de junio de 2005, la Corte Suprema de Justicia de Argentina resolvió, en un caso sobre la desaparición del matrimonio Poblete, que las leyes de obediencia debida y punto final eran inaplicables, basando gran parte de la sentencia en los dictámenes del sistema interamericano.⁶³ La sentencia comienza con la mención del informe aprobado por la Comisión en 1992, indicando que a partir de ese momento había quedado establecido que las leyes de amnistía eran violatorias de la Convención Americana, por lo que el Estado argentino debería haber adoptado “las medidas necesarias para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables”. La sentencia también cita la sentencia de la Corte Interamericana en el caso

60 CIDH, Informe No. 26/92, Caso 10.287, Masacre Las Hojas, El Salvador, 24 de septiembre de 1992.

61 CIDH, Informe No. 28/92, Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311, Argentina, 2 de octubre de 1992.

62 CIDH, Informe No.29/92, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375, Uruguay, 2 de octubre de 1992.

63 Recurso promovido por la defensa de Julio Héctor Simón – Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad, etc. -causa No. 17.768-, (Recurso de Hecho), Expediente S. 1767.

XXXVIII, Corte Suprema de Justicia de la Nación, 14 de julio de 2005.

Barrios Altos de Perú, que sostiene que “son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos”.⁶⁴ A raíz de esta decisión de la Corte Suprema de Justicia, se realizaron en Argentina juicios contra personas acusadas de graves violaciones a los derechos humanos durante la dictadura.

Perú

En relación a Perú, la Corte Interamericana declaró, tal como se solicitara en la demanda presentada ante ella por la Comisión Interamericana, la incompatibilidad de las leyes de amnistía con la Convención Americana en los casos de Barrios Altos⁶⁵ y La Cantuta.⁶⁶ La Cantuta es el nombre con que se conoce el caso de secuestro, tortura y ejecución extrajudicial de un profesor y nueve estudiantes universitarios en La Cantuta, Lima, por parte de varios integrantes del ejército peruano. La Corte Interamericana determinó que la masacre había sido ejecutada con conocimiento del Presidente. Barrios Altos se refiere a la ejecución de quince personas por parte de un escuadrón denominado Grupo Colina, integrado por miembros del ejército peruano vinculado con inteligencia militar. El gobierno de Alberto Fujimori no tenía ninguna voluntad política de cumplir con las recomendaciones de la Comisión o las decisiones de la Corte, y en 1999 el Congreso peruano aprobó una resolución que buscaba retirar el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, con la caída del gobierno de Fujimori se inició inmediatamente un diálogo fructífero, orientado a cumplir con las recomendaciones. En 2005, la

64 Corte IDH. Caso Barrios Altos vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párrafo 41.

65 Corte IDH. Caso Barrios Altos vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 41.

66 Corte IDH. Caso La Cantuta vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 152.

Corte Interamericana concluyó que la obligación del Estado peruano de dejar sin efecto las leyes de amnistía había sido cumplida.

En cumplimiento de las sentencias de la Corte, el Estado peruano continuó buscando hacer justicia; acusó por los crímenes al ex presidente Alberto Fujimori, quien había huido del país en 2002, y solicitó su extradición. La justicia peruana condenó en 2008 a 35 años de prisión al ex jefe del organismo de inteligencia peruano SIN, Julio Salazar Monroe, y a 15 años a otros cuatro ex integrantes del Grupo Colina, por los delitos de desaparición forzada y homicidio calificado en el caso de La Cantuta. En 2009, la justicia peruana también condenó a Fujimori a 25 años de prisión, al establecer su responsabilidad penal por la desaparición y ejecución de 27 personas en los casos de La Cantuta y Barrios Altos⁶⁷.

El Salvador

Monseñor Oscar Arnulfo Romero fue nombrado Arzobispo Metropolitano de San Salvador el 3 de febrero de 1977. En sus homilías, el Arzobispo denunciaba los hechos de violencia y las violaciones a los derechos humanos reveladas por el trabajo de la Oficina del Socorro Jurídico del Arzobispado. Como consecuencia, se erigió en un reconocido crítico de la violencia y la injusticia y era percibido como un enemigo peligroso en ciertos círculos civiles y militares. Los personeros del Gobierno y la Fuerza Armada consideraban su actuación como favorable a la subversión. En su homilía del 17 de febrero de 1980, Monseñor Romero denunció que el poder político estaba en manos de las Fuerzas Armadas. El 23 de marzo de 1980, en la que sería su última homilía dominical, Monseñor Romero expresó literalmente: “En nombre de Dios, en nombre de este sufrido pueblo cuyos lamentos suben hasta el Cielo cada día más tumultuoso, les suplico, les ruego, les ordeno, que cese la represión”. Al día siguiente, mientras celebraba

67 Sentencia de la Sala Penal Especial de la Corte Suprema de Justicia del Perú, Exp. No. A.V. 19-2001, 7 de abril de 2009.

una misa en la Capilla del Hospital de la Divina Providencia, Monseñor Romero fue asesinado con un balazo ante numerosos testigos, por un integrante de un escuadrón de la muerte. La investigación destinada a determinar la responsabilidad por el asesinato fue deficiente e ineficaz y no hubo condena para sus responsables. Su asesinato causó un grave impacto moral, espiritual y psicológico sobre la sociedad salvadoreña, y sumergió aún más al país en un período de violencia que se prolongó por doce años y que causó miles de muertes.

En 1987 la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó una ley de amnistía para los responsables del asesinato de Monseñor Romero y de todas las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado. La CIDH declaró la incompatibilidad de esta ley con la Convención Americana en varios casos individuales y recomendó al Estado hacer justicia y reparar a las víctimas y sus familiares. En el informe de fondo del caso Monseñor Romero, la CIDH recomendó realizar una investigación judicial completa, imparcial y efectiva, de manera expedita, a fin de identificar, juzgar y sancionar a todos los autores materiales e intelectuales del asesinato; reparar todas las consecuencias de las violaciones establecidas en el caso, incluido el pago de una justa indemnización; y adecuar su legislación interna a la Convención Americana, a fin de dejar sin efecto la Ley de Amnistía General.⁶⁸ El Estado respondió que la ley de amnistía era necesaria para mantener la paz en el país, y mantuvo esa respuesta firme durante años.

Finalmente, y luego de numerosas audiencias de seguimiento en la Comisión, el Estado hizo un reconocimiento de su responsabilidad internacional en el caso del asesinato de Monseñor Romero y en varios casos de niños y niñas desaparecidos durante la guerra en El Salvador, sobre los cuales la Comisión había emitido informes de fondo. Fue el 6 de noviembre de 2009, en una

audiencia sobre el caso celebrada en la sede de la CIDH, donde David Morales, Director General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, dijo:

“[s]i bien el informe de fondo en el caso de Monseñor Romero fue dictado por esta Comisión hace más de siete años, el Estado Salvadoreño aún no se ha pronunciado oficialmente sobre la importancia de este histórico informe de alcance continental. Por tanto, en coherencia con nuestra nueva visión, el Estado de El Salvador (...) declara su compromiso de cumplir de buena fe, y en la medida de sus posibilidades, las recomendaciones ahí establecidas. Estima que dicho informe constituye un importante aporte al reconocimiento de la verdad en este caso, y por ende, forma parte del patrimonio del pueblo salvadoreño, convirtiéndose en referente ineludible para la búsqueda de una sociedad salvadoreña más justa y democrática basada en el ideal del respeto y garantía irrestrictos de los derechos humanos. El Estado tiene interés en informar a esta Comisión sobre el inicio de una nueva etapa de diálogo en El Salvador, promovida por el Estado, que logre avanzar en el cumplimiento de estas recomendaciones”.⁶⁹

Los representantes del Estado anunciaron en la audiencia medidas adoptadas recientemente o en vías de ser adoptadas para avanzar en la investigación de los hechos y en el área de reparaciones, en cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH en estos casos. El 16 de enero de 2010, el Presidente encabezó un acto de desagravio y pedido de perdón a las víctimas del conflicto armado interno, en el cual estuvieron presentes representantes de los diferentes poderes del Estado y familiares de Monseñor Romero. Asimismo, el 24 de marzo de 2010, se realizó un nuevo acto de pedido de perdón el día del 30 aniversario del asesinato de Monseñor Romero, y se organizó un concurso de arte para la elaboración de sellos postales en su memoria.

68 CIDH, Informe No. 37/00 Caso 11.481, Monseñor Óscar Amulfo Romero y Galdámez, El Salvador, 13 de abril de 2000.

69 Audio disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/advanced.aspx?Lang=ES>



El reconocimiento de responsabilidad del Estado en el asesinato de Monseñor Romero y en la desaparición de niños y niñas -tras operativos realizados por agentes del Estado- tiene un alto significado tanto para los familiares de las víctimas como para la sociedad en su conjunto, en relación con la búsqueda de verdad.

LA CIDH, LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO

La CIDH ha sido y continúa siendo un actor clave en el fortalecimiento del Estado de Derecho. La contribución de la Comisión en este sentido se puede analizar, por ejemplo, en las leyes de cuotas que han logrado aumentar la participación de las mujeres en política, en avances en relación a la sujeción de los militares al poder civil, y en medidas concretas para garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, incluyendo la derogación de las leyes de desacato y los avances en el acceso a información en manos del Estado.

La participación política de las mujeres

Un tema fundamental en la consolidación de la democracia es la participación de las mujeres en cargos electivos. En este sentido, es muy significativo el caso tramitado por la CIDH de María Merciadri de Morini.⁷⁰ A través de una solución amistosa, Argentina reformó el Código Electoral Nacional para promover la participación política de las mujeres y su integración en las listas de cargos electivos en los partidos políticos. La reforma, adoptada el 28 de diciembre de 2000, estipula que la cuota electoral se aplica a todos los cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales; que el 30% de las candidaturas que deben ser destinadas a mujeres se refiere a la cantidad mínima, y que la cuota

solo se considera cumplida cuando es aplicada al número de cargos que cada organización partidaria renueva en la elección correspondiente. Asimismo, se definieron explícitamente las sanciones aplicables a las listas que no cumplan con la norma. Esta reforma tuvo un alto impacto en la participación política de las mujeres y su integración en las listas de cargos electivos en Argentina, pero también tuvo un efecto positivo a nivel regional. Los estudios muestran que el método más efectivo para aumentar la participación de las mujeres en cargos políticos han sido las leyes de cuotas, y este caso permitió avanzar en la reglamentación de este tipo de leyes para asegurar una implementación eficiente. Este modelo ha servido para otros países de la región que en los últimos años han adoptado o reformado sus leyes de cuotas para la participación de las mujeres en política.

Justicia militar

Otro tema fundamental en la consolidación de la democracia es la sujeción de los militares al poder civil. En este sentido, para la existencia de un Estado democrático de derecho es fundamental que la jurisdicción penal militar tenga un alcance restrictivo y excepcional y esté encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. El sistema interamericano de derechos humanos ha insistido en este punto, indicando que la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria. La Comisión y la Corte han indicado con claridad que cuando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y el debido proceso. En los últimos años, se han reformado leyes en consonancia con este principio, y en otros países se está comenzando a discutir el tema.

Por ejemplo, el Código de Justicia Militar de Argentina fue derogado en agosto de 2008 y se adoptó un nuevo sistema bajo el cual los delitos

70 CIDH, Informe No. 103/01. Caso 11.307. María Merciadri de Morini, Argentina, 11 de octubre de 2001

cometidos por militares serán juzgados por la justicia ordinaria.⁷¹ La nueva ley elimina el fuero militar y erradica la pena de muerte. Por otra parte, establece un nuevo régimen disciplinario en el cual se suprimen las sanciones discriminatorias relacionadas con la homosexualidad y se sanciona como falta grave o gravísima el acoso sexual dentro de las Fuerzas Armadas. Estos cambios de gran importancia para la democracia argentina fueron introducidos en cumplimiento de un acuerdo de solución amistosa, con el cual se resolvió la petición que presentó a la CIDH el capitán del ejército Rodolfo Correa Belisle, quien había sido sancionado por declarar en contra de sus superiores.⁷²

En México, el Poder Ejecutivo envió al Senado, en octubre de 2010, un proyecto de ley para que los militares que cometan delitos de desaparición forzada, tortura y violación sean enjuiciados en tribunales civiles y no en el fuero militar. Esta iniciativa es resultado directo del trámite de varios casos de México ante el sistema interamericano de derechos humanos, en especial el de Rosendo Radilla Pacheco, quien fue detenido ilegalmente en 1974 y fue víctima de desaparición forzada por parte de agentes del Ejército Mexicano.⁷³

Libertad de expresión

De igual manera, han sido muy significativos los casos tramitados por la CIDH con relación al respeto y garantía del derecho a la libertad de expresión, pilar central del Estado de Derecho.

Chile es un ejemplo de cómo el sistema interamericano ha coadyuvado a un proceso de reforma de la Constitución y las leyes y de implementación de políticas públicas que ha permitido mejorar en forma sustancial la situación del derecho a la li-

bertad de expresión en el país. En cumplimiento de recomendaciones del sistema interamericano de derechos humanos, Chile avanzó sustantivamente en la eliminación de la censura y en la adopción de leyes y prácticas que garantizan un mayor acceso a la información en manos del Estado. Concretamente, Chile reformó la Constitución con el fin de eliminar la censura previa en cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH y la sentencia de la Corte Interamericana del 5 de febrero de 2001, en un caso originado en la censura judicial impuesta a la exhibición cinematográfica de la película *La última tentación de Cristo*.⁷⁴ Años más tarde, la Armada de Chile citó razones de “seguridad y defensa nacional” para prohibir la comercialización y destruir todos los ejemplares del libro *Ética y servicios de inteligencia*, de Humberto Antonio Palamara Iribarne. El caso llegó a la Comisión Interamericana, que sometió la demanda a la Corte en abril de 2004⁷⁵, y, en cumplimiento de la sentencia,⁷⁶ el Estado publicó el libro en 2006 y dejó sin efecto las sentencias contra Palamara Iribarne.

Asimismo, en agosto de 2008, Chile promulgó una ley de acceso a la información, en cumplimiento de las recomendaciones del sistema interamericano de derechos humanos en un caso originado en hechos ocurridos en 1988. El Estado se había negado a entregar información a tres personas que la solicitaron, al Comité de Inversiones Extranjeras, en relación con un proyecto de deforestación que se llevaría a cabo en el sur del país. Chile promulgó la “Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado”, que consagra el derecho de toda persona a solicitar y recibir información de la administración del Estado; elaboró

71 Ley No. 26.394, sancionada por el Congreso el 6 de agosto de 2008 y promulgada el 26 de agosto de 2008.

72 Ver CIDH, Informe No. 15/10 Caso 11.758, Solución amistosa, Argentina, Rodolfo Luis Correa Belisle, 16 de marzo de 2010.

73 Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209.

74 Corte IDH. Caso “La última tentación de Cristo”. (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

75 CIDH, Demanda en el caso de Humberto Antonio Palamara Iribarne (Caso 11.571) contra la República de Chile. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/demandas/11.571%20Palamara%20Iribarne%20Chile%2013abr04%20ESP.pdf>

76 Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

un Manual de Transparencia y Probidad dirigido a todas las personas que prestan servicios en la Administración del Estado; creó la Agencia para la Probidad y la Transparencia; realizó seminarios de capacitación sobre acceso a la información para directivos, profesionales y auditores internos de varios ministerios y dependencias públicas, y asignó recursos presupuestales para continuar con las tareas de capacitación de directivos y funcionarios de la administración del Estado en acceso a la información.

La derogación de las leyes de desacato que sancionan la crítica a funcionarios públicos y la sanción de leyes de acceso a la información juegan un rol fundamental en la consolidación del Estado de derecho, al permitir la crítica de las autoridades sin riesgo de represalias y la transparencia del accionar de los gobernantes. Una docena de países de la región han derogado sus leyes de desacato. Este proceso se inició con una petición a la CIDH, en mayo de 1992, resuelta a través de una solución amistosa mediante la cual se derogó el delito de desacato en Argentina.⁷⁷ El informe de la Comisión concluyó que las leyes de desacato no son compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque se prestan al abuso como un medio para silenciar ideas y opiniones, reprimiendo de ese modo el debate necesario para el efectivo funcionamiento de las ins-

77 CIDH, Informe No. 22/94. Caso 11.012. Argentina, solución amistosa, 20 de septiembre de 1994.

tituciones democráticas. La Comisión señaló que los ciudadanos tienen el derecho de criticar y examinar las acciones y actitudes de los funcionarios públicos en lo que se relacionan con la función pública, y que las leyes de desacato disuaden las críticas por el temor de las personas a las acciones judiciales o sanciones monetarias. La Comisión instó entonces a todos los Estados a derogar las leyes de desacato, y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión trabajó intensamente en alcanzar ese objetivo; logró así que, además de en Argentina, estas leyes fueran sido derogadas en Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México (a nivel federal), Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

La CIDH concluyó, además, que las leyes de difamación, injurias y calumnias también podían utilizarse con el mismo objetivo de silenciar ideas y opiniones, bajo la amenaza de un juicio penal. La posibilidad del abuso de tales leyes por parte de los funcionarios públicos para silenciar las opiniones críticas es tan grande en el caso de estas leyes como en el de las leyes de desacato, advirtió la Comisión. El trámite del caso del periodista Mauricio Herrera Ulloa permitió que Costa Rica dejara sin efecto el proceso penal en su contra por difamación. La Comisión continúa su trabajo de promover la despenalización de los delitos contra el honor, y varios países de la región ya han completado o iniciado procesos legislativos para despenalizarlos, lo cual garantiza una mayor libertad de expresión.



SOBRE DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO

Catalina Botero

Relatora Especial para la Libertad de Expresión, CIDH



La Relatoría para la Libertad de Expresión ha efectuado un análisis y síntesis de los principales problemas y desafíos que debe enfrentar en los próximos cuatro años, los cuales están descritos en la Agenda Hemisférica para la Libertad de Expresión⁷⁸ y afectan, entre otros, a algunos Estados de Centroamérica. Un resumen de estos problemas se presenta a continuación.

PROTECCIÓN DE PERIODISTAS Y LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD DE LOS CRÍMENES COMETIDOS CONTRA COMUNICADORES EN EL EJERCICIO DE SU PROFESIÓN

La región tiene un rezago histórico alarmante respecto de la judicialización seria y efectiva de los crímenes cometidos en contra de comunicadores y periodistas. Una investigación de la Relatoría Especial en 2008, sobre los asesinatos de

78 CIDH, Informe Anual 2008. Capítulo IV: Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión, OEA/Ser. L/V/II. 134, 25 de febrero de 2009. Aprobado en el 134º período ordinario de sesiones.

periodistas y comunicadores sociales en el período 1995-2005, permitió identificar 157 muertes ocurridas en 19 países de la región por motivos que pudieran estar relacionados con el ejercicio del periodismo. Sin embargo, pese a que han existido algunas decisiones judiciales que individualizan y condenan a los responsables, la Relatoría Especial pudo observar que las investigaciones iniciadas son, en su gran mayoría, excesivamente lentas y cuentan con serias deficiencias en su desarrollo, hasta el punto que no han permitido el esclarecimiento de los hechos, la sanción a los responsables ni la reparación a las víctimas. Solo en 32 de los 157 casos estudiados se dictó algún tipo de sentencia condenatoria. Un número importante de las sentencias no identifica a los autores materiales e impone penas no proporcionadas, o penas que no se han hecho efectivas⁷⁹.

Las autoridades tienen el deber de garantizar la protección de los periodistas para que puedan ejer-

79 Al respecto puede consultarse: CIDH. Estudio especial sobre la situación de las investigaciones sobre el asesinato de periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la actividad periodística. Período 1995-2005. OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 marzo 2008. Original: español. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>

cer plenamente su derecho a la libertad de expresión y para que puedan proteger sus derechos y los de sus familiares a la vida y a la seguridad e integridad personales. La libertad de expresión debe estar amparada en la práctica por garantías judiciales efectivas que permitan investigar, sancionar y reparar los abusos y crímenes cometidos contra periodistas en razón del ejercicio de su profesión.

LA NECESIDAD DE ELIMINAR LAS NORMAS QUE CRIMINALIZAN LA EXPRESIÓN Y DE IMPULSAR LA PROPORCIONALIDAD DE LAS SANCIONES ULTERIORES

El uso de los medios coercitivos para impedir la circulación de discursos críticos o disidentes, o desalentar una deliberación vigorosa y abierta sobre todos los asuntos de relevancia pública, resulta incompatible con los principios que orientan los regímenes democráticos y, en particular, con el derecho a la libertad de expresión. Respecto a este asunto, hay algunos temas que preocupan particularmente a la Relatoría Especial, tales como: (i) la existencia de leyes penales de desacato, injuria y calumnia, en especial cuando se aplican para procesar penalmente a quienes han hecho valoraciones críticas sobre asuntos de interés público o sobre personas que ocupan cargos públicos; (ii) el uso de la legislación penal para proteger la “honra” o “reputación” de ideas o instituciones; (iii) los intentos de aplicar tipos penales como “terrorismo” o “traición a la patria” a quienes se han limitado a expresar o difundir ideas u opiniones distintas -o incluso *radicalmente* distintas- a las sostenidas por las autoridades públicas; y (iv) la *criminalización* de la protesta social.

En lo que refiere a las Leyes de desacato, tanto la CIDH como la Relatoría Especial han enfatizado la necesidad de *descriminalizar* el ejercicio de esta libertad y de establecer criterios de proporcionalidad para la fijación de las responsabilidades ulteriores que puedan surgir a raíz de su ejercicio abusivo, de conformidad con los principios 10 y

11 de la Declaración de Principios. Esta es una tarea que debe seguir desarrollando la Relatoría en los próximos años.

POSIBLES MECANISMOS DE CENSURA INDIRECTA

En general, no existen en la región mecanismos de censura previa pues las propias Constituciones los prohíben. Sin embargo, existen instrumentos que -por una inadecuada regulación- podrían ser utilizados como mecanismos de censura sutil o indirecta, esto es, como mecanismos que sirven para castigar a los medios o periodistas críticos y premiar a los medios o periodistas condescendientes. Algunas formas de censura indirecta que pueden ser mencionadas son: la asignación arbitraria de recursos públicos, como publicidad oficial, frecuencias o subsidios; la utilización arbitraria de los mecanismos de regulación y fiscalización del Estado; la creación de un ambiente de intimidación que inhibe la expresión disidente; la autorización explícita o tácita de las barreras impuestas por particulares para impedir el libre flujo de las ideas y, en particular, de aquellas que resultan molestas o incómodas al poder político o económico.

En todos estos casos es necesario promover estándares que permitan guiar las actuaciones de los gobiernos y que, sin obstaculizar de ninguna manera el cumplimiento de la tarea de aplicar la ley y de defender por vías legítimas sus puntos de vista contra ataques que consideran injustos, les impidan utilizar su poder para evitar la circulación libre y desinhibida de todas las expresiones e informaciones.

SECRETOS DE ESTADO: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y AL HÁBEAS DATA.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH, caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, toda



persona, sin necesidad de acreditar un interés especial, tiene el derecho humano de acceso a la información que el Estado administre o produzca, o que deba administrar o producir. En este sentido, el Estado tiene la obligación internacional de suministrar al público información de forma oficiosa y continua, y establecer mecanismos ágiles y eficientes de acceso a la información que sea solicitada⁸⁰. Dado que se trata de una de las formas protegidas del derecho a la libertad de expresión, las restricciones al derecho de acceso deben respetar los mismos criterios que se usan para evaluar cualquier otra restricción de este derecho. En consecuencia, está sujeto a un régimen estricto y excepcional de limitaciones, que deben estar previstas taxativa y previamente en la ley, perseguir fines imperativos, ser estrictamente necesarias y proporcionales respecto de los fines que persiguen, y estar sujetas a la posibilidad de ser controvertidas judicialmente.

Finalmente, en este tema resulta de particular importancia hacer énfasis en el derecho de acceso a la información en cabeza de grupos o sujetos vulnerables o marginados, para quienes este derecho es condición esencial de satisfacción de sus necesidades básicas.

PLURALISMO, DIVERSIDAD Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

La democracia se fundamenta, entre otras cosas, en la existencia de un proceso libre de selección de preferencias colectivas que tiene como presupuesto un

80 Cfr. Caso Claude Reyes, supra nota 9, párr. 77. Véase también, Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Claude Reyes y otros vs. Chile. Transcritos en la sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151; Comité Jurídico Interamericano. Principios sobre el derecho de acceso a la información. (CJI/Res. 147 – LXXIII-0/08, 7 de agosto de 2008). Declaraciones Conjuntas de 1999, 2004 y 2006 de los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE.

debate público abierto, vigoroso y desinhibido⁸¹. Es en este proceso deliberativo donde las personas pueden adoptar decisiones informadas sobre el futuro de la sociedad a la cual pertenecen. Cada miembro de la sociedad tiene el poder de decidir cuáles de estas ideas o informaciones son merecedoras de atención y cuáles deben ser descartadas. Este es justamente el alcance democrático de la libertad de expresión: que todos tengan la posibilidad de expresarse y de ser escuchados y que cada uno de nosotros pueda conocer lo que otros tienen que decir.

Las personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados, discriminados, o que se encuentran en estado de indefensión, son sistemáticamente excluidas, por diversas razones, del debate público. Estos grupos no tienen canales institucionales o privados para ejercer en serio y de manera vigorosa y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones o para informarse sobre los asuntos que los afectan. Este proceso de exclusión ha privado también a las sociedades de conocer los intereses, las necesidades y propuestas de quienes no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de condiciones, al debate democrático. El efecto de este fenómeno de exclusión es similar al efecto que produce la censura: el silencio.

Por lo anterior, es necesario insistir en la urgente necesidad de aplicar leyes antimonopólicas para evitar la concentración en la propiedad y en el control de los medios de comunicación. En segundo término, es necesario lograr que la asignación de frecuencias y licencias del espectro radioeléctrico, y en especial del nuevo dividendo digital, respete la obligación de inclusión que le impone a los Estados el marco jurídico interamericano y fomenta así, de manera decisiva, el pluralismo y la diversidad en el debate público.

81 “[...] el debate sobre temas públicos debe ser desinhibido, robusto, y abierto, y bien puede incluir ataques vehementes, cáusticos y, a veces, desagradablemente cortantes, sobre funcionarios de gobierno y públicos.” New York Times Co. vs. Sullivan, 376 U.S. 254, 270-271 (1964). Traducción libre del texto original en inglés.



DEMOCRACIA, ESTADO DE DERECHO Y EL SISTEMA INTERAMERICANO



Alejandra Nuño

Directora del Programa para Centroamérica y México, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

LA INTERRELACIÓN ENTRE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA Y LOS DERECHOS HUMANOS

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana hacen una clara vinculación entre la democracia, los derechos humanos y la tutela judicial efectiva. Adicionalmente, la Carta Democrática Interamericana prevé procesos políticos preventivos y de intervención con el fin de preservar la institucionalidad democrática (apartado IV de la Carta Democrática), y también prevé el sistema de peticiones individuales.

La fiscalización política derivada de la Carta Democrática

En nuestra región se encuentra el ejemplo más claro de quebranto total de ese principio (ocurrido el 28 de junio de 2009 en Honduras), por lo que resulta importante hacer un análisis sobre las formas en las que ha reaccionado la OEA en el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, con el fin de evaluar las

lecciones aprendidas y avanzar en la adopción de criterios que pauten y homologuen la actuación de los órganos políticos de la OEA, en situaciones como la mencionada.

La discusión sobre el reingreso de Honduras como Estado miembro de la OEA es fundamental, en tanto sienta un precedente sobre la valoración de los criterios y aspectos que se deben tomar en cuenta al momento de decidir que cualquier Estado en una situación similar ha cumplido con los requisitos mínimos que garantizan el respeto de los principios plasmados en la Carta Democrática Interamericana. Particularmente, una fiscalización responsable por parte de los demás Estados miembros debe incluir la valoración sobre las acciones emprendidas para garantizar una razonable “institucionalidad democrática”.

Si bien ese concepto debe ser definido y acotado (al igual que muchos otros incluidos en la Carta Democrática), en el caso de Honduras se dio un avance con las conclusiones y recomendaciones incluidas en el “Informe de la Comisión de alto nivel de la OEA sobre la situación en Honduras”, presentado el 29 de julio de 2010, en cumplimiento de la resolución AG/RES. 2531 (XL-O/10). El cumplimiento fiel e integral de las

mismas debe ser el único supuesto para el reintegro de este país en la Organización.

El sistema de peticiones individuales ante el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

El primer párrafo del artículo 8 de la Carta Democrática también prevé que las personas puedan acudir al Sistema Interamericano para buscar la protección internacional que no encontraron en sus países.

En más de una oportunidad, los dos órganos del Sistema Interamericano se han pronunciado sobre cuestiones estructurales que, de ser cambiadas efectivamente por los países, prevendrían la recurrencia de violaciones de derechos humanos y, sobre todo, abonarían a un real fortalecimiento del Estado de Derecho. A continuación se mencionan algunos ejemplos.

¿QUÉ IMPLICA EL ESTADO DE DERECHO EN NUESTRA REGIÓN?

Entre otros:

1. Contar con poderes judiciales competentes, independientes e imparciales (funcionales y sustantivos)
 - Competente: juez natural en casos de jurisdicción militar. (En el caso de México hay varias recomendaciones de la CIDH y sentencias de la Corte IDH criticando esta situación.)
 - Independiente: en varios países se ve con preocupación el involucramiento del Ejecutivo en las decisiones del Poder Judicial. Asimismo, es preocupante el control que ejercen diferentes poderes fácticos.
 - Imparcial: interpretaciones con-

trarias a derecho en relación con temas sustanciales, como los electorales o quebrantos de democracias (como ha ocurrido en Costa Rica, Nicaragua y Honduras).

- Congruencia judicial: los casos de las Cortes o salas de Constitucionalidad contra los emanados de las Cortes Supremas de Justicia, los cuales no solo se usan como venganzas políticas, sino que muchas veces impiden el avance en la justicia puesto que paralizan los procesos fiscales (ministeriales) o judiciales. Ejemplos de esas discusiones se han visto en Guatemala y El Salvador.
 - Garantizar el debido proceso, incluyendo la abstención de confesiones bajo tortura.
2. Garantizar investigaciones diligentes sobre violaciones de derechos humanos cometidas dentro de cualquier Estado. Ello tiene una particular importancia en conflictos armados y dictaduras.
 3. Contar con instituciones nacionales de derechos humanos/transparencia que basen su actuación en los llamados “Principios de París”.
 4. Garantizar la seguridad y labor de los actores claves que fortalecen la democracia, mediante la fiscalización del actuar del poder y la exigencia de derechos (entre otros, los periodistas y defensores/as de derechos humanos).
 5. Modificación de otras leyes que garantizan justicia. Sin entrar en detalle con los precedentes de la CIDH, la Corte Interamericana ha ordenado a varios países garantizar recursos de amparo eficaces (en México, Guatemala y Nicaragua); tam-

bién ha ordenado reformas al marco normativo en Nicaragua, para que garantice un trato igualitario con certeza jurídica en procesos electorales. La Corte también ha dispuesto la derogación de leyes de amnistía u otras fórmulas jurídicas tendientes a garantizar la impunidad, dado que son incompatibles con la Convención Americana (en Guatemala). La CIDH ha hecho lo propio con El Salvador y expresó preocupación con la ley de amnistía adoptada en Honduras con posterioridad al golpe de Estado. Finalmente, se ha ordenado la tipificación de delitos como tortura y/o desaparición forzada (en Panamá, Guatemala y México).

6. Brindar respuesta institucional adecuada a las exigencias de verdad, justicia y reparación. Sin duda alguna, es imposible pensar en un real Estado de Derecho que no vea por las víctimas de violaciones de derechos humanos y de delitos. La Corte Interamericana ha dispuesto, entre otras, la protección de víctimas y testigos; la obligación de luchar contra la impunidad (en casos del pasado y del presente); el establecimiento de mecanismos de verdad adecuados y de búsqueda de personas desaparecidas; ha dictado otras medidas que brinden satis-

facción a las víctimas de violaciones de derechos humanos (como reconocimientos de responsabilidad); y ha ordenado adoptar medidas de no repetición de los hechos que violaron derechos humanos.

ROL DE LA OEA Y DE LOS ÓRGANOS DE SUPERVISIÓN.

Existen muchos temas que la OEA debe abordar pero, para efectos de esa presentación, se hace referencia a tres de ellos:

- El adecuado cumplimiento de las actuaciones y resoluciones de los órganos de supervisión de los tratados interamericanos fortalece la democracia y el Estado de Derecho, lo cual incluye el decidido respaldo (político, económico y de otra índole) de los Estados y órganos de la OEA al actuar de la CIDH y la Corte IDH.
- Importancia de la garantía colectiva de los Estados, en especial cuando hay un quebranto de la institucionalidad democrática: el caso de Honduras (garantizando la participación de sociedad civil y actores claves).





EL ESTADO DE DERECHO Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Helen Mack

Presidenta, Fundación Myrna Mack



1. El sistema democrático y la vigencia del Estado de Derecho son cruciales para la efectiva protección de los derechos humanos y el buen funcionamiento del Estado, particularmente en materia de justicia y seguridad.
2. En definitiva, el estado de derecho implica pleno respeto y ejercicio efectivo de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales de los habitantes de los Estados, garantizando que se acceda a mejores y mayores formas de protección de los valores de la dignidad humana.⁸²
3. Es imprescindible que las autoridades gubernamentales legítimamente electas, asuman en su totalidad la responsabilidad de diseñar e implementar la política pública de seguridad ciudadana, a partir de contar con funcionarios técnico-políticos capacitados en la materia.
4. Resulta pertinente definir un concepto preciso de seguridad ciudadana que determine el alcance de las obligaciones

de los Estados, conforme a los instrumentos del Derecho Internacional de los derechos humanos aplicables.

5. La base de las obligaciones exigibles al Estado, se encuentra en los contenidos normativos que exigen la garantía de derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana. Concretamente, este cúmulo de derechos está integrado por el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad; el derecho a las garantías procesales, y el derecho al uso pacífico de los bienes.
6. En el orden jurídico internacional de los derechos humanos, no se encuentra consagrado expresamente el derecho a la seguridad frente al delito o a la violencia interpersonal o social.⁸³

82 CIDH, Informe Anual 2006, Capítulo IV, párrafo 208.

83 Puede entenderse que ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona"; del artículo 1 de la Declaración



7. La seguridad ciudadana es concebida como aquella situación en que las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas.⁸⁴
8. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales.
9. La ciudadanía es el principal objeto de la protección estatal. La seguridad ciudadana es condición necesaria para la seguridad humana (integral) y esta, garantía del desarrollo humano. Prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia a partir de políticas de seguridad ciudadana, puede considerarse una oportunidad para apuntalar el desarrollo económico sostenible y fortalecer la gobernabilidad democrática, sobre la base de la vigencia de los derechos humanos. Como lo afirmó en su momento el ex Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan: “sin seguridad no hay desarrollo y sin desarrollo no hay seguridad”.

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”. En el caso específico de las normas regionales que integran el marco de protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres, se encuentra expresamente consagrado el derecho a vivir libre de violencia en el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará, que, concretamente dispone: “Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado”.

84 CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, p. 101, párrafo 221.

RELACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA CON LA SEGURIDAD CIUDADANA

1. La relación de la Carta Democrática Interamericana con la seguridad ciudadana se ubica principalmente en la promoción y protección de los derechos humanos como condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, en la que son componentes fundamentales, entre otros aspectos, la transparencia, probidad y responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, así como su subordinación constitucional a la autoridad civil legalmente constituida y las leyes.
2. La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es otro componente fundamental de la sociedad democrática, que en su vínculo con la seguridad ciudadana se interpreta como el derecho y responsabilidad que posee cualquier persona o grupo de personas de denunciar y realizar peticiones, incluso ante el propio Sistema Interamericano, en función de resguardar sus derechos humanos.

RELACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA CON LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

1. Los Estados tienen el deber-obligación de garantizar y proteger el derecho a la vida de la persona; por lo tanto deben tener normas legales que

establezcan la prohibición de ser privado de la vida arbitrariamente;⁸⁵ nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Parte, o por las leyes dictadas conforme a ellas,⁸⁶ derechos que están correlacionados con la eficiencia del Estado en materia de seguridad ciudadana.

2. En un Estado de derecho, las instituciones de seguridad y justicia deben tener claro que toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se establezca legalmente su culpabilidad; además le asiste el derecho de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor; de ninguna manera puede ser obligada a declarar contra sí misma ni a declararse culpable, por lo tanto la confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.⁸⁷
3. Para los Estados democráticos, la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado,⁸⁸ en especial los niños, quienes tienen derecho a medidas de protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado,⁸⁹ el cual requiere de instituciones competentes y fortalecidas, especialmente en materia de seguridad integral.
4. Una de las garantías fundamentales en un Estado de Derecho se circunscribe a que toda persona tiene derecho a un

recurso sencillo y rápido, o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales,⁹⁰ tal como ha ocurrido específicamente con los organismos de seguridad y justicia, en atención a los casos abiertos tanto por la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

5. En un Estado de Derecho, la suspensión de las garantías tiene límites específicos; en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, este podrá adoptar disposiciones que -en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación-, suspendan las obligaciones contraídas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

RELACIÓN DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA CON EL INFORME SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y DERECHOS HUMANOS

1. Un Estado de Derecho parte de reconocer la independencia e interdependencia de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, sobre los que recae la responsabilidad internacional del Estado ante omisiones o extralimitaciones que violen la Convención Americana sobre Derechos Humanos; esto genera en forma inmediata un ilícito interna-

85 Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 4.

86 Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 7.

87 Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8.

88 Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 17.

89 Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 19.

90 Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 25.

cional atribuido al Estado, incluidos los cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado, de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos,⁹¹ es decir, el ejercicio de la posición de garante de la seguridad ciudadana frente a los actos cometidos por individuos o grupos delincuenciales.

2. El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos, y que aseguren que su eventual vulneración sea efectivamente considerada y tratada como un hecho ilícito susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.
3. La inseguridad generada por la criminalidad y la violencia en las Américas,⁹² constituye un grave problema donde está en juego la vigencia de los derechos humanos. Una de las dimensiones principales de las obligaciones estatales se vincula al esclarecimiento judicial de conductas, con miras a eliminar la impunidad y lograr su no repetición.
4. Bajo el derecho internacional, existe un deber primario del Estado de asegurar el derecho a la vida, a través del establecimiento de disposiciones de derecho penal efectivas, para disuadir la comisión de delitos contra las personas.
5. Se extiende, en ciertas circunstancias, a una obligación positiva de las auto-

ridades de tomar medidas preventivas operativas, para proteger a un individuo o grupo de individuos, cuya vida esté en riesgo por actos criminales de otros individuos. Para que surja esa obligación positiva, debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado -o de algunos individuos- respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus poderes que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitarlos; por esta razón, la inteligencia criminal y las políticas públicas de seguridad ciudadana se constituyen en mecanismos de prevención.

6. Los actuales índices de violencia y criminalidad en el hemisferio han posicionado la seguridad ciudadana como una de las principales demandas de la sociedad hacia las autoridades estatales.
7. Las sociedades del hemisferio enfrentan cotidianamente renovados desafíos para la convivencia democrática, representados en las diferentes formas de violencia como: el crimen organizado; la presencia de un alto número de armas de fuego en manos de particulares; el abuso de sustancias estupefacientes; la violencia contra las mujeres; la violencia contra niños, niñas y adolescentes; la violencia contra la población indígena y población afrodescendiente; los conflictos que involucran a movimientos sociales y comunitarios y la violencia relacionada con la delincuencia juvenil.⁹³

91 CIDH., Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005 y otros.

92 CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, p. 13, párrafo 35.

93 CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, p. 100, párr. 218.

ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD CIUDADANA

1. Contrariamente a lo que se entendió durante mucho tiempo, la seguridad ciudadana no solo depende de la policía; está relacionada con la presencia intersectorial de múltiples actores, condiciones y factores. Entre ellos: la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional.
2. La policía es un engranaje insustituible para la garantía de los derechos humanos comprometidos ante la violencia y el delito. En los regímenes democráticos, las fuerzas policiales tienen un papel central en esas garantías, contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autoritarios.
3. La policía tiene un papel relevante en el adecuado funcionamiento de la administración de justicia: tiene responsabilidad en la investigación criminal, la identificación de los agresores, las víctimas, los testigos, la recolección y el análisis de las pruebas materiales, y la elaboración de informes para fiscales y jueces.
4. En la región, la profesionalización de la policía, como atributo positivo central de esta institución, se enfrentó generalmente a serios obstáculos para desarrollarse sosteniblemente, superando el modelo de autoritario, aislado de la sociedad y con características militares heredado de regímenes dictatoriales.
5. La legitimidad y la eficacia de la policía son fundamentales para promover la seguridad ciudadana, la justicia y los derechos humanos en las sociedades democráticas, dado su papel fundamental en la prevención, disuasión y control de la delincuencia, la violencia y las violaciones de los derechos humanos.
6. La policía necesita el apoyo y la cooperación de los actores en el sistema de justicia penal, organizaciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y de la empresa privada, aunque sus relaciones actuales se encuentran a menudo marcadas por el conflicto y la politización.
7. La promoción de la seguridad ciudadana con enfoque en los derechos humanos, exige también que se preste atención a la seguridad y a los derechos de los agentes del Estado, incluidos los miembros de la policía. Con frecuencia, privados de la seguridad que otorga el respeto a sus derechos fundamentales, los agentes de policía cumplen sus funciones sin las condiciones necesarias y la competencia para garantizar eficazmente la seguridad ciudadana.
8. Los Estados tienen el deber de garantizar y proteger los derechos profesionales de sus fuerzas policiales, así como de proporcionarles la formación, infraestructura y equipamiento para el adecuado cumplimiento de sus cometidos institucionales.
9. Los Estados deben proteger y garantizar el ejercicio de los derechos humanos comprometidos en el área de la seguridad ciudadana, a través de planes y programas de prevención, disuasión y, cuando ello sea necesario, de medidas de represión legítima respecto a los hechos de violencia y criminalidad, a partir de las orientaciones y dentro de los límites que establecen los estándares y los principios de derechos huma-

nos, recogidos en el marco de los Sistemas Universal y Regional de derechos humanos.

10. En un Estado de derecho, la garantía y protección de los derechos y las libertades corresponde en primera instancia a los cuerpos de policía, institución que tiene el deber de garantizar el funcionamiento de la institucionalidad democrática; por lo tanto, su fortalecimiento contempla implementar planes de modernización y profesionalización de las fuerzas policiales.⁹⁴
11. En un Estado democrático se debe establecer, en las normas de derecho interno, una clara distinción entre las funciones de defensa nacional, a cargo de las fuerzas armadas, y de seguridad ciudadana, a cargo de las fuerzas policiales. Las funciones vinculadas a la prevención, disuasión y represión legítima de la violencia y el delito corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales, bajo la dirección superior de las autoridades legítimas del gobierno democrático.
12. En el marco de la Carta Democrática Interamericana, se entiende que el buen funcionamiento del Estado, así como el cumplimiento efectivo y equitativo de sus responsabilidades en materia de seguridad y justicia, requiere generar las condiciones para la participación de la sociedad en asuntos vinculados con la seguridad ciudadana, como forma de profundización de la democracia; para mejorar la calidad de los servicios relacionados con la política de seguridad ciudadana, y para desarrollar mecanismos de control y supervisión de la gestión de las autoridades públicas.

13. En las Américas, los altos niveles de criminalidad acompañada por violencia contra las personas, generan también alarmas para la gobernabilidad democrática y la vigencia del Estado de Derecho, lo que se traduce en los bajos índices de confianza que la población manifiesta tener hacia el gobierno, el parlamento, la policía y el sistema judicial⁹⁵.

CREACIÓN DE LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

Marco general

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos posee dentro de sus funciones la de atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que estos le soliciten, además de actuar con respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad. Por otra parte, el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos establece la necesidad de implementar planes de modernización y profesionalización de las fuerzas policiales, con el fin de:

1. Adecuar la doctrina institucional según los estándares y principios internacionales sobre derechos humanos en su relación con la seguridad ciudadana.
2. Adoptar procedimientos objetivos de convocatoria y selección de las personas que integrarán las fuerzas policiales, mediante concurso público y

94 CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, p. 105, párrafo 9.

95 Latinobarómetro, Informes 2006-2008, disponible en <http://www.latinobarometro.org>.



- elevando los requisitos de formación curricular previa.
3. Establecer procesos de capacitación policial de calidad, para el primer ingreso como para habilitar ascensos y destinos profesionales. Ejecutar programas de actualización y formación permanentes para el personal que ya se encuentra en funciones.
 4. Garantizar la carrera policial, a través de un marco jurídico claro y preciso, incorporando el debido proceso administrativo en todas las etapas de la carrera. En especial, la carrera policial debe evitar toda forma de discriminación contra las mujeres policías y generar las condiciones para que la institución sea representativa de la realidad social y cultural de cada país. Asimismo, ha de establecer con claridad los derechos laborales del personal policial.
 5. Definir el despliegue territorial y funcional de las fuerzas policiales, a los efectos de hacer operativo un servicio proactivo y accesible a todos los sectores de la población.
 6. Capacitar al personal policial para atender en forma eficaz y eficiente a personas que integran grupos especialmente vulnerables de la sociedad (como niños, niñas y adolescentes; mujeres; población indígena y afrodescendiente, y migrantes).
 7. Generar las capacidades en materia de inteligencia policial (marco jurídico conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos; personal capacitado; y equipamiento e infraestructura), para un adecuado trabajo de prevención de situaciones de violencia y criminalidad, en especial en cuanto a las formas de criminalidad organizada o compleja.
 8. Regular, mediante normas de jerarquía legal, los procedimientos policiales, con el objetivo de definir y difundir ampliamente las potestades y los límites de las intervenciones de las fuerzas de seguridad.
 9. Aprobar y poner en funcionamiento códigos de ética policial, en el marco general del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de Naciones Unidas. Regular los procedimientos disciplinarios y establecer mecanismos de control interno y externo profesionales e independientes.
 10. Dotar a las fuerzas policiales de los equipos, medios de fuerza letal y no letal y la infraestructura necesaria para el cumplimiento de sus cometidos institucionales en forma eficaz y eficiente.

Datos relevantes

1. En América Latina la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes alcanzó el promedio de 25,6/100.000,⁹⁶ por mucho superior a la de Europa (8,9), Pacífico Occidental (3,4) y Asia Sur Oriental (5,8). Si el análisis se enfoca solamente en los sectores de ingresos medios y bajos, la tasa se eleva a 27,5/100.000.⁹⁷
2. En las Américas los niveles más altos de violencia se presentan en los paí-

⁹⁶ A partir de información proveniente de datos y proyecciones de mortalidad y población para los años 2005, 2015 y 2030, de la Organización Mundial de la Salud en Dammert, Lucía; Alda, Eric; y Ruz, Felipe. Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica, FLACSO, Chile, 2008, páginas 22-25.

⁹⁷ Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS) La salud en las Américas, 2002.

ses de América Latina y el Caribe. La tasa de homicidios promedio en el Caribe es de 30/100.000; Sudamérica de 26/100.000 y la de América Central de 22/100.000.⁹⁸

3. Además de los costos en vidas humanas, la violencia impacta significativamente sobre la economía: se ha estimado que el costo de la violencia fluctúa entre el 2 y el 15 % del producto interno bruto de estos países.⁹⁹ La criminalidad y la violencia se han incrementado en forma constante en la mayoría de los países del hemisferio.
4. Preocupa especialmente que entre las víctimas y los victimarios de violencia y delitos se registren niños, niñas y jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, con una tasa de homicidios que se eleva a 68,9/100.000. El desglose de las cifras demuestra que para la población joven de ingresos altos, la tasa es de 21,4/100.000, mientras que para la población joven de sectores de ingresos medios y bajos, se eleva a 89,7/100.000¹⁰⁰.

98 Naciones Unidas/Banco Mundial. Crimen, violencia y desarrollo. Tendencias, costos y opciones políticas en el Caribe, citado por Rojas Aravena, Francisco "Violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano" en Revista Pensamiento Iberoamericano No. 2. Ed. AECID-Fundación Carolina, Madrid, 2008.

99 Carrillo-Flores, Fernando, "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso" en Pensamiento Iberoamericano, Nueva Época, No. 0, Fundación Carolina, Madrid, 2007, citando datos del BID.

100 Dammert Lucía; Alda Eric y Ruz Felipe. Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica, pp. 22-25.

Justificación

1. La flagrante violación de derechos humanos por falta de mínimos en seguridad ciudadana, tal como lo registra el Informe sobre Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana elaborado por la CIDH.
2. Un Estado de Derecho debe contar con instituciones legítimas, legales y fortalecidas para que puedan garantizar y proteger los derechos y las libertades de las personas.
3. En un Estado de Derecho dos instituciones son fundamentales para hacer cumplir las leyes y proteger/garantizar los derechos y las libertades: la justicia y la policía.
4. La seguridad ciudadana es un deber y una garantía de los cuerpos de policía, en tanto es la primera expresión de la autoridad del Estado frente a las personas.
5. En un Estado de Derecho, los cuerpos de policía modernos deben funcionar bajo los parámetros políticos, jurídicos y técnicos planteados en el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, elaborado por la CIDH.
6. La garantía de una seguridad ciudadana efectiva en el marco de lo establecido en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, requiere de una Relatoría Especial para la Seguridad Ciudadana.





RELATORÍA: DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO

Roberto Courtney

Director Ejecutivo del Grupo Cívica, Ética y Transparencia



¿Qué se puede hacer para fortalecer el Estado de Derecho en la región?

Trabajar para reducir la impunidad, misma que ahora hasta la investigación inicial imposibilita. No hay igualdad ante la ley; hay poderes por encima de la ley en casi todos los países de la región.

Hay que continuar invirtiendo y protegiendo la división de poderes, las elecciones libres y la alternancia, el catálogo de derechos humanos, la transparencia y la participación ciudadana, así como en policías y fiscalías especializadas y con recursos, y en protección de testigos, entre otros, igual que en los temas de desarrollo humano.

Invertir y proteger la libertad de expresión, gran bastión del Estado de Derecho en la región, actualmente amenazada por: muertes violentas de periodistas con el Estado como partícipe -o negligente-, penalización de la libertad de expresión, censura indirecta (financiera); así como

implementar leyes de acceso a la información y abrirse a las minorías.

Los déficits generales son más acentuados en lo que respecta a grupos minoritarios, aunque esto se deba más a prejuicio y silencio que a voluntad política; eso hace posible buscar avances en todos los temas en lo que respecta a estos sectores que, una vez nivelados, compartirán agenda y harán masa crítica para presionar y lograr avances generalizados.

El Estado pequeño ha dejado espacios que ocupan “los malos”. Es necesario reconocer que la criminalidad ha tomado espacios por este diseño, no por casualidad, y que revertir la situación sin que el Estado crezca es improbable.

Se tiene que fortalecer la Carta Interamericana Democrática, expandiendo la posibilidad de quien la invoque y el rango de circunstancias (más allá del golpe de estado).





MESA 5

DEMOCRACIA E
INTEGRACIÓN SUBREGIONAL



LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Ennio Rodríguez

Economista principal del Banco Interamericano de Desarrollo



INTRODUCCIÓN

En este trabajo quiero hacer algunas referencias, primero a la interrelación, no carente de tensiones, entre democracia e integración regional. En segundo lugar, hago referencia a una experiencia importante de supranacionalidad en Centroamérica en el campo eléctrico, la cual está planteando nuevos desafíos. En tercer lugar, de manera propositiva, introduzco una discusión sobre la relación entre Estado de Derecho e integración, en la cual argumento que los vehículos de la integración pueden servir para fortalecer los estados de derecho de los estados miembros y, de esta manera, fortalecer la democracia. Concluyo este análisis con el tema obligado de hoy en día: el desafío de la seguridad regional, el cual se ha convertido en uno de los temas necesarios de integración.

DEMOCRACIA Y SOBERANÍA

Por democracia se entiende un sistema de gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía, y esto se materializa básicamente mediante la elección

libre de sus dirigentes. Esta premisa nos lleva a plantear que entre democracia e integración se produce una tensión. Podemos mencionar el ejemplo europeo, que es el más maduro, en donde -a pesar de que hay elección directa de los parlamentarios y una supranacionalidad anclada en tratados y acuerdos muy firmes-, hay tensión respecto a la democracia y la estructura institucional regional. Y es que la supranacionalidad separa a los dirigentes, los hace muy lejanos del pueblo, por lo cual puede incluso existir la elección directa, pero la soberanía no es percibida por la población. Esto genera un problema de legitimidad, lo cual constituye un desafío para los procesos de integración, incluso en uno tan maduro como el europeo. Cuando vienen las crisis, como la actual del euro, de la cual todavía no se ha salido, se empieza a cuestionar precisamente la legitimidad de esas estructuras y de las decisiones comunitarias tan alejadas del pueblo; especialmente cuando a los países les toca hacer ajustes severos para permanecer en esa institucionalidad, como les ha tocado a Grecia, Irlanda y Portugal. En estas ocasiones se vuelven a plantear estos temas. Por lo tanto, soberanía democrática e integración no tienen una solución simple. Es un problema concreto e histórico que se debe ir abordando en cada circunstancia particular.



En el caso centroamericano, la integración (en contraste con Europa) se trata esencialmente -aunque podrían encontrarse algunas sutilezas- de un proceso intergubernamental; o sea, no es un proceso que involucre supranacionalidad. Los funcionarios altos de las instituciones regionales son seleccionados por los gobiernos. Decíamos que democracia es básicamente la elección directa de los dirigentes, y en el caso centroamericano, tendríamos una especie de elección de segundo grado, lo cual aleja necesariamente a la burocracia comunitaria regional del pueblo. Esto plantea un desafío. Sabemos que existe elección directa en el caso del PARLACEN, lo cual debiera contribuir a legitimar el proceso; sin embargo, este es un foro deliberativo sin mandato directo, lo cual lo ha abierto a cuestionamientos de relevancia. El parlamento europeo, en contraste, tiene mandatos sobre decisiones relativas al manejo presupuestario comunitario, por lo que tiene un poder muy real. En Centroamérica existe también el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, el cual es un elemento que ayuda a transparentar las decisiones; es un elemento que ayuda a legitimar el proceso de integración. Pero, si regresamos al concepto de democracia del que partimos, no está constituido mediante un proceso de elección directa de dirigentes, por lo cual, si bien el Consejo Consultivo puede ayudar a democratizar y legitimar el proceso de integración, no sustituye el concepto de democracia de manera plena, aunque contribuya en esa dirección.

EXPERIENCIAS DE SUPRANACIONALIDAD

Quiero mencionar que en este momento en la región se están desarrollando experiencias novedosas de supranacionalidad en materia de energía eléctrica, a partir de entidades jurídicas ya existentes y reales. Pero aún así, todavía en la práctica se plantea el desafío de lograr que la actuación de los distintos actores sea

consistente con ese marco supranacional y se depongan estrategias menos eficientes, basadas en conceptos de autarquía energética.

Esta experiencia, conocida como el Proyecto SIEPAC, es de lo más interesante y novedoso que ha pasado en los años recientes en la integración regional. Vale destacar que el proyecto es mucho más ambicioso que el concepto mismo europeo de integración eléctrica. Es quizás el esfuerzo de integración más profundo que existe en la región. No es la integración de redes de distribución existentes para hacer transacciones marginales de excedentes, lo que llaman los expertos transacciones “spot”. Se trata de la creación, por parte de seis países, de un séptimo mercado. Un mercado creado por una infraestructura propia, un organismo regional de regulación (CRIE), un operador regional (EOR) y una empresa propietaria (EPR). También se ha creado un Consejo Director del Mercado Eléctrico Regional, el ente de política pública regional. De tal manera que se han creado leyes e instituciones y ya se completó el 95% de la infraestructura. El funcionamiento del Mercado Eléctrico Regional tiene una premisa de supranacionalidad al que se vinculan todos los mercados de seis países de Centroamérica. Este es un experimento interesante que generaría mayor competencia y mayor eficiencia en las inversiones. Las evaluaciones son muy positivas, tanto las que se hicieron antes de iniciar este proceso de inversión, allá en 1996, como las ex-post que se han hecho recientemente. Estas evaluaciones muestran potenciales de rebaja en los costos de generación que pueden alcanzar hasta 20%.

Para que la competencia se traduzca en menores costos para los consumidores, se necesita que los países no tomen decisiones de estrategias de autarquía en materia de generación eléctrica, sino que acepten depender de los vecinos en sus estrategias de abastecimiento de electricidad. El marco jurídico y la infraestructura ya están establecidos; ahora se requiere consistencia de las acciones con las decisiones políticas enunciadas, de tal manera que estas se traduzcan en decisiones de inversión realmente regionales, de mayor escala que las que realizarían los países de manera individual e independiente.

Estamos llegando a la hora de la verdad para concretar el Mercado Eléctrico Regional, pero el potencial es aún mayor. Guatemala ya se interconectó con México y se está trabajando en la interconexión entre Panamá y Colombia, lo cual podría permitir bajar aún más el costo de electricidad en la región. Se presenta un potencial de realizar significativas ganancias de competitividad y de rebaja de costos para la población en general; pero esto va a depender de que se logre actuar de manera consistente con los objetivos que le dieron pie al proyecto de integración eléctrica (SIEPAC). El desafío es lograr la coherencia de las decisiones cotidianas con las grandes decisiones políticas que se han venido tomando, de tal manera que se concreten contratos transfronterizos de compra-venta de electricidad de largo plazo, y se posibiliten así las inversiones de escala regional.

Si bien las tensiones arriba mencionadas entre los esquemas comunitarios y la percepción de soberanía no están ausentes en el caso de la integración eléctrica, también es cierto que uno de los desafíos de la democracia es elevar la calidad de vida de las grandes mayorías en Centroamérica. En este sentido, disponer de energía eléctrica confiable y de bajo costo para los consumidores finales incide directamente en ese propósito y es un factor importante para la competitividad y, consecuentemente, para la generación de empleo.

Otras inversiones importantes en infraestructura que demandarán mayor coordinación regional incluyen las carreteras, en particular, el Corredor Pacífico y los pasos de frontera.

CONVERGENCIA Y ARMONIZACIÓN REGIONAL EN MATERIA DE INSTITUCIONES, REGULACIONES, LEYES Y POLÍTICAS

En el caso europeo son muy conocidos los criterios (Tratado de Maastricht, 1993) que generaron el conjunto de indicadores económicos que permitió la creación del euro. Si bien ahora hay cuestiona-

mientos, la realidad es que se acordó un conjunto de criterios y los países convergieron en sus políticas económicas, de tal manera que incluso fue posible una moneda única, y es uno de los ejemplos de convergencia que se han planteado. Otro caso son los criterios de Copenhague, también de 1993, que constituyeron los prerequisites para ingresar a la Unión Europea (convergencia previa). En particular, incluían elementos de geografía, pero fundamentalmente son requisitos relativos al Estado de Derecho: respeto a los derechos humanos, elecciones libres, respeto a las minorías, y funcionamiento de la economía de mercado, entre otros. De tal manera que la armonización institucional y de vigencia del Estado de Derecho, de alguna manera, se aseguraba previamente por los requisitos de entrada a la Unión Europea.

Centroamérica, en contraste, no ha privilegiado discusiones relativas al Estado de Derecho y a las políticas económicas. Básicamente se ha concentrado en el modelo de integración comercial, en particular, en los años recientes; entre avanzar hacia una unión aduanera o si es suficiente una zona de libre comercio perfeccionada. Discusiones importantes, pero que parecen habernos agotado, hasta la fecha, de una manera existencial y en las que no se han abordado otros temas del Estado de Derecho, la convergencia institucional, ni la posible armonización de políticas.

Si vemos la situación general del Estado de Derecho en Centroamérica, que es consustancial al tema de la democracia, podemos registrar avances. No hace mucho la democracia en la región era una planta endeble y hoy podemos decir que ha habido avances muy serios, pero con ciertos retrocesos. En todo caso, aunque no hubiese retrocesos, los conceptos de Estado de Derecho y democracia son perfectibles. Mi propuesta es utilizar la integración como un vehículo de armonización y convergencia, y, por lo tanto, de fortalecimiento de la democracia. Si revisamos algunos de los elementos doctrinarios del Estado de Derecho, vemos que tienen que ver con el imperio de la ley, división de poderes y legalidad de los actos de los poderes públicos, derechos y libertades fundamentales, las legalida-

des de la administración pública y que haya control judicial sobre esta legalidad. Si analizamos estos temas, vemos que en todos los países de la región hay debilidades, pero también podría pensarse que cada uno de estos temas puede ser mejorado. En el fondo, la idea es aplicar un concepto que ya está incluido en el Tratado de Tegucigalpa, donde se plantea que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tiene un objetivo fundamental, más allá de solo la integración económica, y habla de Centroamérica como una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo. Esto tiene un fuerte concepto político e institucional. Incluso, dicho Tratado señala que uno de sus propósitos es consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones directamente. Por lo tanto, existe el mandato de tratar regionalmente la democracia y conceptos del Estado de Derecho: gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los derechos humanos.

Así que, a nivel de Tratado, los países han decidido avanzar en esta dirección. La pregunta es cómo podemos hacer en la práctica para avanzar en la dirección del fortalecimiento del Estado de Derecho mediante la integración. Y aquí es donde me atrevo a esbozar algunas ideas para fomentar el debate. Se trata de avanzar en armonización y convergencia vinculadas con el Estado de Derecho. Se pueden desarrollar algunos criterios de convergencia vinculados a mejores prácticas internacionales con temas del Estado de Derecho, y se puede ir trabajando en temas prácticos -no conceptos muy abstractos- de derechos humanos, donde se pueda tener algunos éxitos tempranos. Algunos ejemplos podrían ser las leyes de planificación, presupuesto y evaluación. El objetivo sería asegurar que se adopten mejores prácticas internacionales, de tal manera que la formulación del presupuesto corresponda -a nivel nacional- con nociones de planificación de mediano plazo, tema que no existe en ninguno de los países de la región. Otros ejemplos podrían ser revisar las leyes de partidos políticos y el funcionamiento de la democracia en cuanto a partidos políticos, así como el funcionamiento de los sistemas judiciales y temas claves del funcionamiento de la división

de los poderes; temas judiciales respecto a la policía; las contralorías generales de cuentas (que es uno de los temas claves para la transparencia y funcionamiento del Estado de Derecho). La metodología sería determinar cuáles son las mejores prácticas internacionales y ver dónde se ubican las instituciones de los estados de Centroamérica, para así definir los parámetros y fechas para la convergencia mínima.

Cabe mencionar que el Instituto Latinoamericano de Gobernabilidad ha venido trabajando sobre algunos diagnósticos en áreas claves del Estado de Derecho. El asunto es tomar ciertas mejores prácticas y definirlas como metas, así como los períodos de transición para alcanzarlas, ya que muchas requieren reformas de ley. De esta manera se estaría utilizando la integración regional como un proceso donde los Estados acuerdan las reformas, de manera que esto redunde en el fortalecimiento de la democracia para los Estados miembros. Existiría entonces un fortalecimiento de la integración que, a su vez, resultaría en un fortalecimiento de la democracia.

También podría promoverse la armonización y convergencia de marcos legales (códigos de comercio, normativa relativa a los mercados de valores, leyes migratorias, y elementos de los códigos penales, entre otros). Lograr la armonización en estas materias fortalecería simultáneamente la integración regional y la democracia. El PARLACEN podría ser un órgano que propone modelos legales a ser adoptados por cada uno de los países; y, además, podría convocar a comisiones legislativas de los congresos nacionales para conocer y dictaminar las reformas. La Secretaría General del SICA también tendría la posibilidad de ser el generador de las propuestas de armonización y convergencia.

Las cumbres presidenciales, que han sido criticadas por la dispersión de acuerdos, podrían tomar decisiones sustantivas al acordar metodologías y metas para la convergencia y armonización de leyes e instituciones vinculadas con el fortalecimiento de la democracia.

SEGURIDAD E INTEGRACIÓN

Quiero terminar con una referencia al tema de la seguridad, porque esto impacta la democracia y la integración. Justifica detenerse brevemente en el diagnóstico, pues este no puede ser más alarmante. El indicador usualmente empleado para definir si una región está en medio de un conflicto bélico es el de una tasa de homicidios superior a los 40 por 100.000 habitantes. Según el PNUD esta cifra superó los 42 homicidios en Centroamérica en 2010, y no existen enfrentamientos bélicos. Por otra parte, se estima que el 90% de la cocaína producida en Suramérica transitó por Centroamérica y México hacia Estados Unidos. Otros indicadores muestran que Centroamérica ahora dedica el 2% de su PIB a los gastos presupuestarios en seguridad y justicia, mientras que el Banco Mundial ha estimado que las empresas de Centroamérica gastan el 3,7% de sus ventas totales a gastos de seguridad y de reposición de artículos robados. La inseguridad y la violencia -a su vez- tienen un impacto diferenciado por edad, sexo y lugar de residencia, entre otros. En definitiva, los grupos más vulnerables tienden a ser los más expuestos a la violencia, multiplicándose así el deterioro de sus condiciones de vida.

Visto desde la perspectiva de la integración regional, sabemos que las actividades del crimen organizado tienen una dimensión transnacional y un radio de acción que trasciende a Centroamérica, pero que genera en la región un desafío de coordinación transfronteriza y regional. Centroamérica deberá enfrentar la fatalidad geográfica de su localización en materia de las operaciones del crimen organizado. Esto, a su vez, plantea para la región un desafío de diálogo interno para definir nuevas actividades de coordinación y cooperación en áreas sensibles en extremo, pero también la necesidad de definir las bases para un diálogo externo a partir del reconocimiento de que el problema del crimen organizado es un problema compartido con la comunidad internacional y existe, por lo tanto, una corresponsabilidad.

Las lecciones aprendidas después de que primero Colombia y luego México tuvieron algunos éxitos en su combate al crimen organizado, muestran un efecto dominó, por el cual primero Guatemala, pero también crecientemente sus vecinos están siendo afectados. La alta movilidad de las operaciones del crimen organizado y su carácter transfronterizo obligan a que las soluciones tengan componentes regionales de cooperación y coordinación para impedir el efecto dominó y lograr mayor eficacia en los operativos. La plataforma de la integración regional puede ser utilizada para el fortalecimiento de la seguridad de los Estados Miembros.

Aquí cabe mencionar que el SICA y el gobierno de Guatemala, como presidencia *pro-tempore*, han venido liderando el trabajo de los países en la actualización de la estrategia de seguridad, que databa del 2007, y se está en diálogo con la comunidad internacional. En junio de 2011 tendrá lugar la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en Guatemala. Cabe mencionar que el interés de la comunidad internacional cooperante en la Conferencia y en la Estrategia Regional de Seguridad no tiene precedentes. Incluso se realizaron cuatro reuniones preparatorias con amplia participación de los gobiernos centroamericanos, cooperantes y organismos internacionales.

La Estrategia incluye cuatro componentes: i. el combate al crimen organizado; ii. la prevención de la violencia; iii. la rehabilitación y reinserción social y; iv. el fortalecimiento institucional. El énfasis y foco es lo regional, aunque algunos de sus componentes tengan una expresión nacional. En el diálogo con la comunidad internacional se presentará un conjunto de proyectos que implementan las prioridades estratégicas.

Traigo esto a colación porque el desafío de la seguridad obliga a repensar el esquema y funciones de las instituciones de la integración regional. La región tiene nuevos retos y la necesidad de enfrentarlos mediante un abordaje regional que, si bien no es exclusivo, sí es complementario de las

acciones nacionales en seguridad. Requiere repensarse cómo atender el tema de seguridad en democracia, manteniendo los modelos de procesos intergubernamentales, pero logrando la eficacia acorde con la magnitud de un desafío que se nos está saliendo de las manos. Demanda construir las plataformas de confianza para el intercambio de información e, incluso, las operaciones conjuntas. También nos exige replantear las estrategias nacionales de seguridad, en consonancia con la estrategia regional, y aprovechar las posibles sinergias al vincularlas con las dimensiones locales y regionales de la seguridad. La Estrategia

Regional deberá articularse adecuadamente con las estrategias nacionales y con las acciones que trascienden la región, en una mayor coordinación con los grandes productores y consumidores. Temo que si la región no es capaz de responder al desafío planteado por el incremento de la violencia y las actividades del crimen organizado, se verán amenazados la democracia, los derechos humanos y la calidad de vida de los centroamericanos. Una parte importante de la respuesta es el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación y cooperación regionales en las plataformas institucionales de la integración regional.



ENTRE LA UNIÓN Y LA DESUNIÓN: ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Josette Altmann

*Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de FLACSO y
Directora del Observatorio de la Integración Latinoamericana (OIRLA)*



En la integración reposa la ventaja comparativa de Centroamérica en un mundo globalizado y cada vez más competitivo. Es el camino para enfrentar los desafíos que, luego del cese del enfrentamiento armado hace ya más de dos décadas, requieren hacer de la región un lugar más equitativo, más inclusivo y más desarrollado.

La restauración de la democracia en la región tuvo como resultado que, para los años noventa, todos los países centroamericanos contaran con gobiernos civiles, democráticamente electos y con altos grados de legitimidad. Sin embargo, aunque en la actualidad los problemas ya no pasan por la amenaza militar, los regímenes democráticos enfrentan nuevos desafíos; especialmente las fuertes debilidades en ámbitos relacionados con el imperio de la ley, la efectividad de los gobiernos y la corrupción. La calidad de vida de la mayoría de los centroamericanos no ha mejorado sustancialmente en los veinte años de democratización. Se debe asegurar una mayor participación de la sociedad en los procesos de toma de decisiones con el fin de lograr una mayor legitimidad y apoyo a los gobiernos.

Desde el punto de vista de la integración, los principales avances se han dado en el ámbito económico-comercial, no así en el político. A partir de la década de los noventa, se inicia una fase de integración económica que tiene como principales actores a las empresas transnacionales y a grupos regionales de poder económico, denominada *integración real*. Ha habido un crecimiento importante en el comercio intrarregional y con el resto del mundo, al punto de que Centroamérica fue la primera subregión de América Latina en negociar un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, en mayo de 2010.

Si bien el proceso ha generado un aumento de las exportaciones y un incremento en la inversión extranjera directa (IED), también ha creado una mayor concentración de la riqueza y no ha logrado promover un crecimiento sostenible de las economías. De ahí que los procesos de integración busquen un desarrollo más inclusivo, que vaya más allá del crecimiento económico y comercial.

Los discursos buscan colocar la integración como el medio a través del cual América Latina y el Caribe pueden alcanzar objetivos políticos,



sociales, económicos y culturales. Sin embargo, en la práctica operan varias paradojas:

- Más democracia con mayor desencanto.
- Más crecimiento del comercio con menos integración.
- Más crecimiento económico con más desigualdad.
- Retórica integracionista con acciones fragmentadoras.
- Discurso cooperativo con escalamiento de tensiones.
- Diseños institucionales complejos con debilidades estructurales.

Por ende, la integración centroamericana continúa siendo, ante todo, una aspiración de mediano plazo cuya concreción será previsible si se superan los siguientes desafíos:

- Las asimetrías entre los países y a lo interno de estos. Por ejemplo, con respecto al desarrollo humano, están por un lado los países del sur (Panamá y Costa Rica) con un IDH alto. Y por otro, los países del C4 (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras) con un IDH medio.
- La ausencia de fondos de cohesión para erradicar las asimetrías. La integración europea fue un proceso gradual que permitió a países con índices de desarrollo más bajos ir subiendo paulatinamente, como los casos de Italia, España e Irlanda.
- La falta de voluntad política de los gobiernos. Los Estados centroamericanos siguen operando con los mismos papeles que tenían los Estados nacionales en el siglo XIX. La escasa voluntad política de dotar con una institucionalidad

eficaz al sistema de integración ha generado dinámicas de mucha intensidad en que la empresa privada realiza la “verdadera integración”, una integración no oficial, inmersa en el ámbito del mercado donde el Estado tiene un papel menor en el proceso.

- La debilidad de las instituciones de integración. Las negociaciones políticas del SICA han sido, hasta el momento, de corte intergubernamental, pues no existe un peso considerable de los órganos de tipo comunitario. Existen dentro del SICA instituciones débiles y sin posibilidades de que sus acuerdos sean vinculantes, como son el Parlamento Centroamericano, al cual no pertenecen ni Costa Rica, ni República Dominicana, y del que Panamá anunció su salida; también la Corte Centroamericana de Justicia de la cual Costa Rica y Panamá no son parte.

Pese a que ha aumentado el comercio intrarregional, estos países siguen dependiendo del mercado estadounidense. En este contexto, se deben profundizar las relaciones económicas con otras áreas, especialmente Asia-Pacífico, región económica más dinámica en el presente. El problema es que Centroamérica no ha generado una clara estrategia que le permita posicionarse mejor en sus nexos birregionales y los avances se han dado principalmente de manera individual/bilateral. Otro problema es la reciente transformación del Arco del Pacífico en Acuerdo del Pacífico. En la nueva iniciativa, los países de Centroamérica quedaron por fuera, ¿cómo articularse entonces ahora con esa región?

Finalmente, es necesario hacer un análisis de los aspectos positivos y negativos que ha tenido hasta el momento el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC-DR). La influencia de los grupos de poder económico en el proceso de integración centroamericana es significativa. Entre los aspectos positivos de dicha



influencia está su contribución al aumento de la competitividad, mediante la aplicación de procesos de producción más eficientes y técnicas administrativas y gerenciales modernas. Estos grupos también están haciendo más atractiva la región para la inversión extranjera y a través de sus inversiones colaboran con la generación de empleo. Entre los aspectos negativos se encuentran su incidencia en la desigualdad regio-

nal y nacional por una mayor concentración de la riqueza y del poder político. Por otro lado, algunos temen que la incorporación de Centroamérica al tratado de libre comercio, lejos de fomentar vínculos asociativos y comunitarios entre los socios del SICA, va a consolidar un estado de “anexión” al socio mayor, que vendrá a suplantar dinámicas económicas intrarregión por las fuerzas transnacionales.





SOBRE LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL



Juan Héctor Vidal

Economista y columnista de La Prensa Gráfica, El Salvador

Si los avances en la integración centroamericana se juzgaran exclusivamente por la expansión del comercio, los flujos de capital dentro de la zona y por la regionalización de las inversiones, podría concluirse que el proceso ha sido exitoso. Esta interpretación es válida, a pesar de que -aun en los aspectos estrictamente económicos- la región está sin duda muy alejada de la imagen objetivo que se tenía cuando se suscribió el Tratado General, hace medio siglo.

Sin embargo, la pregunta que surge casi de manera natural es: ¿en qué medida, la institucionalidad de la integración -no la estructura organizacional que sirve de base para que el sistema funcione- ha contribuido a la creación de sociedades más abiertas y participativas, como expresiones objetivas de una cultura política basada en principios y valores democráticos, tal como estos se entienden en el mundo occidental?

Pero al plantearnos esta interrogante, también es pertinente cuestionarnos: ¿hasta qué punto los desarrollos nacionales en materia política, económica y social, han coadyuvado a potenciar el proceso de integración, para hacer de la región una zona de paz, libertad, desarrollo y democracia, como lo postula el Protocolo de Tegucigalpa?

Cualquiera que sea el enfoque de entrada, tampoco se puede obviar el hecho de que la integración, como todo sistema abierto, ha sido muy permeable a la influencia que ejerce el contexto. Así podríamos preguntarnos, aunque sea como simple hipótesis: ¿cuál sería el estado de la región si no se hubieran comprometido tantos recursos, energía y esfuerzos para hacer frente a los conflictos internos y entre países y al costo económico y social implicado en los programas de ajuste?

Traer a cuenta las disfuncionalidades que se han dado al interior de nuestras sociedades y el impacto que ha tenido el intento de acomodar el funcionamiento de las economías nacionales al nuevo orden mundial, ha tenido un propósito deliberado. Este es el de poner en perspectiva el potencial de la integración para crear institucionalidad, en función de la democracia y viceversa.

En efecto, mientras los conflictos que vivimos los centroamericanos tuvieron una gran influencia en el proceso democratizador que comenzó a gestarse hace treinta años -alterando significativa y positivamente la cultura política de la mayoría de nuestros países-, la atención de la crisis internacional de finales de los setenta y principios de los ochenta, tuvo como efecto colateral el debili-



tamiento del esfuerzo integracionista, mientras el ajuste como tal potenciaba los desequilibrios internos y soslayaba un elemento central de toda democracia funcional: la equidad social.

En cierto sentido, la aspiración de edificar sociedades más libres y la pretensión de construir sistemas económicos más eficientes -a partir de una concepción excesivamente tecnocrática- entraron en conflicto para desencadenar sentimientos encontrados en torno a las virtudes de la democracia y las pautas del desarrollo.

En parte por ello, las prácticas antidemocráticas que -cada vez con mayor frecuencia- se observan en algunos países centroamericanos, proyectan efectos sistémicos de gran significación para la institucionalidad de la integración. De igual manera, no se puede esperar el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en función de la integración, si a nivel comunitario no existen los mecanismos o las instancias necesarias para prevenir o sancionar conductas individuales que vulneran la filosofía y el espíritu del esfuerzo comunitario.

De hecho, esto último puede traducirse en una simple quimera, si no se está dispuesto a ceder soberanía y a adoptar la supranacionalidad como pilares fundamentales del sistema, algo que, por lo demás, estará siempre en el centro del debate en un mundo que cada vez se vuelve más interdependiente.

La experiencia reciente de Centroamérica así lo sugiere. Para enfrentar problemas que evidentemente han afectado el proceso democratizador en la región, hemos debido acudir a instancias que trascienden nuestro andamiaje institucional y jurídico. Pero en la búsqueda de soluciones concertadas y respuestas contundentes a los problemas que nos afectan, hemos terminado por comprometer nuestra propia infraestructura institucional.

Pero esto es solo una parte del problema. Discutible como puede ser, mi impresión es que el escenario que observamos hoy en día es relativamente más complejo que aquel existente cuando los cen-

troamericanos decidimos apostarle a la democracia. Solo enfrentar la crisis de expectativas en torno a las bondades de la democracia liberal ya es un enorme desafío, en una región donde todavía se coquetea con un autoritarismo disfrazado con la bandera de la autodeterminación.

El mero hecho de que en algunos de nuestros países haya habido intentos de debilitar o minar la institucionalidad en que se asienta la democracia, irrespetando la separación de poderes, prostituyendo los sistemas electorales, abusando del poder que se ejerce desde los entes controladores y fiscalizadores, para mencionar lo más evidente, solo nos recuerda aquel oscurantismo que vivió toda América Latina durante mucho tiempo. Si la situación fuera diferente, esos problemas habrían desaparecido para siempre con el mismo avance de la democracia.

Y si ese no fuera el caso, la región no estaría tan expuesta hoy en día a respuestas populistas ante los problemas del crecimiento, el empleo y la exclusión; mucho menos, a las tentativas de dar al traste con la estructura institucional en que se asienta todo estado constitucional y democrático de derecho. El problema se agrava cuando se constata que el crimen organizado ha penetrado las estructuras del Estado, potenciando la corrupción, la inequidad, la inseguridad y poniendo en riesgo el desarrollo político, económico, social y cultural.

Mencionar esto último ya casi al final de esta breve exposición, ha tenido el propósito de enviar un mensaje de alerta. Con ello queremos llamar la atención sobre las implicaciones nefastas que tiene para la consolidación de la democracia y de la institucionalidad de la integración, la creciente influencia de fuerzas extrañas y la virtualmente indetenible incursión de una muy particular forma de terrorismo.

Siendo realistas, esas fuerzas conspirativas solo podemos frenarlas con un esfuerzo concertado y con el respaldo incondicional de la comunidad internacional y de aquellos países que, en lo indi-



vidual o como regiones, comparten con nosotros el ideal de progreso con equidad, en un marco de democracia real y convivencia armoniosa.

Todavía no conocemos el desenlace de la iniciativa para crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Y aunque el Secretario General de la OEA ha anticipado que no

visualiza conflictos entre esta nueva organización y la que él dirige, como centroamericanos tenemos la responsabilidad histórica de encontrar una forma efectiva de conciliar nuestros esfuerzos en procura de una integración que vaya más allá de los aspectos estrictamente económicos, con aquellas iniciativas conducentes a afianzar la paz, el desarrollo y la democracia.





LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Carlos Eduardo Molina

Presidente, Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA)



En primer lugar quisiera agradecer y felicitar a los organizadores de este evento. Me parece que el tema de la democracia en Centroamérica sigue siendo un argumento de profundo debate y análisis, ante la necesidad y realidad que vivimos actualmente en los diferentes países de la región. Por otro lado, asociar el tema de democracia con el tema de integración cobra un “plus” que hay que aprovechar. Después del año 1991, el Sistema de Integración Centroamericana pasó a ser un instrumento para poder construir la democracia y el desarrollo en la región.

Quisiera comenzar con un ejercicio: primero partiré del concepto de democracia; por un lado desde una versión vertical entendida desde el fortalecimiento de las instituciones del Estado de Derecho, la existencia de gobiernos electos o el sufragio libre y secreto. Pero debemos sumarle a esta visión vertical la participación de la sociedad civil, que es entender la democracia desde la visión horizontal. En síntesis, para definir la democracia se debe tomar como base el Estado de Derecho, las garantías constitucionales de los ciudadanos y sus derechos civiles, pero además agregarle el elemento de justicia social. En particular para Centroamérica, hablar de democracia y no hablar de justicia social -en esta segunda visión horizontal-

sería cometer el error de quedar incompletos en la definición del concepto. Además quisiera agregar un tercer elemento, que es la construcción de una democracia desde la ciudadanía.

El reto es verificar si en los instrumentos jurídicos y sus elementos complementarios encontramos esta visión vertical y horizontal de la democracia, y yo me adelantaría a decir que sí. Para eso quiero hacer referencia al Protocolo de Tegucigalpa y al Tratado Marco de Seguridad Democrática; considero que al estudiarlos podemos encontrar en su literatura numerosos conceptos que realmente nos llevan a la concepción de una democracia vertical y de una democracia horizontal.

Todos sabemos cuáles han sido los cuatro grandes objetivos que se han planteado en el Protocolo de Tegucigalpa: convertir la región centroamericana en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Además, el mismo protocolo establece que estos cuatro elementos son un solo componente armónico. Y es que no se puede hablar de democracia si no hablamos armónicamente de libertad, paz y desarrollo; y cuando hablamos de desarrollo estamos hablando de muchos elementos que también tienen que ver, como la superación de la pobreza, mejorar la calidad de vida, etcétera.



Por eso yo diría que el artículo tres del Protocolo de Tegucigalpa plantea una concepción política y filosófica muy valiosa.

En función de la reflexión, abordaré algunos artículos del Protocolo; por ejemplo uno de ellos dice: “consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y del irrestricto respeto a los derechos humanos”. Aquí encontramos otra vez la visión vertical y horizontal de la cual estoy hablando. Después dice: “concretar un nuevo modelo de seguridad nacional concretado en un nuevo balance de fuerzas, la superación de la pobreza, (entonces sí es cierto que no podemos hablar de democracia sin justicia social), la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas”. En estos documentos hubo una concepción de una democracia vertical y de una democracia horizontal; entonces el ejercicio está saliendo positivamente desde este primer nivel.

Después señala: “Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto, lograr un sistema de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos”. Por último, quisiera referirme al artículo que establece que “también busca dentro de sus principios la promoción de los derechos humanos parte fundamental del sistema de integración”. Quiero hacer énfasis sobre este punto, ya que a lo mejor, cuando hacemos un examen en la región centroamericana, también verificamos un retroceso en la práctica de los derechos humanos en algunos países en particular.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática dice lo siguiente: “El modelo centroamericano de seguridad democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho, en la existencia de gobiernos electos mediante el sufragio libre y secreto y el irrestricto respeto a los derechos humanos

por parte de los todos los Estados que conforman la región centroamericana”. Dicho tratado tiene su razón de ser en la promoción y la tutela de los derechos humanos; entonces no solamente se centra en la parte electoral y formal, sino que da un salto cualitativo a una democracia vertical que tiene aportes de la democracia de visión horizontal. Podemos concluir que el diseño de la integración sí contempla ambas perspectivas.

Sin embargo, cuando nosotros pasamos a un examen objetivo de la realidad, ¿qué es lo que está pasando en este momento? ¿En qué situación nos encontramos? ¿Realmente los elementos teóricos de los cuales salió positivo este ejercicio, se traducen en una realidad? El ex Presidente Vinicio Cerezo hablaba del ritmo de la integración, pero yo creo que también hay que revisar el rumbo de la integración. Hay que ver si la institucionalidad del Sistema de Integración Democrática está realmente en el rumbo adecuado que debe seguir. ¿Por qué? Porque ya hemos logrado un régimen político institucional donde hay procesos electorales, hay elecciones libres y secretas; hace dos o tres años pareciera que esa fase formal hubiera ya avanzado, sin embargo los acontecimientos que se han vivido en los últimos años -y los que se siguen viviendo- nos obligan a revisar aquello que creíamos superado.

Por lo tanto, aquello que pensábamos que ya habíamos conseguido y logrado hay que revisarlo, porque son veinte años de este ejercicio que se dio luego de los conflictos armados, las dictaduras, y después de procesos de firmas de paz y pacificación en la región centroamericana. Pero a esto le debemos sumar la calidad de vida y que, en lugar de superar los índices de pobreza, estos se están acrecentando. La información que nos va a facilitar el Estado de la Región nos ilustrará sobre todos estos elementos. Entonces pareciera que la realidad centroamericana se está volviendo más compleja y más difícil de lo que todos creíamos.

Frente a estos acontecimientos, la institucionalidad regional y el SICA, en particular, deben hacer una reflexión y ver realmente cuáles son los elementos necesarios para buscar una salida



a la presión de los hechos actuales. Por otro lado, creo que hay que ver el vaso medio lleno y no medio vacío, y hay que seguir creyendo que el sistema de integración es la institución viable para el desarrollo centroamericano.

Finalmente, creo que también hay que defender la construcción de la ciudadanía para el fortalecimiento y la profundización de la democracia en los pueblos centroamericanos y a lo interno del SICA. En el artículo 12, se deja constituido el Consejo Consultivo del Sistema de Integración. Dicho Comité no es electo por los gobiernos, ni debe ser así desde nuestra apreciación, ya que el Comité Consultivo está conformado por elección popular. Actualmente somos 31 organizaciones

de carácter regional, entre cámaras empresariales, pueblos indígenas, cooperativas, sindicatos, mujeres, afrodescendientes, pequeños productores; este conjunto es un elemento importante que también puede contribuir dentro de la institución del SICA como un aporte valioso. Y el gobierno y la elección a lo interno del CC-SICA se dan también por voluntad de sus organizaciones.

Por último, quisiera decir desde mi organización, que es del sector sindical, y desde el CC-SICA, que debemos de revisar el rumbo y el ritmo de la integración para fortalecer la democracia que nosotros necesitamos en Centroamérica, y de esa manera lograr la paz, la libertad y el desarrollo que tanto anhelamos.





RELATORÍA: DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN SUBREGIONAL



Carlos Manuel Echeverría

Director de Comunicaciones y Relaciones Públicas, SICA

Respecto a la fenomenología de la integración, aunque los beneficios son evidentes y siempre los hay, también hay dificultades y contradicciones. Se establecen interdependencias que hacen necesario que todos se preocupen por los problemas de todos. Vale la pena preguntarse por qué en Centroamérica llegamos hasta cierto nivel de integración, en algunos de los campos, pero nos quedamos allí. Las grandes preguntas: ¿por qué se pierde el rumbo estratégico, y por qué se abandona la meta? ¿Atavismos? ¿Será que las diferencias son tan grandes, o serán percepciones? ¿Será falla de las instituciones?

La meta es entonces constituir una región que, sin llegar a integrarse plenamente, sí logre desarrollar un proceso operativo multidimensional y multifacético. La audacia en el pensamiento es muy importante.

Existe una diferencia entre la supranacionalidad y la intergubernabilidad. La supranacionalidad es una elección de rumbo, y la integración tiene su influencia en lo nacional. Hay que encontrar el camino, tomando en cuenta que el tratamiento de la integración difiere según el nivel de desarrollo. Hay que destacar

la pertinencia de la estrategia de seguridad, y repensar el SICA e incluirle una capacidad de generar mayor integración.

La exclusión social es un problema clave. Falta una política social, ya que lo que hay es una agenda estratégica. Se subvalora lo social, por lo que hay que atender la pobreza y la exclusión social, aprovechar lo instrumental y buscar la calidad.

Es necesario también considerar la rendición de cuentas, ya que es muy difícil que lo acordado regionalmente baje al plano nacional. El distanciamiento se da por la debilidad de lo social, lo que causa un ciclo actual muy peligroso, y el entramamiento a nivel político de la toma de decisiones. El tema de la capacidad gerencial necesita otorgar más información a la ciudadanía, y detallar el divorcio entre lo nacional y lo regional. Se necesita entonces de nuevos modelos mentales.

La integración la tenemos que construir todos. El CC-SICA es el elemento clave para involucrar a la sociedad civil organizada en el proceso integracionista. Se busca la apropiación de los pueblos por la vía de la consulta y de



una nueva oferta, pese a que a veces hay un divorcio entre lo político y lo técnico. Asimismo, existen dos ritmos de integración: aquel

sujeto a la relación bilateral de los países con los Estados Unidos, (realismo) y aquel de posicionarse mejor como región.



The background of the page features several gold-colored silhouettes of birds in flight, scattered across the white space. The birds are depicted in various stages of flight, with wings spread wide, creating a sense of movement and freedom. The overall aesthetic is clean and professional, with a focus on the central text.

MESA 6

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA:
OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS



PALABRAS INTRODUCTORIAS

Dra. Irene Klinger

Directora, Departamento de Asuntos Internacionales, OEA



Hace muy poco, el *Economist Intelligence Unit* publicó un análisis de la democracia en el mundo que comprendía 167 países, de los cuales 24 Estados son de nuestro hemisferio, 19 latinoamericanos y cinco del Caribe, incluyendo Haití. Es interesante mirar, tanto en el estudio de 2008 como en el de 2010, lo mucho que ha progresado América Latina en esta materia. Según el estudio, solamente dos países, Costa Rica y Uruguay, son democracias completas; 15 de los 24 son “democracias imperfectas”, o democracias con fallas si se quiere, lo que se refiere precisamente a los temas de los cuales se habla cuando la democracia se extiende más allá de las elecciones. No son, generalmente, fallas de sistema de generación del poder, sino más bien de las cosas que ocurren antes o después de las elecciones. Los otros seis son considerados “régimenes híbridos” y uno (Cuba) es considerado “un régimen autoritario”. Si uno compara estas cifras con lo que ocurría en 1985 -retrocedamos 25 años-, probablemente en ese momento el *Economist Intelligence Unit* habría clasificado en la categoría de dictaduras a más de la mitad de los gobiernos de América Latina.

No cabe duda de que, desde el punto de vista de la generación de la democracia, de la forma en que las democracias generan sus autoridades -lo que

se llama la democracia de origen-, hemos tenido un enorme progreso. En nuestras propias observaciones electorales en la OEA, unas sesenta en los últimos seis años, se puede decir que no se ha cometido un fraude evidente, o que se haya tergiversado la voluntad popular. La participación ha sido bastante numerosa, con algunas escasas excepciones, como por ejemplo la reciente primera vuelta electoral en Haití que tuvo baja participación y problemas de conteo de votos. Más allá de las elecciones empiezan los problemas y preguntas que el mismo informe del *Economist* plantea, y a los que se refiere también la Carta Democrática Interamericana. Al aprobar la Carta, nuestros Estados, nuestros gobiernos, dijeron claramente que **el aspecto electoral, lo que se llama la democracia de origen, era solamente un aspecto de la democracia.**

Existe también aquello que se llama la **democracia de ejercicio o el ejercicio democrático**, y nuestro Secretario General ha dicho muchas veces que no basta con elegir o con ser elegido limpiamente, sino que es necesario gobernar democráticamente. Desde ese punto de vista, las democracias de América Latina siguen enfrentando un conjunto de problemas, algunos de los cuales van en un tren de mejoría y otros van retrocedien-

do. En síntesis, hoy día nuestras democracias enfrentan los siguientes problemas.

Un primer problema, como lo señaló el profesor Charles Tilly con mucha sabiduría, es la dificultad de hablar de democracia cuando en ella el lugar de los individuos está relativamente predeterminado, como era la sociedad de castas; eso no es democrático. Por lo tanto, en América Latina tenemos un primer gran desafío, o **un factor des-democratizador, que es la pobreza, la desigualdad y la discriminación**. En este continente las poblaciones afroamericanas son más pobres que el conjunto de la población; las poblaciones indígenas también, y hay una mayoría de hogares pobres que son monoparentales y encabezados por una mujer. Cuando uno trata de separar pobreza y desigualdad, o pobreza y discriminación, la realidad nos da en la cara: la pobreza tiene raza y tiene género. Ese es un primer problema que enfrentan nuestras democracias, aunque hemos avanzado en la última década. Esta, tal vez por haber sido una década de crecimiento económico mayor que las dos anteriores juntas, a pesar de la crisis, dejó como resultado una disminución de los índices de pobreza de 8 puntos: mientras en el año 2002 teníamos más de un 40 % de pobres, hoy día hablamos de entre un 35 y un 32 %. A pesar de este logro, un tercio de los ciudadanos de América Latina aún son pobres. Un tercio de pobres es demasiado. Con el crecimiento económico y el desarrollo que este continente muestra, no debería ser así. Tenemos mucho que avanzar en este aspecto.

El segundo problema estructural de las democracias latinoamericanas es el del **crimen organizado**, cuyo núcleo básico es el narcotráfico, aunque también se exprese en el tráfico de personas, en el lavado de dinero, en el tráfico de armas, en la piratería, en el tráfico de órganos, y en la violencia en general. Este problema es hoy en día un factor de des-democratización mayor que hace 20 años atrás.

En las Américas, donde más de 130.000 personas fueron asesinadas en 2010, se cometen más de dos tercios de todos los secuestros del planeta y cada tres minutos ocurre un homicidio. A pesar de contar solo con un 8% de la población del

planeta, en nuestra región se comete el 50% de todos los homicidios por arma de fuego.

Por desgracia, no se conocen éxitos en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en las últimas décadas y, por el contrario, esto constituye una amenaza a la democracia. Pero, además, el crimen organizado tiende a meterse dentro de los temas políticos. Lo dijo alguien hace algunos años: primero en muchos pueblos de nuestros países se compraba o se amenazaba a los gobernantes; ahora ni se compran ni se amenazan, simplemente se pone a los propios a gobernar.

El tercer problema es la **debilidad de las instituciones** y la marcada tendencia a lo que se denomina el *cesarismo* o concentración del poder en el ejecutivo. En nuestros países se tiende a cambiar todavía demasiado el gobierno de repúblicas, el gobierno de las leyes, el gobierno colectivo, por gobiernos individuales. Tenemos, en nuestra región, una conocida inclinación hacia las reelecciones sucesivas.

También vemos una tendencia a debilitar las instituciones que ejercen el control dentro de la sociedad. Los poderes judiciales en muchas partes no son independientes. Lo mismo sucede con los poderes fiscalizadores y los poderes constitucionales.

Una cuarta dificultad está en el **ejercicio de la soberanía civil y el derecho de las personas**. No hay democracia sin plena libertad de expresión. Los temas de los derechos de las personas, de la libertad de asociación y de expresión no están plenamente garantizados todavía.

A pesar de las limitaciones anteriores, vamos por buen camino. En la región hay hoy mucha más democracia que hace 25 años, aunque las fallas descritas podrían hacernos retroceder ante cualquier crisis, o ante cualquier dificultad.

La CDI, que está cerca de su décimo aniversario, ha sido un instrumento valioso para la acción colectiva frente a las amenazas al poder ejecutivo legalmente constituido. Sin embargo, a pesar de la clara identificación en dicha Carta de los otros ele-



mentos esenciales de la democracia, no pareciera haber hoy en día disposición para defenderla colectivamente cuando en un país se viola el orden constitucional que ese mismo país se ha dado, como sería en casos de fraude en las elecciones, de una situación de corrupción organizada, de la violación de los derechos humanos en determinados sectores, del cierre o silenciamiento de un poder del Estado, el ataque a la libertad de expresión, etcétera.

Dada esta realidad, pensamos que un mayor conocimiento de la Carta Democrática Interamericana por parte de los ciudadanos de las Américas, en el marco de este décimo aniversario, contribuirá a fortalecer la capacidad de la OEA y de los Estados Miembros para responder -colectiva e individualmente- a los desafíos políticos, institucionales, sociales y de seguridad que se presenten en la región.



INFORME COMPLEMENTARIO DEL SECRETARIO GENERAL DE LA OEA SOBRE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA



José Miguel Insulza
Secretario General de la OEA

INTRODUCCIÓN

Este Informe Complementario se presenta de conformidad con lo solicitado por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su sesión ordinaria del 30 de marzo del presente año, para dar cumplimiento al mandato contenido en el párrafo operativo 14 de la Resolución de la Asamblea General AG/RES 2555 (XL-0/10) “Promoción y fortalecimiento de la democracia: Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana (CDI)”.¹⁰¹ El Consejo dispuso que, a fin de llevar a cabo el diálogo sobre la eficacia en la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, el Secretario General actualizará a diciembre de 2010 los informes sobre la Carta Democrática Interamericana que presentó al Consejo en abril de 2007 y en mayo de 2010.

101 Véase CP/Doc. 4546/11 Rev. 2 “Propuesta de la Presidencia del Consejo Permanente para dar cumplimiento a los mandatos contenidos en los párrafos operativos 13 y 14 de la Resolución AG/Res. 2555 (XL-O-10) “Promoción y Fortalecimiento de la Democracia: Seguimiento de la Carta Democrática Interamericana” (aprobada durante la sesión celebrada el 30 de marzo de 2011).

El Informe consta de tres secciones:

En la Sección I titulada “Principales Acciones de Apoyo a la Democracia posteriores a mayo de 2010” se desarrollan los temas relacionados con la promoción de la democracia, las elecciones y los casos de implementación del capítulo IV de la Carta ocurridos con posterioridad a mayo de 2010, cuando fue presentado el último informe sobre este tema.

En esta actualización se incluye el análisis de tres situaciones en particular. Primero, la aplicación de la CDI ante el intento frustrado de golpe de Estado perpetrado en contra del Gobierno Constitucional del Ecuador, el 30 de septiembre de 2010. Segundo, el estado del proceso aún en marcha con relación a Honduras, cuya suspensión de la Organización sigue vigente y respecto de la cual se han realizado gestiones en el período más reciente. Tercera, las acciones realizadas para la preservación de la democracia en Haití que conllevaron un importante esfuerzo para la Misión de Observación Electoral de la OEA que, por primera vez, se realizó en conjunto con CARICOM.

Se excluye lo relativo al diferendo surgido a partir de la denuncia de Costa Rica de la ocupación

por parte de Nicaragua de territorios al sur del Río San Juan por considerar que ese asunto -en el cual la OEA jugó un papel fundamental- corresponde a las actuaciones que se practican en cumplimiento de la Carta de la Organización de Estados Americanos y no de la Carta Democrática Interamericana.

En la Sección II titulada “Otros asuntos relacionados con la democracia contenidos en la CDI” se hace referencia a temas específicos consignados en informes anteriores, especialmente aquellos en los que se han producido hechos o situaciones que podrían ser consideradas en una discusión sobre la eficacia de la CDI.

Es preciso recordar que los dos informes anteriores han puesto el acento en el hecho de que la Carta Democrática Interamericana contiene una definición de democracia que va mucho más allá de su generación y su defensa. La CDI no se limita a las observaciones electorales y las crisis: las definiciones de sus tres primeros capítulos constituyen un conjunto muy completo de principios que los Estados Miembros se comprometen a promover y respetar. Por ello, en los informes anteriores también se ha hecho referencia al conjunto de actividades que tienen relación con la aplicación cotidiana de los principios de la Carta por la Secretaría General y sus órganos.

Para seguir con el Informe de mayo de 2010, este informe contiene varias referencias a la prevención y defensa de la democracia, la solución pacífica de controversias, los procesos electorales, el sistema de protección de los derechos humanos, la gobernabilidad, la probidad y la promoción de los valores democráticos, la lucha contra la discriminación, los derechos de la mujer y la cooperación para el desarrollo integral y la erradicación de la pobreza; todos ellos con fundamento en alguno de los artículos de la Carta Democrática. Todos estos temas han tenido una continuidad en el segundo semestre de 2010 y comienzos de 2011.

En la Sección III titulada “Propuestas para mejorar la efectividad de la Carta Democrática Interamericana” se incluyen algunas ideas acerca de posibles iniciativas que podrían mejorar la efectividad en la implementación de dicho instrumento, sin modificar su contenido actual.

SECCIÓN I

PRINCIPALES ACCIONES DE APOYO A LA DEMOCRACIA, POSTERIORES A MAYO 2010

Ecuador

El 30 de septiembre de 2010 tuvo lugar en el Ecuador un intento frustrado de golpe de Estado que puso en riesgo el orden democrático, la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho. El detonante de este intento fue una asonada policial con el pretexto de la aprobación de una nueva Ley de Servicio Público que, según los dirigentes de los amotinados, eliminaba algunos beneficios que recaían sobre dicha fuerza pública. Sin embargo, como se constató durante el devenir de los acontecimientos, ninguno de los insurrectos parecía conocer los contenidos de la referida Ley.

Varios locales policiales a lo largo del país fueron tomados, así como también el aeropuerto de Quito, que fue cerrado por gente uniformada que formaba parte del movimiento insurrecto. La intención era crear una situación de caos e ingobernabilidad y obligar al Gobierno, en el caso mínimo, a ceder por completo y, en el caso máximo, a provocar una desestabilización y la caída del Presidente de la República. Sin embargo, la llegada del Presidente Rafael Correa Delgado al Regimiento 1° de Quito -lugar donde se inició la asonada- para abrir un diálogo con los sectores movilizados, habría truncado el plan original.

Ante la agresión física sufrida por el Primer Mandatario, este fue trasladado al Hospital de la

Policía, donde permaneció retenido por diez horas -aproximadamente-, hasta que fue rescatado por miembros de la Fuerza de Elite. Mientras que la asonada tenía lugar y la sociedad quedaba sin protección policial, se produjeron saqueos y hechos de violencia. Varias personas, incluyendo altos funcionarios del Gobierno, resultaron agredidas e inclusive hubo disparos contra la escolta y los miembros de la Fuerza de Elite, cuando estos rescataron al Presidente del hospital. Más aún, un policía perdió su vida durante dicho operativo. Los impactos de bala en el auto presidencial evidencian que hubo un intento de asesinar al Presidente Correa.

El mismo 30 de septiembre, mientras se desarrollaba el intento desestabilizador, el Consejo Permanente de la OEA fue convocado a una reunión extraordinaria por petición de la Representante Permanente del Ecuador ante la Organización.

En este caso se constató la violación de la Carta Democrática Interamericana en uno de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, según lo establecido por el Artículo 4: “*La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida*” y se consideró que se estaba ante un claro “intento de alterar el orden democrático en un Estado miembro”, situación configurada en los artículos 17 y subsiguientes de la Carta Democrática (especialmente el artículo 20).

Por ello, la resolución del Consejo Permanente CP/Res. 977 (1772/10) “Situación en la República del Ecuador”, aprobada por unanimidad, determinó:

1. “Repudiar cualquier intento de alterar la institucionalidad democrática.
2. Respaldo decididamente a la República del Ecuador y al gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado en su deber de preservar el orden institucional, democrático y el estado de derecho.

3. Hacer un enérgico llamado a la fuerza pública del Ecuador y a los sectores políticos y sociales a evitar todo acto de violencia y cualquier otro acto que pueda exacerbar una situación de inestabilidad política, atentando contra el orden democrático instituido, la paz social y la seguridad pública.
4. Solicitar al Gobierno del Ecuador que continúe informando sobre el desarrollo de los acontecimientos en ese país a fin de tomar las acciones apropiadas para fortalecer y preservar la institucionalidad democrática.
5. Pedir al Secretario General que brinde toda la cooperación de la Organización a solicitud del Gobierno del Ecuador para preservar la institucionalidad democrática en ese país”.

En cumplimiento de la resolución del Consejo Permanente, el SG se trasladó a Ecuador para mostrar el pleno respaldo de la Organización al orden democrático y al Gobierno legalmente constituido del Ecuador. El SG fue la primera autoridad internacional que llegó al lugar de los hechos, al día siguiente, y se entrevistó en Quito con el Presidente Rafael Correa y el Canciller Ricardo Patiño. El Secretario pudo verificar *in situ* el retorno pleno a la normalidad democrática, como producto del rechazo de la inmensa mayoría de los ecuatorianos de que se produjera un quiebre del orden democrático, la falta de respaldo político al intento de alteración de la institucionalidad democrática, la clara decisión de las Fuerzas Armadas FAA de apoyar al Gobierno del Presidente Correa y la solidaridad internacional inmediata y unánime.

Los mecanismos externos de defensa colectiva de la democracia, activados oportuna y eficazmente, jugaron un rol clave. La reacción inmediata de la OEA, en la sesión extraordinaria celebrada por el Consejo Permanente, la resolución aprobada por aclamación por los 33 Estados



Miembros en el marco de la Carta Democrática Interamericana y el traslado inmediato del Secretario General al lugar de los hechos, fueron una aplicación oportuna de nuestros recursos para contener la situación de crisis, disuadir a los sectores desestabilizadores y evitar un golpe de estado en el Ecuador.

Honduras

La Asamblea General de la OEA, celebrada en junio de 2010, por medio de la “Resolución sobre la Situación en Honduras” AG/RES.2531 (XL-O/10), instruyó al Secretario General a conformar una Comisión de Alto Nivel para analizar la evolución de la situación política en Honduras y presentar sus recomendaciones a la misma a más tardar el 30 de julio de 2010. La Comisión sesionó durante dos meses y entregó su informe el 29 de Julio.

Entre sus conclusiones y recomendaciones, la Comisión identifica la existencia de dos obstáculos que impiden un consenso entre los Estados Miembros para terminar con la suspensión de Honduras en la OEA: los juicios iniciados durante el régimen de facto en contra del ex Presidente Zelaya y sus colaboradores, en los días posteriores al golpe de 2009; y la necesidad de acciones concretas de cumplimiento de recomendaciones de la CIDH.

Por otra parte, la Comisión de Alto Nivel tomó nota con satisfacción de la disposición de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación para examinar los temas de violaciones a los derechos humanos en el contexto del golpe de Estado; así como de la disposición favorable del Presidente Lobo para convocar a un diálogo nacional entre todos los sectores políticos, en el cual se discutan los temas de interés de todas las partes, con el objetivo de lograr la reconciliación de la sociedad hondureña.

En los meses siguientes a la presentación del Informe de la Comisión de Alto Nivel, se concretaron varios hechos que, si bien no cambian sustancialmente la cuestión de fondo en lo que respecta

a la situación jurídica del ex Presidente Zelaya en su país, sí constituyeron avances en la línea de las recomendaciones formuladas por dicha Comisión. El Presidente Zelaya fue incorporado como miembro del Parlamento Centroamericano, lo cual, si bien no tiene ningún efecto en términos de inmunidad, tiene el importante contenido simbólico de que reconoce al ex Presidente como el último Presidente Constitucional de Honduras.

En los meses siguientes a la presentación del Informe de la Comisión de Alto Nivel, el tema de los juicios pendientes y el retorno incondicional del Presidente ha seguido estando al centro del debate sobre la reintegración de Honduras a la OEA, con una posición cada vez más abierta y decidida del Presidente Lobo a favor de su anulación. La Corte Suprema designó un “juez natural” para examinar el mérito de los juicios; pero el juez se limitó a dejar sin efecto las órdenes de detención contra Zelaya, sin anular los cargos. Los defensores de oficio del ex Presidente han apelado de esta decisión y el caso debería ser resuelto dentro de una o dos semanas a la fecha de presentación de este informe.

Si el Tribunal decidiera a favor del Presidente Zelaya, se eliminaría el obstáculo fundamental y sería posible convocar a la Asamblea General para resolver sobre el retorno de Honduras. Pero si este camino fracasa, será difícil obtener un consenso suficiente para ello. La prolongada situación de exclusión de un país cuyo gobierno ha reiterado muchas veces su voluntad de poner fin a la suspensión es inconveniente para la Organización.

En materia de derechos humanos, las fuerzas partidarias del ex Presidente Zelaya han denunciado reiterados abusos, a pesar de las medidas que el Presidente Lobo ha tomado para fortalecer la acción gubernamental en la materia. La falta de juicios y la continuación de acciones represivas siguen siendo un problema, que seguramente será abordado por la Comisión de Verdad y de la Reconciliación, cuando entregue sus conclusiones próximamente.

Finalmente, cabe señalar que un hecho relevante de los últimos meses ha sido la aprobación por el Congreso de Honduras de una reforma constitucional que establece el plebiscito como forma válida de introducir reformas en la Constitución hondureña. Este fue precisamente el tema que el ex Presidente Zelaya buscó introducir con su iniciativa y que motivó las acusaciones de ilegalidad que sirvieron de pretexto para su derrocamiento. Más allá de esto, la introducción del plebiscito abre las puertas a procesos institucionales de reforma y aumenta así la posibilidad de una reconciliación nacional permitiendo canalizar las demandas en este tema con medios jurídicos y pacíficos.

Haití

El tema de Haití ha estado presente en la OEA con alta prioridad desde hace más de cinco años, pero adquirió una importancia aún más inmediata en la segunda mitad del año pasado. El papel de la OEA en Haití ha sido fundamentalmente político, apoyando el desarrollo de un nuevo padrón electoral y luego de un Registro Civil, observando las elecciones y promoviendo el diálogo político. En el año de elección presidencial, en que nos correspondía tanto apoyar al Consejo Electoral Provisorio (CEP) como organizar una Misión de Observación Electoral, nuestro papel pasó a ser muy central y contó con el apoyo de toda la comunidad internacional.

Después de un período completo de gobierno democrático del Presidente René Preval, contando ya con autoridades electorales supuestamente mucho más preparadas que en la elección de 2006, con un padrón electoral -el primero digitalizado de la historia de Haití-, con credenciales modernas y seguras para cada elector, se podría pensar que se trataría de un esfuerzo mucho menor para la OEA y que la elección sería más concurrida y normal que la anterior.

Pero ocurrió todo lo contrario, a raíz de una cadena de hechos negativos desde comienzos de 2010. Inmediatamente después del trágico

terremoto de enero, muchos sugirieron que la elección no debía realizarse y que era necesario generar un período provisional por al menos un par de años, a la espera de que la situación de normalizara, sin que nadie precisara nunca, sin embargo, en qué consistiría ese período provisional y si ello significaba prorrogar al gobierno o encontrar una fórmula distinta, sin elección.

Desde un principio, el Presidente Preval mantuvo la posición de que las elecciones debían realizarse en las fechas fijadas, en lo cual fue apoyado por toda la comunidad internacional. La OEA afirmó entonces que era necesario preservar, en cualquier circunstancia, el proceso democrático y que no realizar las elecciones sería un retroceso. Los obstáculos eran enormes, mayores aún de lo que se preveía en ese momento, pero estábamos convencidos de que no había otra alternativa, precisamente en el marco de nuestra Carta Democrática Interamericana.

Los problemas políticos fueron el obstáculo principal. Algunos, especialmente grupos empresariales y de la sociedad civil, seguían insistiendo en que no debían realizarse las elecciones; la fuerza política ligada al ex Presidente Jean Bertrand Aristide, Famli Lavalas, intentó una presentación de candidatos sin los requisitos necesarios y, al ser rechazada por el CEP, quedó nuevamente al margen de las elecciones; la desconfianza hacia el CEP y su capacidad y disposición de llevar a cabo una elección limpia había ido en aumento; y todo ello en el marco de una gran insatisfacción con las operaciones de emergencia y reconstrucción que, más allá de las responsabilidades objetivas, era canalizada fundamentalmente hacia el Gobierno y, subsidiariamente, hacia la comunidad internacional. Esta última se vio particularmente afectada por el surgimiento de la epidemia de cólera y por las difundidas acusaciones de que habría sido traída a Haití por soldados asiáticos de la MINUSTAH.

A todo este cuadro político y social se unían los obstáculos al proceso electoral mismo. Los gra-



ves efectos que tuvo el terremoto sobre la ya precaria administración del gobierno haitiano se hicieron sentir también en la organización de las elecciones y en la efectividad del CEP. El sistema electoral haitiano es, desde ya, muy complejo y la enorme cantidad de candidaturas a todos los cargos hace difícil el proceso. En las condiciones de catástrofe en que aún se encuentra el país, la acción del CEP, la instalación de centros de votación, la preparación de los materiales y las comunicaciones fueron aún más difíciles que en cualquier proceso anterior, lo cual aumentó la desconfianza de muchos.

Conocedores de esta situación, instalamos desde muy temprano la Misión de Observación Electoral Conjunta de la OEA y el CARICOM, encabezada por el Secretario General Adjunto del CARICOM, embajador Colin Granderson. A lo largo de varios meses, la Misión trabajó con el CEP e hizo ver, en cada paso, las dificultades que se iban presentando y proponiendo soluciones.

Sin embargo, a pesar de todo el esfuerzo, la elección se realizó en un clima mucho más negativo que la de 2006 y ello se reflejó en una afluencia visiblemente menor de ciudadanos a las urnas. Mientras en enero de 2006 había largas filas de ciudadanos a las 6 AM, cuando se comenzaron a abrir las casillas electorales, ahora no había filas y el proceso tardó en iniciarse. En medio de esta primera impresión comenzaron, a media mañana, las denuncias de fraude en las que participaban, además de los candidatos sin ninguna posibilidad de elegirse, los candidatos de oposición con mayor votación. Se acumulaban informaciones acerca de presuntos fraudes electorales y la confusión alcanzaba igualmente a los representantes internacionales, que comenzaban a buscar soluciones sin tener todos los antecedentes ni permitir que el proceso concluyera.

En ese marco, nuestra MOE mantuvo la calma y se constituyó desde temprano en un referente, aunque también su acción se vio limitada por la necesidad de retirar observadores

de algunos lugares de Puerto Príncipe ante el riesgo inminente de violencia. El Embajador Granderson abogó por permitir que se llevara adelante el proceso y el recuento y, sin perjuicio de denunciar irregularidades fundadas, reafirmó días después la necesidad de validar la primera vuelta electoral y encabezó el Grupo de Verificación del recuento que el Presidente Preval solicitó a la OEA.

No corresponde a este Informe detallar todo lo ocurrido durante el proceso de observación en la primera y la segunda vuelta (más concurrida y, sobre todo, mucho más normal que la primera). El Consejo Permanente ya ha recibido el informe que entregó sobre la primera vuelta el Embajador Granderson y espera recibir el segundo una vez que se concluya el recuento. Creo que con ello completaremos una de las tareas más difíciles que nos han correspondido en los últimos años. A partir de mayo se iniciará en Haití un segundo gobierno democrático de este período y esperamos seguir cooperando con él en sus tareas futuras.

Haití entra en este nuevo período con enormes problemas por resolver. El nuevo Presidente no contará con mayoría en ninguna de las dos ramas del Congreso, lo cual hará más difícil elegir un Primer Ministro y mantener un gobierno estable. La falta de diálogo, antes y después de las elecciones, entre las fuerzas políticas y el hecho de que tanto el partido del Presidente saliente, como el del recién retornado ex Presidente Aristide estarán en la oposición, podría hacer más difícil alcanzar ese acuerdo.

Sin embargo, la necesidad de un acuerdo de gobernabilidad, que permita dar a Haití un gobierno estable y enfrentar las enormes tareas de reconstrucción pendientes, es esencial para fortalecer la democracia en ese país. Junto con mantener en marcha las tareas y proyectos que estamos llevando a cabo, deberemos poner nuestro mayor esfuerzo en los próximos años en promover el diálogo nacional y el entendimiento político.



SECCIÓN II

OTROS ASUNTOS RELACIONADOS CON LA DEMOCRACIA CONTENIDOS EN LA CDI

El Informe de 2010 aludía a una serie de acciones de la Secretaría General referidos a disposiciones de la Carta Democrática Interamericana. Sin hacer una reseña completa de lo ocurrido en los meses posteriores a mayo de 2010, es importante señalar que existen algunos temas en los que se han producido situaciones o hechos cuyo examen puede ser muy útil para la discusión acerca de la mejor forma de incrementar la efectividad de la Carta.

Cooperación y misiones electorales

Las misiones de observación electoral están consagradas como una tarea fundamental de la OEA en el Capítulo V de la CDI. Sin embargo, es importante constatar que, más allá del título, el texto de la Carta fija también a la Secretaría tareas de asesoría y apoyo a los países que las soliciten.

Estamos cumpliendo efectivamente con este doble mandato. Mientras en el último año realizamos doce misiones de observación electoral (incluyendo dos países en que observamos primera y segunda vuelta), también las misiones de asesoría de nuestro Departamento de Cooperación y Observación Electoral realizadas a solicitud de países miembros y en cumplimiento del mandato de la CDI, han aumentado sustantivamente. En la mayoría de los casos, la asesoría se refiere a temas que han surgido de las recomendaciones de las Misiones de Observación.

De esta manera, con anticipación a las próximas elecciones generales en Guatemala estamos realizando una Auditoría del Registro de Personas y Padrón Electoral, a pedido del Gobierno de ese país, para establecer las bases para elecciones participativas y limpias. Con República Dominicana hemos suscrito recientemente un Convenio para apoyar la reforma del Código

Electoral. Con Ecuador también hemos suscrito hace pocos días un acuerdo para apoyar a su Consejo Electoral

En un esfuerzo más general para certificar la calidad de gestión de los servicios electorales (Normas ISO) de los países miembros, hemos realizado ya la certificación para Panamá y estamos en proceso avanzado de trabajo en Costa Rica, Perú y México. En el caso de Perú estamos también cooperando en la certificación del sistema de voto electrónico. Los convenios de asesoría técnica suscritos con El Salvador y Paraguay y los de cooperación horizontal con Brasil y Argentina deben también ser mencionados.

Con carácter multilateral, hemos realizado los Encuentros sobre Tecnología Electoral con Venezuela y recientemente la Reunión de Autoridades Electorales del hemisferio, con el apoyo del EAC de Estados Unidos. Con nuestra Comisión Interamericana de Mujeres y con ONU-Mujer hemos iniciado un trabajo conjunto para el desarrollo de metodologías de observación de la participación política de las mujeres.

Igualmente, en las próximas semanas celebraremos en Jamaica un Encuentro sobre la Ley Modelo sobre Financiamiento Político y Electoral con los países del Caribe.

En el marco de nuestra cooperación con la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE por sus siglas en inglés), tenemos también una serie de actividades de cooperación en esta área, así como con la Unión Africana, donde la presencia de miembros de nuestro Departamento en Angola en 2009 fue seguida, en 2010, por una actividad similar en Togo.

Programas de mejoramiento de la función pública

Al igual que en el área electoral, otros programas del área política o jurídica de la Secretaría General van complementando crecientemente sus tareas de observación y verificación, con la acción concreta

en apoyo a países miembros para el mejoramiento de la gestión pública y, por ende, fortaleciendo la gobernabilidad. Ello se refleja incluso en el cambio de nombre del Departamento de Reforma del Estado, que ha pasado a llamarse Departamento de Gestión Pública Efectiva, precisamente para reflejar el cambio de orientación en ese sentido.

El Departamento tiene hoy proyectos de modernización y gestión pública en Bolivia y Paraguay, que intentan articular Democracia y Desarrollo a través del funcionamiento más eficaz de la institucionalidad democrática y del Estado en general. Es importante señalar que no vamos a los países con una “receta”, a formular nuestras propias propuestas o modelos de organización y gestión, sino que ponemos nuestra capacidad técnica e institucional al servicio de las prioridades y los objetivos de desarrollo de los países.

Esperamos en los próximos meses, en la medida en que existan los recursos disponibles para ello, comenzar a trabajar en programas similares en al menos un país centroamericano y otro del Caribe.

Programa de Cooperación en Probidad y Combate contra la Corrupción

El MESICIC ha concluido su Tercera Ronda de Evaluación, con lo cual la mayor parte de los 28 países que participan de este Sistema de evaluación de pares han sido ya evaluados al menos una vez. Lo importante es verificar, en todo caso, de qué manera han ido progresando nuestros países en materia de transparencia y adoptando normas cada vez más exigentes y cómo ello se va reflejando en las evaluaciones internacionales y en las percepciones de la opinión pública.

Para ayudar a los países a cumplir las recomendaciones que surgen de estas evaluaciones y apoyar a los Estados en el combate a la corrupción, mediante distintos mecanismos de derecho internacional y otros de aplicación de las normas convencionales en el derecho interno, la Asamblea General ha creado el Programa de Cooperación en Probidad

y Combate contra la Corrupción. Este Programa presta servicios de asesoría y secretaría técnicas al MESICIC y apoya a los Estados mediante programas y proyectos de cooperación técnica para la implementación de la Convención y, en particular, de las recomendaciones que les formule al respecto el Comité de Expertos del MESICIC.

En relación directa con los países, también difunde los desarrollos dados en materia de transparencia en la gestión pública y cooperación contra la corrupción en el marco de la OEA y los Estados Miembros, y facilita el intercambio de información entre autoridades con responsabilidades en áreas específicas relacionadas con la transparencia en la gestión pública y las políticas de prevención, investigación o persecución de actos de corrupción. Igualmente, promueve la cooperación, el intercambio de información y el desarrollo de actividades conjuntas, en áreas relacionadas con la transparencia en la gestión pública y el combate contra la corrupción, con otras organizaciones internacionales (ONU, OCDE, Consejo de Europa, bancos multilaterales).

La participación de la sociedad civil en los procesos de evaluación le da al Mecanismo de Seguimiento la transparencia y credibilidad que requiere. Por ello, el Programa propicia la participación y contribuciones de la sociedad civil en las actividades nacionales y desarrollos dados a nivel hemisférico, relacionados con la transparencia en la gestión pública y el combate contra la corrupción, incluidos los que se llevan a cabo en el MESICIC.

Hace pocas semanas se realizó en Brasilia la Reunión de los Estados Partes de la Convención Interamericana contra la Corrupción, cuyos resultados están disponibles para los miembros del Consejo Permanente.

Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas

Este Programa representa una propuesta concreta al anhelo expresado por los Estados Miembros de la Organización de los Estados America-

nos (OEA) por preservar y promover la cultura e instituciones democráticas a través de la educación. Concebido como una alianza hemisférica conformada por ministerios de educación del continente, organizaciones de la sociedad civil, y la academia, el Programa brinda herramientas prácticas a los Estados Miembros para llevar a cabo los mandatos consignados en los artículos 26 y 27 de la Carta Democrática Interamericana, y para respaldar el papel central de la educación como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso, expresado en los capítulos II y VII de la Carta de la OEA.

Desde su adopción en el año 2005 a la fecha, el Programa Interamericano ha beneficiado a los 34 Estados miembros de la OEA, a través de seminarios de intercambio de información y buenas prácticas; cursos en línea para la capacitación de maestros en los principios de la Carta y cómo transformar el aula en un espacio más democrático y para la construcción de capacidades en la evaluación de políticas y programas de educación para la ciudadanía; misiones de asistencia técnica para el intercambio de buenas prácticas entre dos o más Estados, con participación de organizaciones de gobierno y de la sociedad civil; informes sobre políticas nacionales y programas de educación ciudadana; siete boletines en línea sobre diversos temas; seis números de la *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*; y la realización en asocio del Foro Regional sobre los resultados del Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas.

En 2011, el Programa Interamericano sobre Educación en Valores y Prácticas Democráticas celebra el décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana con una serie de actividades que incluyen un Foro de Alto Nivel sobre “El rol de la educación en valores y prácticas democráticas en la sustentabilidad de la democracia en las Américas”; el lanzamiento de una nueva ronda del Fondo de Cooperación Horizontal para Misiones de Asistencia Técnica; el lanzamiento de dos nuevos números de la *Revista Interamericana sobre Educación para la Democracia* y

del boletín en línea; la finalización del proyecto “Educación para Niños, Niñas y Jóvenes Migrantes” y la celebración del Foro Regional “Armando Paz”, entre otras actividades.

Durante sus primeros seis años de existencia, el Programa Interamericano ha recibido el apoyo técnico de todos los Estados Miembros de la OEA y el apoyo financiero de los gobiernos de Canadá, Colombia, Estados Unidos y México, y de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales

Derechos Humanos

El reciente diálogo entre el Consejo Permanente y la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, que fue además precedido por una reunión de Países Donantes con la Comisión de Derechos Humanos, en Ottawa, ha generado a su vez un diálogo importante en nuestro Consejo Permanente, que debe mantenerse. Nuestro sistema de Derechos Humanos, incluyendo Comisión y Corte, y al cual contribuyen también de manera importante otros organismos, como al CIM o el Instituto Interamericano del Niño, es uno de los mejores del mundo en lo que respecta a su conocimiento de casos de violaciones a los derechos humanos y descansa en principios de universalidad, igualdad y autonomía que debemos respetar siempre.

Para fortalecer la CIDH y la Corte debemos propender a su universalidad, llamando a todos los países a firmar y ratificar la Convención Americana y los demás instrumentos de la OEA en materia de Derechos Humanos; promover la aceptación de sus recomendaciones y, en el caso de Corte, la obligatoriedad de sus sentencias; y seguir buscando formas para financiar su actividad.

Pero también es preciso reconocer -y creo que esto se ha ido haciendo más visible en los últimos años-, que no estamos cumpliendo uno de los objetivos principales del sistema, establecido claramente en la Convención Interamericana, cual es el apoyo que debe prestar a los países en

el fortalecimiento de sus normas y prácticas de respeto a los derechos humanos¹⁰².

Cuando la CIDH comenzó a funcionar, este era considerado un propósito fundamental, reiterado en la Carta y en la Convención. Pero las necesidades provenían de la existencia de numerosas dictaduras y conflictos internos, con violaciones reiteradas que era necesario atender. De allí que el carácter defensor de la CIDH y su función jurisdiccional se transformaron en el quehacer principal de la Comisión. Si bien los Informes de Países y la creación de Relatorías sobre temas críticos han incrementado positivamente las funciones de la Comisión, es necesario cumplir más adecuadamente con la función de promoción y, sobre todo, con la asesoría que los gobiernos democráticos requieren para abordar problemas delicados desde el punto de vista de los derechos humanos, contando con el respaldo que les puede proporcionar la reconocida capacidad técnica de la OEA en la materia.

En otras palabras, el fortalecimiento de la democracia en la región requiere que el sistema de Derechos Humanos no solamente vigile el comportamiento de los países en la materia y reúna evidencias acerca de los problemas que aún subsisten, sino que también promueva y asesore a los Estados en el dictado de normas y la formulación de políticas concretas; y que les brinde asesoría para la solución de problemas que involucren temas de derechos humanos.

102 La Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 que en su artículo 41 establece que

“La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones...

b.- Formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;

e.- Atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados Miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que estos le soliciten”.

Necesitamos un sistema que equilibre la acción jurisdiccional con la acción de promoción de los derechos humanos, al igual que lo hacemos con otros sistemas de verificación y asistencia (electoral, corrupción, drogas, etc.) que combinan la supervisión con la asistencia técnica.

El diálogo que se inició durante las últimas semanas debería continuarse, con la Corte y la Comisión, durante la próxima Asamblea General a fin de abordar los problemas de fondo pendientes, en pos de nuestro objetivo común de fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Comisión Interamericana de Mujeres

La CIM ha adquirido un importante dinamismo en el último período, impulsada por el importante trabajo de seguimiento de la Convención de Belem do Para, pero también por el esfuerzo desarrollado hacia otras dimensiones del tema de género, principalmente las de autonomía política y autonomía económica de la mujer.

La creación de UN Mujer ha tenido mucho que ver con ese impulso, al permitir que todas las organizaciones de mujeres de Naciones Unidas y las regionales, como la nuestra, apunten en la misma dirección. El reciente Foro Hemisférico “Liderazgo de las mujeres para la democracia de ciudadanía” alcanzó una importante convocatoria, que debería impulsar mayores acciones en la materia.

Lo importante es que el trabajo de la CIM se oriente hacia el desarrollo de políticas concretas para que las ideas acerca de la participación política igualitaria de la mujer, la plena autonomía económica en sus dimensiones de acceso, remuneración, protección social y participación directiva de la mujer, y la prevención y sanción de la violencia de género, se vuelquen en políticas concretas para mejorar la condición femenina en la realidad concreta de los países. Una frase de Michelle Bachelet, pronunciada en Washington en estos días, debería servirnos de guía: “Debemos aspirar a algo más que recoger evidencias”.

Este es el concepto que une al conjunto de los temas que hemos tratado en este capítulo. He señalado muchas veces que el éxito de la Carta Democrática Interamericana no se consigue a través de la medición de transgresiones, ni de la aplicación de sanciones. Este es el concepto que une al conjunto de los temas que hemos tratado en este capítulo. La función de la CDI es promover el desarrollo de la democracia en sus distintas dimensiones: las elecciones democráticas, el fortalecimiento de la función pública, el aumento de la probidad y la transparencia, *mayores niveles de seguridad*, la vigencia cada vez mayor de los derechos humanos, la efectiva igualdad de género, *menor desigualdad (o inequidad)*, son solo algunas de estas dimensiones. El trabajo de la OEA en cada una de ellas se funda en acuerdos y convenciones que nuestros países han aprobado y suscrito.

Nuestra tarea es dar seguimiento a esos principios comunes, verificar su cumplimiento, identificar las fallas y apoyar permanentemente a los países en su esfuerzo por corregirlas. En el capítulo siguiente propondremos algunas ideas en esa dirección.

SECCIÓN III

ALGUNAS IDEAS SOBRE EL TEMA DE LA EFICACIA DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

El contenido fundamental de la Carta Democrática Interamericana

Hace algunos días, en la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, el Secretario General Adjunto de la OEA, Albert Ramdin, señaló en su discurso que el objetivo primordial de esta Organización, el más importante y antiguo foro político de nuestro hemisferio, es “promover la democracia para alcanzar la paz, la estabilidad y la prosperidad de los pueblos de las Américas”

y agregó que “queremos gobiernos democráticos en la región y que la democracia se practique”.

Estas palabras, que comparto completamente, explican la razón por la cual la Carta Democrática Interamericana, suscrita hace casi diez años, en el día aciago del 11 de septiembre de 2011, como una resolución de la Asamblea General, ha llegado a tener para nosotros y para los ciudadanos y ciudadanas de nuestra región una importancia mayor que muchos de los tratados y otras resoluciones que alguna vez hayan suscrito. Esto ocurre porque, en el momento histórico que hoy vivimos, ella se ubica en el centro de los anhelos y demandas de los ciudadanos y ciudadanas de las Américas quienes sienten, como lo dice su primer artículo, que “tienen derecho a la democracia”. Esta frase no se refiere solamente al derecho de elegir a sus gobernantes, sino también a ser gobernados con pleno respeto a sus derechos humanos, a tener gobiernos estables y eficaces, a vivir en paz y seguridad y a prosperar, ellos y sus hijos, en sociedades libres.

La democracia de origen y de ejercicio es nuestro principal objetivo, un objetivo común que nuestros Estados suscribieron y del cual todos somos parte. Es ese objetivo el que queremos ver perfeccionado y protegido en nuestra comunidad hemisférica. Fue también la voluntad de dejar plasmado ese ideal lo que llevó a los autores de la Carta a incluir, en los tres primeros capítulos, los valores que quisiéramos ver plasmados en todos nuestros regímenes democráticos.

Por eso me he referido a la CDI, en otras ocasiones, como “el programa de la República Democrática”. Como todo programa político, la CDI es un objetivo que se quiere alcanzar y probablemente nunca se obtenga por completo. Sin embargo, la Carta permite, a quienes tenemos la obligación de vigilar su cumplimiento, usarla como paradigma para ver cuánto han avanzado nuestros países en esa dirección.

La primera obligación que tenemos a partir de la Carta Democrática es promover, en to-



dos los planos, los principios que ella contiene. La Carta no fue concebida para castigar a los países miembros, ni para condenarlos por las fallas que ellos puedan exhibir en su desarrollo democrático. La construcción de democracia es un proceso en marcha, que siempre es posible mejorar, y para ello es necesario poner los mayores esfuerzos. Como hemos tratado de demostrar en el capítulo II de este informe, nuestra acción consiste en proponer metas comunes en cada tema, acordarlas colectivamente, establecer mecanismos de seguimiento y evaluación y, cuando sea el caso, apoyar a los países en su esfuerzo por mejorar en cada uno de los rasgos democráticos contenidos en la Carta.

Sin embargo, también es necesario ocuparse de las transgresiones, sobre todo cuando estas tienen una magnitud que amenaza con dañar gravemente el orden constitucional democrático en algún Estado miembro. Es muy claro que los autores de la Carta Democrática no pretendieron ocuparse de cualquier trasgresión, sino solamente de aquellas que pudiesen afectar gravemente la institucionalidad democrática de los países.

Dicho sentir fue evidente en el mandato que entregaron los Jefes de Estado y de Gobierno en la Tercera Cumbre de las Américas, en Quebec City, Canadá, en 2001, en el cual indicaron de manera explícita que las graves amenazas y rupturas a la institucionalidad democrática van más allá de los golpes de Estado.

“... El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en esta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo

consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres.

Las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa”.

Por cierto que preocupó a nuestros gobernantes evitar que la CDI fuera usada como un pretexto en cualquier situación para afectar la soberanía y autodeterminación de los países miembros.

Es por eso que la descripción de situaciones definidas en los artículos 17 a 21 de la CDI, se alude a situaciones extremas como las siguientes: “cuando está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder...” (17); “cuando se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder” (18); ... “la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático” (19); “una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático...” (20); “la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro” (21).

Igualmente, las acciones definidas en esos artículos se dirigen a “preservar y fortalecer la institucionalidad democrática” (18); “a promover la normalización de la institucionalidad democrática” (20); o “el restablecimiento de la institucionalidad democrática” (21).

En cada uno de esos casos delimitados por la Carta Democrática Interamericana, el texto auténtico de la Declaración de Quebec, incluye una clara referencia a las “distintas formas que pueden asumir las amenazas a la democracia”... y a la necesidad de una “defensa activa”.

Por otra parte, la CDI limita en otro sentido las posibilidades de acción colectiva sujetándola, en casi todos los casos, a la voluntad de los gobiernos. En el artículo 17, la iniciativa corresponde al gobierno “que considere que está en riesgo su proceso político- institucional...” recurrir a la OEA. En el artículo 18, para poder actuar, el Secretario o el Consejo Permanente deben contar “con el consentimiento del gobierno afectado”. Solo en los artículos 20 y siguientes, cuando ya se haya producido “la alteración el orden constitucional”, cualquier Estado miembro puede solicitar la actuación del Consejo y la puesta en marcha de un mecanismo de defensa

En otros términos, mientras subsista el orden constitucional, la iniciativa corresponde al gobierno. Pero cuando el orden ya ha sido alterado, la iniciativa de acción queda abierta a cualquier Estado y a las decisiones que determinen el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA.

La conclusión es evidente: la CDI respeta plenamente la soberanía de los Estados miembros y solo permite que los cuerpos políticos de la Organización actúen -sin el consentimiento previo o explícito del Estado miembro afectado- cuando se haya producido ya una “una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático...”.

No es efectivo, entonces, que solo el gobierno del Estado miembro afectado pueda recurrir a la Carta Democrática Interamericana. De hecho, esto constituye un límite importante que impide a la Organización actuar antes de la ruptura. Pero cuando esta ya se ha producido, las posibilidades de acción se abren a otros actores, al menos a otros Estados. Tal vez eso sea considerado insuficiente y se desee discutir algunas de las propuestas hechas en los informes anteriores para permitir el acceso a otros poderes del Estado o facilitar la acción de la sociedad civil. Sin embargo, esto significaría introducir modificaciones a la Carta, algo que el Consejo ha preferido evitar en esta ocasión.

Algunas limitaciones que podrían ser subsanadas en el debate

Hay en cambio algunos obstáculos a la eficacia de la Carta que podrían abordarse sin necesidad de reforma alguna en su texto original.

La ausencia de una definición fundamental

La primera pregunta que la Carta no responde es ¿cuándo se entiende que se ha producido la “grave alteración constitucional” o la “ruptura del orden democrático”?

Este tema fue tratado ya en el Informe de 2007, pero si se trata de dar más efectividad a la Carta -sin modificar su contenido-, vale la pena reabrirlo.

Es claro que hay una ruptura grave de la democracia cuando se produce un golpe de Estado. Sin embargo, de acuerdo a la Declaración de Quebec, las amenazas a la democracia adquieren formas “variadas” y requieren una “defensa activa”. Algunas formas que parecen indiscutibles como un fraude masivo y comprobado en una elección, el cierre inconstitucional de un poder del Estado, la violación masiva de derechos humanos o el cierre de un número sustantivo de medios de comunicación. No se trata de hacer una enumeración exhaustiva, sino de imaginar algunas situaciones que se refieran a una sustantiva reducción del ejercicio democrático.

Un consenso sobre esta definición, aún limitado a algunos eventos, fortalecería la efectividad de la Carta. No tener una definición acordada de los casos de ruptura grave que sea coherente con la amplitud de la definición de democracia es un obstáculo grave.

Una definición de este tipo permitiría enfrentar adecuadamente los llamados infundados a que la OEA actúe en todo tipo de situaciones. Dicho de otra manera, creo que en estos últimos años han existido algunas violaciones visibles de la legalidad democrática en algunos países; pero salvo el golpe en Honduras no creo que ninguna de ellas podría calificarse como una ruptura grave que pudiera justificar la ac-



ción colectiva. Una definición más clara de los motivos para actuar colectivamente permitiría aclarar lo que quisieron los Estados cuando aprobaron la CDI: restringir la acción colectiva solo a los casos más graves y evitar usar la Carta para cualquier situación.

La necesidad de actuar preventiva y no reactivamente

Un segundo obstáculo, que no se ve en el texto, sino en la práctica, surge de la comprobación clara de que es más fácil actuar a tiempo para contener una amenaza de ruptura de la democracia, que restablecer el orden democrático una vez que la ruptura grave se ha producido. Hemos expuesto en varios documentos los casos en que la intervención oportuna de la OEA a pedido de un país miembro permitió desactivar crisis o amenazas incidentes y ayudó así a mantener la paz interna. El caso de excepción fue, precisamente, el de Honduras, en que el gobierno del Presidente Manuel Zelaya solo solicitó la acción de la OEA en el marco de la CDI menos de dos días antes del golpe de Estado del 28 de junio de 2009.

Como resultado, se adoptaron duras sanciones en contra de Honduras, cuya suspensión se ha prolongado por casi dos años, sin que hayamos conseguido cerrar esa crisis.

Estoy convencido de que una acción preventiva de nuestra Organización pudo evitar el golpe y la mayor parte de los graves efectos que él ha producido. El Consejo debería examinar la posibilidad de que la Secretaría, de manera incluso más informal, pueda llevar adelante acciones de prevención y diálogo en países en los cuales se prevea la existencia de una crisis. Cuando ello se ha hecho, los problemas se han superado y nadie puede decir seriamente que ha existido alguna forma de actuación “indebida”.

La ampliación de la información y discusión en el Consejo

Un tercer obstáculo es la falta de disposición por parte de muchos estados a discutir o explicar sus situaciones internas, prefiriendo alegar que cualquier

pregunta sobre ello constituye una injerencia indebida en sus asuntos internos. Cuando un asunto es de conocimiento público, o ha sido levantado por diversos medios y organizaciones no gubernamentales, es inevitable que él sea objeto de un debate. Y ¿qué mejor lugar para llevar a cabo esa discusión que el principal Foro Político de los países de América?

Un excelente ejemplo positivo está en la actitud asumida por el Gobierno del Presidente Evo Morales de Bolivia, que concurrió varias veces (dos de ellas por medio de su Canciller) a entregar información sobre el proceso en marcha en su país, en especial en momentos críticos de confrontación. El resultado de esta actitud abierta ha sido el permanente apoyo que el Consejo Permanente ha brindado al proceso de cambio en Bolivia, que no ha dudado en seguir trayendo a este Consejo información acerca de los avances del proceso.

Lejos de poner frenos a un debate sobre cualquier situación, que solo a veces se cuele en la parte relativa a “otros asuntos” y provoca la irritación de los aludidos, el Consejo debería estimular la información y el debate entre sus miembros, cuando en los países de la región se producen hechos controversiales, o que al menos son presentados como tales. Hay muchos asuntos relacionados con los principios de la CDI que no califican para ser objeto de tratamiento especial, ni mucho menos de acción colectiva. Pero un buen debate en el Consejo acerca de ellos contribuiría a explicarlos y a generar confianza y sentido de cooperación entre los países miembros.

Un mayor uso de las “evaluaciones entre pares” en el seguimiento de los temas de la CDI

Se ha hablado mucho acerca del establecimiento de mecanismos seguimiento de la Carta Democrática, de informes periódicos acerca de la marcha de la democracia en los países, incluso de la creación de un “relator” de la democracia, como existen en la Comisión de Derechos Humanos.

Esas ideas de seguimiento general pueden ser buenas, pero creo que no serán aplicables mien-

tras perduren los desentendimientos y las desconfianzas acerca de las intenciones con las cuales esa evaluación se llevaría a cabo.

Pero existe un mecanismo probado en distintos aspectos de la actividad de la Organización: el MEM en materia de drogas; el MESICIC en corrupción; el MESECVI en violencia contra la mujer. La segunda sección de este documento pone énfasis en el ciclo virtuoso de promoción de la democracia, que va desde el dictado de normas compartidas, a la verificación y evaluación de su cumplimiento, a la cooperación multilateral para corregir defectos y errores.

Algunos otros temas de discriminación, de libertad de expresión, de acceso a la justicia, podrían ser objeto de mecanismos similares, que permiten a los países presentar sus propios informes, consultan la opinión de la sociedad civil, dan espacio a los demás participantes para dar su opinión y alcanzan conclusiones útiles para los países evaluados. La Secretaría debe estar preparada, además, para prestar cooperación a los países que la soliciten, para mejorar los aspectos objetados por el mecanismo de evaluación.

A modo de conclusión

El objetivo de este debate, compartido por todos, es aumentar la eficacia de nuestra Carta Democrática Interamericana. Ella ha sido motivo de diversas interpretaciones en los últimos años. Por

una parte, concurren a la OEA distintos grupos o sectores de oposición de los países, a exigir que “se le aplique la Carta” a sus gobiernos, sin entender muy bien cuáles son los contenidos.

Por otro lado, hay quienes rechazan cualquier uso de la CDI, argumentando una supuesta contraposición con la Carta de la OEA, especialmente con los principios de no intervención consagrados en ella. Aunque estos alegatos se suspendieron temporalmente para alcanzar consensos en la situación obviamente inaceptable de Honduras, en que algunos países hasta propusieron una intervención de mayor envergadura, ellos han resurgido incluso para poner cuestionamientos a un tema taxativamente mencionado en la Carta, cual es el de las Misiones de Observación Electoral.

Perjudica a la OEA la imagen de un “doble estándar” que se difunde en la región; una OEA dispuesta a actuar con energía para algunos casos y dejar otros de lado.

Aclaro que no comparto esa imagen. Creo, como lo dije antes, que se han atendido en este período las situaciones de crisis que han surgido, con los instrumentos que la CDI y la Carta de la OEA proporcionan. Pero creo también que, si todos compartimos los objetivos democráticos de la Carta de Lima, es preciso esforzarse por darle cumplimiento de buena fe. Y espero que este debate del Consejo sea la ocasión para ello.





HACIA LA DEFENSA EFICAZ DE LA DEMOCRACIA: ACCIÓN TEMPRANA Y PREVENTIVA DESDE EL MARCO DE LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

Víctor Rico

Secretario de Asuntos Políticos, OEA



INTRODUCCIÓN

La democracia ha recorrido un largo y difícil camino para instalarse como único régimen político legítimo en la región. El camino hacia la democracia recorrió duros tramos de dictaduras militares y guerras civiles caracterizados por altos niveles de violencia política, represión sistemática desde el Estado e injerencia de terceros países en los asuntos internos de otros. Los marcos de referencia imperantes durante la Guerra Fría, es decir las estructuras mentales por medio de las cuales se veía e interpretaba el mundo, favorecieron dinámicas político-militares que relegaron la valoración y el fortalecimiento de la democracia a un segundo plano.

Tras ese pasado reciente, es necesario reconocer y celebrar que hoy en la región la totalidad de los Estados Miembros son democráticos. En la actualidad, la única forma legítima de llegar al poder es a través de elecciones limpias, transparentes y competitivas; otros mecanismos de acceso han quedado descartados. Este logro no es menor para una región que experimentó durante años un movimiento pendular entre gobiernos autoritarios/militares y democráticos. La consolidación de los procesos electorales como único mecanis-

mo legítimo para llegar al poder, a su vez, tuvo implicancias importantes para la institucionalidad electoral, para la extensión del registro e identidad de las personas y para el desarrollo de la ciudadanía política y civil, entre otros.

Una vez concluida la transición hacia la democracia y establecido el proceso electoral como el único mecanismo legítimo para llegar al poder, se inició otro proceso arduo y continuo de consolidación de la democracia. En ese proceso de consolidación de la democracia es necesario reconocer que ya se han alcanzado algunos logros sustanciales:

- La aceptación por parte de todos los actores de que las elecciones libres, transparentes, competitivas y periódicas son el único mecanismo legítimo para llegar al poder.
- La estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico como herramientas para el desarrollo y la transformación social.
- La implementación de políticas sociales enfocadas en la reducción de la pobreza y la desigualdad y un mayor acceso a la educación y a los servicios de salud.



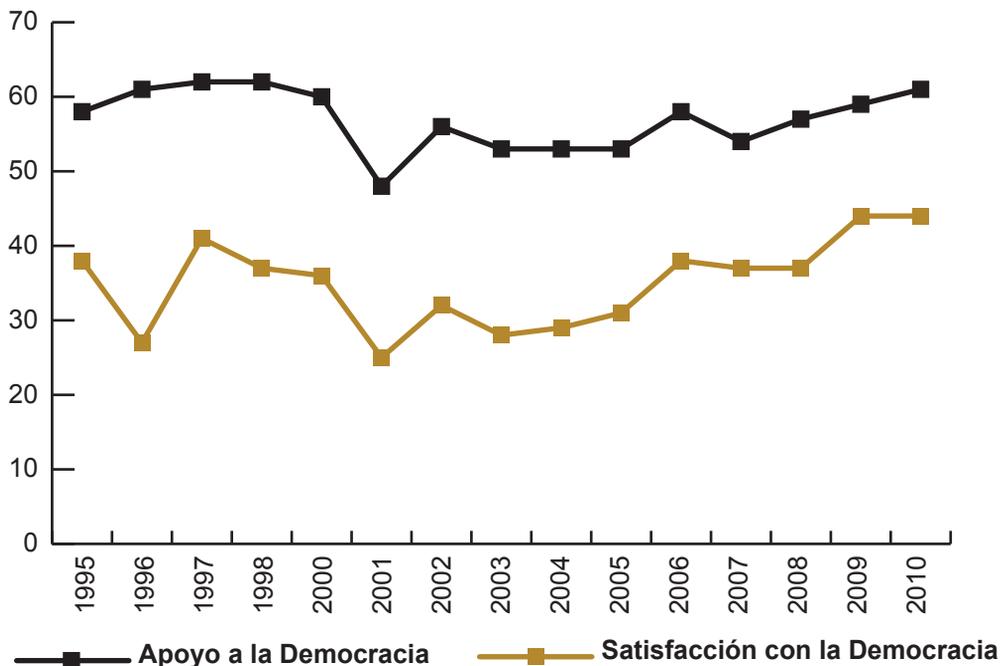
Este enfoque habría promovido una extensión de la ciudadanía social.

- Procesos de inclusión de sectores anteriormente excluidos (generación de ciudadanía).
- Mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y en los procesos de toma de decisión, por medio de mecanismos de democracia directa y activación de los mecanismos de control vertical, etc. (fortalecimiento de la ciudadanía política).

Tras treinta años de vivir en democracia, y a pesar de las crisis económicas y políticas que los gobiernos han tenido que enfrentar, hoy la democracia ha alcanzado uno de los niveles de apoyo más altos desde que *Latinobarómetro* comenzara a realizar sus estudios sobre el estado de la opinión pública en la región. Según sus últimos datos, luego de la baja experimentada en el año 2001 (48%), el nivel de apoyo a la democracia se ha venido recuperando has-

ta alcanzar el 61% en 2010. Esta tendencia se mantuvo a pesar de la crisis económica internacional de 2008-2009, frente a la cual los países de la región no pudieron desacoplarse; pero la democracia no se vio afectada.

Durante el mismo período, también se registra una tendencia al alza en la satisfacción con la democracia y una reducción de la brecha entre apoyo y satisfacción. Más aún, entre 2007 y 2010 se registran las menores diferencias entre apoyo y satisfacción (entre 20 y 15 puntos). La mayor amplitud de la brecha se registró en 1996 y, entre 1998 y 2004, osciló entre 23 y 25 puntos. Una mayor satisfacción con la democracia implica una mayor capacidad de esta como régimen de gobierno para dar respuesta a las demandas de la sociedad y resolver los problemas que enfrenta el país. Esta capacidad, a su vez, puede ser considerada como un indicador de que la democracia estaría encarrilándose por el camino de la auto-sustentabilidad. Sin embargo, no todas las democracias en la región, sino solo unas pocas, habrían iniciado ese camino.



A pesar de los logros sustanciales arriba señalados, la región no debería caer en la autocomplacencia. Y ello porque los niveles de satisfacción han crecido, pero se mantienen por debajo del 50%, y la democracia se enfrenta a nuevos y viejos desafíos: la prevalencia de la pobreza y la desigualdad (persistencia de viejas formas de exclusión como el acceso selectivo y parcializado a la seguridad y a la justicia, y el surgimiento de nuevas formas de exclusión como, por ejemplo, la brecha tecnológica); la debilidad institucional; la corrupción; la inseguridad ciudadana y la penetración del crimen organizado y el narcotráfico en las estructuras del Estado. Estos son algunos de los riesgos que atentan contra la consolidación de la democracia, no de forma brusca, es decir, generando un quiebre del orden constitucional, sino lentamente, erosionando los cimientos sobre los cuales se construye y se vive la democracia.

PRÁCTICAS RECURRENTE

En los noventa, ante la gravedad y el impacto de las crisis económicas que afectaron a la mayoría de los países de la región, se implementaron medidas económicas siguiendo los lineamientos recetados por el Consenso de Washington. La estabilidad macroeconómica, la racionalización del sistema financiero, la “modernización” del Estado, fueron alcanzadas en algunos casos en detrimento de la ciudadanía social. Asimismo, utilizando como argumento la situación de emergencia y urgencia que vivía el país, las medidas económicas fueron aprobadas pasando por alto la función legislativa, ya sea vía la delegación de esta en el Ejecutivo o legislando por decreto, por nombrar algunos de los mecanismos utilizados. Este accionar redundó en la erosión de la institucionalidad democrática, el debilitamiento de la división de poderes y de los controles horizontales, la anulación del ejercicio de la política basada en la búsqueda de consensos y exacerbó la concentración del poder en el Ejecutivo. Esta situación dio lugar a una proliferación de adjetivos para intentar caracterizar el tipo de

democracia que se había generado. Uno de los que más caló en la región fue el de “democracia delegativa”, acuñado por Guillermo O’Donnell.

En la última década la democracia se ha visto apuntalada por el *boom* económico que experimentó la región entre el 2003 y el 2008. La mayoría de los gobiernos, conscientes de la necesidad de enfrentar con eficacia la pobreza y la desigualdad, gestionaron una agenda de cambio de manera democrática, manteniendo -e incluso ampliando- los niveles de participación, extendiendo la ciudadanía social y fomentando un desarrollo económico inclusivo. En algunos casos, importantes sectores políticos y sociales cuestionan los proyectos de cambio, por considerar que estos se impulsan en detrimento de la institucionalidad democrática y de la ciudadanía civil y política. Así como en los noventa los contextos de crisis económica favorecieron la utilización de mecanismos de decisión poco respetuosos del ejercicio democrático del poder, en la actualidad, en aras del cambio y a partir de la legitimidad que otorga la soberanía popular, se lograron transformaciones sustanciales y se dio cabida a reclamos históricamente ignorados pero, desde la óptica de algunos sectores, ello se habría realizado en detrimento de algunos principios y libertades básicos de la democracia.

En vista de lo anterior, resulta pertinente reiterar que la transición hacia la democracia significó sortear múltiples y difíciles obstáculos, y que en estos treinta años se han alcanzado logros sustanciales en varios frentes. Alcanzado este punto en la historia de la democracia en la región, es importante apuntalar los procesos de su consolidación y profundización. Pero, como se ha constatado, la consolidación de la democracia no avanza de forma lineal ni se profundizan de manera simultánea todos sus elementos constitutivos; más aún, algunos pueden erosionarse. Consecuentemente, ante la confluencia de varios elementos que atentan contra la consolidación de la democracia, hoy más que nunca, los gobiernos, la sociedad civil y los organismos multilaterales deberían abocarse a proteger y respetar sus principios y elementos constitutivos.

LA OEA COMO MECANISMO COLECTIVO DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

En esa línea de defensa y promoción de la democracia, se encomendó la Organización de Estados Americanos, desde su creación. Los Estados miembros apostaron por la democracia representativa, como bien quedó reflejado en la Carta de la Organización de Estados Americanos de 1948.

En 1985, a través del Protocolo de Cartagena de Indias, los Estados Miembros sellaron su

compromiso con la seguridad y la paz regional. Dicho Protocolo está basado en la noción de “paz democrática”, es decir en la idea de que la guerra entre democracias es poco probable. El Protocolo de Cartagena de Indias declaró que la democracia representativa es un requisito para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

Otro hito clave en la construcción de un mecanismo colectivo regional para la defensa de la democracia fue la Resolución 1080, aprobada en Santiago de Chile en 1991. Por medio de esta, la OEA estableció mecanismos para reaccionar ante situaciones de riesgo que pudieran amenazar la continuidad y estabilidad de la democracia en cualquiera de los Estados Miembros. Como parte de esos mecanismos, por ejemplo, al SG se le atribuyó la facultad de convocarlos para examinar situaciones irregulares que tuvieran la potencialidad de poner en riesgo procesos democráticos-institucionales en la región. Asimismo, se le concedió también la prerrogativa de solicitar al Consejo Permanente la adopción de medidas para proteger, defender o restaurar la democracia, según fuera el caso.

Al año siguiente, en 1992, se introdujo el Protocolo de Washington, que entró en vigencia a partir de 1997. El Protocolo reformó la Carta de la OEA para autorizar la suspensión decualquier Estado Miembro cuyo gobierno, democráticamente electo, fuera destituido por la fuerza. De esta manera,

es posible argumentar que el Protocolo de Washington fue un complemento de la Resolución 1080, en tanto activó una medida disuasiva para prevenir quiebres del orden constitucional y, de producirse estos, se transformaría en una sanción que traería como consecuencia el aislamiento político y diplomático del país infractor.

Entre 1991 y 2000 tuvieron lugar nueve presidencias interrumpidas; es decir, presidentes que no pudieron terminar sus mandatos constitucionalmente establecidos. Asimismo, se registró un intento de desestabilización de un gobierno que había sido electo democráticamente. De esos diez incidentes, la OEA invocó la Resolución 1080 en seis casos: Haití, tras la destitución forzada del Presidente Aristide (1991); Perú, tras la suspensión del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia decretadas por el Presidente Alberto Fujimori (1992); Venezuela, luego del intento de golpe de Estado perpetrado en contra del Presidente Carlos Andrés Pérez (1992); Guatemala, tras la suspensión del Congreso, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, los partidos políticos y la ley electoral decretada por el Presidente Jorge Serrano (1993); Paraguay, luego del intento de golpe de Estado ejecutado en contra del Presidente Juan Carlos Wasmosy (1996); y Ecuador, tras las protestas masivas y huelgas generales contra las medidas económicas implementadas por el Presidente Abdalá Bucaram (1997).

Al finalizar esta segunda década de democracia en la región, caracterizada por un alto componente de inestabilidad política, el 11 de septiembre de 2001, los Estados Miembros aprobaron por unanimidad, en una sesión especial de la Asamblea General de la OEA en Lima, la Carta Democrática Interamericana (CDI). En ella hay tres elementos a destacar. En primer lugar, estableció una definición de democracia que trasciende una concepción minimalista de la misma; es decir, fue más allá de una definición de la democracia ceñida únicamente a lo electoral, como forma de elección y de gobierno de mayorías.

En segundo lugar, definió normativamente cuáles son los elementos constitutivos, esenciales de



una democracia. En el artículo 2, se definen como elementos centrales para el ejercicio efectivo de la democracia representativa: el estado de derecho y la existencia de un régimen constitucional. La Carta continúa identificando los elementos esenciales de la democracia en su artículo 3, agregando: la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal; el respeto a los derechos humanos; el acceso al poder y su ejercicio con arreglo al estado de derecho; el pluralismo en los partidos y las organizaciones; y la separación de los poderes públicos. El artículo 4 continúa poblando la lista de los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia con la subordinación de todos a la autoridad civil y los poderes públicos; la transparencia de las actividades gubernamentales; la probidad; la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública; el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. Finalmente, el artículo 6 consagra como condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo. Puesto que el núcleo central de este instrumento interamericano es la democracia representativa, los partidos políticos cumplen un rol clave. No sorprende entonces que el artículo 5 de la Carta Democrática se refiera específicamente a ellos. Este afirma que “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia”.

En tercer lugar, la Carta Democrática Interamericana introdujo y especificó una serie de mecanismos regionales de acción conjunta para enfrentar las crisis y responder ante amenazas contra el orden constitucional democrático.

Este instrumento ha jugado y puede jugar un rol fundamental; así lo ha demostrado en casos donde la democracia ha sido objeto de intentos desestabilizadores e inclusive en casos donde ha sufrido una “muerte súbita”. En estas situaciones de riesgo evidente e inminente en contra del orden constitucional, la Carta Democrática se ha activado como un mecanismo de defensa colectivo, a partir del consenso de los Estados Miembros. En el marco de

la misma, la OEA desempeñó un papel clave en la superación de situaciones políticas críticas en varios países de la región: Venezuela (2002), Nicaragua (2005), Ecuador (2005 y 2010), Bolivia (2008), Guatemala (2009), Honduras (2009 hasta la actualidad) y Haití (2010 hasta la actualidad).

MEJORANDO LA EFICACIA DE LA CDI EN EL PLANO DE LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

A pesar de este balance positivo en lo que respecta a la eficacia de la Carta Democrática Interamericana, la misma no deja de ser perfectible. Una actualización de la Carta es necesaria frente a los desafíos y riesgos que hoy amenazan la consolidación y la esencia misma de la democracia. Frente a estos riesgos y desafíos, la Carta Democrática podría ser perfeccionada y, en esa línea, se debaten tres ejes de reforma¹⁰³:

1. Ampliar el rango de actores que podrían solicitar acciones preventivas en defensa de la democracia, para incluir a los demás poderes del Estado, e inclusive facilitar el accionar de la sociedad civil. Ello particularmente para contemplar situaciones en que el Poder Ejecutivo emerge como la principal amenaza a la continuidad del orden democrático y, a través de sus acciones, transgrede los princi-

103 Estas ideas sobre la eficacia de la Carta Democrática Interamericana fueron plasmadas en el Informe Complementario presentado por el SG, de conformidad a lo solicitado por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su sesión ordinaria del 30 de marzo del presente año, para dar cumplimiento al mandato contenido en el párrafo operativo 14 de la Resolución de la Asamblea General AG/RES 2555 (XL-0/10) “Promoción y fortalecimiento de la democracia: seguimiento de la Carta Democrática Interamericana (CDI)”. El Consejo dispuso que, a fin de llevar a cabo el diálogo sobre la eficacia en la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, el Secretario General actualizará a diciembre de 2010 los informes sobre la Carta Democrática Interamericana que presentó al Consejo en abril de 2007 y en mayo de 2010 [OEA/Ser.G CP/INF. 6222/11].

pios, valores y derechos esenciales de un orden democrático. Este primer eje de reforma implicaría modificar la Carta Democrática y, por ende, quedaría sujeto a la voluntad de los Estados Miembros y a los consensos que se logren en el Consejo Permanente.

2. Ampliar las capacidades de la Secretaría General para la previsión y prevención de crisis, y no limitarla a las acciones reactivas; es decir, a actuar una vez quebrado el orden democrático institucional. La intervención oportuna de la OEA en múltiples situaciones permitió desactivar crisis o amenazas incidentes y contribuyó al mantenimiento de la paz interna. De ello se deduce que es más fácil actuar a tiempo para contener una amenaza de ruptura de la democracia, que restablecerla una vez alterado el orden democrático institucional. El contraejemplo de lo anterior es el caso de Honduras. El gobierno del Presidente Manuel Zelaya solicitó la acción de la OEA en el marco de la CDI menos de dos días antes del golpe de Estado del 28 de junio de 2009. Ante la evidente ruptura del orden democrático, se aplicó la Carta Democrática y Honduras quedó suspendida del organismo, situación que se prolongó por casi dos años y que podría quedar superada próximamente. A partir de estas experiencias, se debería incluir la posibilidad de ejecutar acciones de prevención y de diálogo en países donde se identifiquen anticipadamente condiciones potenciales para una crisis, sin contar necesariamente con la invitación del gobierno afectado o el aval del Consejo Permanente.
3. Afinar el “menú” de actos o situaciones que constituyen una amenaza o ruptura del orden institucional.

Es claro que hay una ruptura grave de la democracia cuando se produce un golpe de Estado. Sin embargo, de acuerdo a la Declaración de Quebec, las amenazas a la democracia adquieren formas “variadas” y requieren una “defensa activa”. Entre las variadas formas que pueden adoptar, destacan las más evidentes: fraude masivo y comprobado en una elección; cierre inconstitucional de un poder del Estado; violación masiva de derechos humanos; o cierre de un número sustantivo de medios de comunicación. Para aumentar la eficacia de la Carta Democrática, resultaría necesario seguir identificando y describiendo situaciones que impliquen una reducción sustantiva del ejercicio democrático. No contar con una definición acordada de los casos de alteración o ruptura que sea coherente con la amplitud de la definición de democracia incluida en la Carta Democrática, constituye un grave obstáculo para su aplicación. Por otro lado, una delimitación de este tipo permitiría desestimar con fundamentos sólidos los llamados para que la OEA actúe en todo tipo de situaciones.

Estos dos últimos ejes de reforma podrían abordarse sin necesidad de modificar al texto original de la CDI y, de introducirlos, podrían contribuir a aumentar su eficacia. La CDI podría transformarse en un instrumento más ágil y flexible, con mayor capacidad para reaccionar oportuna y adecuadamente ante situaciones potenciales de quiebre por medio de la ejecución de acciones tempranas, rápidas y preventivas. Asimismo, contribuiría a erradicar el “doble estándar” que, desde algunos sectores, se le atribuye a la Organización en la aplicación de la Carta Democrática. Es decir, la idea de una entidad que está dispuesta a actuar con energía en algunos casos y en otros no.

MEJORANDO LA EFICACIA DE LA CDI EN EL PLANO DE LA PROMOCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

A estos ejes de reforma, se podría agregar un instrumento que facilite un accionar preventivo de largo plazo, más acorde con el compromiso de promover y fortalecer la democracia plasmado en la Carta Democrática Interamericana. Consecuentemente, a los efectos de apuntalar los esfuerzos de los gobiernos en el fortalecimiento de los aspectos constitutivos de la democracia, más aún en el marco del décimo aniversario de la Carta Democrática Interamericana, es propicia la oportunidad para considerar y debatir la creación de un mecanismo de seguimiento. Así como en el área de lucha contra la corrupción la Organización posee la Convención Interamericana contra la Corrupción y el Mecanismo de Seguimiento de su implementación (MESICIC), en lo que respecta a la consolidación de la democracia se podría elaborar, siguiendo el marco normativo de la Carta Democrática, un mecanismo que permita identificar cuáles son

los avances logrados y los obstáculos por superar. Este mecanismo podría ser de gran utilidad para identificar los aspectos de la democracia que aún deben ser fortalecidos. Dicho ejercicio podría servir de base para que los países elaboren una estrategia de largo pla-

zo que guíe el proceso de consolidación de la democracia, y detrás de la cual se alineen los esfuerzos de todos los actores colectivos e individuales, internos y externos. La aplicación del mecanismo de seguimiento de la Carta Democrática no sería obligatoria, es decir que quedaría sujeta a la decisión voluntaria de cada país. Los Estados Miembros también deberían decidir la frecuencia de aplicación en aras de tener consistencia en el seguimiento, y la forma de aplicación del mecanismo, es decir, quién asumiría la tarea de aplicarlo.

COMENTARIO FINAL

El éxito de la Carta Democrática Interamericana no se consigue únicamente a través de la medición de transgresiones, ni de la aplicación de sanciones. La función de la CDI también incluye promover el desarrollo de la democracia en sus distintas dimensiones: las elecciones democráticas, el fortalecimiento de la función pública, el aumento de la probidad y la transparencia, mayores niveles de seguridad, la vigencia cada vez mayor de los derechos humanos, la efectiva igualdad de género, menor desigualdad (o inequidad), entre otras. El dar seguimiento a esos principios comunes, verificar su cumplimiento, identificar fallas y brindar apoyo en la superación de las mismas, constituyen formas positivas y constructivas de trabajar colectivamente por la defensa y el fortalecimiento de la democracia en la región.



OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS



José Enrique Castillo

Embajador, Representante Permanente de Costa Rica ante la OEA

La Carta Democrática Interamericana surgió, ella misma, como respuesta al desafío histórico que se configuró en la década de los años 80 y 90, cuando los países de América Latina transitaron mayoritariamente hacia regímenes democráticos, dejando atrás décadas de presencia dictatorial en el continente y, por lo tanto, en la propia Organización de los Estados Americanos. El desafío se podría formular diciendo que consistía en cómo asegurar que ese proceso lograra cubrir a todos los miembros de la Organización de manera permanente.

Una mirada retrospectiva nos permite afirmar que la Carta ha sido un instrumento efectivo y que ese propósito, con una sola excepción reciente, ha sido plenamente logrado; pero la Carta así entendida como respuesta a un desafío, está hoy, a su vez, expuesta a amenazas a las que debe responder. En realidad son amenazas indirectas para la Carta y amenazas directas para la democracia.

No me voy a referir a lo que Víctor Rico llama “amenazas erosionadoras”, tales como la corrupción, la pobreza y la desigualdad, el crimen organizado, el narcotráfico y otras. Me voy a referir a las amenazas políticas que hoy se ma-

nifiestan en países que cumplen con el requisito mínimo de tener elecciones correctas y periódicas pero que, bajo una apariencia de formalidad democrática, no llenan su práctica política con los contenidos que la Carta consigna. Todavía se dan fraudes electorales; se dan también casos de hostigamiento a los militantes de partidos políticos adversos a los gobiernos impidiéndoles, por ejemplo, marchar y manifestarse en las calles; se persiguen y se cierran medios de comunicación colectiva; se transgrede la división de poderes manipulando el poder judicial o usurpando funciones del poder legislativo al tomar disposiciones por vía de decretos ejecutivos en materias sujetas al principio de reserva de ley, y algunas otras modalidades de conductas antidemocráticas. Esos hechos no son del pasado sino del presente: están ocurriendo actualmente.

Esas conductas se transforman en desafíos para la Carta Democrática y para la OEA, cuando su gravedad o frecuencia ponen a los gobiernos en el borde del rompimiento del régimen democrático, y se convierten en un emplazamiento tácito a la Organización para que actúe y ponga en práctica las previsiones de la Carta Democrática Interamericana. Establecer el límite de la gravedad de esos quebrantamientos para considerar



que ponen en riesgo el “proceso político institucional democrático” o el “legítimo ejercicio del poder” o, peor aún, que configuren “la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un estado miembro”, es una tarea de valoración ardua y altamente delicada, pero habrá situaciones que puedan ser calificadas, sin duda, de esa manera. En esos casos, la inacción de la OEA puede traer consecuencias desastrosas para la democracia del país conernido y para la propia Organización.

Reconozco, además de la dificultad para establecer aquel límite de la gravedad, que hay otra dificultad mayor para poner en aplicación la Carta frente a aquellas amenazas. En efecto, en el contexto político de la actualidad, no será fácil para la Secretaría General ni para los miembros de la Organización emprender las acciones preventivas que el texto de la Carta prevé; pero las dificultades señaladas, por más grandes que sean, no nos impiden afirmar que, jurídicamente, la Carta contiene los instrumentos necesarios para conjurar esas amenazas mediante acciones preventivas. Una interpretación sistemática de esas normas nos lleva a concluir que su texto contiene todos los elementos necesarios. Por una parte, la Carta Democrática Interamericana contiene, repartida en varios artículos, la enumeración de los elementos que integran una definición amplia pero detallada de la democracia, particularmente en sus capítulos I, II y III

Por otro lado, la Carta contiene también la previsión de los mecanismos apropiados para intervenir cuando el orden democrático de un país miembro esté amenazado. Es así que el capítulo IV incluye varios artículos que tratan este tema. Principalmente, el artículo 20 estipula que cuando “... en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime

conveniente.” De seguido, el mismo artículo prevé que el Consejo Permanente pueda realizar “las gestiones diplomáticas necesarias” o, incluso, convocar “... de inmediato a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que esta adopte las decisiones que estime apropiadas...”. Ese proceso puede conducir a que, en el peor de los casos, el Estado Miembro afectado pueda ser suspendido como miembro activo de la Organización. Lo relevante aquí es señalar que ese procedimiento no requiere de la venia o el consentimiento del Estado Miembro afectado. Para afirmar la tesis contraria, algunos invocan el Artículo 18 de la misma Carta, pero dicho artículo es una norma especial que solo regula la ejecución de “visitas y otras gestiones” *in situ*, para lo cual sí es cierto que se requiere el consentimiento previo del gobierno afectado.

Por consiguiente, la capacidad de intervención preventiva de la OEA en aplicación de la Carta Democrática Interamericana, que está prevista en el artículo 20, no está sujeta a aquella limitación que solo afecta la posibilidad de visitar el país afectado.

La verdadera y principal amenaza a que está sometida la Carta, en cuanto a su papel preventivo, reside actualmente en la invocación que algunos pocos países podrían hacer de los principios de soberanía, autodeterminación y no injerencia. Sin embargo, es lo cierto que esas defensas no son admisibles porque, desde que todos los estados miembros suscribieron la Carta de la OEA, y aprobaron unánimemente, mediante resolución de la Asamblea General, la Carta Democrática Interamericana, hicieron una cesión parcial de soberanía y están, en virtud del principio general *pacta sunt servanda*, obligados a respetar los compromisos adquiridos en esos instrumentos. Si todos los pares se han comprometido recíprocamente a cumplir los requisitos mínimos de la democracia, todos están sometidos al cumplimiento y a los procedimientos que han aceptado. Lo mismo puede decirse de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en cuanto a aquellos países que la firmaron y ratificaron.

En suma, en cuanto a la Carta Democrática Interamericana es preciso tener presente que, cuando son los propios gobiernos los que amenazan la democracia, no se pueden escudar en los principios de soberanía y autodeterminación para consolidar hechos que privan al pueblo del ejercicio práctico de su soberanía y de su derecho a la autodeterminación.

Esos son los desafíos del presente: prestar atención a los desarrollos políticos de los países y estar alerta para brindar su respaldo y apoyo a los pueblos cuya libre determinación y soberanía son lesionados por los propios gobiernos, o por sectores que desbordan los cánones establecidos en la Carta Democrática Interamericana, tales como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de los poderes públicos, según lo estipula el artículo 3 de la Carta, lo mismo que los demás requisitos o componentes de la democracia estipulados en los restantes artículos de la Carta, principalmente los del capítulo I.

Esos elementos que el texto de la Carta postula son, al propio tiempo, fuentes de oportunidad para los países del continente. Cada país que adopta la Carta como un programa mínimo para

su desarrollo político e institucional abre la vía a tantos derroteros positivos como elementos con-signa la Carta. Por ejemplo, alentar y propiciar “la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (artículo 2), abrirá un espacio de oportunidades para el mejoramiento de la vida de un pueblo.

Si los gobiernos se dedican a promover “el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales”, igualmente estarán ofreciéndoles a sus países una vía para potenciar el nivel de vida de sus habitantes. Lo mismo puede decirse del régimen plural de partidos y organizaciones políticas y de la separación e independencia de los poderes públicos (artículo 3), para citar solamente algunos aspectos a los que se puede agregar los de los artículos 4 y 5.

Los conceptos contenidos en el Capítulo III sobre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza constituyen todo un programa político y socio-económico. Ello hace de la Carta Democrática Interamericana una avenida hacia un futuro de paz, progreso y bienestar.

Por ello, en este aniversario, lo apropiado es renovar el compromiso adquirido hace diez años por todos los miembros de la OEA al adoptar la Carta, un 11 de septiembre del año 2001 en Lima, Perú.



RELATORÍA: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LA CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA

Rubén Aguilar



Profesor de la Universidad Iberoamericana y ex vocero del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)

TÓNICA GENERAL

- Las exposiciones fueron ricas y facilitaron la discusión. Estuvo presente tanto la visión de la institución como la de uno de sus Estados Miembros. Hubo también buenas intervenciones de los participantes. La tónica general de la discusión se movió entre lo que idealmente debería ser la OEA y lo que realmente puede hacer. El eterno debate entre el deber ser y las posibilidades del ser.

DIAGNÓSTICO DE LA DEMOCRACIA EN LA REGIÓN

- En los últimos veinte años en América Latina, también en Centroamérica, la vida democrática y la estabilidad económica, que ha contribuido a mejorar las condiciones sociales de la población, han producido avances significativos en todos o casi todos los países.
- A pesar de esta constatación, existen muchos desafíos para lograr consolidar

la democracia como sistema integral de vida. La democracia es un sistema en proceso permanente de perfeccionamiento. La tarea nunca acaba.

- Persisten amenazas políticas en la democracia latinoamericana: gobiernos formalmente democráticos, pero que están lejos de cumplir con los postulados de la Carta Democrática Interamericana (CDI); sigue habiendo fraudes electorales; se persigue a militantes políticos; se violenta la libertad de expresión y los derechos humanos; persiste la corrupción y el soborno político.
- Ciertamente ya no hay dictaduras militares en la región, pero gana camino un nuevo modelo autoritario. Se asciende al poder por la vía democrática, pero ya en él se actúa autoritariamente.
- Surgen nuevos problemas, para los países democráticos vecinos a los que hoy optan por el autoritarismo. Se convierte esto en una real amenaza.
- Estamos en presencia del nuevo fenómeno de golpes desde el Estado y no de Estado.

- Sigue siendo un reto no solo elegir democráticamente, sino gobernar democráticamente, como dice el Secretario General de la OEA.
- Persiste la debilidad de las estructuras institucionales y la existencia de gobiernos personales.

VALOR DE LA CDI

- La CDI, hay consenso, va más allá de la democracia instrumental. Es una concepción doctrinaria global. Señala el programa de la República Democrática y constituye en sí misma una guía para ampliar y consolidar la democracia.

APLICA O NO LA CDI

- Se aclara que la aplicación es responsabilidad primera de los Estados Miembros. Los órganos de la OEA son instrumentos técnico-políticos de la decisión de los Estados.
- Hay quien piensa que la CDI se ha aplicado cuando se ha solicitado. Están los casos de Honduras, Ecuador y Haití (ver documento del Secretario General). Su aplicación ha sido exitosa en los límites de lo establecido por la propia Carta.
- Otros consideran que no se ha aplicado en todos los casos que lo ameritan. Se dice que la OEA no ha intervenido a pesar de la evidencia de que algunos países violan los principios mínimos establecidos en la CDI. Algunos ponen como ejemplo el caso de Nicaragua.
- Unos y otros asumen, con todo, que el tema de la aplicación de la CDI es complejo.

PROBLEMA TEÓRICO-JURÍDICO

- A diez años de la firma de la CDI, existen entre los Estados Miembros maneras distintas de entender la democracia, el contenido de la carta y el papel de la OEA. Detrás está un problema teórico-jurídico sobre si la OEA es o no un órgano supranacional cuyas resoluciones obligan a sus Estados Miembros que, por decisión propia, al firmar la CDI, asumen voluntaria y conscientemente ceder parte de su soberanía.
- En el marco de esta discusión, se dice que hay países que reclaman su soberanía nacional, para impedir la aplicación de la CDI y la intervención de la OEA.

PROBLEMA POLÍTICO

- En este momento no existen condiciones políticas para discutir el contenido de la CDI. Hacerlo entraña graves riesgos. Se podría involucionar.
- Hay una clara tendencia de los países miembros de que no se intervenga en ningún país.

PREGUNTAS

- ¿Cuál es el límite necesario del nivel de las violaciones al sistema democrático para que la OEA intervenga?
- ¿Cuál es la aceptación real de la intervención por parte de los países miembros?
- ¿Cuál es la capacidad real de presión de la estructura institucional de la OEA?
- ¿Cuál es el papel de la OEA en la violación del orden constitucional de los países?



- ¿Cómo puede intervenir la OEA en el ámbito preventivo, antes de que ocurra la violación de la CDI?
- Definir mejor ¿qué se entiende por ruptura del orden institucional democrático?
- En algunos países, se dice, se violentan los principios de la CDI y la OEA no hace nada. ¿Qué pasa? ¿Por qué no interviene? ¿Qué le hace falta a la OEA para actuar en esos casos?
- Hay que denunciar en público a los países que violan la CDI. Se dice que Nicaragua está en situación de ruptura constitucional con la candidatura del actual presidente.
- Poner en marcha un sistema de monitoreo (relatoría) de la calidad de la democracia, desde los parámetros de la CDI, que dé seguimiento al desarrollo democrático de los países. El mecanismo dependería de la Secretaría General.

PROPUESTAS DE CAMBIO

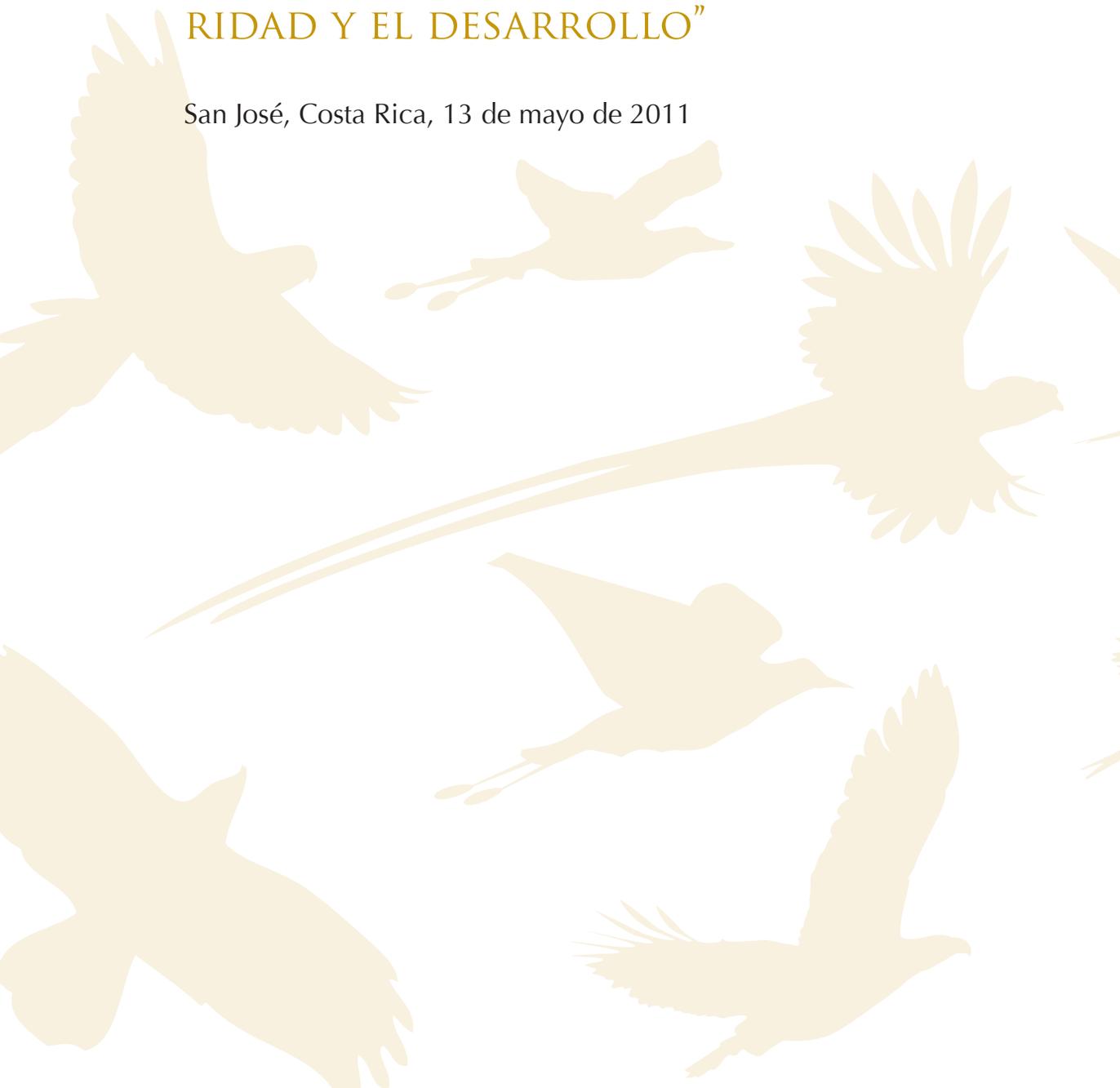
- La OEA, en apego a la CDI, debe de ser más activa para intervenir en algunos países que ahora la violentan.
- La OEA tienen que ser más activa y debe asumir riesgos y pagar el costo de los mismos.
- Ampliar las atribuciones de la Secretaría General de la OEA, para poder intervenir.
- Definir mejor las posibilidades de la intervención preventiva. Hoy es el tema para proteger realmente la democracia.
- Acelerar la capacidad de respuesta de la OEA.
- La CDI solo tienen una medida de sanción: la suspensión como Estado Miembro. Habría que pensar en otras alternativas.
- La CDI tiene reales dificultades de aplicación. La estructura institucional de la OEA tiene reales limitantes. Debe cambiar.
- La OEA debe diseñar mecanismos que garanticen procesos electorales realmente democráticos en los países miembros.
- En el currículo escolar de América Latina debe incluirse el estudio de la CDI, también el de la ética política, para fomentar la cultura democrática.
- Debe haber un esfuerzo por difundir, por todos los medios, el contenido de la CDI, para que los pueblos de los países miembros la conozcan.
- Incluir el tema de la paz y el medio ambiente en la CDI.
- Deben mejorarse los mecanismos de participación de la estructura institucional de la OEA.
- Se debe dar paso a mecanismos entre pares que evalúen, de común acuerdo, el avance de sus democracias.
- Fortalecer la participación política de los jóvenes y la vida de los Parlamentos.
- Elaborar una agenda temática específica, para el fortalecimiento de la democracia en Centroamérica, que podría ser anual.
- La condición de todo
- Es necesario ser consciente de que la autoridad máxima de la OEA son los países miembros y que cualquier cambio pasa por su decisión.

PALABRAS DE CLAUSURA

DEL DIÁLOGO SUBREGIONAL

“DEMOCRACIA PARA LA PAZ, LA SEGURIDAD Y EL DESARROLLO”

San José, Costa Rica, 13 de mayo de 2011



DISCURSO DEL VICECANCILLER DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Sr. Carlos Roverssi

El diálogo que se ha celebrado en estos dos días nos ha dado una oportunidad para reflexionar, aclarar dudas, generar otras nuevas, y perfilar soluciones para los desafíos que enfrentan nuestras democracias.

El debate sobre el sistema de partidos y la identificación o rechazo de la ciudadanía hacia estos intermediarios entre la sociedad y el poder político, nos confirma que los líderes políticos debemos actuar para erradicar la desconfianza imperante, producto muchas veces de la creciente demanda insatisfecha y de la falta de un buen plan de educación cívica ciudadana que permita comprender las limitaciones del modelo democrático, en los entornos de la crisis mundial que vivimos.

También nos ha revelado que la posibilidad de acción de los partidos políticos se ha visto disminuida por poderes fácticos que temen perder sus espacios de poder.

Esto nos plantea un tema que merecerá mucha reflexión, tanto de los líderes políticos como de los académicos, y que en el marco de la celebración de los diez años de la Carta Democrática y treinta años de democracia en la región, puede ser una punta de lanza para redimensionar los logros alcanzados y revisar los errores cometidos durante este difícil proceso de acoplar historias, realidades económicas y sociales a un sistema que, como la democracia, es imperfecto y perfectible, pero que enfrenta una creciente demanda de sus ciudadanos y ciudadanas para obtener credibilidad.

En la inauguración, ustedes escucharon al señor Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica expresar algunas otras inquietudes que como país tenemos ante las nuevas realidades y retos de la democracia.

Ese sentimiento no es producto de una percepción individual ni de la espontaneidad; es resultado de los temores que como sociedad enfrentamos las y los costarricenses, tanto por los problemas internos como por la insuficiencia de los organismos multilaterales para resolver los problemas entre Estados.

Es por eso que ciframos esperanzas en sus análisis y conclusiones, en la búsqueda de alternativas dentro de la democracia, para enfrentar los nuevos retos y amenazas que vive nuestro sistema y que sufren los organismos multilaterales que deben ser -sin duda- respaldo para la consolidación de los procesos democráticos en la región.

Los seis ejes temáticos definidos para llevar a cabo este diálogo exigen un urgente y riguroso tratamiento. Pero sobre todos ellos, para la región, el tema de la seguridad en todas sus dimensiones ocupa un lugar de evidente prioridad.

En relación con este último, tal vez el más preocupante, el intercambio de puntos de vista aquí expresado estableció un hecho indiscutible: que para atacar la problemática en todas sus dimensiones -humana, social, económica-, es urgente una reforma tributaria que brinde a los Estados los recursos necesarios para desempeñar sus funciones a cabalidad.

En ese sentido, es preciso formular políticas públicas muy realistas y de corto plazo para ayudar a ese sector de la población, que han llamado los jóvenes “ni, ni”: los que ni estudian ni trabajan.

El combate al crimen organizado y las consecuencias del cambio climático exigen recursos que compiten con las necesidades propias del desarrollo, como la

salud y la educación, y representan una carga onerosa para los presupuestos nacionales. Pero los recursos tienen que ser dirigidos junto con una estrategia de carácter lógico; probablemente, que combine el largo con el corto plazo, pero que tenga una visión integral, tanto para la búsqueda de una verdadera distribución de la riqueza y de programas de prevención a futuro, como también para enfrentar las amenazas del hoy, incrementadas por los exitosos logros de la lucha colombiana y mexicana contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Nosotros entendemos el proceso de la seguridad regional como uno de cargas compartidas y de responsabilidades diferenciadas de todos los actores involucrados, y abogamos por la necesidad de incorporar un enfoque de corresponsabilidad como elemento clave en la relación con la comunidad internacional. Trabajaremos en ese sentido en todos los niveles de acción: hemisférico, regional y subregional.

También está claro que para fortalecer las instituciones democráticas, el empoderamiento de la sociedad civil para que participe en la toma de decisiones constituye otro eje en el que debemos trabajar. En relación con el tema de la Carta Democrática Interamericana, nuestro país -como hemos manifestado en reiteradas ocasiones- está firmemente comprometido con el fortalecimiento de la Organización de Estados Americanos y, por ende, con el mejoramiento de sus instrumentos normativos.

Con respecto a la Carta, reconocemos su valor y su carácter. Su redacción es el fruto de un riguroso esfuerzo de síntesis de las normas que se encuentran en la Carta de la OEA y en diversas resoluciones de la Asamblea General. Su contenido ha sido reconocido como el más acabado paradigma democrático, pues formula una visión interdisciplinaria de la democracia, resaltando el vínculo entre democracia representativa, derechos humanos, desarrollo social, justicia y equidad.

Aquí tuvo lugar un serio y detallado debate sobre este importante instrumento. Se ha reconocido que la aplicación de uno de sus capítulos

más importantes, el dedicado al “Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”, que incorpora los mecanismos de acción colectiva para la defensa de la democracia, ha tenido éxito.

Ha habido casos, sin embargo, que han limitado la eficacia de la Carta. El capítulo IV fue elaborado para ser accionado únicamente por el Poder Ejecutivo y es necesario, diría yo, hacerla más democrática, permitiendo que otros poderes -como el legislativo- puedan invocarla, e incluso la sociedad civil. Esto debe venir acompañado de una definición clara de lo que constituye el límite más allá del cual se pone en peligro la institucionalidad democrática.

Debemos crear mecanismos para evitar lo que Daniel Zovatto llamó “golpes desde el Estado”, poniendo énfasis, como señaló el Embajador Castillo, en lo preventivo.

Este seminario ha sido un hito en un proceso que culminará en la elaboración de una agenda para la región.

En ese sentido, antes de terminar, deseo agradecer el esfuerzo realizado por nuestros copatrocinadores. Especial reconocimiento merece el que -desde hace más de un año- vienen realizando el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Fundación para la Paz y la Democracia, al que se ha sumado el aporte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Sobre todo, agradezco al Secretario General, Don José Miguel Insulza y a la organización que él representa, por la distinción que nos han hecho al elegirnos como sede. Para nosotros ha constituido un importante reconocimiento a nuestra democracia centenaria, y ha sido con mucho orgullo que hemos puesto nuestro granito de arena para dar a conocer con este acto el significado que la Carta Democrática Interamericana tiene para la sociedad civil y para los ciudadanos de nuestra región.

DISCURSO DEL DIRECTOR DE COMUNICACIONES Y RELACIONES PÚBLICAS DEL SICA

Sr. Carlos Manuel Echeverría

Expreso lo dolido que está el Secretario General del SICA, el Dr. Juan Daniel Alemán Gurdíán, por no haber permanecido hasta el final del evento, lo que no fue posible en virtud de lo denso de la agenda integracionista, que dificulta su permanencia por varios días en un mismo lugar, en una misma actividad.

Agradezco a la OEA su interés y esfuerzo por llevar el mensaje implícito en la Carta Democrática Interamericana en su décimo aniversario, al nivel del SICA.

Felicito al Gobierno de Costa Rica, FLACSO, FUNPADEM, IDEA y OEA, por patrocinar el evento. El Gobierno de Costa Rica demuestra así su compromiso con la integración centroamericana.

Agradezco también a los moderadores, ponentes y facilitadores, funcionarios administrativos así como técnicos, y por supuesto a todos los participantes.

Expreso que para los que laboran en el SICA, la actividad tiene especial valor, pues las reflexiones derivadas de ella son muy valiosas; lo serán más cuando estén sistematizadas. También han de interesar a los gobernantes y a la ciudadanía en general.

Enfatizo que el Proceso de Integración está en un momento clave. El Dr. Alemán Gurdíán tiene como norte que el SICA dé un salto cualitativo significativo para enfrentar los desafíos y aprovechar oportunidades, desde la perspectiva regional. Hay que señalar que el SICA no puede ir más lejos de lo que sus países miembros le indiquen.

Finalizo puntualizando cómo eventos como este son verdaderamente útiles, y reitero nuestro optimismo respecto al fortalecimiento del SICA, optimismo que espero sea compartido.



TREINTA AÑOS
DE DEMOCRACIA:
DESARROLLO, COHESIÓN SOCIAL Y
SEGURIDAD EN CENTROAMÉRICA

CARLOS SOJO

Sociólogo y Presidente
de Socioanálisis América Latina

INTRODUCCIÓN¹⁰⁴

En 1980 la región centroamericana era zona de conflicto político-militar. El enfrentamiento armado en tres países, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, se proyectaba al conjunto de la región en la forma de tráfico de armas y conspiraciones de múltiple signo. El nombre del juego no se definía en la región y los promotores externos del conflicto escondían las llaves de la solución. Regímenes de facto con militares a la cabeza eran la norma, con la excepción de Costa Rica. Las convulsiones internas e internacionales iban a caracterizar la mayor parte de la década de los ochenta y las soluciones diplomáticas no llegarían sino hasta bien entrada la segunda mitad del decenio.

Adicionalmente, la región iba a ser golpeada por la crisis de la deuda, perjudicando aún más sus debilitados aparatos productivos. En tales condiciones, pensar en afrontar los desafíos que hoy constituyen la agenda del desarrollo sostenible era imposible. Nada más urgente que la reconciliación y la paz, con la constitución de algún tipo de orden democrático.

Hubo una propuesta estratégica para la región, planteada en lo que se conoció como el *Documento de Santa Fe*. La misma, formulada por el grupo neoconservador que llevó a Ronald Reagan al poder, postulaba la solución de la

cuestión centroamericana a partir de la guerra abierta -aunque eufemísticamente llamada “de baja intensidad”-, el desarrollo de mecanismos electorales para gestionar la formación democrática de gobiernos y la liberalización económica para propiciar el establecimiento de nuevas oportunidades de crecimiento lideradas por el sector privado, en el contexto de lo que se conoció -una década después- como la primera generación de reformas y el Consenso de Washington.

A simple vista, el resultado de ese proyecto, treinta años después, es exitoso. La guerra terminó, cuando menos en su forma de conflicto político militar; los regímenes de facto y militarizados dieron paso a gobernantes civiles, electos popularmente, y la economía de guerra e introvertida, cedió ante el impulso de una ola reformista centrada en la lógica de la liberalización económica: menos empresa pública, menos regulación, menos protección y más exportaciones. Por supuesto, el éxito del proyecto no es producto de la influencia hegemónica o la sola voluntad imperial como algunos piensan. El proyecto ha sido exitoso en su desempeño general porque refleja también la voluntad y las aspiraciones de la mayoría de la población que quiere libertad y derechos, democracia y prosperidad. Debajo del logro general, sin embargo, se esconden profundas debilidades que por ignorarlas no han de desaparecer.

En este documento queremos raspar un poco el progreso observado en la superficie, e indagar sobre la profundidad de los logros y la intensidad de los desafíos pendientes.

104 Agradezco los comentarios de Daniel Zovatto de IDEA International, Cecilia Cortés de FUNPADEM y las observaciones y contribuciones de Randall Arias de FUNPADEM en temas electorales y Carlos Torres, también de FUNPADEM, sobre temas de violencia y seguridad.

POLÍTICA Y DEMOCRACIA

En 1980 solamente Costa Rica tenía gobernantes civiles electos popularmente. Las elecciones, desarrolladas sobre la base de procedimientos más transparentes y competidos, anticiparon hasta en un decenio -en el caso de Guatemala-, la solución negociada de los conflictos político-militares. No solo avanzó la región en el desarrollo de instituciones y procesos electorales, sino que consiguió la formación de gobiernos estables, capaces de culminar, no sin contratiempos, el mandato constitucional.

El desarrollo y el progreso no son lineales o acumulativos. En El Salvador el partido Arena se instaló en el control del Ejecutivo por más de dos décadas, evitando la sana alternabilidad en el escenario político más consolidado de posguerra. En Guatemala los años previos a los acuerdos de paz de 1996, estuvieron marcados por recurrentes amenazas de ruptura institucional que, en 1993, adquirieron forma en el autogolpe y posterior remoción de Jorge Serrano Elías. En Honduras, el acostumbrado intercambio entre nacionales y liberales, escasamente incluyente, fue creando las condiciones que derivaron en el golpe de Estado de 2009, el más grave incidente político institucional en la región desde 1993. Nicaragua no ha logrado, después del período de recomposición del campo político, en el primer lustro de los años noventa, generar un sistema político estable y competente; y en su lugar, las denuncias probadas de corrupción al más alto nivel, los pactos de cúpula y la incautación autoritaria de instituciones democráticas en beneficio de proyectos personales, ha colocado al país en una situación de franco deterioro. Lo mismo que Guatemala, quizá el país en donde la debilidad institucional ancestral se ha agravado en una época de expansión de la influencia de los poderes criminales transnacionales.

La última etapa de la historia electoral en Centroamérica abarca apenas dos décadas, con la excepción de Costa Rica, y las experiencias embrionarias de Honduras en los ochenta. A partir de 1990, se instituye un nuevo momento político caracterizado por la regularidad electoral y alternancia en el poder, cuyo punto culminante fue el año 2009 con el triunfo del FMLN en El Salvador. La agrupación

beligerante convertida en partido accede al poder por la vía electoral luego de cuatro derrotas electorales. Ello, en su simbolismo, cierra un ciclo de transición democrática en términos electorales.

La regularidad y la alternancia no aseguran por sí solas estabilidad política. Los estudios sobre la materia electoral demuestran que en los sistemas presidenciales como los centroamericanos, el riesgo de inestabilidad reside, más que en la fragmentación de sus partidos (multipartidismo), en su polarización (distancia ideológica entre los partidos).

En este sentido, en la región no se ha dado un escenario de alto riesgo para la estabilidad democrática en términos electorales, ya que únicamente en la elección anterior salvadoreña se dio una victoria reñida en un contexto de polarización (diferencia de apenas 2,68), lo que abunda al profundo significado histórico de dicha elección en términos de la transición democrática iniciada a finales del siglo anterior.

Polarización de los sistemas de partidos en Centroamérica

País	Año	Partidos	Distancia ideológica
El Salvador	2003	FMLN / ARENA	0,90
Nicaragua	2002	FSLN/PLC	0,79
Honduras	2001	PL/PN	0,31
Panamá	2004	PRD/PA	0,18
Guatemala	2004	PAN / FRG	0,07
Costa Rica	2006	PLN / PAC	0,02

Fuente: Alvaro Artiga (2008) Gestión de sistemas electorales en Centroamérica y Panamá. Ponencia para el Estado de la Región 2008, p. 23.

El cuadro anterior muestra cómo la frágil estabilidad política guatemalteca está directamente asociada al carácter fugaz de su sistema de partidos, mientras en Costa Rica el bipartidismo de las últimas décadas (ya casi extinto en su formato 80-90) ha sido más bien una fuente de estabilidad.

Nicaragua parece transitar hacia un sistema multipartidista con dos partidos dominantes, de cuyos acuerdos y desencuentros depende la frágil estabilidad democrática, junto a una oposición que enfrenta importantes obstáculos formales para competir en condiciones de igualdad. El Salvador y Honduras tienen un fuerte bipartidismo, uno históricamente polarizado, y el otro de muy larga data y recientemente polarizado; pero ambos con similares riesgos de inestabilidad, sin amenazas sistémicas en El Salvador, pero con riesgos tangibles en el caso de Honduras.

Tipología de los sistemas de partidos políticos en Centroamérica

		Bipartidismo		Multipartidismo	
		Moderado	Polarizado	Moderado	Polarizado
Oferta estructurada	Honduras			Costa Rica Panamá	El Salvador
Oferta fluida			Nicaragua	Guatemala	

Fuente: Artiga (Ibid: p. 24).

Se puede observar que existe un bipartidismo sólido en El Salvador y Honduras, con un multipartidismo volátil en Guatemala y uno reeditado quizá en Costa Rica, así como un bipartidismo de dos y medio partidos en Nicaragua. Existe alta fluidez electoral en Guatemala, alta polarización en El Salvador y Nicaragua, pero en el primer caso con una gran prueba superada en las últimas elecciones, y el otro con una gran prueba por enfrentar el próximo año.

Por su parte, uno de los principales retos en donde probablemente menos avance se observa, tiene que ver con la calidad de la gestión electoral, principalmente por las debilidades institucionales propias de democracias incipientes. En este sentido, la principal preocupación se encuentra en Nicaragua, donde existen no solo serios cuestionamientos sobre la falta de

independencia del órgano electoral, sino incluso contundentes denuncias en cuanto a la transparencia de las últimas elecciones municipales y su probable proyección a las próximas presidenciales.

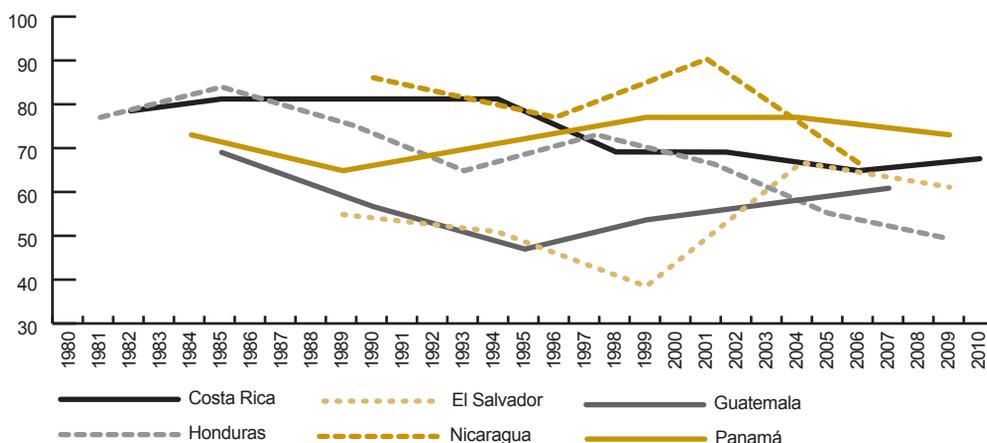
A pesar de que las elecciones presidenciales de Honduras de finales del año anterior se dieron en medio de un cuestionamiento internacional del Gobierno de facto, lo cierto es que el proceso electoral 2009 aconteció sin denuncias explícitas de fraude. Desde 1990 la organización Freedom House considera a los países de la región como democracias electorales, exceptuando desde entonces únicamente el caso hondureño reciente.

De este modo, los Presidentes han sido electos de manera ininterrumpida desde la década de los noventa y todos han finalizado su período constitucional, hasta el caso de Honduras del año anterior. No obstante, es claro que aún es necesario profundizar sustancialmente en las capacidades programáticas de los partidos políticos, sus niveles de democratización interna, así como la transparencia de sus fuentes de financiamiento. Esto último es particularmente preocupante, ya que se ciernen importantes amenazas en cuanto a la infiltración del narcotráfico con el propósito de influir en la designación de autoridades públicas, lo que constituye una de las principales amenazas para la estabilidad y la calidad de la democracia.

Partidos y elecciones son solo una ecuación de la fórmula electoral centroamericana. La otra tiene que ver con la participación ciudadana, observable a partir del ritmo de asistencia a las urnas en la región desde 1980. Los datos muestran una evolución quebrada, con dos tipos de dinámica: la participación electoral ascendente en El Salvador y Panamá y descendente en los demás países. En los últimos procesos electorales la participación es superior al 50%, siendo mayor en Panamá con un 74% y más baja en Honduras con 49,9%, ambas elecciones celebradas en 2009.

Los actores políticos de la democracia, los partidos, no han resistido bien la prueba de los tiempos. En Guatemala, desde la elección de 1985, ningún partido político ha gobernado en dos ocasiones y muchos han desaparecido después de la experien-

PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA CENTRAL: % del Padrón - FLACSO, Estado de la Región y Fuentes Oficiales



cia gubernamental; en Costa Rica y Honduras los partidos tradicionales se han enfrentado a severas transformaciones internas que han derivado, en el primer caso, en la ruptura del acuerdo bipartidista de la década de los ochenta y en el segundo en una secuencia de conflictos intestinos que desemboca en el golpe contra Manuel Zelaya. En Nicaragua, el escenario político ha sido secuestrado por afiliaciones *Ortegaístas* de una parte y *Alemanistas* de la otra, que difícilmente resulten representativas de lo que en el pasado pudo coaligarse alrededor del Sandinismo y de la oposición demócrata cristiana y liberal, que representó el gobierno de Violeta Chamorro en 1990. En este caso, la autonomía de poderes es una ficción y la debilidad institucional la norma de funcionamiento.

En términos de equidad de género, la dinámica electoral de la región todavía no incluye plenamente a las mujeres, al menos en lo que respecta al establecimiento de garantías de participación y elección. Con la notable excepción de Costa Rica, que en diciembre de 2010 inaugurará la exigencia de paridad en todas las listas electorales, en los demás países no se han logrado avances en la participación de las mujeres a causa de la ausencia o la inoperancia de políticas de acción afirmativa. De acuerdo con los últimos datos de la Unión Interparlamentaria Mundial ([\[www.ipu.org/wmn-e/classif.htm\]\(http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm\)\), la proporción de mujeres electas a los congresos en la última elección es de 38,6% en Costa Rica \(2010\); 20,7% en Nicaragua \(2006\); 19% en El Salvador \(2009\); 18% en Honduras \(2009\); 12% en Guatemala \(2007\) y 8,5% en Panamá \(2009\). Se combinan así en la región los dos extremos de participación política de las mujeres: el más alto de América Latina, solo superado por Cuba, en el caso de Costa Rica y el más bajo, solo superado por Belice que no tiene una sola mujer en su Congreso, en el caso de Panamá.](http://</p>
</div>
<div data-bbox=)

El resultado es una disminución progresiva de la confianza de los ciudadanos en la utilidad del régimen electoral. Los datos del *Latinobarómetro* indican que donde aumenta la participación electoral también aumenta el apoyo a la democracia, como en los casos de El Salvador y Panamá. Cabe indicar, no obstante, que el apoyo a la democracia aumenta en los años electorales, lo que indudablemente recuerda la importancia de la estabilidad institucional electoral. Por ello es igualmente grave el impacto de acontecimientos como el de Honduras en junio de 2009 dado que, a la vista de algunos, la interrupción del orden institucional puede tener justificación. Lo que en cierto modo resulta en una valoración del grado de implantación de los valores democráticos en la cultura política de nuestros países.

Apoyo a la democracia: comparaciones históricas 1995-2009 (porcentajes)			
País	Promedio 1995/2009	2009	Diferencia con promedio
El Salvador	52	68	16
Venezuela	68	84	16
Bolivia	59	71	12
Brasil	43	55	12
Chile	53	59	6
Panamá	59	64	5
Honduras	51	55	4
Uruguay	79	82	3
Guatemala	40	42	2
Paraguay	44	46	2
R.Dominicana	67	67	0
Colombia	50	49	-1
Costa Rica	75	74	-1
Perú	53	52	-1
Nicaragua	57	55	-2
Argentina	68	64	-4
Ecuador	49	43	-6
México	51	42	-9
Fuente: <i>Latinobarómetro</i> 1996-2009			

Como contrapartida, la sociedad civil ha procurado diversos medios de participación directa. Entre ellos destaca el recurso al referéndum que en Costa Rica, por ejemplo, fue necesario para resolver en definitiva la incorporación del país al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos. Pero destaca, además, la multiplicación de mecanismos de diálogo social de diverso alcance e importancia efectiva en la toma de decisiones. Los mecanismos de diverso tipo, pueden servir como espacio efectivo para la formulación, ordenada y consensuada, de demandas sociales ante el Estado. Resultan eficaces para incorporar sectores sociales que no se sienten adecuadamente representados por los partidos políticos, o bien para el debate de temáticas de alcance local. Lo que pareciera común a las distintas experiencias es que la proliferación de espacios, mesas, comisiones y procesos no condice con la evidente ampliación de la respuesta pública. Ello puede conducir a un proceso perverso de desgaste de los mecanismos deliberativos directos. Otro problema se refiere al alcance de las

deliberaciones. En ocasiones resulta más sencillo convocar procesos de diálogo social sobre grandes problemas nacionales (que no terminan en acuerdos efectivos), que emprender negociaciones sobre procesos puntuales cuyos resultados sean reformas legales o acciones institucionales concretas. El diálogo social, mal canalizado, puede derivar en una especie de asambleísmo que, lejos de fortalecer, coadyuva a la erosión de la confianza ciudadana en la democracia.¹⁰⁵

Honduras: un balde de agua fría

Los acontecimientos políticos de junio de 2009 en Honduras no son relevantes solamente para el país o la subregión, sino para la estimación del grado de implantación de los valores democráticos en nuestros regímenes políticos. ¿Hay disposición pro-democrática a toda costa? ¿Son suficientemente fuertes las convicciones relacionadas con la libertad política, y el desenvolvimiento del juego democrático, aunque sea para aceptar resultados onerosos para los intereses específicos en el corto plazo? ¿La democracia está subordinada a su desempeño, es decir, depende de que los resultados de su gestión sean aceptables para algunos? El informe *Latinobarómetro 2009* indagó sobre la crisis en Honduras y varias cosas quedan en claro:

1. Los hondureños no respaldaron el golpe mayoritariamente.
2. Entre los hondureños, la mayor proporción de apoyo al golpe se encuentra entre quienes adscriben a posiciones de “derecha”.
3. Los más educados, los hombres y las personas de mayor edad apoyaron el golpe en mayor proporción.

El informe consultó en los demás países la percepción sobre la crisis en Honduras. De los temas indagados destacan los siguientes:

¹⁰⁵ Un recuento de iniciativas de diálogo social en Centroamérica y América Latina se encuentra en el volumen editado por Ada Piazzese y Nicolás Flaño. (2005) *Diálogo social en América Latina: un camino hacia la democracia ciudadana*. Washington D.C. BID.

1. De uno a diez, Honduras recibe una calificación de 5,4 como país democrático.
2. En promedio solo 24% de los latinoamericanos apoyaron el golpe: menos en Uruguay y Argentina (9%) y más en República Dominicana (44%)
3. Un 65% no apoyaría bajo ninguna circunstancia un golpe militar, pero tres países centroamericanos (El Salvador, Honduras y Guatemala) están por debajo del promedio con niveles de 58%, 57% y 44%, respectivamente.
4. Guatemala presenta alta vulnerabilidad autoritaria: un tercio cree que puede haber un golpe de estado en el país y poco más aprobó el golpe en Honduras, pero además un 58% apoyaría un golpe militar, según la circunstancia.

LAS HONDURAS DEL GOLPE

En América Latina, la diplomacia está en aprietos y las doctrinas de muchos gobiernos están en una grave encrucijada, como la de México –que postula de forma casi sagrada la no intervención– o, por el contrario, la de Hugo Chávez, que quiere ser exportada como principio “bolivariano” de intervención a toda costa en los procesos políticos internos de los países, apoyando abiertamente a presidentes o a movimientos populares radicales y que buscan la confrontación. No reconocer un gobierno que se pueda desprender de un proceso electoral llevaría a que situaciones similares pudieran darse en otros países. Esto pone en entredicho la soberanía y la no intervención como principios de la acción de muchos países, e igualmente consignados en la carta de la OEA. Así, en Honduras, la realidad está dándole duros golpes a los principios en los que se cimentan las relaciones entre los países del hemisferio.

Raúl Benítez Manaut

El golpe militar de Honduras es grave porque sienta precedentes nefastos en el difícil camino de la consolidación democrática en la región. A lo largo del continente, aunque no mayoritariamente, hubo apoyo porque el golpe se instaló en el clivaje entre los amigos y los enemigos de Chávez, tanto dentro como entre los estados. Quedó demostrada también la incapacidad de los mecanismos multilaterales, en particular la OEA, para hacer valer los compromisos suscritos en la Carta Democrática. Finalmente los golpistas, contra todos los pronósticos, logran su cometido de mantenerse en el poder hasta las elecciones de noviembre de 2009. Ni la presión de Estados Unidos, ni el cierre de las llaves de la cooperación internacional, mucho menos la interposición de buenos oficios de pares, como el Presidente Arias, lograron la restauración del cauce institucional. Incluso con consecuencias que se proyectan en la forma de un lento reconocimiento al gobierno de Porfirio Lobo en el seno de la comunidad internacional, y la

negativa para la reincorporación de Honduras a la Organización de Estados Americanos.

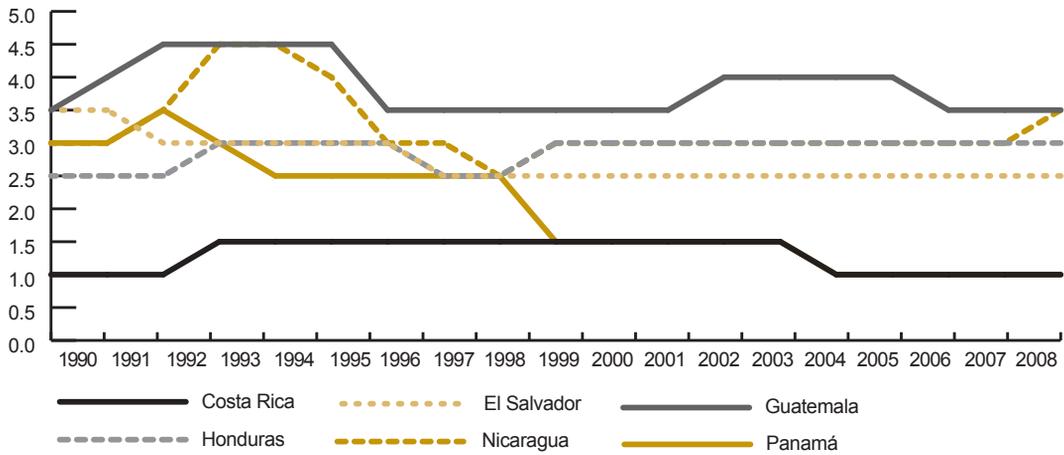
Problemas de desempeño

Las debilidades institucionales señaladas están documentadas, si se tiene en cuenta la evolución de indicadores de seguimiento internacionalmente aceptados. Es el caso del índice de democracia que calcula la organización Freedom House. Este índice se compone a su vez de dos subíndices, el de derechos políticos que integra tres categorías: proceso electoral, pluralismo político y participación, y funcionamiento del gobierno; y el índice de libertades civiles que considera cuatro categorías: libertad de expresión y creencia; derechos de asociación y organización; imperio de la ley; autonomía personal y derechos individuales. El dato agregado muestra una clara mejoría en el caso de Panamá a partir de 1994. Nicaragua desmejoró a comienzos de los no-

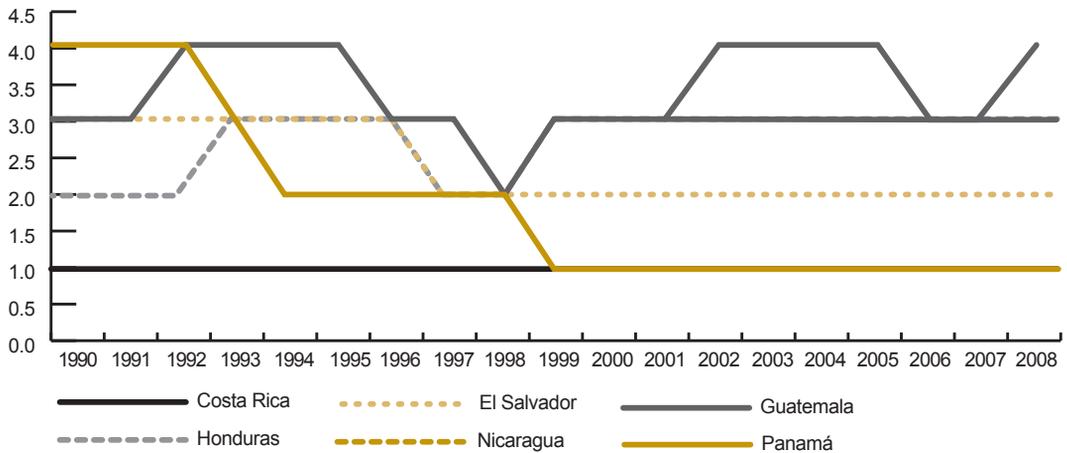
venta, pero se estabilizó a partir de 1996, con un retroceso a partir de 2008. Honduras y El Salvador se mantienen en niveles intermedios, mientras en Guatemala la situación no mejora y es posible que los datos de 2009 sean más desfavorables. Los gráficos

comparados de derechos políticos y libertades civiles indican que los mayores progresos se observan en la primera dimensión. En ambos casos puede decirse que la primera década del siglo XXI no ha visto progresos en la calidad de la democracia en la región.

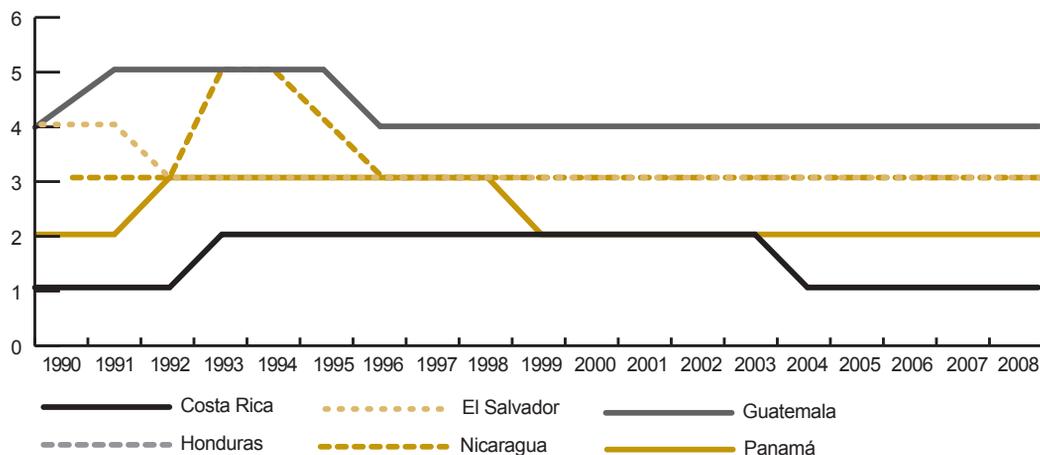
AMÉRICA CENTRAL: Índice de Democracia (Freedom House)



AMÉRICA CENTRAL: Índice de Derechos Políticos (Freedom House)



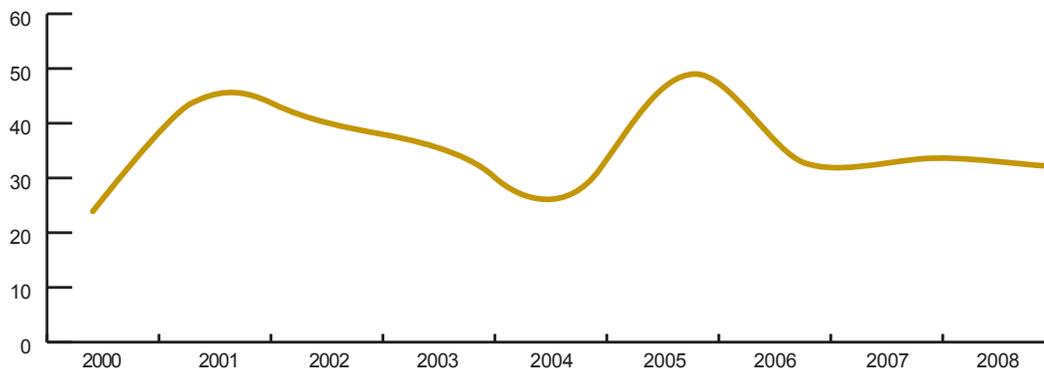
AMÉRICA CENTRAL: Índice de Libertades Civiles (Freedom House)



Esta limitada capacidad de fortalecimiento de la democracia en la última década se manifiesta en una baja satisfacción ciudadana con la democracia. Desde 2005 el porcentaje promedio de América

Central se localiza en poco menos del 33% de los consultados. Los puntos más elevados, muy influidos por altos niveles de satisfacción en Honduras y Nicaragua, parecieran responder al ciclo electoral.

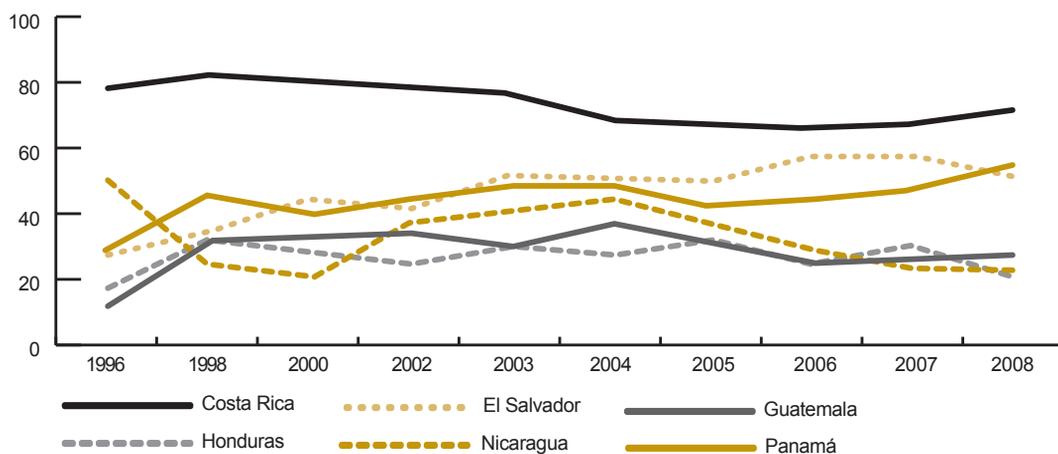
AMÉRICA CENTRAL: Satisfacción con la Democracia -Promedio simple (Latinobarómetro)-



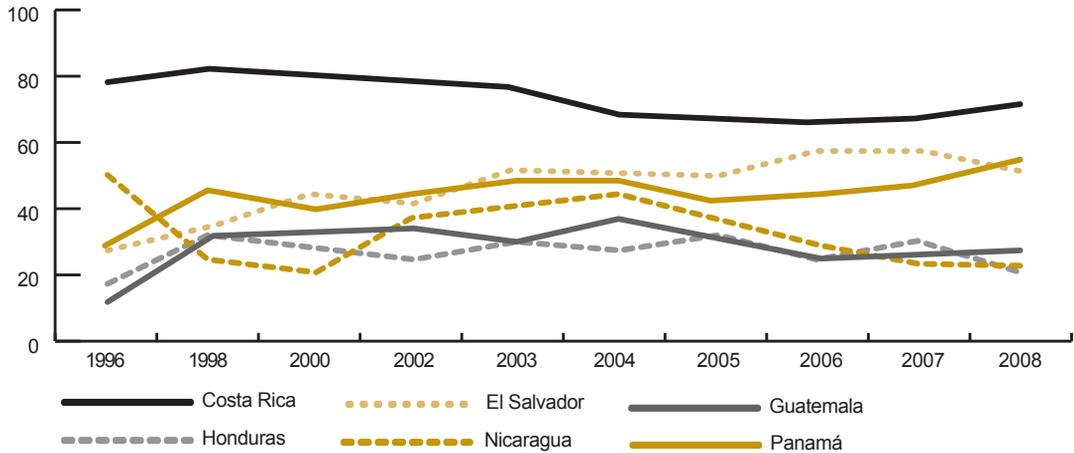
En consecuencia, se vota más que nunca, se elige democráticamente gobernantes en procesos escasamente cuestionados (Nicaragua es la excepción con las elecciones presidenciales de 2006 y municipales de 2008), pero no se logra consolidar un espacio público político relativamente moderno. Predomina la distorsión de las herramientas clave del juego democrático, no solo para la elección de gobernantes, sino también para la toma de decisiones. La participación política se confunde con la movilización de masas; la negociación con la distribución de prebendas; la cultura deliberativa se diluye en una competencia mediática caracterizada por la simplificación y la distorsión de las opciones políticas.

Los indicadores de probidad en la gestión pública pueden aproximar el grado en que el proceso de toma de decisiones se desarrolla sobre la base de principios democráticos o no. La cuestión es no solo garantizar la elección democrática de gobernantes y las libertades políticas y civiles para la ciudadanía, también se trata de la calidad de la gestión. Al respecto existen muchos indicadores. En este caso recurrimos a los componentes del Índice de Gobernabilidad que calcula el Banco Mundial. El componente Control de la Corrupción indica una reducción de la brecha entre Costa Rica y Panamá y El Salvador debido tanto a una relativa reducción en el primer país, como a un mejoramiento sostenido en los dos últimos. En contraste, el estancamiento de los restantes tres países.

AMÉRICA CENTRAL: Índice de Control de la Corrupción (Banco Mundial)



AMÉRICA CENTRAL: Índice de Imperio de la Ley (Banco Mundial)



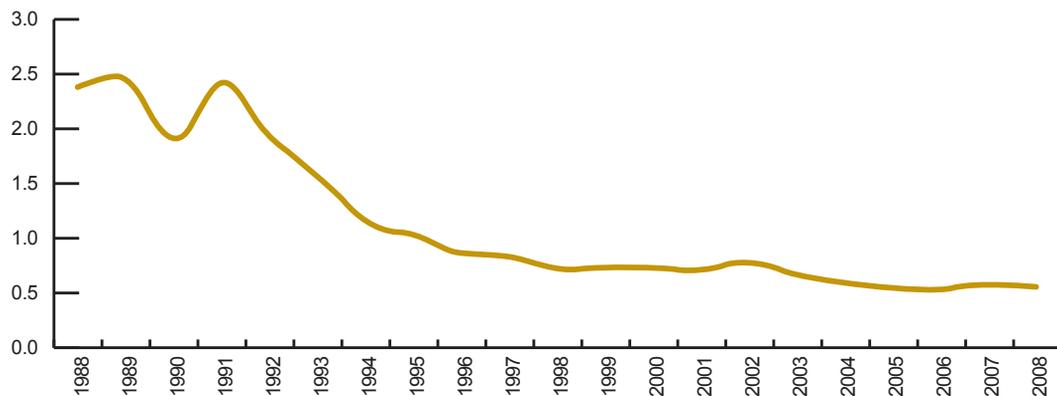
EL FACTOR MILITAR

La beligerancia política de las fuerzas armadas se había considerado un problema conjurado hasta el golpe en Honduras. En las condiciones de precariedad fiscal y social de Centroamérica, cualquier gasto militar es excesivo, por lo que la reducción del mismo es una aspiración justa. El tercer Informe del Estado de la Región ha observado que la tendencia positiva a la reducción del gasto militar observada en los noventa se había detenido o incluso revertido un decenio después. Los datos de SIPRI indican que solamente El Salvador muestra un progreso sostenido en la reducción del gasto militar entre 1988 y 2008. En cambio Honduras prácticamente lo duplicó entre 2000 y 2009; Nicaragua lo ha mantenido constante -alrededor de 40 millones de dólares

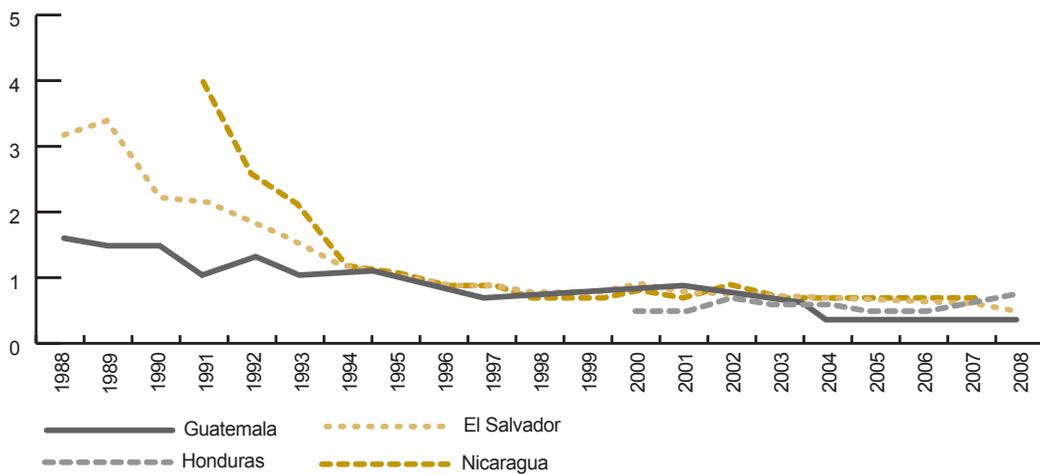
anuales desde 1993- y Guatemala, que había logrado reducirlo de 352 millones a 130 millones entre 1988 y 2005, ha vuelto a una espiral ascendente que lo coloca en 175 millones en 2007. La realidad siempre puede ser mucho peor que lo que reportan los datos, dado que es conocido el manejo reservado de los presupuestos militares en todos nuestros países.¹⁰⁶ El promedio de los cuatro países rondaba el 0,6% del PIB en 2007.

¹⁰⁶ En otro trabajo hemos insistido en que una idea de "responsabilidad social" de los Estados podía expresarse en la compensación de los esfuerzos familiares. Así por ejemplo, Costa Rica invierte alrededor del 2% de su PIB en programas sociales selectivos, lo que de alguna manera empareja los esfuerzos familiares expresados en ingreso de remesas que -según los datos- bordea esa misma proporción. "Migraciones laborales y derechos globales: hacia un régimen de bienestar transnacional", ponencia en el encuentro internacional Los retos de la Agenda Migratoria Iberoamericana en el contexto de la crisis económica internacional. SEGIB-Centro Fox, México.

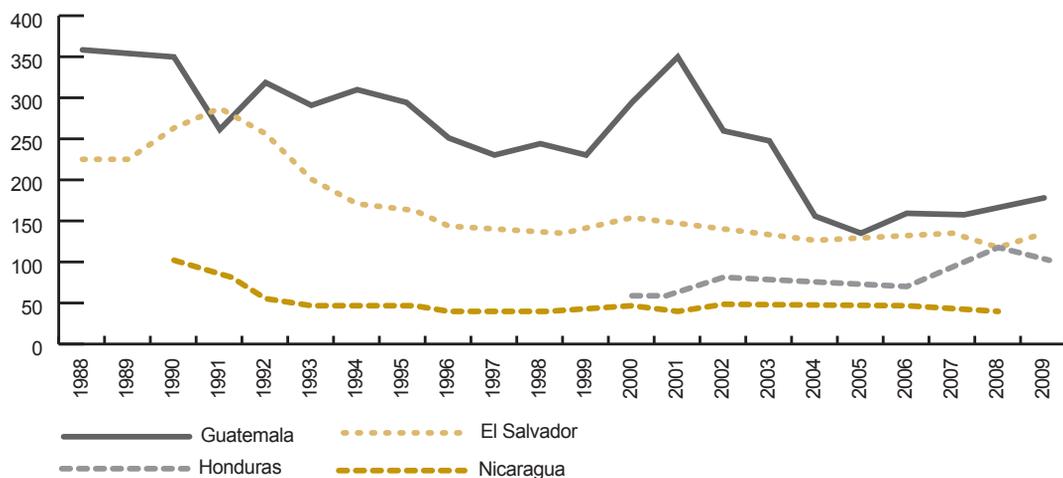
AMÉRICA CENTRAL: Índice de Imperio de la Ley (Banco Mundial)



CA4: Evolución del Gasto Militar 1988 - 2008 (PIB) (SIPRI)



CA4: Evolución del Gasto Militar 1988 - 2009 (Millone de US\$) (SIPRI)



Un contraste entre muchos posibles es interesante. Las inversiones en el total de los poderes judiciales son mucho menores, con lo que la reducción del gasto militar resulta absolutamente inocua. Según el Estado de la Región, mientras Guatemala en 2006 gastaba alrededor de 135 millones de dólares, solamente invirtió 80 millones en el Poder Judicial. En Honduras y Nicaragua los ejércitos se llevaron más o menos los mismos recursos que los jueces. En este caso también la excepción notable es El Salvador, cuya inversión en administración de justicia fue de 165 millones contra 105 en gasto militar (2008:99-308).

Con el deterioro de las circunstancias políticas y de seguridad en la región, el papel de los militares podría volverse crecientemente importante. Es difícil imaginar el golpe en Honduras sin la participación activa de las fuerzas armadas, mientras que la creciente militarización de la lucha contra el narcotráfico puede contribuir al escalamiento de la violencia, como se ha visto en México en los últimos años. Por cualquier lado que se mire, la estabilidad o el crecimiento

del poder de los militares parece transitar en dirección opuesta respecto al fortalecimiento de la democracia.

INTEGRACIÓN REGIONAL, SEGURIDAD Y COMERCIO

Los progresos de la integración centroamericana han destacado históricamente. A comienzos de los años sesenta, con regímenes políticos capturados por élites autoritarias, la región fue capaz de organizar una experiencia de Mercado Común que hasta ahora no ha sido superada por otra subregión del continente. Impulsada por su posición geopolítica, en el tristemente célebre patio trasero de los Estados Unidos, y convulsionada por movimientos de resistencia social que pronto fueron instalados en la lógica de la guerra fría, por la misma época constituyó un mecanismo de integración política, la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA. Desde entonces, los problemas de la seguridad regional

ocuparon la atención de los estados, o por lo menos de sus aparatos militares aliados de los Estados Unidos, por lo que en 1963 se constituyó el Consejo de Defensa Centroamericana, CONDECA, con la presencia de Costa Rica y Panamá como observadores.

Pese a todo, dos décadas después la región se había incendiado. Conflictos político-militares afectaban los gobiernos conservadores y castrenses de Guatemala y El Salvador, mientras la experiencia sandinista, agobiada por una larga deuda social y una coyuntura de inestabilidad económica en el continente, recibía la violencia contrarrevolucionaria armada e impulsada por la primera administración de Ronald Reagan.

La discusión sobre la seguridad regional volvió al centro del debate, primero por intermedio de los países vecinos, México, Colombia, Venezuela y Panamá, artífices del Proceso de Paz de Contadora, cuya propuesta de 1986, el Acta de Contadora, sirvió de referente inmediato para la suscripción del acuerdo de Esquipulas II el año siguiente.

Los acuerdos de paz, acompañados por socios extrarregionales activos -notablemente la Unión Europea, que desde 1984 había impulsado la Ronda de San José como un mecanismo permanente de diálogo y cooperación entre regiones-, sirvieron de acicate para la renovación del marco normativo e institucional de la integración regional. La reforma más importante es la suscripción, en 1992, del Protocolo de Tegucigalpa al Tratado de la ODECA, iniciativa que instituye la actual estructura del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA.

Con los ecos de la guerra todavía audibles, la región se apresuró a poner cerrojo a la posibilidad de un nuevo escalamiento armado creando compromisos de acción conjunta, en el marco de un esquema de seguridad cooperativa, por medio de la instalación de la Comisión de Seguridad del SICA, misma que de hecho funcionaba desde 1990, y la suscripción

del Tratado Marco de Seguridad Democrática, TMSD, en 1995.

El siguiente capítulo tiene una marcada connotación comercial. Primero con la suscripción del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y luego con la firma de un acuerdo de asociación, región a región único en su tipo, con la Unión Europea. Esos dos hitos demuestran que a los ojos externos, Centroamérica interesa más como unidad económica que como fraccionamiento atomizado de exiguos mercados, amplios conflictos y extrema pobreza. La respuesta de Estados Unidos se ha reducido a una precaria asistencia para la lucha antinarcóticos (concentrada en México), mientras que la Unión Europea, el principal donante al desarrollo de la región, es menos importante para la mayoría de los países como socio comercial. Pero en la región también se ventilan otros antagonismos.

La región, en los últimos años, ha ganado importancia como espacio económico. Se calcula que el valor del comercio intrarregional alcanzaba 1.100 millones de dólares en 1980, cayó a un mínimo de 420 millones a mediados de la década de los ochenta y en la actualidad alcanza más de 6.100 millones anuales (2008). La estructura indica que Guatemala y El Salvador son los principales promotores del comercio intrarregional, aportando 57% del total (2008), mientras Costa Rica aporta por sí solo una quinta parte. De modo que se trata de una actividad bastante concentrada en tres países, con una participación mucho menor de Honduras y Nicaragua.

Por otro lado, los países centroamericanos mantienen una buena proporción de su oferta exterior orientada a la región. Datos del Consejo Monetario Centroamericano (Hernández y Dubón, 2010) indican que en 2009 Honduras dirigió a Centroamérica 62% de sus exportaciones; Nicaragua y El Salvador 37% y 36% respectivamente; Guatemala 16% y Costa Rica 6%.

Además de la expansión del comercio intrarregional, es notable también el aumento extraordinario de las inversiones intrarregionales. En el período 2003-2005 estas inversiones alcanzaron 318 millones de dólares, la mayoría provenientes

de El Salvador (60%), y destinadas a Honduras y Nicaragua (aproximadamente 35%) (SIECA/INTAL, 2007). El cuadro siguiente ilustra la composición de los grupos económicos nacionales que más invierten en Centroamérica.

Pais de Origen	Sector	Actividad	Grupo o Empresa	Pais Receptor
Costa Rica	Industrial Comercio Servicios	Materiales de construcción Comercio mayorista Prensa escrita	Grupo Durman Esquivel Supermercados Más x Menos Grupo La Nación	Centroamérica Honduras, Nicaragua Guatemala
El Salvador	Servicios Servicios Servicios Construcción Comercio	Líneas aéreas Financiera Financiera Hostelera Inmobiliaria Grandes almacenes	Grupo Taca Grupo Cuscatlán Agrícola Comercial Intercontinental Camino Real Grupo Poma Almacenes Simán	Centroamérica Costa Rica, Guatemala Guatemala Costa Rica, Honduras Centroamérica Guatemala
Guatemala	Agropecuario Agropecuario Comercio Industrial Servicios Servicios Comercio	Avícola Industria azucarera Supermercados Bebidas gaseosas Hostelería Comidas rápidas Vehículos de carga	Grupo Gutiérrez Ingenios Guatemaltecos Grupo Paíz Grupo Mariposa Hoteles Princess Pollo Campero Camiones Hino	El Salvador, Honduras Costa Rica, Honduras, Nicaragua El Salvador, Honduras Honduras, Nicaragua El Salvador, Honduras, Nicaragua Centroamérica Honduras
Honduras	Industrial Comercio Vivienda Industrial	Industria cervecera Supermercados Inmobiliaria Bebidas no alcohólicas	Cervecería Hondureña Despensa Don Juan Inversiones Sogeval Grupo Facusse	Nicaragua El Salvador Guatemala El Salvador, Guatemala
Nicaragua	Servicios Servicios Servicios	Financiero Financiero Financiero	Grupo Pellas Grupo Pacific Grupo Foget	Centroamérica Centroamérica Guatemala

Fuente: INTAL (2001, cuadro 24, pág. 38)

Tomado de Rueda Junquera, 2006.

En la historia centroamericana los conflictos políticos internos han sido sistemáticamente tutelados por intereses extranjeros. En los últimos años, a la presencia histórica de los intereses hegemónicos de los Estados Unidos, la mayor participación como actor del desarrollo de la Unión Europea y la tensión del estrecho de Formosa -a causa del restablecimiento de relaciones diplomáticas de Costa Rica con China-, en contraste con la ganada influencia de Taiwán en las relaciones bilaterales y los organismos de integración, se le agrega la *cuestión bolivariana*. En todos los procesos electorales recientes, e incluso

en las crisis institucionales, la presencia directa o indirecta de Hugo Chávez ha desempeñado un importante papel.

Entretanto la institucionalidad de la integración se caracteriza por un frondoso follaje de mecanismos, reuniones e instrumentos, mucho menos influyente en los procesos políticos internos de lo que se esperaba.

El modelo centroamericano de gestión regional descansa en la coordinación de autoridades nacionales. Pero no dispone de mecanismos de se-

guimiento y un marco normativo suficiente para hacer valer los compromisos acordados. Depende en mucho de la cooperación internacional y, por lo tanto, no dispone de capacidades institucionales estables, sostenibles y autónomas. La experiencia muestra la importancia de la reunión, el intercambio de información y experiencias nacionales entre los gobiernos de la región, pero es claramente necesario avanzar hacia un sistema cuya operación proyecte resultados tangibles a la sociedad centroamericana. El desafío institucional de la integración regional sigue siendo el de la demostración de su pertinencia y utilidad para avanzar hacia objetivos comunes.

Las instancias del SICA que tienen suficientes autonomía, tales como el Parlamento Centroamericano o la Corte Centroamericana de Justicia, enfrentan un claro desafío de utilidad, dado que sus desempeños están localizados en un plano deliberativo y consultivo y no resultan vinculantes para los gobiernos nacionales. La reunión, el intercambio y la coordinación de autoridades nacionales no es un objetivo despreciable, justamente por el valor instrumental que tiene en los procesos de armonización de políticas públicas. El problema se asienta en el tipo de acuerdos que se adoptan y la limitada capacidad institucional para llevarlos adelante o para monitorear su desempeño.

Mucho acento se ha colocado en la importancia de la integración como mecanismo para enfrentar los desafíos de la seguridad regional, justamente porque en una buena proporción se trata de amenazas transnacionales que no conocen ni respetan fronteras.

En la visión de Estados Unidos, México, Centroamérica y Colombia forman parte integral de una sola entidad generadora de amenazas externas. En esta comprensión de la división del trabajo, a Centroamérica se le asigna un papel preponderante en la contención de los flujos de droga.

Para impulsar progresos, a finales de 2007, el gobierno de Estados Unidos lanzó la Iniciativa Mérida, un plan de 1.100 millones de dólares para

estimular la lucha contra las drogas y el crimen organizado en México y Centroamérica, durante 2008 y 2009 (<http://www.usdoj.gov/dea/speeches/s020708.html>). Aunque a la región centroamericana solo se le asignan 100 millones del total, la iniciativa combina la acción contra el narcotráfico con la lucha contra las bandas organizadas que actúan transnacionalmente.

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos cree que el efectivo combate de las pandillas violentas en el país requiere de una adecuada acción internacional, especialmente respecto de la identificación y persecución de pandilleros violentos que actúan tanto en Estados Unidos como en sus países de origen. Por ello la mayoría de las iniciativas que se impulsan, el Centro Antipandillas Transnacional, la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley (instalada en San Salvador luego de un frustrado intento de hacerlo en Costa Rica) y el plan CAFE (Central American Fingerprints Exploitation), para garantizar una apropiada identificación y captura de pandilleros, se desarrollan con amplia cooperación de los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, particularmente agobiados por las actividades de las pandillas Mara Salvatrucha y MS18 (USDOJ, 2008).

La pregunta es si las acciones regionales en materia de seguridad, relacionadas con los temas que interesan a los Estados Unidos, pueden ser construidas sobre la base de necesidades propias de la región. En otras palabras, a fin de evitar la superposición de agendas, ¿queda algún espacio para el ensayo de acciones regionales complementarias?

Para responder a esta interrogante habría que cuestionar el papel que Estados Unidos le asigna a la región como zona de tránsito. Está claro que la actuación centrada en vigilancia y decomisos (la mayoría de los recursos de la Iniciativa Mérida se destinan a la lucha contra las drogas y, en ella, a la disposición de equipo para la identificación y captura) evita el arribo de la droga a Estados Unidos, aumenta el precio en las calles

y baja la calidad de la droga disponible, como señalan las autoridades de Washington; pero conviene preguntarse si previene las expresiones locales de la criminalidad derivada de la narcoactividad. De esta manera, la cuestión central en una agenda centroamericana sobre el narcotráfico pasa por la crítica de esta aproximación centrada en el control del flujo de los narcóticos.

Para ello es oportuno centrar la discusión en determinantes sociales y causas asociadas al desarrollo humano. Por ejemplo, el desarrollo de programas de inserción laboral de jóvenes en riesgo; la gestación de mecanismos y herramientas para el fortalecimiento del capital social comunitario y el establecimiento de medios regionales de información y acción centrados en la prevención y la cooperación pública privada, pueden dotar de sentido a entidades regionales que no alcanzan a establecerse más allá del interés de uno u otro país, o que suponen duplicación de funciones nacionales de control y represión.

¿ES BUEN NEGOCIO LA VIDA EN DEMOCRACIA?

Una visión integral del desarrollo, como la que impulsa Amartya Sen, reconoce en la democracia un valor intrínseco y otro instrumental. El argumento sería el siguiente: con independencia de cómo se viva materialmente, la democracia es un valor positivo en términos de desarrollo. Y por el lado instrumental: las libertades civiles y los derechos políticos que solo se garantizan en democracia son esenciales para el crecimiento económico. Centroamérica no tiene un pasado ordenado que sirva de línea de base para entender esta relación. Algunas veces hubo gobiernos civiles electos democráticamente en algunos países; la democracia, sin embargo, se instala como forma legítima de elección de gobernantes civiles en todos los países y simultáneamente apenas a comienzos de la década del 90. Tenemos por lo tanto una corta experiencia de dos décadas de universalismo democrático electoral en América

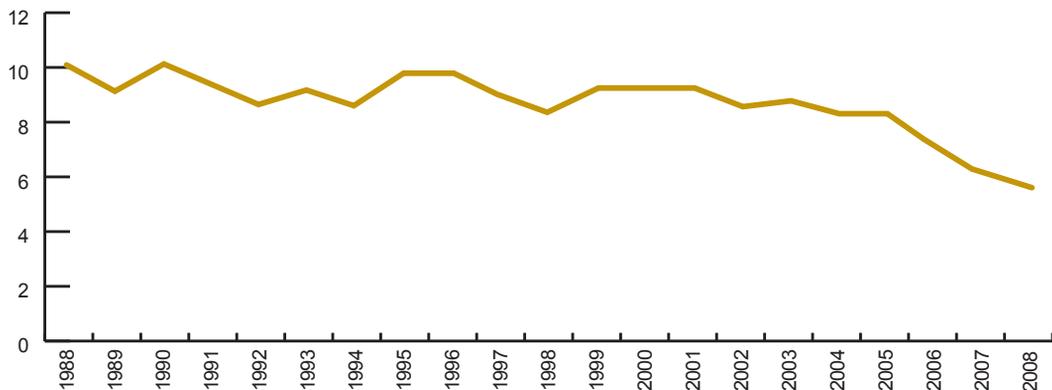
Central. En cambio, casi dos siglos de pobreza y exclusión para amplias mayorías.

Por lo que toca al desempeño económico, la evolución es menos dramática y más larga que la de la democracia electoral. Desde 1950 la región crece, con la excepción de la década de los ochenta, producto de la combinación perversa de la crisis de la deuda y la expansión del conflicto político militar. En la segunda mitad del siglo XX, la región creció a una tasa media anual de 3,8% (en el extremo inferior Nicaragua (3,1%) y en el superior Costa Rica (4,9%) (Moreno Brid y Pérez, 2003). En la primera década del siglo XXI (2000-2008), Centroamérica como un todo ha crecido en promedio 3,4%, lo que es menor que el 4% de la década del 90. En todo caso, las tendencias del crecimiento son en promedio constantes, con lo que no puede advertirse un comportamiento económico diferenciado en tiempos autoritarios o democráticos.

Los efectos del crecimiento económico se traducen en bienestar y desarrollo humano según se reflejen en distintas cadenas: la más importante es el empleo, las remuneraciones y la capacidad de redistribución del Estado a partir de la carga tributaria. Sucédáneos de estos indicadores son los niveles de pobreza (que resumen la capacidad de generación de ingresos) y las emigraciones laborales, que son expresión de la capacidad de retención del mercado laboral.

¿Ha habido más y mejor trabajo para la población centroamericana en los últimos treinta años? La respuesta es no, pese a la dinámica del crecimiento económico. Entre 1980 y 2008 el promedio de desempleo abierto en Centroamérica ha bajado de 9,5% a 5,7%, lo que sin embargo deja encubiertas tendencias menos estimulantes en el mercado laboral. El desempleo en países como los centroamericanos es un mal indicador de la capacidad del mercado de trabajo formal, porque una buena parte de los trabajadores potenciales se auto-emplea en condiciones precarias o bien opta por la emigración laboral.

AMÉRICA CENTRAL:
Tasa de desempleo 1988-2008
Tasa anual media promedio simple (CEPAL)

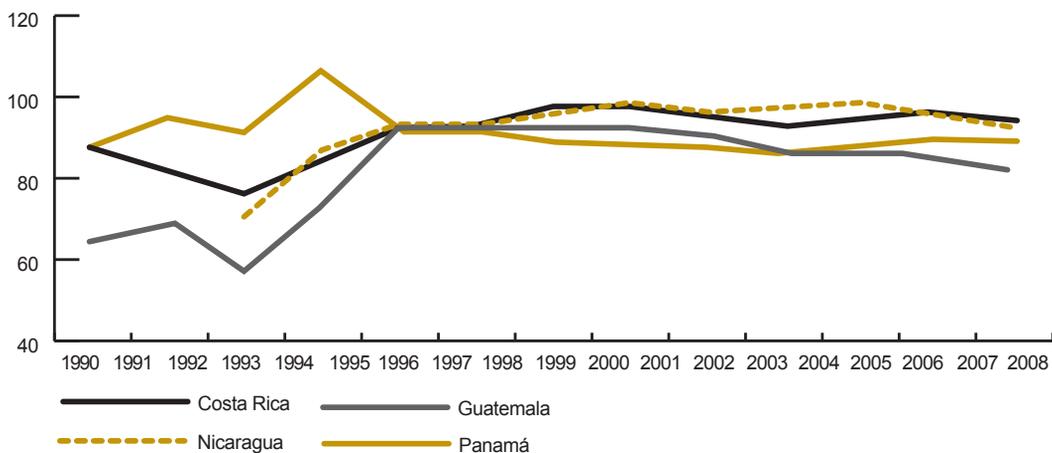


En el período, solamente El Salvador registra un aumento sustancial de la proporción de población ocupada asalariada, que se mantenía muy baja (un tercio de la PEA) y que prácticamente se duplicó, aunque es la proporción más baja de la región. Los datos de asalariamiento más alto rondan el 70% de la PEA en Costa Rica y Panamá, pero se man-

tienen estables (cifras de CEPALSTAT, consultadas en julio de 2010).

En términos reales, las remuneraciones apenas aumentaron medio punto porcentual por año entre 1980 y 2009 en Costa Rica y Guatemala, y se mantuvieron sin cambios en Panamá a lo largo del período (CEPALSTAT).

AMÉRICA CENTRAL:
Remuneraciones medias anuales
Índice medio 200 = 100 (CEPAL)

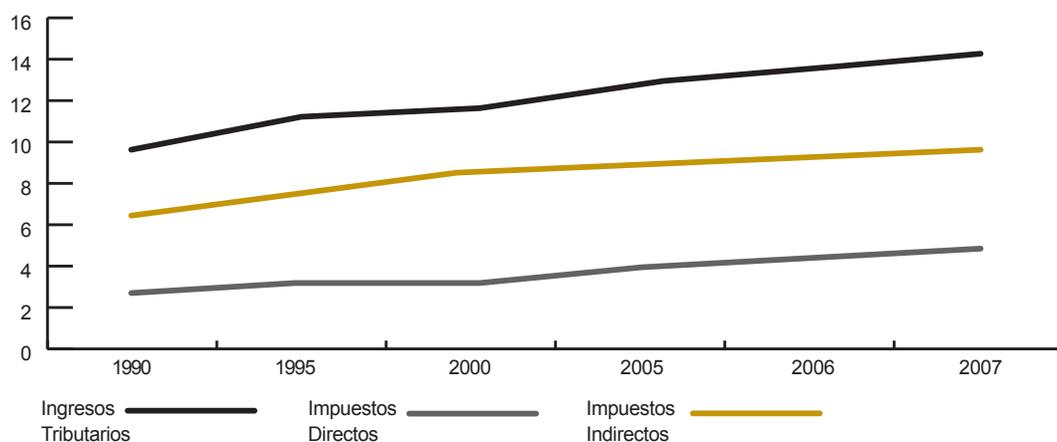


Mientras la población experimenta dificultades de empleo que no parecieran variar sustancialmente, aun cuando mejore el clima político y el ambiente para los negocios, el sector público estatal tampoco se ha visto beneficiado en términos de expansión de sus capacidades. Exploremos dos dimensiones: una indirecta (la carga tributaria) y otra directa (la inversión social por persona).

La carga tributaria promedio de la región se mantiene baja, aunque ha aumentado cerca de un 44% entre 1990 y 2007, al pasar el promedio

regional de 9,7% a 14,3% (CEPALSTATS). El grado de progresividad también ha mejorado, al pasar de 2,7% a 4,8% la recaudación de impuestos directos, lo que ha permitido una disminución de la brecha entre impuestos indirectos y directos. La relación impuestos indirectos/directos bajó de 2,4 a 1,9. Así entonces, la región ha mejorado su capacidad de recaudación en relación con el producto, y lo ha hecho también en términos de justicia distributiva; sin embargo, las proporciones son todavía de las más bajas del continente latinoamericano y del mundo.

AMÉRICA CENTRAL: Ingresos tributarios por tipo de impuesto Promedio regional % PIB (CEPAL)



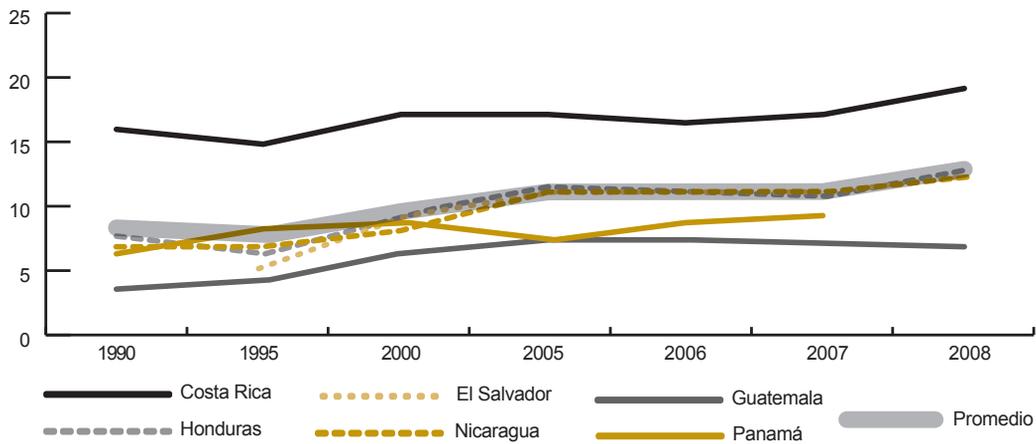
Capacidades estatales, en general disminuidas por una baja disponibilidad fiscal, pueden mitigarse parcialmente si los recursos se orientan para promover el desarrollo humano. A largo plazo, las inversiones pro-desarrollo humano resultan favorables al crecimiento, mientras que los enfoques pro-crecimiento no siempre se traducen en ventajas futuras de desarrollo humano (Ranis y Stewart). Esto puede aproximarse con los datos de inversión pública en los sectores sociales.

Los datos de CEPAL muestran en las dos últimas décadas una tendencia ligeramente ascendente en términos macroeconómicos (la relación de la inversión social total con el PIB). Los niveles de inversión prácticamente se han duplicado, pero partiendo de situaciones francamente deplorables. En 1990, la inversión social total en relación con el PIB en cinco países, no superaba el 7% (la mitad de Costa Rica en ese mismo año) y, si bien el esfuerzo de aumento es considerable, apenas alcanza 12 ó 13 % en los países con economías más deprimidas.

Es de destacar el bajo nivel de la inversión social en relación con el PIB en Guatemala (pasó

de 3,9% a 7% entre 1990 y 2008) y Panamá que pasa de 6,9% a 9,4% en el mismo período.

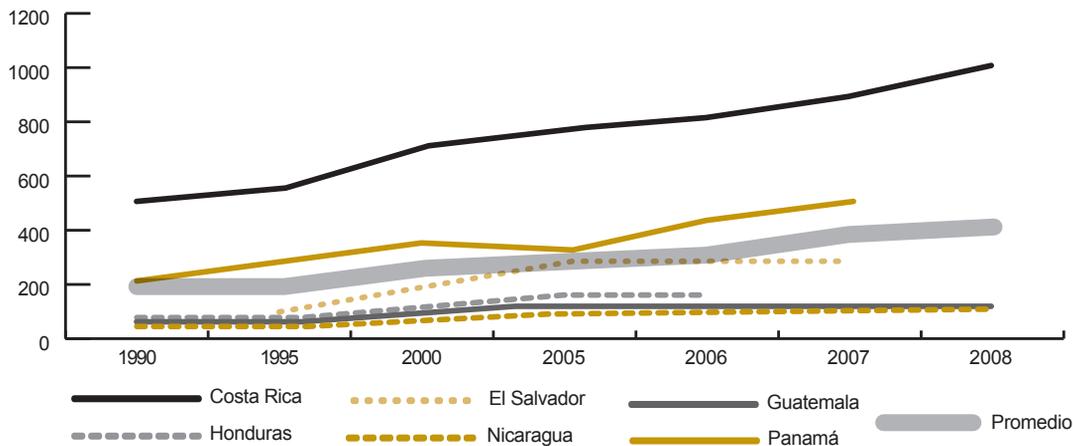
AMÉRICA CENTRAL: Inversión social como % PIB (1990-2008) (CEPAL)



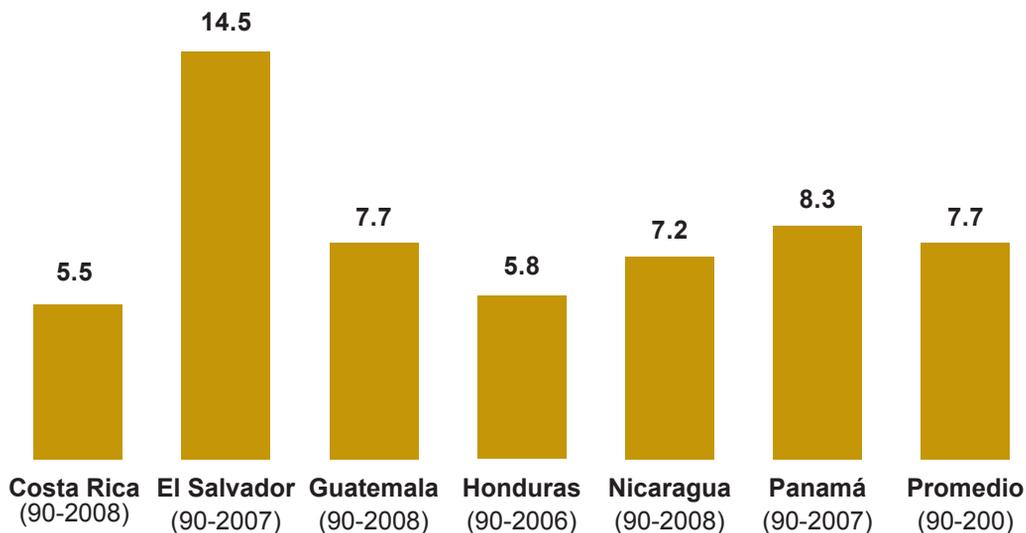
Relacionar la inversión social con el PIB da una idea del tamaño relativo del llamado sesgo pro desarrollo humano. El problema es que si la economía está diezmada, o simplemente es pequeña, los recursos disponibles pueden ser pocos, aun cuando el esfuerzo macroeconómico sea alto. Por ello es necesario relacionar inversión con población. Los datos que registran inversión social por persona muestran la magnitud de la necesidad y la distancia significativa que Costa Rica todavía conserva en relación con los demás países.

Como se ve en el gráfico, el aumento promedio está muy influido por el crecimiento de la inversión en Costa Rica, El Salvador y Panamá. Mientras en los restantes tres, los niveles se mantienen extremadamente bajos. En todo caso, los países centroamericanos han mostrado un aumento sostenido de la inversión por persona a tasas más altas que el aumento de la producción, lo que sin embargo no es suficiente merced a la extrema necesidad y la escasa inversión histórica. Nótese cómo El Salvador, con una tasa de incremento anual de 14,5% entre 1995 y 2007, alcanza apenas un tercio de la inversión de Costa Rica que creció sobre el 5% anual entre 1990 y 2008.

AMÉRICA CENTRAL:
Inversión social por persona (US\$ constantes del 2000) (CEPAL)



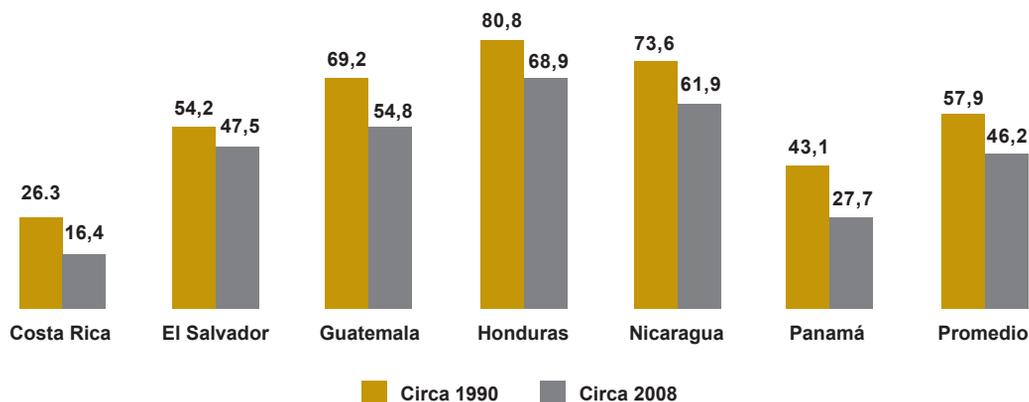
AMÉRICA CENTRAL:
Variación de la inversión social % anual del período (US\$ contantes del 2000) - CEPAL



Todo esto es relevante para ponderar plenamente los resultados observados en materia de pobreza. Lo primero que conviene señalar es que la región no se ha ocupado responsablemente de justipreciar la magnitud de su problema, con la excepción de El Salvador, Costa Rica y Panamá. En los demás países la información es irregular, esporádica e insuficiente.

Los datos muestran importantes asimetrías nacionales en los niveles de pobreza, más bajos en Costa Rica y Panamá, que se mantienen a lo largo de los años. Considerando el promedio regional, la pobreza bajó entre el inicio de los noventa y el final de la actual década, de 58% a 46%, caída más pronunciada en Guatemala y Panamá.

AMÉRICA CENTRAL: Población en situación de pobreza % de la población total (CEPAL)

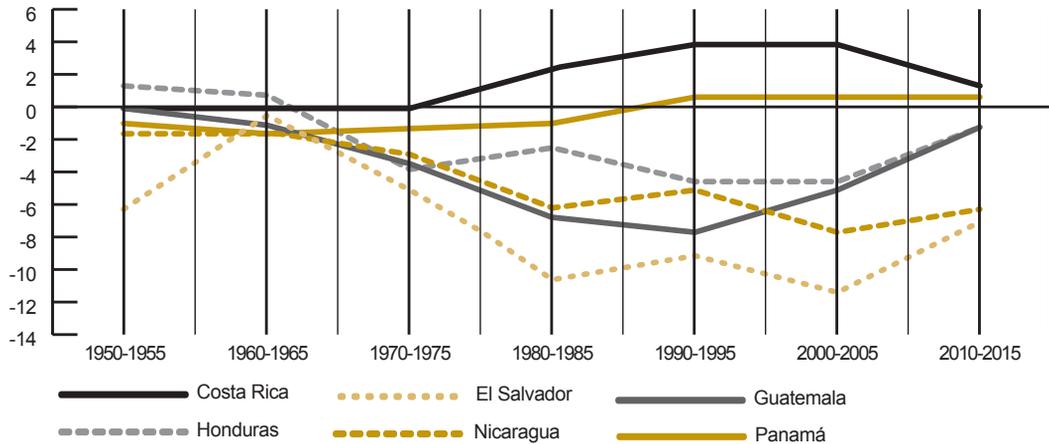


En síntesis, de todo lo señalado podemos advertir que la región continúa agobiada por altos niveles de pobreza, que serían mucho mayores, si no existieran los mecanismos familiaristas de generación de ingresos basados en el autoempleo, el aumento del número de miembros económicamente activos en las familias y la emigración laboral. En algunos países, Costa Rica y posiblemente Panamá, la mayor inversión en programas sociales compensatorios ha tenido también un efecto en la disminución de las consecuencias negativas del tipo de crecimiento económico adoptado y su vulnerabilidad a los choques externos.

Un modelo exportador...de gente: migraciones laborales

Con la excepción de Costa Rica y Panamá, que son receptores netos de población inmigrante, las tasas de migración son negativas para los demás países, aumentando notablemente entre 1980 y 2005. En el período 2000-2005 las tasas de emigración son las más altas desde 1950 en todos los países, con la excepción de Guatemala, que muestra una mayor expansión en el lustro anterior. En términos laborales, la crisis y el estilo de desarrollo han expulsado más gente que la guerra en Centroamérica.

AMÉRICA CENTRAL: Tasa de migración por 1000 habitantes (CEPAL)

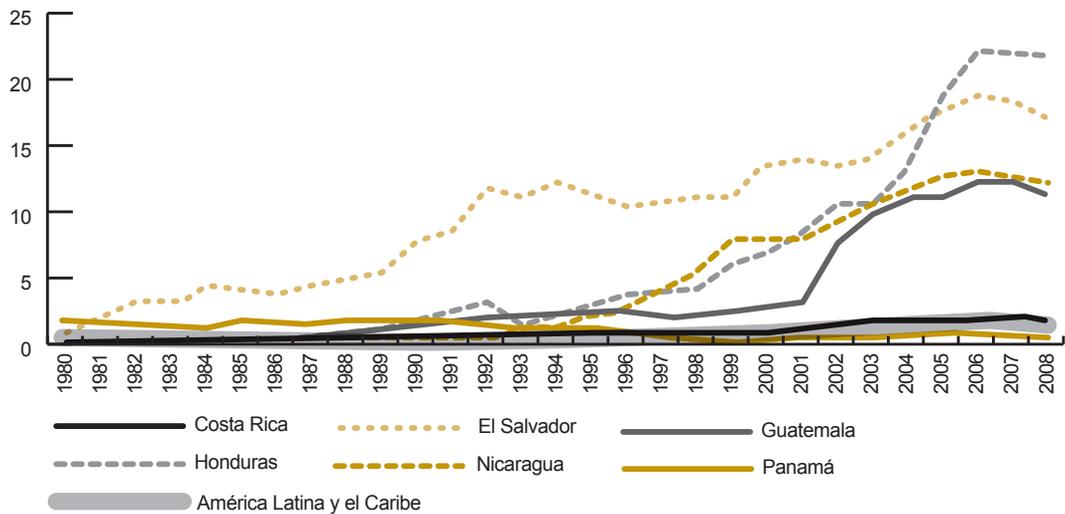


Y con la tendencia creciente a la expulsión de población, el modelo parece haber adquirido uno de sus rasgos más deplorables: la dependencia financiera de las remesas familiares. Los datos del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/data-catalog>) indican que, a partir de la década de los 90, la región empieza una tendencia alcista en la importancia macroeconómica de las remesas (más temprana en El Salvador y más tardía en Guatemala), que muestra niveles de ingreso muy por encima de la recaudación tributaria y de la inversión social. Con ello queda en evidencia la

importancia de las estrategias de autoprotección familiar, frente a la ausencia de respuestas por parte de los Estados y los mercados.¹⁰⁷

¹⁰⁷ En otro trabajo hemos insistido en que una idea de "responsabilidad social" de los Estados podía expresarse en la compensación de los esfuerzos familiares. Así por ejemplo, Costa Rica invierte alrededor del 2% de su PIB en programas sociales selectivos, lo que de alguna manera empareja los esfuerzos familiares expresados en ingreso de remesas que -según los datos- bordea esa misma proporción. "Migraciones laborales y derechos globales: hacia un régimen de bienestar transnacional", ponencia en el encuentro internacional Los retos de la Agenda Migratoria Iberoamericana en el contexto de la crisis económica internacional. SEGIB-Centro Fox, México.

AMÉRICA CENTRAL: Ingreso por remesas laborales 1980-2008 (% PIB) (Banco Mundial)



El desafío de la inmigración de centroamericanas y centroamericanos es suficientemente importante como para integrarlo específicamente como prioridad en la negociación futura de la región con los países de destino, y entre ellos con el principal, Estados Unidos. El nombre del juego es la liberalización y la descriminalización de la inmigración laboral. Y este es claramente un desafío para la acción común en el marco del proceso de integración, más que solamente espacio para la suscripción de acuerdos bilaterales.

Se calcula que 300.000 centroamericanos cruzan anualmente el territorio mexicano hacia Estados Unidos. De ellos, en 2007, se detuvieron y regresaron a sus países alrededor de 100.000 personas. Enfrentando denuncias serias sobre corrupción y maltrato relacionadas con los inmigrantes centroamericanos irregulares, las autoridades mexicanas han impulsado un conjunto de reformas orientadas al mejoramiento del respeto a los derechos de los inmigrantes irregulares, creando condiciones para un mejor entendimiento en este campo entre México y los Estados Unidos. Procurando tratar a las y los centroamericanos

en México como esperan que Estados Unidos trate a los mexicanos. En primer lugar, la despenalización de la inmigración irregular, a fin de evitar la extorsión y el maltrato y garantizar procesos dignos de deportación; un plan de empleo temporal en el sur de México para trabajadores guatemaltecos y, finalmente, un programa de regularización de población establecida que pueda en el futuro optar por la residencia permanente.

Las medidas adoptadas por México pueden ser un buen punto de referencia para el diálogo sobre el trato a los inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos. Los países centroamericanos deben realizar esfuerzos directos para que la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) realice una evaluación a fondo de la política estadounidense hacia las inmigraciones laborales, de modo que puedan identificarse opciones estratégicas que estimulen la retención de emigrantes, tanto como la garantía de sus derechos y su calidad de vida en los Estados Unidos, lo que es especialmente urgente a partir de la crisis generada por la Ley SB1070 del Estado de Arizona y la ausencia de una respuesta

integral de política migratoria por parte de la Administración Obama. La evaluación deberá demostrar si las políticas restrictivas han tenido algún impacto disuasivo en el movimiento de la población hacia el norte o si, por el contrario, suman inestabilidad y abuso en una larga cadena de ofensas que experimenta la población emigrante centroamericana, misma que representa una décima parte del total de inmigrantes en los Estados Unidos.

El Plan de Acción de la Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) vigente (<http://www.crmsv.org/plande.htm>) incluye tres temas: políticas migratorias, derechos humanos y el vínculo entre migración y desarrollo. Los componentes del primer aspecto son los que más interesan a los países receptores, pues procuran medios para la normalización de los flujos y la adopción de procesos de deportación y un conjunto de acciones relacionadas con la prevención y el castigo del tráfico y la trata de personas. Los aspectos relacionados con el vínculo entre migraciones y desarrollo humano son los puntos vinculados a derechos humanos y desarrollo económico. En estos puntos, una tarea proactiva de la Secretaría del SICA en este campo consistiría en la formulación de una propuesta centroamericana ante la CRM, de modo que se pueda avanzar en el diálogo con los Estados Unidos sobre la base de los siguientes aspectos:

Amnistía migratoria: la normalización de la situación migratoria de los centroamericanos residentes en Estados Unidos.

Reunificación familiar: el desarrollo de un proceso integral de reunificación familiar para los trabajadores permanentes.

Bolsa de empleo transnacional y trabajo decente: el establecimiento de un mecanismo público de bolsa de trabajo propiciada por los Estados participantes, de modo que receptores y emisores se comprometan a generar condiciones preferenciales para los trabajadores que se inscriben en la bolsa. El sistema debe estimular la

participación del sector privado al mismo tiempo que se procuren medios disuasivos suficientes para castigar la explotación laboral.

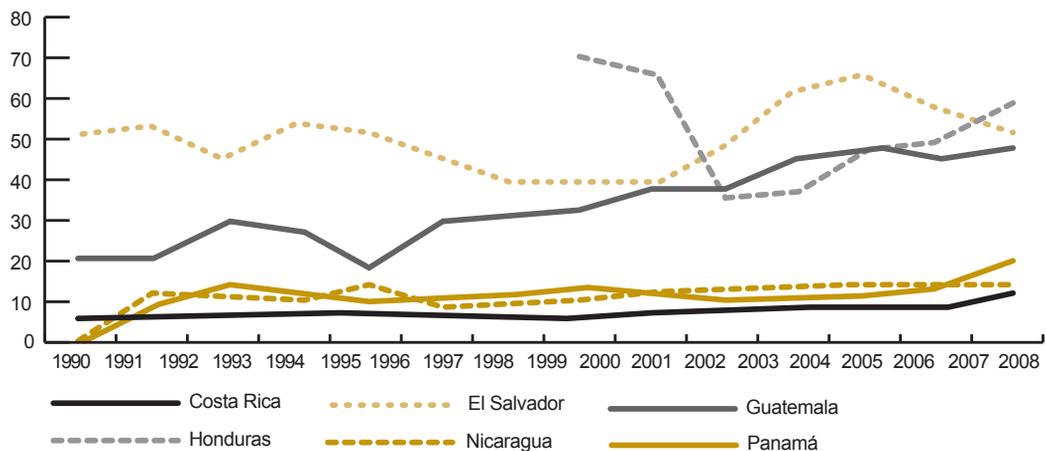
Libre tránsito: flexibilización de las restricciones migratorias, a fin de reducir la inmigración irregular y sus riesgos.

VIOLENCIA Y SEGURIDAD: EL MIEDO PERSISTENTE

La violencia político-militar costó a la región cientos de miles de vidas: 75.000 muertos en El Salvador entre 1980 y 1992; 200.000 en Guatemala entre 1960 y 1996; 50.000 muertos en la década de los 80 en Nicaragua. Con todo, la situación actual resulta extremadamente grave, dado que las formas actuales de la violencia responden a dinámicas transnacionales y procesos complejos que enuncian disolución de vínculos comunitarios básicos y, en el extremo, fallas fatales en la capacidad de organización social y control de los Estados. Narcodelitos y maras, por una parte, no pueden ser explicados ni enfrentados sobre la base de compromisos nacionales o pactos de reconciliación como los que en los ochenta y noventa provocaron la paz. En contrario, en cierto modo la región es arena de disputas de poder que se libran, una vez más, en centros extrarregionales: los carteles en México y Colombia; las fuerzas represivas de los Estados Unidos. Entretanto, Centroamérica pone las víctimas.

Datos del Informe Regional de Desarrollo Humano del PNUD y de la CEPAL ilustran la magnitud del deterioro actual de la seguridad ciudadana en la región: para todos los países entre 2000 y 2008 se ha producido un aumento considerable de la tasa de homicidios, particularmente a partir de 2004. Se distingue claramente la existencia de dos mundos diferenciados de violencia: el de Guatemala, Honduras y El Salvador por una parte, y el de Nicaragua, Costa Rica y Panamá por la otra.

AMÉRICA CENTRAL: Tasa de homicidios por 100 mil habitantes (2000-2008, FLACSO-PNUD)



El Informe Mundial sobre Drogas 2010 destaca que la violencia criminal en el norte de Centroamérica, si bien menos proyectada mediáticamente que la de México, resulta mucho más intensa, y advierte que los recursos estatales para enfrentarla son aquí menos significativos. Establece que la violencia es mucho más importante fuera de las ciudades principales y señala una organización mucho más dispersa y desconocida que la de los carteles mexicanos. En una de las afirmaciones más preocupantes, el informe detalla la vinculación entre la criminalidad y el poder:

La recurrencia de arrestos entre altos oficiales de la policía y las fuerzas armadas, sugiere que los principales traficantes de América Central son mucho más sofisticados que bandas callejeras, y mantienen mayores vínculos con las clases dirigentes que con los grupos marginales. Además hay creciente evidencia de la penetración de los carteles mexicanos... (traducción libre, p.240).

La violencia de hoy es una consecuencia de las falencias del pasado: sin construcción de comunidad no es posible desarrollar un sentido de pertenencia basado en la confianza interpersonal y

el respeto mutuo. Los países del norte del Istmo no han tenido tiempo de construir instituciones sociales cuando han sido atropellados por la violencia estimulada por la combinación perversa del crimen organizado, la corrupción y la falta de horizontes de bienestar futuro. En los países del sur, la situación no es muy clara, dada las asimetrías de la situación de cada uno de los Estados. Lo cierto es que en todos aumenta la exposición a la violencia criminal y con ello se acentúa una cultura del miedo.

Las respuestas públicas son limitadas, porque están subordinadas al interés geopolítico. Lo más robusto, lo mejor equipado y la mayor cantidad de recursos se destinan a tareas de lucha contra el tráfico de drogas. El problema es que, entretanto, como una tubería atascada en el extremo, la inundación ha empezado a ocuparse de los sectores sociales y las localidades más vulnerables. América Central está cambiando su ubicación en el mapa de la lucha contra el narcotráfico.

Entretanto, el mapa de la violencia se hace cada vez más complejo. Visto en términos de género,

la mayor parte de las víctimas mortales son hombres, pero la velocidad de aumento de los homicidios de mujeres y, entre ellos, de los femicidios es muy superior. En Guatemala, El Salvador y Honduras los homicidios de mujeres crecieron 2,

3 y 4 veces más rápido que los de los hombres en la primera década del siglo XXI.¹⁰⁸

108 Carcedo, Ana. (Coordinadora) (2010). No olvidamos ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006. CEFEMINA. San José. P.99.

Homicidios de mujeres y femicidios en Centroamérica (2003)

	Nicaragua		Panamá		El Salvador		Honduras		Guatemala		Costa Rica	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Homicidios investigados	45		33		134		133		416		45	
Problemas de información	9	18	1	3	24	18	6	5	292	70	0	0
Suficiente información	40	100	32	100	110	100	127	100	124	100	45	100
Femicidios	34	85	21	66	79	72	111	87	49	40	33	72
Sospechas de femicidio	1	3	2	6	18	15	6	5	24	19	3	7
No femicidios	5	13	9	28	13	12	10	8	51	41	10	22

Fuente: Carcedo, Ana. (Coordinadora) (2010). No olvidamos ni aceptamos: femicidio en Centroamérica 2000-2006. CEFEMINA. San José. P.47

Parece poco probable que con políticas públicas centradas en la represión del delito y el combate al narcotráfico, desatendiendo aquellas orientadas al fortalecimiento de los medios sociales, comunitarios y culturales de prevención de la violencia, la región pueda detener el camino de deterioro del clima de seguridad para las personas. La respuesta puede entenderse en los términos en que los planteó el informe del PNUD, como un contrato por el civismo (ver recuadro). Pero, ciertamente, no puede ignorarse la consolidación de las bases materiales de la paz social: ingreso suficiente, salud y educación.

En síntesis

América Central tiene ante sí un desafío múltiple. Para consolidar la democracia, ganada a sangre y fuego, debe fortalecer las bases materiales que le dan sustento, esencialmente una ciudadanía advertida de sus derechos y capaz de exigirlos plena y libremente. Al mismo tiempo debe asegurar la disposición de recursos económicos necesarios para financiar el desarrollo integral de sus sociedades. La máquina se traba en el terreno político: quienes concentran la toma de decisiones y el poder económico no han hecho su tarea. Por una parte, los beneficios del crecimiento económico no se ob-

servan en mejoras tributarias o fortalecimiento del empleo. Si hay más riqueza, es justo que una parte de ella llegue a quienes la producen; pero hemos visto que esta forma primaria de la distribución no funciona bien, simplemente porque no hay empleo decente en la cantidad requerida. Tampoco funciona bien la redistribución vía gasto público, porque los ingresos tributarios no lo permiten. La paradoja es que, mientras tanto, los contribuyentes europeos principalmente financian con la cooperación internacional las rentas crecientes de los más privilegiados en América Central.

No se trata de discursos revolucionarios porque, como lo demuestra Nicaragua, el discurso no es capaz de cubrir lo que el Estado simplemente no hace. Se trata de reconocer que instituciones fuertes y normas claras son, desde siempre, la única base sólida para instalar relaciones sociales armónicas duraderas.

Al cabo de treinta años, el proyecto que los neoconservadores estadounidenses y sus aliados locales imaginaron para la región podría considerarse exitoso: hay democracia y predomina la empresa privada. Pero ambos cometidos están frágilmente implantados. La democracia como

forma de vida no es sostenible si no se gobierna democráticamente, esto es, con apego a la norma esencial que es constitución y mayoría. No hay democracia sin poderes públicos y los poderes públicos no pueden ser tigres de papel, simplemente enunciados sin capacidad de acción propia por limitación de recursos o por desacato de los gobernados. No es sostenible la democracia si los partidos políticos ceden su lugar a agrupaciones sociales de conveniencia, que logran hacerse del poder público como resultado de la mercadotecnia y no del escrutinio democrático.

Tampoco es sostenible una economía de mercado sin trabajadores asalariados, centrada en la especulación financiera y comercial acaparada por unos cuantos operadores.

Este no es un argumento retórico, es lo que los indicadores macro señalan: democracia sin ciudadanos y mercado sin trabajo. Las respuestas, sin embargo, están ahí disponibles: en experiencias micro que deben replicarse a escala nacional, tanto en tecnologías de participación ciudadana como en herramientas de producción intensivas, en generación de empleo, ambientalmente sostenibles y socialmente responsables.

Lo que es indiscutible es la necesidad de un cambio de actitud en las élites gobernantes y un necesario golpe de timón. Cuando las élites no revisaron lo actuado, las consecuencias se expresaron en conflictos armados o en la emergencia de populismos personalistas cuyas consecuencias para la democracia y la calidad de vida de las personas pueden ser incluso negativas en el largo plazo. Cuando se sigue haciendo lo mismo, se obtienen los mismos resultados. Por eso el desafío de hoy para América Central no es distinto del de hace 200 años. Se trata de construir un proyecto político común, basado en el desarrollo del Estado y el mercado (la primera modernidad), que garantice derechos y oportunidades pero que también exija deberes para todos y un compromiso genuino con la democracia en un contexto de amplia diversidad cultural y nacional ampliamente interconectada (la última modernidad). El genio está en la capacidad de reconocer que se debe avanzar simultáneamente en todos los frentes, por rezagados que hayan estado en el pasado. Si persistimos en la idea de producir sin distribuir, podemos llegar fácilmente al terreno opuesto, distribuir sin producir y de ahí, al abismo. Y en el fondo, de seguro democracia no habrá.

CONTRATO POR EL CIVISMO (PNUD, 2009)

- Principio de legalidad. Una sociedad segura es aquella en donde todos acatan la ley –porque el primer objetivo de la ley es proteger la vida, la integridad personal y el patrimonio de los asociados–. De aquí se sigue que el respeto por la ley tiene que ser el núcleo, el objeto central y la primera cláusula del “contrato” que garantiza la seguridad ciudadana.
- Principio de universalidad. Pero para que todos aceptemos la ley es necesario que la ley sea justa –es decir, que todos la percibamos como justa–, lo cual implica que la ley nos trate a todos como iguales –o como “ciudadanos”–: una segunda cláusula del contrato debe prever el universalismo de la ley, o sea que la relación de la ciudadana o ciudadano con el Estado no dependa de sus condiciones personales o particulares.
- Principio de solidaridad. Sin embargo, en la vida real hay personas marginadas o excluidas, a quienes es necesario incluir en el orden económico y social para que puedan suscribir el contrato por el civismo. La tercera cláusula se refiere por tanto a la “inclusión social” o si se quiere, a acortar la distancia entre las metas que la sociedad impone a los individuos y las oportunidades que les brinda para alcanzarlas.

ANEXOS



MODERADORES, PONENTES Y RELATORES

MESA 1

Daniel Zovatto, Director Regional de IDEA Internacional

Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid; maestro en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de Harvard University; profesor visitante de varias universidades de América Latina, Europa y América del Norte. Ha sido director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; secretario ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Ex presidente de la Comisión de Ciudadanos Destacados y Expertos para la Reforma Electoral de la provincia de Córdoba, Argentina. Actualmente es Director Regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro, Miembro del Consejo Editorial de la revista *Foreign Affairs Latinoamérica*, Miembro del Consejo Asesor del Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars y Presidente (*ad honorem*) del Consejo para la Planificación Estratégica de la provincia de Córdoba, Argentina.

Álvaro Artiga, Investigador/Político

Profesor y Coordinador de Investigaciones del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas

de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) de El Salvador. Director del Programa de Maestría en Ciencia Política. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Salamanca, España. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Costa Rica (UCR) y consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (Costa Rica), del Proyecto Estado de la Nación (Costa Rica), de la Fundación Guillermo Manuel Ungo (El Salvador), la Fundación Friedrich Ebert (Guatemala y El Salvador) y del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Vinicio Cerezo, ex Presidente de Guatemala

Presidente de Guatemala entre 1986 y 1991, el primer presidente de la etapa moderna democrática del país. Creador, promotor y firmante de los Acuerdos de Paz en Centroamérica, Esquipulas I y II. Co-creador de la Agenda Social para la Democracia en América Latina, presentada en Washington, Perú y Estoril, Portugal. Creador y Promotor de Esquipulas III: el Plan de Desarrollo Económico y Social para Centroamérica. También ha sido Diputado de la Asamblea Nacional de Guatemala y del Parlamento Centroamericano. Es presidente fundador de la Fundación Esquipulas para la Integración Centroamericana, una organización dedicada fundamentalmente a contribuir a la conservación de la paz, el fortalecimiento de la democracia y a impulsar el proceso de integración política, económica y social de la región Centroamericana y el Caribe, a través del desarrollo de programas de diversa naturaleza.

Marta Lagos,
Directora Latinobarómetro

Marta Lagos es la Directora fundadora del Latinobarómetro, una encuestadora anual de opinión regional en 18 países de América Latina. Previamente laboró como directora del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC). También es la directora fundadora de la encuestadora MORI Chile, que se ha asociado con MORI Reino Unido desde 1994. Ella pertenece al equipo de la Encuesta Mundial de Valores y al comité de dirección que organiza el Estudio Comparativo de Sistemas Electorales. Posee una maestría en economía de la Universidad de Heidelberg, Alemania.

Evelyn Villarreal,
Coordinadora de Investigación del Informe Estado de la Región

Desde hace tres años es coordinadora de investigación del Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible, Programa Estado de la Nación-CONARE. Profesora universitaria en la UCR y en la UNED, en temas de metodología de investigación y de política centroamericana. Consultora en temas de rendición de cuentas, transparencia, corrupción, participación ciudadana, entre otros. Investigadora del Programa Estado de la Nación desde 1998. Consultora para diversas organizaciones nacionales e internacionales (PNUD, BID, Transparencia Internacional, Open Budget Society, etc.).

MESA 2

Cecilia Cortés,
Directora Ejecutiva de la Fundación para la Paz y la Democracia, FUNPADEM

Politóloga de la Universidad de Costa Rica con un Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia de la Universidad Nacional; gra-

duada del Management Skills Program de The George Washington University. Desde 1994 es Directora Ejecutiva de FUNPADEM, organización que ha extendido su labor a todo el continente americano y es parte de varias iniciativas de tipo global. En mayo de 2003 asumió por parte de FUNPADEM la representación de la región centroamericana y del Caribe en el Grupo Coordinador de la Red Interamericana para la Democracia (RID). Anteriormente, ha laborado para el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; la Casa Presidencial de Costa Rica, donde fue miembro de la comisión presidencial para la creación de la Universidad para la Paz, que hoy día es parte del Sistema de Naciones Unidas; y el Despacho del Ministro de Hacienda de Costa Rica, siendo contraparte nacional para la organización del Tercer Grupo Consultivo para Costa Rica del Banco Mundial. También escribe artículos para periódicos, revistas e investigaciones relacionadas con el quehacer de la Fundación. Ha sido Embajadora en Misión Especial a la ONU y Observadora Internacional de Elecciones, en países como Haití, República Dominicana, El Salvador, Chile y otros. Desde marzo de 2010, es la Presidenta de la Asociación de Empresarios Juveniles de Costa Rica, conocida también como Junior Achievement.

Randall Arias Solano,
Director del Programa de Gobernanza y Justicia, FUNPADEM

Máster en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Es profesor universitario e investigador en temas de democracia, justicia y seguridad en la región. En los últimos quince años ha dirigido diversos proyectos sobre resolución pacífica de conflictos, justicia y diálogo social en Centroamérica y la República Dominicana. Además, ha ofrecido asesoría técnica a gobiernos, sociedad civil, academia y sector empresarial en diálogo social. Actualmente es el Director del Programa de Gobernanza y Justicia de FUNPADEM.

Isabel Saint Malo de Alvarado,
Experta en gobernabilidad y diálogo
democrático, Central America
Leadership Initiative

Anteriormente, fue representante Residente Auxiliar del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Panamá, hasta agosto de 2008. Como gerente del Programa de Cooperación para el país fue responsable de un amplio portafolio de programas y proyectos; en las áreas de pobreza, modernización del estado, gobernabilidad, ambiente y otras áreas de desarrollo. Lideró diversos esfuerzos exitosos de diálogo democrático en Panamá, tales como los procesos de Bambito, Panamá 2000, Visión 2020 y más recientemente la Concertación Nacional para el Desarrollo. Ha sido Embajadora de Panamá ante la Organización de Naciones Unidas en su sede en Nueva York, así como miembro de múltiples delegaciones panameñas para la negociación de acuerdos políticos y comerciales regionales. Actualmente es miembro del Consejo Nacional de Asuntos Extranjeros de Panamá y del Consejo de Asesores del Instituto de Investigación de América Central sobre Políticas Fiscales. También es consultora principal senior de Estratego Consultores, S.A. Es graduada en Relaciones Internacionales de Saint Joseph's University y tiene un M.B.A. de Nova Southeastern University.

Manuel Ortega Hegg,
Vicepresidente de la Academia de
Ciencias de Nicaragua

Sociólogo nicaragüense graduado en la UNAM, México, ha sido investigador y Director del Centro de Análisis Socio Cultural (CASC) de la UCA de Nicaragua, durante 17 años. Actualmente es investigador asociado del CASC-UCA, del Instituto de Historia de Nicaragua y Centro América (IHNCA-UCA) y Miembro de la Junta Asesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UCA. Asesor e investigador de los Informes de Desarrollo Humano de Nicaragua (PNUD), incluyendo el actual informe en proceso.

Ana Aslan,
Coordinadora general del Proyecto
Regional de Diálogo Social de los
países del CAFTA

Licenciada en Ciencias Políticas y Master en Asuntos Internacionales de la Universidad de Columbia en Nueva York. Trabajó como fotoperiodista *freelance* para distintos medios y agencias incluyendo Associated Press, The New York Times y periódicos argentinos como Clarín y Página 12. Desde el año 2001 hasta hace un mes, trabajó en el Departamento de Trabajo de Estados Unidos con proyectos internacionales de asistencia técnica en temas laborales, en los últimos años como jefa del Equipo para Latinoamérica. Actualmente trabaja en la Organización Internacional del Trabajo, dirigiendo el Proyecto de Promoción del Diálogo Social en Centro América y República Dominicana.

Francisco Bonifaz,
Gerente de relaciones internas de
la Asociación de Azucareros de
Guatemala

Abogado y notario con un post-grado en Derechos Humanos y actualmente por finalizar una maestría en Derecho Constitucional. Gerente de Relaciones Internas de la Asociación de Azucareros de Guatemala. Fue dirigente empresarial, ex presidente de la Cámara de Turismo de Guatemala y ex presidente del CA-CIF. Ex embajador de Guatemala en Italia y ex representante permanente del organismo de Naciones Unidas en Roma.

Italo Pizzolante Negrón,
Asesor en Responsabilidad Social
Corporativa pública, privada y
parlamentos.

Es Ingeniero civil, con Máster en Comunicación Política de la Universidad Autónoma de Barcelona y Doctorado en Comunicación Organizacional, en la Universidad Jaume I, Cas-

tellón, ambos en España. Con más de 30 años de experiencia en el área de la comunicación estratégica, es fundador (1976) y actualmente presidente del Consejo Directivo de la empresa PIZZOLANTE Comunicación Estratégica, dedicada a la consultoría gerencial en procesos de comunicación empresarial, que cuenta con un prestigioso portafolio regional de clientes multinacionales y globales.

MESA 3

Juan Daniel Alemán, Secretario General del SICA

El Dr. Alemán posee un Doctorado en Derecho Internacional de la Universidad de Navarra, Pamplona, España. Es Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar en Guatemala. Comenzó su carrera como especialista en impuestos en Peat Marwick & Mitchell Guatemala, y luego como asesor corporativo de SIGMA Corporation, uno de los grandes conglomerados diversificados de Centroamérica. Ha sido miembro activo de diversas empresas y secretario de la “Fundación SIGMA”. Es uno de los fundadores de FUSADES, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Ha ocupado varios puestos importantes en el sector público, además de su actual cargo; entre ellos Secretario General Adjunto en el Sistema Centroamericano de Integración Económica, el brazo económico del SICA, donde fue responsable de las relaciones con la Comunidad Económica Europea. Ocupó el cargo de Secretario Político de la Presidencia de la República de Guatemala, y desempeñó un papel importante en el desarrollo del concepto del SICA. Ha enseñado en varias universidades de Centroamérica y también ha sido columnista y ensayista para varios periódicos y publicaciones especializadas.

Francisco Rojas, Secretario General, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Master en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Secretario General de FLACSO (2004 a la fecha). Fue Director de FLACSO-Chile (1996-2004). Fue profesor de la Universidad de Stanford en su campus de Santiago, Chile. Profesor invitado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y la Academia Diplomática “Andrés Bello”, Chile. Ha dictado cursos en las áreas de Relaciones Internacionales, Seguridad Internacional y Teoría y Práctica de Negociación en diversas Universidades de América Latina y España. Como profesor Fulbright se desempeñó en el Latin American and Caribbean Center (LACC) en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Forma parte del Consejo Consultivo para América Latina del Open Society Institute (OSI) y de la Junta Directiva de la Fundación Equitas, en Chile. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región. Participa en el consejo de redacción de la revista Diplomacia, de la Academia Diplomática de Chile, y es miembro de la Junta Directiva de Foreign Affairs en español, México y de Pensamiento Iberoamericano, España.

Kevin Casas-Zamora, ex Vicepresidente de Costa Rica, Investigador Principal, Política Exterior, Iniciativa para América Latina, Brookings Institution

El Dr. Casas Zamora es actualmente Senior Fellow en Política Internacional del Brookings Institution, en Washington D.C. Antes ha sido Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y Segundo Vicepresidente de Costa Rica. Ha sido, además, oficial de programas de la Fundación Arias para la Paz y el Progre-

so Humano, y Coordinador General del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica y Máster y Doctor en Ciencias Políticas de las universidades de Essex y Oxford, respectivamente. Es autor de numerosos estudios sobre financiamiento de campañas, elecciones, gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en América Latina. Su tesis doctoral, titulada “Pagando por la democracia en América Latina: financiamiento político y subsidios estatales para los partidos en Costa Rica y Uruguay”, ganó el Premio Jean Blondel 2004 del European Consortium for Political Research (ECPR) a la mejor tesis doctoral de Ciencia Política en Europa y fue publicada en 2005 por el ECPR. En 2007, el Dr. Casas fue seleccionado por el Foro Económico Mundial como miembro de la red de Jóvenes Líderes Globales.

Carmen Rosa de León,
Instituto de Enseñanza para el
Desarrollo Sostenible (IEPADES)

Licenciada en Sociología y Antropología de la Universidad Complutense de Madrid y con una Maestría en Sociología del Desarrollo de Iberoamérica. Desde 1996 a la fecha, Directora Ejecutiva del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo (IEPADES). Anteriormente, Directora de Proyectos en la misma Institución. Consultora de entidades nacionales e internacionales en los temas de sociedad civil, seguridad ciudadana, relaciones civiles-militares y poder local, entre otros, Participante en las negociaciones de paz de Guatemala, como delegada del Sector de Centros de Investigación de la Asamblea de Sociedad Civil. Desde 1986 hasta 1991, Presidente de la Comisión Especial para los Repatriados, Refugiados y Población Desplazada, (como delegada del Ministerio de Relaciones Exteriores); Directora General de Relaciones Bilaterales en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Directora de Asuntos de América Central y el Caribe en el mismo Ministerio.

Alexander Chacón,
Experto de la Unidad de Seguridad
Democrática del SICA

Es graduado en Derecho y Ciencias Políticas con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad de Costa Rica. Fue seleccionado para ocupar el puesto de Experto en Seguridad y Gestión de Proyectos para la puesta en marcha de la Unidad de Seguridad Democrática de la SG-SICA. En dicha Unidad ha tenido a su cargo el desarrollo de temas relacionados con la ejecución de la Estrategia de Seguridad Regional. Es asesor técnico de la Subcomisión de Asuntos Jurídicos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica. En representación de la SG-SICA, ha sido designado como expositor en diferentes foros y reuniones internacionales sobre los temas de seguridad democrática, y, actualmente, es parte del equipo técnico asesor para la revisión, actualización y priorización de la Estrategia de Seguridad Regional y su Plan de Acción con costos. Finalmente, tiene a su cargo el desarrollo y seguimiento del Proyecto SICA para la implementación de la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNSCR 1540).

Dora María Téllez,
Coordinadora de la Memoria
Histórica del Instituto de Historia
de Nicaragua y Centroamérica de la
Universidad Centroamericana (UCA)

Historiadora nicaragüense y consultora en políticas públicas. Coordinadora ejecutiva del portal Memoria Centroamericana, investigadora en el instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica de la Universidad Centroamericana. De 1979 a 1990, ocupó el cargo de Ministra de Salud, llevando a cabo una intensa campaña sanitaria de vacunación que fue reconocida por las Naciones Unidas con el premio a la excepcionalidad a los avances en materia de salud. Actualmente es Directiva del Movimiento Renovador Sandinista.

MESA 4

Santiago Cantón, Secretario Ejecutivo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Santiago Cantón es el Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos. Desempeñó el cargo de Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, de 1998 a julio de 2001. El Embajador Cantón estudió la carrera de Derecho en la Universidad de Buenos Aires y realizó una Maestría en Derecho Internacional en la Escuela de Derecho de American University en Washington, D.C. Durante 1998 fue Director del Departamento de Información Pública de la OEA. Desde 1994 hasta 1998 se desempeñó como Director para América Latina y el Caribe en el Instituto Nacional Demócrata, una organización dedicada al desarrollo democrático con base en Washington, D.C. Además, trabajó como consejero político del Centro Jimmy Carter en programas de desarrollo democrático.

Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión, CIDH

Magistrada Auxiliar de la Corte Constitucional de Colombia desde 2005. Anteriormente se había desempeñado en diversos cargos, tales como: Directora Nacional de la Dirección de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos en la Defensoría del Pueblo de Colombia, Directora de la Asesoría de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Fundación Social, asesora del Despacho del Procurador General de la Nación, y profesora e investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Se recibió de abogada en 1988 en la Universidad de los Andes y realizó estudios de postgrado en esa universidad, así como también en la Universidad Complutense, el Centro de Estudios Constitucionales y la Universidad Carlos III, las tres de Madrid.

Alejandra Nuño, Directora del Programa para Centroamérica y México, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

Licenciada en Derecho por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), México, con maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex. Entre 2001 y 2006 se desempeñó como abogada en la oficina de CEJIL en Costa Rica. Allí representó a víctimas de violaciones de derechos humanos de diversos países ante la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Hasta octubre de 2009 trabajó con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, con el mandato de investigar violaciones a personas o colectivos en situación de riesgo o vulnerabilidad.

Helen Mack, Presidenta, Fundación Myrna Mack

Fundadora y presidenta de la Fundación Myrna Mack, que desde 1993 es parte de una nueva corriente de organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos en Guatemala. Inició su lucha contra la impunidad con el proceso judicial por el asesinato de su hermana Myrna Mack, quien realizaba investigaciones antropológicas de campo sobre las poblaciones desarraigadas a causa del conflicto armado interno. Por su iniciativa fue probada por primera vez la participación de agentes del Estado en la violación de derechos humanos, específicamente altos oficiales del ejército durante el conflicto armado (1960- 1996). A partir de entonces se involucró en la lucha contra la impunidad, por los derechos humanos y contra las estructuras estatales que encubren violaciones de derechos humanos y protegen a los responsables, particularmente miembros de fuerzas civiles y militares. Es reconocida internacionalmente como figura clave en la lucha contra la impunidad en Guatemala, por sus aportes a la paz, la democracia y la reconciliación, y por sus propuestas para trans-

formar las instituciones de justicia, seguridad, defensa nacional e inteligencia en el marco de cumplir con los Acuerdos de Paz (1996).

Francisco Dall’Anese Ruiz,
Comisionado, Comisión
Internacional contra la Impunidad en
Guatemala (CICIG)

Comisionado de CICIG desde agosto de 2010. Anteriormente, fue el Fiscal General de la República de Costa Rica, de 2003 a 2010. Es Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1983. En ese mismo año se incorporó al Colegio de Abogados de Costa Rica. En 1985 se convirtió en Especialista en Ciencias Penales, también por la Universidad de Costa Rica. En 2003, por la Universidad Escuela Libre de Derecho de Costa Rica fue nombrado Doctor Honoris Causa en Derecho. Ha sido condecorado con la Orden del Mérito Civil concedida por el Rey de España en 2010, con el Premio Italia por el Comité de los Italianos en el Extranjero en 2009 y el Premio Nacional de Valores de Costa Rica en 2005. Ha escrito ensayos para la Revista Centroamericana de Justicia Penal y Sociedad -en Guatemala-, para los Cuadernos de Estudio del Ministerio Público de Costa Rica, para la Revista de Ciencias Penales de Costa Rica y para la Revista Judicial de Costa Rica, entre otras.

Roberto Courtney,
Director Ejecutivo del Grupo Cívica,
Ética y Transparencia

Abogado y licenciado en economía. Es el director ejecutivo de Ética y Transparencia, organismo que en los últimos años ha trabajado en temas electorales, de participación ciudadana y de anticorrupción en Nicaragua. Se licenció en economía en Loyola University y estudió derecho en Georgetown University. Ética y Transparencia, la organización a la cual pertenece desde 1996, tiene la finalidad de coadyuvar al proceso democrático y el desarrollo cívico del país, a la vez que representa el capítulo país de Transparencia Internacional.

MESA 5

Ennio Rodríguez Céspedes,
Economista Principal para el Banco
Interamericano de Desarrollo (BID)

Cuenta con un doctorado en Filosofía del Instituto del Desarrollo de la Universidad de Sussex, Inglaterra, y una Licenciatura en Economía por la Universidad de Costa Rica. Actualmente es economista principal para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington, Estados Unidos. Entre otras tareas profesionales se ha desempeñado como gerente general del BANHVI, miembro del Comité Técnico de la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Fundecor), director de Programas de Desarrollo Económico de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá; fue ministro de Financiamiento y Deuda Externa (1985-1986) y ha trabajado como consultor e investigador en diferentes proyectos nacionales e internacionales relacionados con el desarrollo económico y temas bancarios. Es autor de siete libros, más de cincuenta artículos, así como de múltiples colaboraciones en obras colectivas.

Josette Altmann,
Coordinadora Regional de
Cooperación Internacional
de FLACSO y Directora del
Observatorio de la Integración
Latinoamericana (OIRLA)

Cientista política e historiadora. Profesora en las Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Comisión de Estudios de Posgrado en evaluación educativa de la UCR. Ha participado como consultora en programas de formación política con énfasis en análisis y propuestas de política social para el Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL). También ha dirigido proyectos relacionados con políticas públicas en el área social con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los años 2000

hasta 2003, y con el gobierno de Costa Rica en los años 1994 hasta 1998.

Juan Héctor Vidal,
Economista y Columnista de La
Prensa Gráfica, El Salvador

Licenciado en Economía (Universidad de El Salvador) y Máster en Administración Pública (University of Southern California). Colaborador del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y del Consejo Monetario Centroamericano. Consultor de AID, BID, OIT, UNCTAD y SICA. Además fue designado como Centroamericano Distinguido por la SIECA en el año 2000 y en 1985 recibió Mención Honorífica en el Premio IINTAL. En 1996 fue nombrado Economista del Año, por el Colegio de Economistas de El Salvador.

Carlos Eduardo Molina,
Presidente, Comité Consultivo
del Sistema de la Integración
Centroamericana (CC-SICA)

Filósofo, también Director del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales (ICAES), y secretario técnico del Consejo Sindical Unitario de América Central y el Caribe. Es miembro del equipo de docentes en la Universidad Latinoamericana de Trabajadores, con sede en Venezuela.

Carlos Manuel Echeverría,
Director de Comunicaciones y
Relaciones Públicas, SICA

Ha fungido como Asistente del Secretario General Adjunto de la OEA y Director de Alianzas Estratégicas del IICA con sede en Washington DC. En el sector público costarricense ha sido Viceministro de Planificación Nacional y Política Económica; Director general de Política Exterior y Director de Cooperación Internacional, en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Como funcionario internacional, ha laborado en CIDA-Canadá y en la Universidad para la Paz, como asistente

del Rector y Presidente. Posee un bachillerato y maestría en Administración de Empresas de Babson College en Estados Unidos y estudios en Sistemas económicos comparativos en la Universidad de Harvard. Profesor en la UCR (Ciencias Políticas) y National University (Desarrollo Económico Mundial).

MESA 6

Irene Klinger,
Directora Departamento de Asuntos
Internacionales, OEA

Economista chilena. Previo a su nombramiento en el Departamento de Relaciones Externas, se desempeñó como Secretaria Ejecutiva de la Secretaría de Cumbres de las Américas de la OEA, donde colaboró junto con los Estados Miembros en la elaboración de la agenda económica, política y social del hemisferio y en el seguimiento de los mandatos de Cumbres. Antes de ingresar a la OEA, la Dra. Klinger ejerció como Directora de Relaciones Externas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), con sede en Washington, DC. Cuenta con una valiosa experiencia y amplios conocimientos en relaciones externas, diplomacia, recaudación de fondos y administración de proyectos. Se graduó de la Universidad de Chile y obtuvo un título de postgrado en economía de la Universidad de Ámsterdam, Holanda.

Víctor Rico,
Secretario de Asuntos Políticos, OEA

Secretario de Asuntos Políticos de la OEA desde el primero de mayo de 2009. Anteriormente, se ha desempeñado como Director General de Integración, Subsecretario General de Integración, Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales y Vicescanciller de su natal Bolivia. Más adelante fue Cónsul General-Embajador en Santiago de Chile. Se desempeñó como Jefe

Negociador de los Acuerdos de Libre Comercio de su país con el MERCOSUR y México, así como Representante Plenipotenciario en la Comisión de Ministros de Comercio Exterior de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En esta última llegó a ocupar el cargo de Director General. En setiembre de 2005 fue designado Director del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales. En mayo de 2008, fue nombrado Representante Personal del Secretario General en la Misión de Buenos Oficios entre Colombia-Ecuador. Realizó sus estudios de economía en la Universidad Católica Boliviana. Obtuvo una Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Belgrano en Buenos Aires, Argentina, y un postgrado sobre el Sistema Monetario Europeo en *The London School of Economics*.

José Enrique Castillo Barrantes,
Embajador, Representante
Permanente de Costa Rica
ante la OEA

Embajador, Representante Permanente ante la OEA desde el 2007 hasta la actualidad. Anteriormente, fue Profesor de Derecho Penal, Criminología y Sociología Criminal de la Universidad de Costa Rica por 32 años; en Costa Rica también se ha desempeñado como juez mixto (1971-72), abogado litigante (desde 1975 hasta 2007), Embajador Extraordinario y Plenipotenciario ante el Gobierno de Francia (1986-1990), Ministro de Justicia y Gracia (1994-1995) y Presidente de la Comisión Calificadora del Servicio Exterior (1995-1996). Es Máster en Sociología (Universidad de Burdeos, Francia, 1976), Doctor en Derecho (Universidad de Burdeos, Francia, 1974), Licenciado en Derecho (Universidad de Costa Rica, 1970) y Bachiller en Sociología (Universidad de Costa Rica, 1970).

Margarita Escobar,
ex Viceministra de Relaciones
Exteriores para los Salvadoreños
en el exterior

Diputada Propietaria por el Departamento de San Salvador (período 2009-2012). Perteneció a la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior (Secretaría); la Comisión de Trabajo y Previsión Social (Vocal) y la Comisión de Cultura y Educación (Vocal). Fue Vicecanciller de El Salvador-Salvadoreños en el exterior; Embajadora, Representante Permanente ante la OEA; Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria en Venezuela, concurrente en Trinidad y Tobago y Guyana; y Embajadora, Representante Adjunta ante las Naciones Unidas y los demás organismos internacionales en Ginebra, Suiza.

Rubén Aguilar,
Profesor de la Universidad
Iberoamericana y ex vocero del
Frente Farabundo Martí para la
Liberación Nacional (FMLN)

Licenciado en Filosofía, maestro en Sociología y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, en donde también es profesor. Fue coordinador de comunicación social y portavoz de la Presidencia de la República para el Presidente Vicente Fox y ex vocero del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Es socio y director general de Afan, Consultores Internacionales, S. C., colaborador de múltiples publicaciones periódicas de México y el extranjero y autor de varios libros, entre ellos: *El pensamiento de Paulo Freire, La sociedad civil y la participación ciudadana, La diferencia: radiografía de un sexenio, y El narco: la guerra fallida* (México, Punto de Lectura, 2009), en coautoría con Jorge G. Castañeda.

LISTA DE PARTICIPANTES INVITADOS

Ileana Aguilar IFED, Costa Rica

Eric Ambrose Organización de los Estados Americanos

Gloria Álvarez Desanti Partido Liberación Nacional, Costa Rica

Gisela Álvarez Porras Voces Vitales, Panamá

Celeo Álvarez Organización de Desarrollo Étnico Comunitario, Honduras

Ebrahim Asvat Patton, Moreno & Asvat, Panamá

Ramiro Barriga Asociación Proyecto Caribe, Costa Rica

Zoila Barrón Embajada de Perú en Costa Rica

Noemi Baruch Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica

Abraham Benaton COHEP, Honduras

Leonardo Beaulne Embajada de Canadá en Costa Rica

Gabriela Blanco Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica

Lara Blanco PNUD Costa Rica

Brezia Bonel Yañez Asamblea Legislativa de Costa Rica

Hans Peter Buvollen Programa PRO-Democracia de Dinamarca

Iraima Capriles Consejo Económico, Social e Institucional, República Dominicana

Ricardo Córdova FUNDAUNGO, El Salvador

María Rosa Cubillo Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica

Dalia Dávila Embajada de Perú en Costa Rica

Daniel Facussé Asociación de Maquiladores de Honduras

Valentín Fernández Embajada de Perú en Costa Rica

Antonio Fletcher Consejo Nacional de la Empresa Privada, Panamá

Elizabeth Fonseca Partido Acción Ciudadana, Costa Rica

José Fuentes Maldonado Central General de Trabajadores (CGT), Honduras

Oliverio García Rodas Diputado, Partido Independiente de Guatemala



Ana Isabel García Fundación Geso,
Costa Rica

Carlos Gasnell Fundación para el
Desarrollo de la Libertad Ciudadana,
Panamá

Rudy Gómez Embajada de Guatemala en
Costa Rica

Carlos Góngora Diputado por el
Movimiento Libertario, Costa Rica

Laura Guido Embajada de Japón en
Costa Rica

Andrés Hernández Transparencia
Internacional

Henry Jova Organización de los Estados
Americanos

Michael Langer Fundación Ebert,
Costa Rica

Gustavo Lembewe Embajada de Perú en
Costa Rica

María Leissner Ministerio de Relaciones
Exteriores de Suecia

Gilberto López Prensa, Costa Rica

Ricardo Marcell Embajada de Alemania en
Costa Rica

Manfredo Marroquín Transparencia
Internacional

Daniel Matul UICN, Costa Rica

Gonzalo Mendoza Embajada de Chile en
Costa Rica

Guillermo Miranda FUSADES, El
Salvador

Roger Miranda Foro de Presidentes de
Poderes Legislativos de Centroamérica y la
Cuenca del Caribe, Nicaragua

Víctor Montecinos Embajada de Bolivia en
Costa Rica

Sergio Moya FLACSO Secretaría General

Deisy Ospira Asamblea Legislativa de
Costa Rica

Doris Osterloff Oficina de Representación
para Centroamérica y Haití SEGIB, Panamá

Edwin Pavón Asamblea Legislativa de
Costa Rica

Hugo Picado Instituto para la Formación
en Democracia, Costa Rica

Claudia Pineda IEEPP, Nicaragua

Mayrand Ríos FUNPADEM, Costa Rica

Walter Robinson Comisión Nacional
Afrocostarricense de Costa Rica

Elizabeth Rodríguez Ministerio de
Relaciones Exteriores de Costa Rica

Jean Paul Ruszkowski Centro
Parlamentario, Canadá

Olinda Salguero Fundación Esquipulas
para la Integración Centroamericana,
Guatemala

María Isabel Sanabria Ministerio de
Relaciones Exteriores de Costa Rica

Jorge Sanín Organización de los Estados Americanos

Elpidio Santos Confederación Autónoma Sindical Clasista, República Dominicana

Beatriz Serrano Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica

Luis Guillermo Solís Partido Acción Ciudadana, Costa Rica

Carlos Sojo Socioanálisis, Costa Rica

Ana Glenda Tager Alianza Internacional para la Consolidación de la Paz, Guatemala

Bartolo Teul Comunidad Maya, Belice

Moisés Tambini del Valle Embajada de Perú en Costa Rica

Ana Villasuso CIDH Costa Rica

Mauricio Vivero Fundación Seattle, Estados Unidos

Soren Vohtz Embajador de Dinamarca en Nicaragua

Mauricio Zúñiga IPADE, Nicaragua



PROGRAMA

MIÉRCOLES 11 DE MAYO DE 2011

4:30- 5:30pm	Auditorio Nacional del Museo de los Niños	<p>Evento Inaugural</p> <p>Juan Daniel Alemán, Secretario General del SICA</p> <p>René Castro Salazar, Canciller de la República de Costa Rica</p> <p>José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA</p>
--------------	---	---

JUEVES 12 DE MAYO DE 2011

HOTEL INTERCONTINENTAL, SAN JOSÉ

HORA	SALÓN	SESIÓN
9:00- 10:00am	Salón Real 1 y 2	Palabras de bienvenida de la Dra. Irene Klinger y explicación de la metodología de trabajo a cargo de las instituciones organizadoras
10:00am- 1:00pm	Salón Real 1	<p>Mesa 1: Democracia, representación y partidos políticos</p> <p>Moderador:</p> <p>Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina y el Caribe, IDEA Internacional</p> <p>Ponentes:</p> <p>Álvaro Artiga, Investigador/Político</p> <p>Marta Lagos, Directora, Latinobarómetro</p> <p>Vinicio Cerezo, ex Presidente de Guatemala</p> <p>Relatora:</p> <p>Evelyn Villarreal, Coordinadora de Investigación del Informe Estado de la Región</p>
	Salón Real 2	<p>Mesa 2: Democracia, inclusión y diálogo social</p> <p>Moderador:</p> <p>Cecilia Cortés, Directora Ejecutiva, FUNPADEM</p> <p>Ponentes:</p> <p>Manuel Ortega Hegg, Vicepresidente de la Academia de Ciencias de Nicaragua</p> <p>Randall Arias Solano, Director Programa de Gobernanza, Resolución Pacífica de Conflictos e Integración, FUNPADEM</p> <p>Isabel Saint Malo de Alvarado, Experta en gobernabilidad y diálogo democrático</p> <p>Ana Aslan, Coordinadora general del Proyecto Regional de Diálogo Social de los países del CAFTA</p> <p>Francisco Bonifaz, Gerente de relaciones internas de la Asociación de Azucareros de Guatemala</p> <p>Relator:</p> <p>Italo Pizzolante Negrón, Asesor en Responsabilidad Social Corporativa pública, privada y parlamentos.</p>

2:30- 5:00pm	Salón Real 1	<p>Mesa 3: Democracia, seguridad y crimen organizado</p> <p>Moderador: Juan Daniel Alemán, Secretario General del SICA</p> <p>Ponentes:</p> <p>Francisco Rojas, Secretario General, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)</p> <p>Kevin Casas-Zamora, ex Vicepresidente de Costa Rica, Investigador Principal, Política Exterior, Iniciativa para América Latina, Brookings Institution</p> <p>Alexander Chacón, Experto de la Unidad de Seguridad Democrática del SICA</p> <p>Carmen Rosa de León, Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPA-DES)</p> <p>Relatora:</p> <p>Dora María Téllez, Coordinadora de la Memoria Histórica del Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica de la Universidad Centroamericana (UCA)</p>
	Salón Real 2	<p>Mesa 4: Democracia y Estado de Derecho</p> <p>Moderador:</p> <p>Santiago Cantón, Secretario Ejecutivo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)</p> <p>Ponentes:</p> <p>Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión, CIDH</p> <p>Francisco Dall' Anese Ruiz, Comisionado, Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)</p> <p>Alejandra Nuño, Directora del Programa para Centroamérica y México, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)</p> <p>Helen Mack, Presidenta, Fundación Myrna Mack</p> <p>Relator:</p> <p>Roberto Courtney, Director Ejecutivo del Grupo Cívica, Ética y Transparencia.</p>
Viernes 13 de mayo de 2011		

9:00am- 12:00pm	Salón Cedro	<p>Mesa 5: Democracia e integración subregional</p> <p>Moderador: Vinicio Cerezo, Expresidente de Guatemala</p> <p>Ponentes: Ennio Rodríguez Céspedes, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Josette Altmann, Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de FLACSO y Directora del Observatorio de la Integración Latinoamericana (OIRLA) Juan Héctor Vidal, Economista y Columnista de La Prensa Gráfica Carlos Eduardo Molina, Presidente, Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA) y Presidente, Confederación Centroamericana de Trabajadores</p> <p>Relator: Carlos Manuel Echeverría, Director de Comunicaciones y Relaciones Públicas, SICA</p>
	Salón Roble	<p>Mesa 6: Carta Democrática Interamericana: oportunidades y desafíos</p> <p>Moderadora: Irene Klinger, Directora, Departamento de Asuntos Internacionales, OEA</p> <p>Ponentes: Víctor Rico, Secretario de Asuntos Políticos, OEA José Enrique Castillo Barrantes, Embajador, Representante Permanente de Costa Rica ante la OEA Margarita Escobar, ex Viceministra de Relaciones Exteriores para los Salvadoreños</p> <p>Relator: Rubén Aguilar, Profesor de la Universidad Iberoamericana y ex vocero del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)</p>
3:00- 5:00pm	Salón Real 1 y 2	<p>Sesión plenaria y de clausura</p> <p>Presentación de conclusiones y recomendaciones de cada una de las mesas por parte de los relatores.</p> <p>Cierre: Carlos Roverssi, Viceministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica</p>