

Edita
 Instituto Universitario de Desarrollo
 y Cooperación (IUDC)
 Universidad Complutense de Madrid
 Donoso Cortés, 65-6ª
 28015 Madrid

Consejo asesor
 Presidente:
 Antonio Fernández Poyato (FILAPP)
 Vocales:
 Francisco Aldecoa Luzárraga (UCM)
 Carmelo Angulo Barturen (FILAPP)
 Celestino del Arenal Moyúa (UCM)
 Carlos Berzosa Alonso-Martínez (UCM)
 Mª Emilia Casas Bahamonde
 (Tribunal Constitucional)
 Lorenzo Fernández Franco
 (IUDC-UCM)
 Francesc Granell Triás
 (Universidad Central de Barcelona)
 José Miguel Insulza Salinas
 (Organización de Estados Americanos)
 María A. González Encinar
 (Instituto Cervantes Bruselas)
 Norberto E. Corsani (IRI-La Plata)

Consejo de redacción
 Alfredo Arahuetes García (ICADE)
 Maribel Castaño García (UCM)
 Noé Cornago Prieto
 (Universidad del País Vasco)
 José Déniz Espinós (UCM)
 Alfonso Dubois Mígoya (HEGOA)
 Felipe González A.
 (Universidad del País Vasco)
 Rafael Grasa Hernández
 (Universitat Autònoma de Barcelona)
 José Antonio Nieto Solís (UCM)
 Gustavo Palomares Lerma (UNED)
 Irene Rodríguez Manzano
 (Universidad de Santiago de Compostela)
 Ignacio Soletto Martín (FILAPP)

Dirección
 L. Alfonso Gamó Rodríguez
 (Fundación Carolina-CeALCI)
 José Ángel Sotillo Lorenzo (UCM)

Coordinadora editorial
 Enara Echart Muñoz (IUDC-UCM)

Colaboradores
 Bruno Ayllón Pino (IUDC-UCM)
 Cecilia Carballo de la Riva
 (Fundación IPADE)
 Florencio Gudiño (OIT-Perú)
 Carlos Illán Sailer (Parlamento Europeo)
 Ruth Jaramillo Blasco (AECID)
 Elena Pérez-Villanueva (Embajada de
 España en Tailandia)
 Francisco Rey Marcos (IECAH)
 Joaquín Tasso (Comisión Europea)
 Juan M. Toledano (IUDC-UCM)
 Javier Surasky (IRI-La Plata)

Secretaría de redacción
 Jorge García Burgos (IUDC-UCM)
 Leticia Bendelac Gordon (IUDC-UCM)

ISSN: 1137-8875
 D.L.: M-21909-1997



IUDC - UCM

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Nº 30
 JULIO 2012

Integración y Desarrollo en Centroamérica

Presentación **3**

*Carmelo Gallardo y Pedro
 Caldenty*

Prólogo. Centroamérica, referente
 de la cooperación española **7**

Juan López Dóriga

TEMA CENTRAL

Centroamérica: riesgos y desafíos a la luz
 del IV Informe Estado de la Región **15**

Proyecto Estado de la Región

No le pidas peras al olmo: la democracia
 en Centroamérica **29**

Edelberto Torres-Rivas

La migración centroamericana a Estados
 Unidos y los laberintos del desarrollo **55**

José Luis Rocha

La Seguridad Pública y los Derechos
 Humanos en El Salvador a dos décadas
 de Chapultepec **71**

Jeannette Aguilar

La integración regional, ámbito
 emergente de políticas de desarrollo en
 Centroamérica **85**

Pedro Caldenty

Comercio y estrategias de inserción en
 Centroamérica **105**

Jorge Mario Martínez

Crisis económica y reformas fiscales en
 Centroamérica **119**

Jonathan Menkos Zeissig

Seguridad alimentaria en Centroamérica:
 desafíos y perspectivas **135**

*Carmelo Gallardo y Juan Carlos
 García Cebolla*

Alza y volatilidad en los precios de los alimentos: oportunidades y desafíos para la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica <i>Fernando Soto y Ricardo Rapallo</i>	153
La Estrategia Regional de Cambio Climático de Centroamérica y los desafíos para la integración ambiental y la cooperación internacional <i>Raúl Artiga Colato</i>	169
Pobreza y desarrollo rural en Centroamérica. Dos caras de la misma moneda <i>Miguel Gómez</i>	183
Pobreza, ciudadanía y género <i>Miosotis Rivas Peña</i>	197
Cooperación española en El Salvador. Tres instrumentos para la eficacia <i>Ignacio Nicolau Ibarra</i>	213
Las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica <i>Agustín Díaz de Mera</i>	233

SECCIONES FIJAS

La Agenda de Cooperación al Desarrollo del primer semestre 2012. La ayuda externa en un contexto adverso <i>Juan Pablo Prado Lallande</i>	251
La cooperación española para el desarrollo: entre luces y sombras <i>Carmen Sánchez-Miranda Gallego</i>	265
Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur <i>Javier Surasky</i>	283

RESEÑAS

La eficacia de la ayuda y la cooperación española	299
El G-20, laboratorio de un mundo emergente	305
África parceira do Brasil atlântico. Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI	313

Este número de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación cuenta con el apoyo financiero de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).



Cómo contactar con el IUDC-UCM:

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN.
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (IUDC-UCM)
Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid
Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18. Fax: (+34-1) 394 64 14
Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es
URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

PRESENTACIÓN

CARMELO GALLARDO*

PEDRO CALDENTEY**

Muchas cosas están pasando en Centroamérica, y muy deprisa. Este dinamismo tiene muchas caras, muchas aristas, muchas interpretaciones, y es muy fácil pasar de una mirada negativa y escéptica ante los enormes desafíos que se plantean, a plantear una visión de autocomplacencia que frena los análisis de fondo. Determinados índices socioeconómicos nos hablan de frenos estructurales, y las democracias en algunos países deben aún perfeccionarse, así como el funcionamiento de sus instituciones públicas. Pero es cada vez más evidente la voluntad política de avanzar hacia un desarrollo más inclusivo, en el cual el proceso de integración juega un rol clave.

Las perspectivas de Centroamérica son variables según los conjuntos que se escojan. El Sistema de la Integración Centroamericana está formado por 7 países y la República Dominicana como estado asociado. Los subconjuntos dentro del SICA son, en algunos casos, unidades de análisis específicos. Los países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) enfrentan con enorme dureza los efectos de la violencia y el crimen organizado. La incorporación a ese grupo de Nicaragua forma un subconjunto del SICA, el CA4, de gran interés para la integración por su decisión de avanzar más rápido en temas como la unión aduanera. Recientemente, en contraste a los anteriores, se ha popularizado la denominación del CA2 para explorar las posiciones compartidas de Panamá y Costa Rica en la región, sobre todo tras la decisión de Panamá de unirse a la unión aduanera y así formar parte del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Aunque, en ocasiones, las particularidades de Panamá y su coyuntura la aproximan más a Belice, un socio de participación en la integración menos intensa que la de sus socios debido a su tamaño y a su condición simultánea de miembro del CARICOM.

También en los esfuerzos de análisis y reflexión de la realidad centroamericana se puede ver la botella medio llena o medio vacía. Pero lo importante es que los grandes retos, de orden interno y global, no impidan ver los avances y esfuerzos de la región. El dinamismo del istmo no es bien conocido en

* Coordinador del componente regional de los Programas FAO-PESA de Centroamérica.

** Investigador de la Fundación ETEA y asesor principal del Fondo España-SICA en el período 2007-2011.

España a diferencia de lo que ocurría en otros tiempos, por lo que la Revista Española de Desarrollo y Cooperación quiere aportar en esta edición una visión renovada de lo que está sucediendo en Centroamérica, presentando aquellos temas y desafíos que son importantes para su integración y desarrollo.

Los coordinadores de este número queríamos que los artículos reflejaran cuatro claves sobre la realidad de la región: a) una visión desarrollada predominantemente desde Centroamérica; b) una mirada regional a los problemas y actores que proporcione evidencias de la creciente importancia de analizar la región como un conjunto que demanda la aplicación de soluciones e instrumentos a veces nacionales, otras regionales y en ocasiones multilaterales; c) un análisis que no presente solamente el diagnóstico del problema, sino también las soluciones posibles e incluso avance las que ya se están aplicando en forma de programas y políticas públicas; y como consecuencia de la experiencia reciente, d) este número pretende unir más dos esferas profesionales en ocasiones alejadas, pero que se necesitan mutuamente, y por ello se ha propuesto una combinación de autores relacionados con el mundo académico con otros que están vinculados al ejercicio diario de la política pública o de la cooperación para el desarrollo. Creemos haber cumplido nuestras expectativas con los 14 textos, cuyas opiniones son las de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Organizaciones que representamos.

El número de la revista incluye unas referencias introductorias del Director de la AECID, Juan López-Dóriga, sobre la importancia cualitativa y cuantitativa de Centroamérica para la cooperación española. Su artículo da paso a un conjunto de artículos sobre los desafíos políticos y sociales que enfrenta la región, desde los déficits de la democracia que sugiere Edelberto Torres Rivas, a la migración que nos narra José Luis Rocha desde su perspectiva del Servicio Jesuita para Migrantes de Centroamérica, las respuestas a las amenazas a la seguridad que nos plantea para el caso de El Salvador Jeanette Aguilar desde el IUDOP-UCA, o el reto en el que persevera Centroamérica de hacer de la integración un espacio de soluciones eficaces y conjuntas, como presenta Pedro Caldentey.

En segundo lugar, los artículos de Jorge Mario Martínez y Jonathan Menkos, desde su experiencia en CEPAL e ICEFI respectivamente, nos presentan algunos de los desafíos económicos de la región.

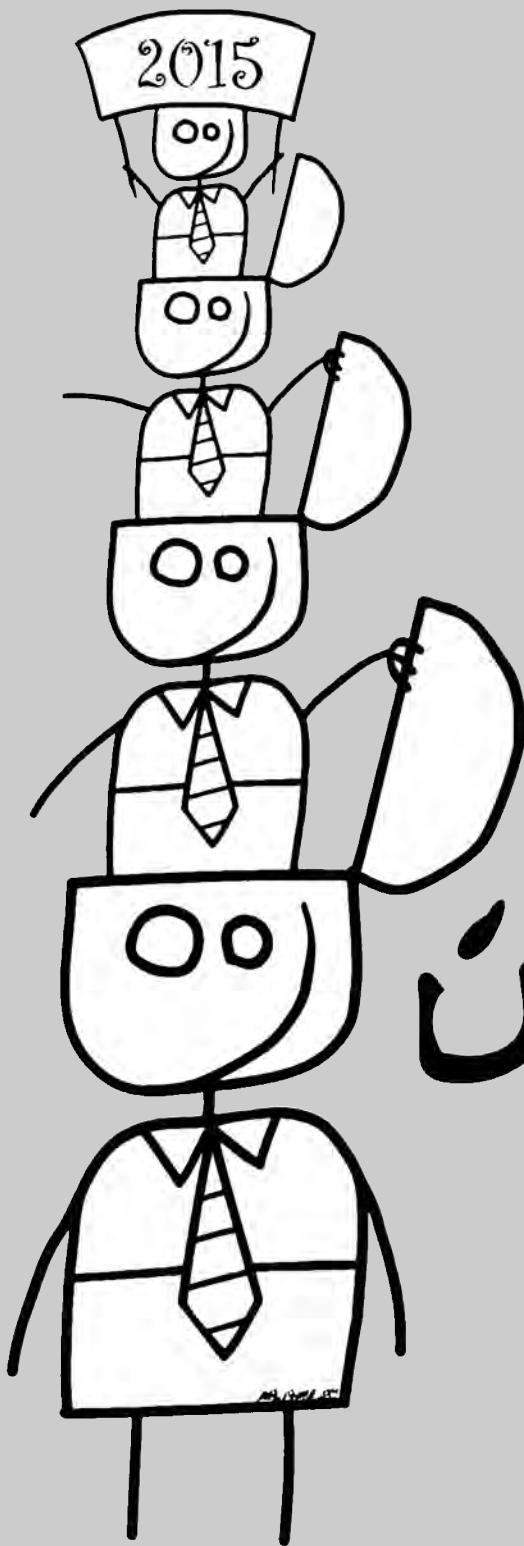
Los artículos de Carmelo Gallardo, Juan Carlos García Cebolla, Fernando Soto y Ricardo Rapallo de FAO se centran en los desafíos en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Complementa el análisis el artículo de Raúl

Artiga desde la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo sobre los desafíos y riesgos que plantea el cambio climático.

El desafío de la pobreza y sus distintas dimensiones es abordado en los artículos de Miosotis Rivas, Secretaria Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) y por Miguel Gómez, Director de RUTA.

Una vez presentados desde Centroamérica todos los ángulos de esta mirada poliédrica a Centroamérica, cierran la revista las experiencias de apoyo a las agendas centroamericanas por parte de la cooperación española y de la Unión Europea con los trabajos de Ignacio Nicolau y Agustín Díaz de Mera.

Agradecemos el empuje y criterio con el que el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación e la Universidad Complutense (IUDC-UCM) y su Director, José Ángel Sotillo, recibieron la idea de dedicar un número exclusivo a Centroamérica. Igualmente, agradecemos el apoyo y colaboración recibida para la coordinación de esta revista por parte de los dos programas o instituciones que representamos, la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación y los Programas de Seguridad Alimentaria (PESA) de los Gobiernos de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, que forman parte de un Programa España-FAO en América Latina que a su vez tiene como marco estratégico una meritoria y necesaria iniciativa de los países, denominada Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre.



INSTITUTO
UNIVERSITARIO
DE DESARROLLO
Y COOPERACIÓN
UCM



 Dirección General de Inmigración
Cooperación al Desarrollo y Voluntariado
CONSEJERÍA DE SERVICIOS SOCIALES
Comunidad de Madrid

ÚNETE

OBJETIVOS
DE DESARROLLO
INTERNACIONAL
AGENDA 2015

www.fundacion-ipade.org

PRÓLOGO

CENTROAMÉRICA, REFERENTE DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

JUAN LÓPEZ-DÓRIGA*

Hay pocas regiones con tanta relevancia para la Cooperación Española como Centroamérica y probablemente ninguna explica tanto como ella la evolución de sus principios, de sus actores y de sus instrumentos.

La creación de las Oficinas Técnicas de Cooperación del Instituto Iberoamericano de Cooperación en 1984 es un punto de partida de la cooperación gubernamental para el desarrollo de España. Más allá de otras acciones previas y de las acciones del Ministerio de Trabajo, o de las experiencias en Guinea Ecuatorial, aquellas oficinas fueron el germen de la presencia en el exterior de la cooperación española. Centroamérica fue también testigo de los inicios de buena parte de la cooperación no gubernamental y descentralizada en España. Tras las ONGD de carácter religioso de décadas anteriores, surgió en los años 80 una nueva generación de organizaciones derivadas de los movimientos de solidaridad con Nicaragua, El Salvador y Guatemala, en el marco de los conflictos centroamericanos.

Pero además, la Cooperación Española ha estado presente en Centroamérica con todos sus actores y todos sus instrumentos. Desde las primeras oficinas técnicas y la segunda generación de ONGD que mencionábamos hasta la reciente aplicación de los compromisos de la eficacia de la ayuda en estos años. Todos los instrumentos bilaterales o multilaterales han sido aplicados en Centroamérica, en muchas ocasiones por primera vez.

El cambio de la cooperación en Centroamérica desde la mitad de los ochenta hasta ahora ha sido particularmente intenso. Las iniciativas de aquellos años estaban enmarcadas en los conflictos de la región y en la época de los procesos de Contadora y Esquipulas. Hoy la cooperación se caracteriza por la posición de liderazgo que España tiene en casi todos los países; por la diversidad

* Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID.

de actores presentes en la región; por la diversidad de modalidades (cooperación oficial, no gubernamental, descentralizada, multi-bilateral o estrictamente multilateral aunque con financiación española); y por la diversidad de instrumentos que van desde las habituales subvenciones bilaterales o a ONGD, hasta la aplicación de instrumentos más novedosos como los apoyos presupuestarios y diversas iniciativas multilaterales.

Entre todos ellos, existen dos rasgos de especial interés que marcan la evolución reciente y el futuro próximo de la Cooperación Española en la región y que son resultado de la profundidad de nuestra presencia en Centroamérica y de años de intercambio con sus gobiernos, instituciones y organizaciones públicas y privadas.

En primer lugar, la apuesta por un modelo basado en la agenda de la eficacia de la ayuda, que está resultando transformador y positivo para la cooperación española. Los avances en la transformación del Estado y en el diseño de políticas públicas de desarrollo y de lucha contra la pobreza en los países centroamericanos han sido muy evidentes y han sido objeto preferente de atención para la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Eso ha permitido poner en marcha algunos de los primeros Marcos de Asociación País de la Cooperación Española y dar también un salto cualitativo en la relación con los países centroamericanos que responden ahora con prioridades propias y precisas a la demanda de liderazgo en sus políticas de desarrollo. Los Marcos de Asociación País ponen la formulación de esas prioridades como eje central de los apoyos de la cooperación española y se han manifestado ya como un instrumento muy valioso de alineamiento. Estaremos muy pendientes de la evaluación de los resultados que la experiencia española de aplicación de estos instrumentos pueda ofrecer en materia de armonización de donantes en la región y para rendir cuentas a los ciudadanos centroamericanos y españoles sobre sus efectos e impactos.

En segundo lugar, los estragos del Huracán Mitch en el año 1998 pusieron dramáticamente en evidencia como algunos de los principales problemas de la región no podían ser abordados sino conjuntamente por sus países y sus socios en la comunidad internacional. Como ocurrió con los procesos de paz de los años ochenta, la acción regional se convirtió en fuente indispensable para la generación de propuestas y políticas de desarrollo. Los efectos de la violencia y la lucha contra el crimen organizado nos vuelven ahora a plantear con intensidad y urgencia la necesidad de profundizar el trabajo en el ámbito regional para el diseño de políticas de desarrollo y de cooperación.

La celebración en Madrid del Grupo consultivo para la transformación y modernización de Centroamérica en el año 2001 fue el marco en el que la cooperación española puso en marcha su programa de cooperación regional con Centroamérica con la firma de la I Comisión Mixta España-SICA entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Tras la firma de este Memorándum, la AECI presentó a los Presidentes centroamericanos el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica (PCRC), durante la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en noviembre de 2002 en República Dominicana. Poco después, en el año 2005, España se incorporó al Sistema como Estado Observador extrarregional.

La agenda de transformación y modernización que Centroamérica presentó en el año 2001 tuvo un irregular seguimiento por parte de los gobiernos centroamericanos y de la comunidad internacional, pero supuso un esfuerzo de enorme interés para el diseño de una agenda conjunta alrededor del proceso centroamericano de integración regional. Fue además un marco muy propicio para poner en funcionamiento el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como un nuevo espacio de desarrollo y de cooperación. También a propósito de esta agenda, la Unión Europea empezó a organizar su cooperación regional a partir de los Documentos de estrategia regional para América Central, con una primera fase en el período 2002-2006.

Así, dos de los principales socios de Centroamérica, España y la UE, decidimos apoyar desde entonces la respuesta conjunta y regional ante los desafíos del desarrollo de la región con instrumentos centrados en la integración centroamericana. Esa apuesta está siendo recientemente acompañada por otros socios tan importantes para la región como Estados Unidos o los organismos financieros multilaterales.

En el año 2006, la AECI dotó al Programa Regional de un nuevo instrumento financiero y de gestión, el Fondo España-SICA, que ha sido el eje de la cooperación regional y que se creó como un instrumento promotor de la apropiación, alineamiento y armonización, por el que la Cooperación Española traslada las funciones de ejecución y seguimiento a las instituciones del SICA, bajo sus procedimientos y con la coordinación de su Secretaría General.

España, con el 13% de la cooperación internacional con el SICA, fue en el período 2005-2009 el segundo socio de la región en términos cuantitativos después de la Unión Europea (que representó el 31% de los fondos).

Esta primera fase de la cooperación regional española generó resultados muy interesantes en materia de fortalecimiento institucional; de apoyo a la creación de instituciones o instancias regionales; el diseño de agendas regionales de integración; o el desarrollo de instrumentos de acción regional.

En 2009 la AECID y la Secretaría General del SICA llevaron a cabo una evaluación de medio término de su cooperación regional para definir una nueva fase 2010-2013 que está ahora en proceso de ejecución. El diseño de esta nueva etapa se ha centrado en reforzar la apuesta por la cooperación regional y los compromisos de la agenda de eficacia de la ayuda, y en responder a la necesidad de concentrar sus ámbitos de intervención y mejorar la coordinación con la cooperación bilateral.

Los principales procesos de cambio y desarrollo que apoya el Fondo España-SICA en el periodo 2010-2013 a partir de las prioridades marcadas por el plan de acción del SICA son las siguientes:

- el fortalecimiento de las instituciones del SICA y de sus instrumentos de integración regional;
- la aplicación de la Estrategia de seguridad de Centroamérica mediante el fortalecimiento de sus estructuras institucionales;
- la aplicación de los enfoques de desarrollo rural con enfoque territorial;
- y la ampliación de oportunidades en el mercado regional para las pequeñas y medianas empresas.

Varios factores estimulan la apuesta española por la integración centroamericana como ámbito promotor de nuevas formas de cooperación en Centroamérica y complementario de la profunda experiencia de cooperación bilateral de las últimas décadas.

Por una parte, el interés que las acciones derivadas de las estrategias y políticas regionales pueden tener para los objetivos de desarrollo de sus estados miembros a partir del plus de calidad que ofrece la combinación de esfuerzos, experiencias y recursos propia de la integración regional.

También lo es el potencial del SICA como promotor de la armonización de donantes en la región. La Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que se celebró en junio de 2011 en Guatemala es un extraordinario ejemplo de los alcances que podría tener un proceso de armonización de donantes en torno a las prioridades conjuntas de Centroamérica, así como de las dificultades de un proceso de este tipo.

Finalmente, entre otros factores, ha sido muy relevante el fomento de los mecanismos del intercambio de experiencias, conocimientos y cooperación horizontal entre los países del Istmo centroamericano, que ha facilitado la creación de instrumentos comunes de desarrollo, la elaboración de normativas regionales o la creación de redes de coordinación y comunicación entre los actores regionales.

La revista ofrece un rico panorama sobre los desafíos que enfrenta Centroamérica y cuya complejidad resumen y presentan los artículos del equipo del Estado de la Región, empezando por Edelberto Torres Rivas desde mi añorada Guatemala, así como otros destacados autores sobre la seguridad alimentaria, la seguridad regional, la reforma fiscal, las migraciones, la inserción en el comercio internacional, la transversalización del género en las estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza o la prevención de los impactos del cambio climático.

Algunos funcionarios de alto nivel del SICA complementan la perspectiva del Secretario General del SICA y del Asesor Principal del Fondo España-SICA sobre los retos de la integración desde el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) y de la Comisión centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

La experiencia de la cooperación española en la región queda perfectamente ilustrada con los artículos del coordinador general de la cooperación española en El Salvador y representante ante el SICA y de los coordinadores de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre y del Programa regional de seguridad alimentaria (PESA-FAO).

Aplaudimos la iniciativa de la Revista Española de Desarrollo y Cooperación de ofrecer a sus lectores y a los actores de la cooperación española esta mirada regional a Centroamérica que refuerza el interés de observar los obstáculos comunes a su desarrollo y que combina la reflexión sobre las políticas y acciones regionales y sobre los instrumentos de cooperación bilateral y regional. El conjunto de voces centroamericanas y españolas que ofrece este número de la revista son una buena expresión de la asociación de España y el Sistema de la Integración Centroamericana para promover el desarrollo de la región.

La Fundación IPADE (Instituto de Promoción y Apoyo al Desarrollo) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo que desde 1987 trabaja por el desarrollo humano sostenible de poblaciones vulnerables de América Latina, África y Asia.

Desde entonces ha hecho posible que miles de familias de una treintena de países dispongan de agua potable y electricidad en sus viviendas. Hoy, a través de sus proyectos de desarrollo, está presente en Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala, Mauritania, Marruecos, Túnez y Filipinas.

Su trabajo sobre el terreno lo compagina con proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo dirigidos a la población española en materia de desarrollo sostenible, la relación entre la degradación medioambiental y la pobreza o la necesidad de un compromiso de todos para alcanzar en 2015 los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

Con tu colaboración, nuestro trabajo es posible.

¡Únete!



Hazte socio-colaborador de IPADE

Nombre y apellidos	NIF	
Domicilio	Población	CP
Provincia	Teléfono	E-mail

Mi colaboración es de: 10€ 20€ 30€ 50€ Otra
Con periodicidad: Trimestral Semestral Anual Única

Transferencia a la cuenta corriente: **La Caixa nº 2100 2337 49 0200098999**

DOMICILIACIÓN BANCARIA:

Banco/Caja	Domicilio	CP
Población	Provincia	Titular
Cuenta	Firma y Fecha	

_____ de _____ de 20__

TEMA CENTRAL

CENTROAMÉRICA: RIESGOS Y DESAFÍOS A LA LUZ DEL IV INFORME ESTADO DE LA REGIÓN*

PROYECTO ESTADO DE LA REGIÓN**

PALABRAS CLAVE

Centroamérica; Desarrollo Humano; Exclusión social; Democracia; Estado; Poder Infraestructura; Acuerdos políticos.

RESUMEN

El presente artículo plantea los principales riesgos y desafíos de Centroamérica, a la luz del IV Informe Estado de la Región (2011). El artículo destaca que pese a los malos tiempos la región en el trienio 2008-2011, continuó exhibiendo avances, si bien limitados, que muestran que no se reeditó una nueva década perdida como la de los años 80, pero que el riesgo continúa y exige una combinación de tareas nacionales (fortalecer la capacidad de los Estados) y potenciar la colaboración regional para asumir apremiantes desafíos comunes.

ABSTRACT

Based on the Fourth Report on/of the State of the Region (2011), this article identifies the main risks and challenges that Central

* Este artículo tiene como base principal el capítulo I del Informe Estado de la Región sobre Desarrollo Sostenible.

** El proyecto Estado de la Región es una de las plataformas de investigación y análisis especializada en el desarrollo humano sostenible en Centroamérica, que forma parte del Programa Estado de la Nación, fundado en el año 1994 y que, actualmente, se ejecuta en el marco del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) de Costa Rica.

America is facing. This article argues that despite a difficult economic context between 2008-2010, the Central American region continued showing progress, thus avoiding another “lost decade” as experienced in the 1980’s. However, a number of risks remain and require the implementation of national initiatives (aimed at strengthening state capacity) and a closer regional collaboration (in order to deal with pressing shared challenges).

RÉSUMÉ

En s’inspirant du Quatrième Rapport de l’État de la Région (2011), cet article présente les risques et défis principaux auxquels fait face l’Amérique centrale. Cet article soutient que, malgré la conjoncture économique difficile des dernières années, l’Amérique centrale a continué de progresser, évitant ainsi un scénario de “décennie perdue”. Cependant, des risques importants subsistent et exigent la mise en oeuvre d’efforts nationaux (afin d’accroître la capacité des États) et une plus étroite collaboration régionale entre les pays de l’isthme interétatique (afin de trouver rapidement solution aux défis communs).

A comienzos de la segunda década del siglo XXI, Centroamérica¹ enfrenta uno de los momentos más complicados en los últimos 25 años. La pacificación, apertura democrática y económica que supuso la firma del Acuerdo de Esquipulas (1987), promovió importantes réditos al interior de cada uno de los países, pero la magnitud de los rezagos así como las amenazas mantienen a la región en situación de alto riesgo, sin que se advierta un cambio sustantivo en la dirección de las políticas públicas.

No se trata ya solo de una pérdida de dinamismo de los avances societales, sino que en los últimos años se han presentado varios retrocesos y signos de una posible fractura regional, pese a que han aumentado las capacidades de los países del istmo para enfrentar episodios de crisis.

El lastre más significativo que enfrenta Centroamérica es la persistencia de altos niveles de exclusión social, en particular afecta a los países del centro

1. Para los efectos de este artículo se entiende a Centroamérica como el territorio (521 mil kms²) dividido en siete países (Guatemala, Belice, El Salvador Honduras, Nicaragua y Panamá). En términos de población, se estimaba que en 2010 la región contaba con 43 millones de habitantes.

y sur de la región –Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua donde habita el 80% de la población del istmo. Estos países se caracterizan por: frágiles sistemas políticos y Estados de derecho, inserción precaria en la economía internacional y por una alta dependencia de las remesas enviadas por sus migrantes².

Siguiendo el análisis presentado en el IV Informe Estado de la Región, se destaca al trienio 2008-2011 como un periodo turbulento en el que tuvieron lugar retrocesos en varios frentes. Sin embargo, cabe destacar que ningún país ni el área en su conjunto, revivió los escenarios de crisis política y económica experimentados en los años ochenta. El golpe de Estado en Honduras (2009) ha sido, en todo caso, una advertencia peligrosa de lo que puede suceder en otros países con manifiestas debilidades institucionales.

La evidencia permite señalar que en el istmo se continuaron observando progresos, pese a los tiempos difíciles, pero también se registraron preocupantes involuciones que han estirado las brechas inter e intrarregionales. Estos retrocesos no fueron eventos aislados, puesto que derivan de una peligrosa combinación de amenazas y vulnerabilidades. Por su parte, el proceso de integración regional sufrió fuertes presiones que afloraron sus debilidades y limitaron aún más su alcance, como consecuencia de las crisis políticas dentro y entre países.

El peligro de una fractura regional —entendida como la insuficiente disposición de los Estados para actuar en forma coordinada ante retos comunes— puede ser evitada si se profundiza la acción conjunta en áreas estratégicas y, la vez, se robustece la cohesión al interior de los países. Para ambas tareas es esencial el fortalecimiento de los Estados, en tanto plataformas insustituibles para articular procesos incluyentes de desarrollo.

La reciente evolución del desempeño regional resalta hechos que revelan la exposición de la región a amenazas globales que se conjugan con fragilidades construidas a lo largo de décadas. Mientras todavía se arrastran déficits históricos —como los altos niveles de exclusión social y desigualdad— el istmo se ha convertido en el territorio más violento de América Latina y en una de las zonas más inseguras del mundo, con actores del crimen organizado cada vez más fuertes, diversificados y amenazadores; también es la región más expuesta a la incidencia del cambio climático. Asimismo, la alta sensibilidad de la

2. En el año 2010, 1 de cada 10 centroamericanos vivía fuera de sus país de origen. En ese año las remesas enviadas por los migrantes equivalían entre un 10 y 20% del PIB en los cuatro países del norte y centro de la región.

región a los shocks económicos externos consumió esfuerzos e, incluso, varios logros alcanzados en años previos y, como saldo, ha quedado en entredicho la solvencia de las arcas públicas.

Los magros resultados del período 2008 a 2011, sin embargo, no revirtieron del todo el progreso registrado en la región durante la primera década del siglo. A pesar de los tiempos difíciles, no se reeditó otra “década perdida” como la de los ochenta del siglo XX. Incluso en medio de fuertes presiones, se reportaron mejoras en la expectativa de vida y siguió bajando la incidencia de la mortalidad infantil, a la vez que creció la cobertura educativa (aunque desde puntos de partida muy disímiles). Si bien quedó en evidencia el ritmo lento y la fragilidad de los progresos —así como la vulnerabilidad de amplios grupos sociales ante la recesión económica—, la región mostró cierta capacidad de respuesta ante amenazas que hacían prever impactos más dramáticos. El gasto social no se comportó, como en otras crisis, de manera procíclica y el mercado común centroamericano ha jugado un papel crucial en la recuperación económica.

Preocupa en todo caso que, pese a las severas dificultades que retan a Centroamérica, ésta ha perdido importancia relativa en el escenario global. Cierzo es que en 2009 se firmó el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, una ventana para afianzar vínculos con esa región. Empero, la crisis económica en Europa y EE.UU. ha afectado flujos de cooperación históricamente claves para la inversión en los países más rezagados. Por otra parte, a diferencia de Sudamérica, la región no tiene vínculos consistentes con las economías emergentes.

La peligrosa concurrencia de tres riesgos estratégicos

El IV Informe Estado de la Región advierte la concurrencia de tres riesgos estratégicos para el presente y futuro de Centroamérica. El primer riesgo es el institucional: hay un tipo de Estado en varios países de la región, marcadamente hostil a la democracia. Son Estados con aparatos institucionales pequeños, redes institucionales precarias, Ejecutivos dominantes, sin contrapesos, ajenos a la transparencia y atrapados por grupos de poder. Este perfil se traslapa con una notable debilidad infraestructural: limitada base fiscal, que impide sufragar el coste de garantizar derechos humanos básicos, y una endeble dotación de recursos y personal que les dificulta una presencia regular en el territorios. Estos Estados pequeños y débiles no son solo incapaces de fortalecer la democracia, sino que desde su seno atentan contra ella. En tal sentido destacan las acciones deliberadas y sistemáticas del

Ejecutivo contra la libertad de prensa y de acceso a la información, intentos para cooptar el Poder Judicial y restringir la independencia de la jurisdicción constitucional, así como la aquiescencia de las autoridades ante la violación de la Carta Magna. Además, en este contexto de fragilidad institucional, el Estado ha sido penetrado en la toma de decisiones por redes corporativistas, aprobadas por ley, que en el balance otorgan más poder a los sectores empresariales.

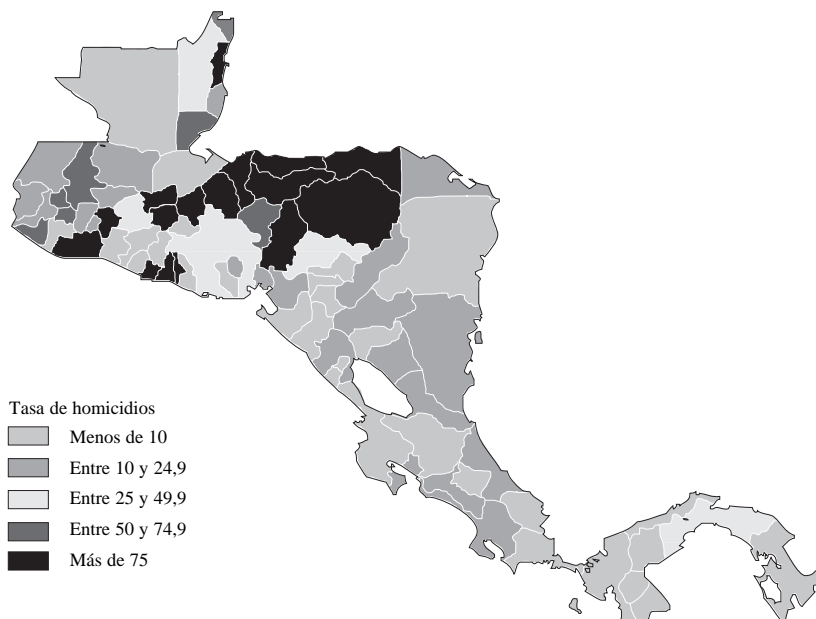
El segundo riesgo es el del cambio climático. Incluso las proyecciones más optimistas —con importantes variaciones entre subregiones y países— señalan que el istmo tendrá que afrontar el aumento de temperaturas y una mayor frecuencia e intensidad de fenómenos hidrometeorológicos, circunstancia que agravará los problemas que ya sufre la región. Estas nuevas condiciones, aparejadas con la vulnerabilidad social y el aumento de la huella ecológica, se convierten en disparadores del riesgo para la infraestructura, producción y sobrevivencia misma de las personas y especies, en especial de las que habitan los ecosistemas más frágiles. De ahí que la gestión ambiental, orientada con preferencia hacia la adaptación, se convierta en una exigencia de primer orden. Si bien se constata una mayor deliberación política regional sobre el tema, una posición común en el contexto global, así como estrategias, planes y adecuaciones normativas e institucionales, queda largo trecho para la aplicación efectiva de la gestión del riesgo para afrontar el cambio climático.

El tercer riesgo es el del bloqueo político para combatir la exclusión social. El Informe documenta que más de una tercera parte de las y los centroamericanos son víctimas de la exclusión social, en tanto padecen una inserción laboral precaria y sin acceso a programas sociales. Este fenómeno es más pronunciado en los países del centro y norte del istmo que, a su vez, son los que presentan mayores bloqueos a políticas públicas redistributivas. El bloqueo a la inclusión social, al interactuar con otras variables como la alta violencia social (mapa 1), la debilidad de las instituciones, la transición demográfica y el estilo de desarrollo, ponen en grave riesgo la estabilidad futura de la región.

A estos riesgos estratégicos se agrega la incertidumbre ocasionada por las secuelas de la volátil situación económica internacional. Las economías centroamericanas, en diverso grado, están muy abiertas a la economía mundial y son importadoras de petróleo y alimentos básicos. Durante el período de la fuerte expansión internacional (2004-2007), la región fue muy impactada por el deterioro de los términos de intercambio, debido al alza en 2006-2007 de los precios internacionales de aquellos productos.

Estos incrementos de precios causaron presiones inflacionarias y afectaron las balanzas de pagos.

Mapa 1. Tasas de homicidios a nivel departamental*, 2010 (por 100.000 habitantes)



* Basado en Banco Mundial, 2011, con base en Cuevas y Demombynes, 2009.
Fuente: Alfaro, 2011 con datos de Mezdoza, 2011.

La crisis financiera mundial, con epicentro en el 2009, provocó una contracción económica debido a la disminución de los flujos de capital, la caída de las exportaciones y de sectores como el turismo y la construcción (cuadros 1 y 2). Si bien los efectos fueron diferenciados según las condiciones particulares de cada país, ello marcó el curso de las políticas económicas y sociales de los últimos tres años. En el 2010, al pasar la etapa más crítica, casi todos los países del istmo, salvo Panamá, mostraron indicadores macroeconómicos comprometidos. Hoy día la volátil economía internacional provoca nuevos incrementos en la cotización del petróleo y de los alimentos, que podrían recrear el difícil escenario de 2007, con el agravante de que, salvo Panamá, los países con los cuales Centroamérica concentra sus intercambios comerciales y financieros no manifiestan un panorama alentador.

Cuadro 1. Crecimiento promedio del PIB real, por país. 2000-2010

	2000-2003	2004-2007	2008-2010
Belice	7,9	3,8	1,2
Costa Rica	3	6,7	1,9
El Salvador	2,1	3,4	0,1
Guatemala	3,1	4,5	1,9
Honduras	4,2	6,3	1,1
Nicaragua	2,6	4,2	1,5
Panamá	2,4	8,8	6,0

Fuente: Rosales, 2011, con cifras de los bancos centrales de los países.

Cuadro 2. Centroamérica: crecimiento real de los principales sectores en Centroamérica, 2009

	BE	CR	ES	GU	HO	NI	PA
Agricultura	-5,1	-2,5	-2,2	3,8	-1,7	0	-8,6
Industria	6,9	-2,6	-3,4	-0,9	-7,1	-2,7	-0,3
Construcción	18,8	-5	-0,7	-11,8	-9,8	-4,1	4,6
Comercio y Turismo	-6,7	-5,2	-5,2	-2,1	-8	-2,7	-2,8
Comercio	-7,1	-2,8	-4,8	n.d	-9,5	n.d	-3,7
Turismo	-4,5	-11,3	-7,5	n.d	-1	n.d	2
Sector financiero	n.d	3,9	-5,3	3,8	0,4	-4,3	-2,2
Transporte y Comunicaciones	-2,7	3,3	-3,9	2,8	-4,5	1,8	8,3
Electricidad y Agua	17,1	-1,3	-1,4	1,1	-1,5	2	7,1
Administración Pública	4,1	4,3	1,3	12,8	7	3,3	n.d
Servicios prestados a empresas	n.d	7,1	-3,9	1	1,9	-0,7	-4,6
PIB	0	-1,1	-3,5	0,5	-1,9	-1,5	2,4

Fuente: Rosales, 2010, con base en cifras de los bancos centrales de los países y la CEPAL.

En suma, Centroamérica ha transitado por un período muy difícil entre 2008 y 2011, que la obliga a plantearse cambios profundos. Insistir con las mismas respuestas improvisadas o excluyentes solo llevará a escenarios más inciertos y dramáticos. La buena noticia, dentro de todo, es que aún hay tiempo para hacer algo distinto. Contrario a otros episodios de crisis económica internacional, esta vez los gobiernos centroamericanos tuvieron mayor capacidad de maniobra para paliar ciertos efectos del ciclo recesivo. En lo sustancial, se reitera, hay márgenes para la acción política nacional y regional.

La doble y complementaria tarea de fortalecer la capacidad de los Estados y la acción regional

Según el análisis del IV Informe Estado de la Región, un progreso continuo en los niveles de desarrollo humano requiere articular tareas nacionales —como el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Estados y la reversión de la captura del Estado por grupos de poder— y la habilitación de mecanismos que favorezcan la acción conjunta entre los países. A escala nacional, acuerdos duraderos e inclusivos ayudarían a dar saltos significativos en la reducción de la exclusión social. En el nivel regional, es preciso identificar y aprovechar espacios para la acción colectiva interestatal. Se presentan cuando menos tres campos de oportunidad para la coordinación de esfuerzos: la reversión de los climas de inseguridad ciudadana, la gestión del riesgo ante el cambio climático y la construcción de una plataforma en infraestructura y logística que facilite la interconexión y aumento de productividad regional³.

Ahora bien, sin cambios internos en los países, la acción conjunta y el sistema de integración enfrentan límites sustanciales. La probabilidad de contar con procesos e instituciones de integración eficientes y sostenibles se ve afectada por la existencia, en la mayoría de los países, de Estados endebles y asimétricos.

En Centroamérica el problema estratégico de la integración obedece a que varios de sus Estados, los de los países más grandes y poblados, son institucional y económicamente muy débiles, incapaces de asegurar la vigencia de un Estado democrático de derecho y de suplir bienes como la seguridad ciudadana, la educación y la salud a la mayoría de la población. Sin Estados que cumplan con estos mínimos, con sociedades desarticuladas en su interior, saltos cualitativos en la integración regional no son posibles. En estas condiciones es factible perfeccionar el abordaje conjunto de ciertos temas, pero no lograr cambios fundamentales en el curso y la profundidad de la integración.

Una lección incontestable es que las soluciones deben hacerse con el Estado y no contra o sin él. Empero, ese es el punto neurálgico: los Estados, en su mayoría ineficientes y con escasos recursos, no solo son cada vez más cooptados por grupos particulares, sino que están estancando o revirtiendo su penetración territorial. En el campo de la seguridad, el Estado está perdiendo parcialmente la disputa del control territorial por el avance de las mafias y grupos irregulares

3. El desarrollo de una infraestructura estratégica en transporte, energía y telecomunicaciones es clave para una inserción internacional dinámica que eleve el nivel de productividad y encadenamiento de la región, que entre otros impactos eleve la cantidad y la calidad de las inversiones y los puestos de trabajo.

que, principalmente, desde las redes del narcotráfico y actividades conexas, están legitimando una economía subterránea y un clima de violencia en alza. En la medida que el Estado siga perdiendo la capacidad de ejercer el monopolio de la fuerza legítima, y de desplegar su presencia mediante la provisión de bienes y servicios públicos, las sociedades van construyendo estructuras paralelas que, en algunos casos, no solo compiten con el Estado sino que incluso intentan, si se les permite, reducirlo a su mínima expresión. En Centroamérica se constatan problemas de esa índole y, peor aún, el fenómeno tiende a expandirse con rapidez.

En lo que atañe a la acción regional, a pesar de algunos esfuerzos, es preocupante la persistencia de las brechas entre discurso, planes y acciones. Grave también es la posición acomodaticia que parece guiar la actuación de los gobiernos nacionales, en tanto estos prefieren una *integración a la carta*, según convenga o no a sus intereses, con escaso compromiso hacia la región como conjunto. Como resultado, los gobiernos no terminan de impulsar y llevar al terreno una estrategia que, desde una lógica solidaria pero a la vez pragmática, se concentre en los principales desafíos regionales en los que la integración puede aportar un valor agregado, mediante la producción de bienes públicos regionales.

Aun así, el Informe Estado de la Región documenta que bajo circunstancias difíciles, la acción regional conjunta es posible y necesaria. En efecto, en el período 2008-2011, cuando imperaron condiciones adversas para la integración, siguieron desarrollándose esfuerzos conjuntos en áreas de interés para todos los países. Es decir, se redujo pero no se anuló el margen de maniobra. A pesar de las condiciones adversas, la acción centroamericana logró resultados tales como la suscripción del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, la compra conjunta de medicamentos (y su consiguiente ahorro) de los países centroamericanos y República Dominicana, ciertos avances en el Sistema de Interconexión Eléctrica y en la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), la adopción de medidas más efectivas para el control de armas pequeñas y ligeras por medio del Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC), y una mayor y mejor regulación del sector pesquero y acuícola del istmo centroamericano.

La democracia electoral no lleva automáticamente a consolidar Estados de derecho

Las sociedades centroamericanas han transitado por dos décadas de estabilidad política, lo cual ha permitido la creación de marcos normativos institucionales más densos que en cualquier otra época anterior. El régimen político

es el área en la que más se ha avanzado y la regularización de elecciones libres y competidas es la característica más notable.

Esta regularidad sin embargo no debe pasar por alto a los partidos políticos, que aunque siguen siendo vistos como el vehículo privilegiado para obtener representación política, exhiben los niveles más bajos de confianza ciudadana si se les compara con otras instituciones. Tampoco puede dejar de señalarse que subsisten problemas para garantizar un mayor acceso al poder formal, sobre todo por las barreras de entrada que supone el alto costo económico de la actividad política y las barreras que marginan a las mujeres y a los jóvenes de una mejor representación en los órganos de gobierno y legislativos.

Al enfocar el lente para observar el conjunto de los Estados de derecho, las valoraciones cambian sustancialmente, y las buenas noticias se convierten en excepción. Son frecuentes los signos de politización partidaria, de cooptación institucional por grupos extra estatales, de escasa transparencia y rendición de cuentas, junto a presupuestos insuficientes y burocracias con serios problemas para impulsar políticas públicas inclusivas. La esperanza de que la democratización del régimen iba a empujar la democratización de los Estados no se ha cumplido, ni parece que va a concretarse, entre tanto no se redefine la matriz distributiva del poder —que no se reduce a las reglas de juego para la alternancia electoral—, sino que implica la limitación de las elites a la hora de ostentar el poder público.

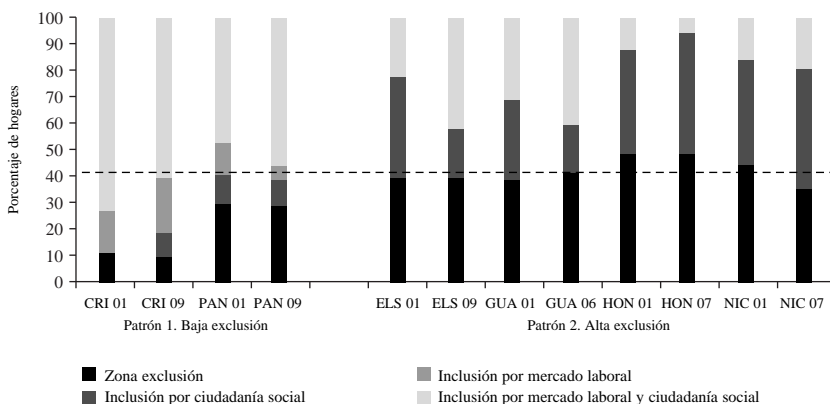
Los propios avances en el régimen político están en riesgo si no se enfilan los esfuerzos hacia el núcleo estatal. Sin Estados que puedan garantizar un piso mínimo e inclusivo de seguridad jurídica, seguridad ciudadana y seguridad social, la democracia como proceso se ve obstruida y corre el riesgo de descarrilarse. Y en el peor de los casos, Estados a la deriva, impotentes, pueden ceder mayor control a grupos particulares que disputan la hegemonía sobre diversas porciones del territorio.

Las condiciones requeridas para acuerdos nacionales plurales y duraderos

A finales de la primera década del siglo XXI, cerca de 3,3 millones de hogares (17,2 millones de personas) en el istmo subsisten en condiciones miserables, con accesos nulos o precarios a los mercados de trabajo y bajísimos niveles de instrucción pública. Esta situación les impide a esas personas —y les impedirá a sus hijos— optar por mejores empleos y acceder a la seguridad social, condenándolos a vivir con exiguos patrimonios, expuestas a muertes

prematuras y a elevados y crónicos riesgos a su integridad. Estos hogares han sido doble y simultáneamente abandonados: por el mercado y por el Estado. Existen notables diferencias en la prevalencia de la exclusión entre y dentro de las naciones centroamericanas. Es claramente menor en los países del sur del Istmo, los de mayor desarrollo humano, y muy extendida en los del centro y el norte: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (el grupo llamado CA4). Panamá presenta una situación dual: la exclusión es baja en sus zonas urbanas, pero muy alta en las rurales. En los países del CA4, donde reside alrededor del 80% de la población centroamericana, en promedio, cerca de cuatro de cada diez hogares viven en situación de exclusión social (gráfico 1). El problema es más grave en las áreas rurales que en las urbanas.

Gráfico 1. Centroamérica: magnitud de la exclusión y zonas de inclusión social durante primera década del siglo XXI



Fuente: Estado de la Región con base en Pérez-Sáinz, Segura y Fernández, 2010.

La reversión de los altos niveles de exclusión no sería posible recurriendo a más de lo mismo. Es impostergable que la mayoría de los países centroamericanos completen la tarea de construir Estados robustos dotados de poder infraestructural para cumplir sus funciones, facilitar las iniciativas privadas y, con ello, obtener también cuotas altas de legitimidad social. Los actores sociales y políticos tendrían que ser más conscientes de los escenarios por los que podría atravesar la región —que incluye la posibilidad de una nueva factura regional— y asumir el difícil pero ineludible cometido de generar condiciones para que las elites, interpeladas por los movimientos sociales y la opinión pública en general, asuman e impulsen un proceso transaccional que, desde lógicas distintas a la de *suma cero*, haga viable un Estado que esté por encima

del interés de cualquier grupo en particular, pero que a la vez pueda ser interpelado y exigido en cuanto al curso de sus políticas públicas.

Al respecto, el IV Informe Estado de la Región indaga ¿bajo qué condiciones es probable un acuerdo político duradero para disminuir la exclusión social en sociedades muy desiguales, con Estados no democratizados y que sufren una intensa y extendida violencia social?

Para que se dé un acuerdo de esa naturaleza hace falta de que los ciudadanos demanden, que los partidos quieran, que el Estado pueda y que los poderosos no lo impidan. En el análisis prospectivo planteado en el Informe, las probabilidades actuales de un acuerdo político duradero son muy bajas, por lo que el problema de acción colectiva de las elites es un enigma a resolver. Estas parecen aferrarse al viejo orden, pero cada vez ese orden es más incierto y costoso. Tampoco están muy dispuestas a permitir la creación de Estados más representativos de toda la sociedad. De manera que prevalecen pactos subóptimos que perpetúan la exclusión y la segmentación social, sin que el Estado tenga voluntad y recursos para corregir las desigualdades extremas socialmente construidas.

Obtener una disminución significativa y sostenible de los niveles de exclusión social —un salto a la inclusión—, no es posible sin una colaboración entre fuerzas políticas que abra el paso a acciones públicas que amplíen las garantías sociales y fomenten mercados de trabajo más dinámicos. A esta colaboración se denomina “acuerdo político duradero”. Un acuerdo político duradero es una coalición incluyente y horizontal de actores políticos (partidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, conductas aceptables o al menos toleradas, sanciones para incumplimientos y una distribución equitativa de los costos y beneficios de las acciones convenidas.

Por supuesto que los acuerdos nacionales no serán fáciles ni estarán libres de costos, pero no son imposibles. Constituyen una alternativa frente al deterioro político e institucional que experimentan varios países del istmo. Asimismo, estos acuerdos resultan necesarios para lograr avances en el manejo integrado de bienes públicos regionales, como el patrimonio natural, la estabilidad y la seguridad. En lugar de la inmovilidad, las acciones aisladas o las falsas salidas, en la actual encrucijada parece más sensato reforzar los lazos recíprocos entre la acción política nacional y la regional.

Bibliografía

- Pérez-Sáinz, J. et al.: *Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, 2010.
- Programa Estado de la Nación. *Cuarto Informe Estado de la Región*. San José, 2011.
- Rosales, J.: *América Central: principales rasgos y tendencias del desempeño productivo y del sector externo en la última década*. Ponencia preparada para el Cuarto Informe Estado de la Región. San José, 2010.



Máster en

Título propio UPV/EHU

Cooperación Internacional Descentralizada: Paz y Desarrollo

Análisis y Gestión de la Agenda Global en el marco del Sistema de las Naciones Unidas

Iruman la zabal Jaçu



Universidad del País Vasco

Euskal Herriko Unibertsitatea

Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación

Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho
Campus de Leioa

Apdo. de Correos 644
E 48080 Bilbao_País Vasco | Spain |

www.ehu.es/pazydesarrollo

PROCESOS EN PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS desde 1997



Cátedra de Estudios Internacionales
Nazioarteko ikasketen Katedra

Cátedra Jean Monnet UPV/EHU
N°2009-2012-001-001



Comisión Europea



Camikako Sarearen Murrizketaren Fundazioa
Luzan 10-14, 48002 Leioa, País Vasco

GERNIKA GOGORATUZ
Centro de Investigación del Dr. Pío Barriolañe Añeluz Arriola, Pío Barriolañe Center
Fundación Demétri Gogoratuz, Gemala Gogoratuz Institutioa, Gemala Gogoratuz Foundation



WORKING PAPERS munduan

munduan on line

Revista Española de DESARROLLO Y COOPERACIÓN

15

[2011_2012] edición edición

Periodo de matriculación:

26_30 septiembre 2011

Créditos ECTS: 85

Coste matrícula: 4.675 €

Duración del Curso Académico:

10 octubre 2011

13 diciembre 2012

[14 meses]

Idioma: español

Lugar de impartición:

Campus de Leioa



UNIVERSIDAD LIBRE

NO LE PIDAS PERAS AL OLMO: LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA

EDELBERTO TORRES-RIVAS*

PALABRAS CLAVE

Elecciones; Transiciones democrática o autoritaria; Instituciones política; Crisis política.

RESUMEN

El artículo resume de forma crítica los problemas de la consolidación de la democracia en Centroamérica. Hay una breve referencia a lo que se llama “una transición por la vía autoritaria”. Se refiere en particular a tres países de la región en los cuales hay novedades relativas a la estabilidad de las instituciones básicas de la vida democrática. Se habla de procesos de transición permanente o consumada. En Nicaragua, lo actual, es la continuidad del sandinismo posrevolucionario en el gobierno con Daniel Ortega enfrentando situaciones críticas. En Honduras, lo importante es señalar la naturaleza del golpe de Estado de junio/2009; y en El Salvador, la importante novedad política, un movimiento guerrillero convertido en partido que pone a prueba la democracia al triunfar electoralmente.

ABSTRACT

The paper summarizes from a critical view the problems of consolidation of democracy in Central America. There is a brief

* Edelberto Torres Rivas es un sociólogo guatemalteco, fundador y director de distintas áreas de trabajo académico: Director de programas centroamericanos de postgrado en Ciencias Sociales en Costa Rica y Guatemala; Secretario General de FLACSO (1985-1992); profesor e investigador en los temas de la violencia política, los conflictos y las dictaduras en CA, los diversos caminos a la paz, la democracia. Autor de varios libros y numerosos artículos en los temas mencionados. Su último libro es “Revoluciones sin cambios revolucionarios, Reflexiones sobre la crisis política en CA”. Asimismo, ha trabajado como consultor en el área de desarrollo humano en el PNUD.

reference to what it is called “authoritarian transition”. This refers in particular to three countries in the region in which there are developments concerning the stability of basic democratic institutions. It is talk of permanent transition processes or consummated. In Nicaragua, the current situation is the continuity of the post revolutionary sandinist in the government of Daniel Ortega facing critical situations. In Honduras, it is important to highlight the nature of the coup d’état of June 2009; and in El Salvador, the important political novelty, a guerrilla movement turned into a party that test democracy after an electoral victory.

RÉSUMÉ

Le document résume d’une façon critique les problèmes de consolidation de la démocratie en Amérique centrale. Il ya une brève référence à ce qui est appelé la «transition autoritaire». En particulier, il se s’agit de trois pays de la région dans laquelle il ya des développements concernant la stabilité des institutions basiques de la vie démocratique. Les processus de transition permanents ou consommé son débâti. Au Nicaragua, la situation actuelle est la continuité du sandinisme post révolutionnaire dans le gouvernement de Daniel Ortega qui doit faire face à des situations critiques. A Honduras, il est important de souligner la nature du coup d’État de Juin 2009; et en El Salvador, la nouveauté politique importante, un mouvement de guérilla devenu un parti qui met en jeu la démocratie après une victoire électorale.

La transición por la vía autoritaria a la democracia

La conversión de las dictaduras militares en democracias políticas fue tardía como posibilidad en América Central. Solo sucede a partir de los años ochenta, después de una sangrienta guerra civil y transcurre como un camino tortuoso que hemos calificado como la “vía” *autoritaria a la democracia*. Son diversas las razones que existen, frutos de una larga historia de dictaduras.

Las causas comprenden hechos tan diversos como que i) la convocatoria para una Asamblea Constituyente y elecciones generales fue hecha por regímenes militares peleando un conflicto armado en dos países; pero en Guatemala/ El Salvador eran gobiernos duramente contrainsurgentes, con rasgos de terrorismo de Estado; ii) la implantación democrática ocurre al mismo tiempo que se

desarrolla la guerra civil, lo que plantea el dilema de la lógica de la democracia que define contendientes, con la de la guerra que establece enemigos, la paradoja entre la competencia electoral donde el que pierde vive con la rivalidad armada, donde el que pierde, muere; fue más visible esto en Nicaragua; iii) el cambio de régimen se plantea con una ausencia de actores, liderazgo y programas democráticos, que formen una gran exigencia popular. La demanda por la democracia política fue la bandera de las luchas populares en esta región y siempre fue rechazada por la oligarquía como una crítica subversiva; iv) el paso a la democracia fue sugerido, alimentado, apoyado y sostenido por los Estados Unidos cuando la guerra ya no les era necesaria.

Son conocidas las diversas circunstancias, razones políticas siempre, las que movieron la asistencia norteamericana como la necesidad de rodear a la Nicaragua sandinista de democracias en el inicio de los ochenta; el apoyo en El Salvador a una transición democrática para detener la insurrección del FMLN; el respaldo a los militares de otorgarles ayuda a cambio de que convocaran a elecciones sin fraude, en Honduras; y, también, el prurito de no seguir apoyando su política exterior en fuerzas militares ensangrentadas, corrompidas e incompetentes, como en Guatemala.

El fin de la Guerra Fría favoreció un ambiente permisivo con algunas experiencias propicias para la democratización, tales como la búsqueda de las negociaciones de paz, la desvalorización de las polarizaciones políticas e ideológicas, sin el oscuro pretexto del anticomunismo. Es el éxito de la política como economía de la violencia; la celebración de elecciones libres y no fraudulentas, en un clima de competencia que ya refleja un cierto pluralismo, candidatos civiles, libertad de expresión y respeto a los derechos humanos; todo esto calificado por un clima caliente de guerra interna. ¿Son resultados que niegan el pasado? En cierta medida, al no ser continuidad de una historia sino una ruptura, inauguran una nueva época en América Central. Se trata evidentemente de una *instauración de lo nuevo y no una restauración de prácticas olvidadas*. De esa suerte, el desarrollo democrático no es un camino ascendente que se perfecciona a sí mismo, sino un proceso en permanente emergencia de retroceso¹.

El *desarrollo democrático* es la modalidad de la transición por la que la instalación de instituciones políticas resulta más rápido de alcanzar. En el contexto internacional, existió desde los setentas un movimiento universal hacia

1. Son varios los trabajos que desarrollan con más cuidado lo que llamamos "desarrollo democrático"; véase Carlos Figueroa Ibarra, *Dictadura Militar y Transición Democrática en Centroamérica*, y Carlos Vilas, *Democratización y Gobernabilidad en un Escenario Post Revolucionario: Centroamérica*. en Política y Sociedad, ECP-USAC, Guatemala, 1995,

la creación de sistemas democráticos, una ola como la calificó Huntington², como un contagio que a la manera de un salto histórico se adelanta a las condiciones socioeconómicas locales. En América Central, la modernización política se intenta en una matriz social calificada por la pobreza múltiple, las desigualdades extremas, el racismo, una baja cultura política. Se crean oportunidades o situaciones que facilitan la *implantación democrática* sin importar los actores autoritarios que la dirigen.

Vale decir, a contrapelo de los supuestos clásicos, la democracia política puede ser “construida” en condiciones estructurales adversas como las señaladas; o en una versión más clásica propia de la teoría de la modernización, en ausencia de vigorosas y mayoritarias clases medias, población proporcionalmente mayor en el área rural, urbanización en aumento, sistemas educativos en crisis, el PIB per cápita bajo si se le considera un dato promedio nacional. ¿Cuál es la diferencia, entonces, entre las nuevas democracias como las centroamericanas y las democracias consolidadas del sur latinoamericano? La respuesta es múltiple pero un par de consideraciones pueden hacerse desde la óptica de este trabajo³.

Una, es que las diferencias son más importantes que las semejanzas⁴, pero todas tienen algo en común, elecciones que expresan intereses diversos, de ciudadanos cuya representación se busca a través de los partidos políticos; otra, el formal respeto a la ley de la mayoría expresada por intermedio del principio de que los resultados finales no se conocen⁵. Justamente la diferencia con las elecciones autoritarias, como las que conoció Centroamérica durante mucho tiempo, es que la competencia es una formalidad, porque el ganador ya se conoce, lo que no obsta para que su victoria pueda no ser legal pero no fraudulenta.

Las democracias centroamericanas en el 2010

En este trabajo vamos a examinar dos procesos diversos pero atados entre sí. Primero, una revisión rápida de los resultados de las transiciones políticas reconocidas como el cambio del régimen, que ocurre en terrenos autoritarios,

2. Samuel P. Huntington, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Bs.As. 1994.

3. Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig, *América Central, las democracias inciertas*, Tecnos, Madrid, 1998.

4. Las diferencias son muchas, tienen economías más desarrolladas, los actores democráticos son más fuertes, las instituciones más estables, el respeto a los derechos ciudadanos incluye el libre ejercicio de los derechos sociales y económicos y muchos otros más.

5. En una elección democrática los resultados son inciertos, es decir, no se conocen antes sino después, cuando el sufragio continúa con el escrutinio y finaliza con la declaración del ganador. Puede haber un Partido que prolongue su presencia porque gana 2 o más elecciones, prueba de que tiene un respaldo mayoritario; el hecho que las encuestas señalen al ganador, no anulan la “incerteza” como resultado; muchas encuestas se equivocan, pero en todo caso es el resultado final es el que cuenta.

a partir de dictaduras militares que entran en crisis en los 3 países bajo consideración: El Salvador, Nicaragua y Honduras en los ochenta. En los dos primeros hubo alzamientos guerrilleros, una guerra civil y en el último, una situación anormal calificada por la influencia de los conflictos armados en la vecindad. En El Salvador la guerra terminó en un “empate”; en Nicaragua hubo una revolución victoriosa, a la postre de limitados alcances políticos que perdió las elecciones en 1990. El último, no sufrió ninguna rebelión guerrillera, pero vivió internamente una situación anormal porque sirvió de base militar de los Estados Unidos en su política abiertamente antisandinista.

El segundo proceso, al que se le dedica más espacio, es el que se refiere a como se estructura la democracia en los regímenes políticos en el 2010, intentando proponer algunas afirmaciones sobre la calidad de la misma; el grado que alcanza la convivencia democrática en Centroamérica después de 25/30 años del sistema de partidos y elecciones. ¿Cuál es el recorrido político de los actores en ese período de tiempo? ¿Qué clase de democracia está funcionando en el 2010? Esta es una fecha aleatoria y escogida arbitrariamente; solo tiene el mérito de cubrir la primera década del nuevo milenio. Por ello el análisis gira en torno a lo que ocurre en esos años. La democracia en Centroamérica no alcanza aún los signos de estabilidad y permanencia y se mueve, temblorosa por el pasado que no la deja, poniendo a prueba, día a día, el dictum obsesivo de que toda democracia es esencialmente reversible.

En relación a esa eventual jugada del destino democrático, hay varias cosas para recordar. La más importante es la razón histórica que se lee como el peso de las herencias del pasado, de la tradición, de la cultura del atraso. En Nicaragua, son los 45 años del somocismo, de un régimen prebendario, personalista, corrupto y sultanesco; en el Salvador también casi medio siglo de control militar del gobierno, las tendencias a la polarización que se han puesto a prueba en el enfrentamiento electoral que es heredero de una naturaleza extremadamente violenta de su vida política. En Honduras, es difícil superar la presencia del poder extranjero supliendo a la clase dominante, y una oligarquía con dos cabezas peleando siempre entre sí, marcando el paso, sin avanzar.

Nicaragua, la democracia revolucionaria

Interesa en este artículo, pasar revista a los hechos más destacados en la conformación y funcionamiento de la democracia nicaragüense *a la luz de lo ocurrido con el sandinismo*. La razón de tal óptica reduccionista es que el FSLN es el mayor y más calificado actor de la política nicaragüense con una trayectoria que llena los últimos treinta y tres años su historia. Una larga cadena de

luchas pacíficas contra el régimen dinástico de los Somoza desde 1943, desembocó en una victoria político-militar popular, encabezada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en julio de 1979. Una amplia coalición de fuerzas sociales se incorporó a la lucha contra la dictadura, que fue derrotada más política que militarmente.

A tono con los programas de la izquierda radical, el FSLN solo reconocía como apropiada la democracia participativa directa y siempre denunciaron a la democracia liberal como un engaño burgués, como una formalidad reaccionaria. Las modalidades de la derrota del Estado somocista les permitió organizar *in extenso* a casi todos los grupos de interés social; de hecho a los sectores sociales más pobres de las ciudades y a sectores de la baja clase media. Con un amplio apoyo social y sin intermediarios se propusieron construir una democracia popular, un poder apoyado en una extensa movilización de masas, dirigida directamente por la cúpula del FSNL⁶.

Lo decisivo es que la democracia en Nicaragua surge de la derrota de Somoza, del desfundamiento del Estado burgués. Por ello la democracia post dictadura es todo lo que la niega. ¿Qué es la democracia sandinista? Ella fue la prueba de las posibilidades de una democracia participativa, expresión de una activa movilización de masas ejecutando políticas estatales; la organización de las masas se mantuvo como la mayor fuente de legitimidad para el nuevo régimen. La construcción de la democracia se apoyó en esas lealtades. La participación fue múltiple y original, no solo fue la organización sino el debate abierto de sus problemas, el poder expresarlos directamente y proponer soluciones. La gente sintió por vez primera que su voz era expresión de su poder y las acciones eran decisiones propias. Los grandes éxitos de los primeros años como la campaña de alfabetización, la medicina preventiva, las de salud pública, la educación de adultos fueron posibles por la movilización de las masas en favor de las masas.

Forzados por los efectos de la guerra mercenaria provocada por Estados Unidos desde 1982, el gobierno se vio obligado a convocar a elecciones generales en 1984, entrando sin muchas convicciones a la experiencia de la democracia representativa. Las elecciones se realizaron en octubre de ese año, triunfó el comandante Daniel Ortega y el FSLN con mayoría parlamentaria. Fue un proceso en medio de la guerra mercenaria, con fuerte supervisión internacional, por lo que de forma unánime fueron calificadas como libres, competitivas y justas.

6. Ver Carlos Vilas, *La Revolución Sandinista*, Ed. Legasa, Bs.As. 1999.

*Fueron las primeras elecciones democráticas en la historia de Nicaragua, realizadas en un escenario de guerra. La organización y participación popular sin precedentes lograda por el sandinismo legitimó al régimen pero lo sometió a las reglas del juego de la democracia representativa. Los grados de participación de los partidos de oposición se ampliaron y paralelamente aumento el desgaste causado por la agresión contrainsurgente. Y tal como se había previsto, la *guerra-de-baja-intensidad* creó una profunda crisis social y una desvalorización política del FSLN.*

Fue en el seno de este colapso económico y social que se apresuraron las elecciones, realizadas en marzo de 1990. La convocatoria electoral prefiguraba resultados profundamente contradictorios: estas elecciones fueron menos un acto para elegir nuevas autoridades políticas que una votación donde se jugaba la revolución sandinista. De la manera cómo quiera juzgarse esta inédita anormalidad, el reconocimiento del FSLN en la madrugada del 16 de marzo de 1990 de su derrota en las urnas, ha constituido un valeroso aporte a la construcción de la democracia representativa en Nicaragua. Las elecciones de 1990 las perdió el FSLN, que al reconocer su derrota admitió el carácter final de la revolución.

La democracia posrevolucionaria

En las elecciones de 1990 triunfó una alianza moderada, centrista, que encabezó la viuda de P.J. Chamorro, Doña Violeta, y que dirigió un pequeño grupo de empresarios dirigidos por Antonio Lacayo. Realizaron el desmontaje del sandinismo, iniciaron como una operación sin anestesia el montaje de la economía neoliberal y encauzaron el sistema político por el sendero inevitable de la democracia electoral, con partidos políticos, uno de los cuales fue el FSLN. En estos años, se mantuvo con su nombre y jefatura el Ejército Popular Sandinista, la Policía y las organizaciones de masas.

El FSLN ahora como partido mantuvo cada vez más de manera discreta su programa revolucionario y su apoyo de masas, pero insuficiente porque perdió sucesivamente las elecciones presidenciales de 1990, 1996 y del 2000. Solo volvió al poder en 2006, es decir 27 años después de su primera victoria y ahora convertido en un actor más de la democracia liberal, burguesa. Las anécdotas de su triunfo en 2006 hablan de la naturaleza de esta limitada democracia política; fue difícil que los contendientes reconocieran su derrota, pero el 6 de noviembre de 2006, por la tarde, era evidente que el escrutinio favorecía decididamente al candidato sandinista⁷.

7. Toda la información de esta sección se encuentra en varias fuentes; aquí utilizamos el trabajo inestimable de Secundino González *Las elecciones del 2011 en Nicaragua*, versión preliminar, Madrid, 2012.

El triunfo electoral del sandinismo sólo puede ser entendido como la suma de circunstancias particularmente contradictorias que califican la naturaleza de la democracia nica. Hay que recordar que Nicaragua es un notable ejemplo de un largo recorrido de elecciones autoritarias, que son aquellas que ocurren con apego a la formalidad para legalizar una estructura de poder no democrático. En ellas se sabe *ex ante* quien será el ganador.

Su triunfo fue lamentable, no por la voluntad impredecible de la mayoría sino como resultado de una las más oscuras componendas de la política prebendaria nicaragüense. El FSLN, en diciembre de 2000, firmó un pacto de amistad con el partido Liberal, en el poder. Daniel Ortega tranzó con Arnoldo Alemán, jefe liberal, somocista y dueño del Partido Liberal Constitucionalista, que hasta un minuto antes era su enemigo mortal. El pacto firmado por el postsomocismo con el postsandinismo incluyó una vitanda reforma constitucional con efectos negativos en el terreno de las instituciones democráticas. En efecto, el Acuerdo decide que la elección de magistrados de la cortes de justicia, de constitucionalidad, del fuero electoral, de la procuraduría de cuentas y otros altos cargos se hiciera con base en cuotas iguales para ambos partidos.

Los liberales somocistas aceptaron modificar la Constitución y la ley electoral, bajando el 51% como la mayoría necesaria para ser electo presidente por el 40%; y un 35% a condición que el segundo lugar tuviera un 5% al menos de diferencia con el que tiene el primer lugar. Los resultados electorales en un proceso libre, abierto y justo son siempre portadores de una decisión cuantitativa: gana el que tiene un voto más, la victoria no tiene ideología; los resultados de las elecciones del domingo 5 de noviembre están en esa lógica, Ortega ganó, pero no con el 50.01%.

El 6 de diciembre de 2011 se celebraron las sextas elecciones generales; triunfó Daniel Ortega, con el 62,46 de los votos, lo que hizo innecesaria la segunda vuelta, desde que el *ballotage* con umbral reducido se introdujo en la política electoral. Pero las elecciones y su resultado han sido polémicos desde la misma convocatoria, por la discutida inconstitucionalidad de la reelección del presidente. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia consideró que el artículo 147 de la Constitución violaba los derechos humanos, al prohibir a ciudadanos nicaragüenses la posibilidad de participar; nada se dijo de reelección consecutiva para la presidencia; la sentencia fue luego ratificada por la Corte, de modo que Ortega pudo ser candidato. Para la oposición era imposible que la Corte pudiera decidir que un artículo constitucional fuera inconstitucional; y luego que toda revisión de la norma suprema es potestad del poder legislativo. Por ello, no reconocen los resultados.

Los problemas actuales de la democracia nicaragüense se deben al reparto del poder que se hizo en el Pacto de 2000 arriba mencionado, que revivió viejas prácticas del somocismo. En efecto, los líderes de los dos principales partidos al acordar repartirse los principales cargos institucionales, eliminaron toda competencia política y cualquier posibilidad de rendición de cuentas. Ese pacto buscó consolidar un sistema bipartidista, de larga tradición en Nicaragua, cuando liberales y conservadores se repartían y se peleaban el poder desde el XIX. El control partidista del sistema electoral ya había generado problemas en las elecciones municipales de 2008, cuando las pruebas de fraude fueron numerosas y concluyentes; varios países redujeron su apoyo y Estados Unidos canceló algunas ayudas.

Hay dos aspectos finales a considerar en el funcionamiento de la democracia en Nicaragua. El primero, una paradoja de efectos dañinos. El régimen sandinista es legal y legítimo para la mitad de la nación, y al mismo tiempo está calificado como inconstitucional y fraudulento para la otra mitad. Lo decisivo aquí es ¿quiénes están del lado sandinista? Por eso conforme la cultura política de este país, se dice que el apoyo de actores decisivos es más importante que los resultados electorales. El COSEP, los empresarios, evalúa el desempeño del gobierno Ortega con entusiasmo y mantiene las mejores relaciones nunca habida antes. *La economía se distancia de la política*. Nicaragua finalizó el 2011 con el mayor crecimiento económico en la región (4.7%), y per cápita (3.2%); con la mayor inversión privada como porcentaje del PIB, que aumentó del 23.9% en 2010 al 25.1% en 2011. A septiembre de 2011 el empleo formal mostró un fuerte crecimiento de 9.4% interanual y a fines de 2011 se estimó que el déficit del gobierno central era de 0.1% del PIB y sin incluir donaciones en 2.2% del PIB. Se esperaba una inversión extranjera directa a fines de 2012 de 1.000 millones de dólares, casi cinco veces más que en 2006.

La satisfacción empresarial es paralela a la de variados sectores pobres que reciben ayuda directa del Estado gracias a la cooperación venezolana que define varias dimensiones de las políticas públicas. Se canaliza a través de la empresa Alba de Nicaragua S.A. lo que pone esos dineros al margen del presupuesto nacional; las malas lenguas señalan que esta modalidad fortalece un grupo empresarial sandinista; las buenas lenguas enfatizan su importancia para las políticas sociales; en 2011, de los US \$557 millones recibidos, 178,2 se destinó para proyectos sociales y 345,6 para proyectos socio-productivos. En el periodo 2007-2011, Venezuela proveyó a Nicaragua de 2.046 millones de dólares.

La opinión pública nacional esta dividida, como ya se dijo; de hecho el sandinismo siempre ha dividido a la ciudadanía. Una encuesta de Borge y Asociados,

en sectores de clases media y alta, reveló que la percepción sobre el futuro del país había mejorado a partir de 2010. La desaprobación del presidente había caído del 54.5 al 41.7 y según Latinobarómetro, Nicaragua era, para los encuestados, el país centroamericano que mayor sensación de progreso tenía, un 36%, por encima de sus vecinos cercanos donde solo un 14% pensaba que iban por buen camino. A la pregunta sobre si el país está gobernado para “el bien de todo el pueblo” Nicaragua ocupa el segundo lugar, con un 42%, mientras que el promedio centroamericano es del 20,5%.

También mejoraron las relaciones con la Iglesia Católica, ya que hubo cambios respecto del pasado. Con nuevos gestos, Ortega ha creado una feliz alianza con uno de sus más implacables críticos, el cardenal Miguel Obando, convertido ahora en propagandista del gobierno⁸. A ello contribuyó el hecho que en plena campaña electoral (2006), el FSLN votó en contra del aborto terapéutico (peligro para la vida de la madre, malformación congénita o violación) que había sido legal durante más de un siglo. Hay que agregar que la Conferencia Episcopal no participa en el acercamiento al FSLN, pero la colaboración de Obando con el gobierno no debe desestimarse, entre otras cosas porque contribuye a legitimar el discurso oficial que señala ahora que la revolución es *cristiana, socialista y solidaria*. Amor, humildad, reconciliación son ahora palabras de la retórica sandinista. *Los cambios en el discurso reflejan los cambios como partido político*. La cúpula varió pero las masas no, permanecen leales a los viejos ideales por los que murieron centenares de gente. Eran ideales elementales como el antisomocismo, la evocación de Sandino, la participación libre, las esperanzas de una vida mejor.

¿Fue este un triunfo de la izquierda? La respuesta es ambivalente porque el marxista Ortega ahora comulga tres veces por semana y es amigo de los empresarios; al mismo tiempo, visita Cuba y se relaciona con Chávez, mantiene una prosa nacionalista y practica un populismo cristiano. Hay buenas relaciones en lenguaje macroeconómico con el Banco y el Fondo. Más que especular sobre su ideología, pues solo fue sandinista, es mejor preguntarse por la legitimidad de Estado que dirige. También la respuesta es ambigua porque tiene a la mitad del país, que es liberal, en contra; también a las fuerzas de izquierda. Una valiosa fracción de militantes abandonó el Frente y se organizó como el Movimiento de Renovación Sandinista; la división se llevó una parte sustantiva de

8. Las buenas relaciones entre el cardenal y el presidente se observaron en algunos datos como la solicitud de perdón por los errores de su primer gobierno contra la Iglesia Católica, la impartición de la comunión en la víspera del 26 aniversario de la Revolución y el casamiento de Ortega con Rosario Murillo en 2006, misas el último día de campaña electoral; en enero de 2012, Ortega condecoró al cardenal Obando con la Orden de la Independencia Cultural Rubén Darío, máxima distinción del país.

intelectuales, profesionales y cuadros de larga tradición revolucionaria. De los nueve comandantes guerrilleros, solo dos se quedaron con Ortega⁹.

En Nicaragua hay democracia en partes desiguales. Una legitimidad que no es universal y por lo tanto no lo es. Ortega no podía reelegirse pero lo hizo con 65 votos de cada 100; teniendo una amplia mayoría según todas las encuestas, se apoyó en mecanismos de fraude que no necesitaba; no hay república pues la dependencia de poderes es total, no hay Estado de derecho ni ciudadanos que participen en la vida comunitaria en provecho de todos. Tiene apoyos fuertes y una oposición vigorosa. Es el único país sin violencia pero compite en pobreza y desigualdades. A treinta y tres años de la fuga de Somoza es bueno preguntarse si ¿el destino de la revolución solo fue remover la dictadura?

El Salvador, la guerra produce democracia

La crisis política en El Salvador también tuvo una larga gestación, aunque las organizaciones guerrilleras solo se formaron en los setentas. Las llamadas organizaciones político-militares surgieron como la sedimentación de largos años de demandas sociales y políticas por la democracia y la participación, brutalmente reprimidas. Los militares, que gobernaron desde 1932 hasta 1979, tuvieron momentos reformistas que los cafetaleros no consintieron. Funcionó desde 1966 un modelo militar de “democracia contraingurgente” que estableció elecciones parcialmente competitivas, con un pluralismo daltoniano, una oposición mansa y la advertencia de que el presidente sería siempre un militar nombrado por la institución. Una democracia no liberal.

Fue un intento para resolver el problema de la sucesión cada cinco años y el de la legalidad institucional; así fueron electos los coroneles Julio Adalberto Rivera (1962-1967), Fidel Sánchez Hernández (1967-1972), Arturo Armando Molina (1972-1977) y Carlos Humberto Romero (1977-1979). No se puede estar seguro que fue esa experiencia un antecedente de la transición democrática. Pero constituyó una prueba de la incapacidad de la democracia militar, el escandaloso fraude electoral en 1977¹⁰, que convenció a muchos jóvenes que frente a la dictadura militar no hay opciones legales.

Creció una intensa movilización urbana, en los setentas, que culminó con el golpe de los coroneles (de “la juventud militar”) en IX-1979, hecho considerado

9. Hay un comandante muerto, dos retirados a la vida privada y tres se pasaron al MRS.

10. En esta ocasión un amplio frente cívico postuló a un militar, el General Claramount, que sus congéneres vetaron porque no era el designado por la cúpula militar. Las elecciones las ganó el General Romero. Ya antes, en 1972, el coronel Molina ganó la presidencia fraudulentamente.

como un dato límite que divide la historia del país y cuyos efectos fueron múltiples: finalizaron así 46 años de gobiernos militares y el tradicional pacto con la oligarquía¹¹. Los militares se hicieron cargo de la guerra y el partido ARENA fundado por la derecha civil, los sustituyó con éxito; aumentó visiblemente la represión terrorista, que culmina con el asesinato del Arzobispo Romero. El clima insurreccional facilitó la formación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en julio de 1980. El golpe militar expulsó al coronel Romero y a los viejos oficiales de la élite en crisis, sustituido por sucesivas juntas cívico militares que trasladaron finalmente el poder a manos de Napoleón Duarte y un equipo demócrata cristiano. Alentados por los Estados Unidos, promulgaron leyes en favor del reparto de tierras y la nacionalización bancaria, medidas antioligárquicas para paliar el descontento social, ya entonces imposible de lograr.

El 20 de enero de 1981 el FMLN llama a la ofensiva final que no fue sino el inicio de una década de guerra civil; con un importante apoyo campesino las fuerzas guerrilleras resistieron la iniciativa de ejército, asistido directamente por la ayuda norteamericana. Se repitió aquí la paradoja de la liberalización del régimen político en el seno de la guerra. El Pacto de Apaneca (marzo, 1982) que llamó a elecciones constituyentes fue suscrito por los partidos políticos, incluyendo por vez primera la Alianza para la Renovación Nacional (ARENA) de la derecha empresarial. La elección de Álvaro Magaña como presidente fue a su manera una legitimación del poder contrainsurgente. A partir de ahí la grieta antiautoritaria va creando una situación pro-democrática con la elección de la Asamblea Constituyente en 1982, y en III/84 la del jefe demócrata cristiano Napoleón Duarte. Fueron estas, también aquí, las primeras elecciones democráticas en el siglo XX. ¿Por qué se reconocen estos resultados como democráticos? El debate es largo que tiene como punto de partida la celebración de elecciones libres¹².

Resulta importante en esta rápida revisión señalar la toma de la ciudad de San Salvador, en noviembre de 1989, por destacamentos guerrilleros. Ello ratificó el llamado “empate de fuerzas” entre el ejército y el FMLN. El asesinato de los jesuitas de la Universidad Católica, en esas fechas, terminó con el prestigio de los militares, volvió difícil apoyarlos y precipitó los Acuerdos de Paz. Ya las conversaciones se habían iniciado dos años atrás

11. Varios de los temas aquí tratados aparecen también en Dunkerley, *Power in the Isthmus*, Verso, London, 1988. Y en Salvador Martí i Puig, *Tiranías, rebeliones y democracia*, ed. Bellaterra, Barcelona, 2003.

12. De los muchos análisis sobre este tema, el más ambicioso y original es el libro de Elisabeth Jean Wood, *Forging Democracy from Below, Insurgent transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

y culminarían en enero de 1992 en la ciudad de México. Firmó por la parte gubernamental el presidente Alfredo Cristiani, candidato de ARENA y electo en 1989; el triunfo de este empresario de extrema derecha marca el inicio de la permanencia de ARENA, destinado a gobernar los siguientes dieciocho años.

Democracia y guerra

Como puede verse, la democracia partidaria fue el método del que se valieron los actores civiles de derecha e izquierda moderada, a partir de 1984, para dirimir sus rivalidades políticas. También peleaban la extrema izquierda y el ejército una sangrienta guerra, que fue compatible con la democracia; esa dualidad de conflictos es la prueba que ocurrían en escenarios frecuentemente distintos. La competencia por el poder en las elecciones fue aceptada por los sectores de la oligarquía, convencidas por la fuerza de los hechos, que la amenaza del frente guerrillero con casi 10.000 hombres armados, era una opción; y resultaba más costosa la guerra que la paz, la competencia en nombre de la democracia que el conflicto armado en nombre de la libertad.

La verdad está en otra parte: la oligarquía cafetalera sufrió en esta época expropiaciones legales y de hecho, sabotaje y pérdidas materiales; sacó su capital y se fue al exterior. La guerra golpeó a la oligarquía, que fue decantando intereses de clase mejor perfilados, descalificando los que se originan en la finca cafetalera; el café se quedó atrás, en favor de una visión más secular, más moderna con inversiones en la industria, los bancos, en el exterior¹³. El rasgo innovador más que simbólico de esta oligarquía fue la capacidad para lograr la unidad de sus intereses de clase representados por ARENA, el partido de derechas más importante de Centroamérica. Véase su comportamiento electoral en tres elecciones presidenciales; sin embargo, a partir de estos datos el apareamiento del FMLN en 1994, dos años después de la desmovilización, revela un razonable inicial apoyo de masas; en ese momento Arena duplicaba los votos; diez años después el FMLN ganó la mayoría en elecciones parlamentarias.

13. El argumento de Wood, citado, es que la oligarquía salvadoreña cambió su orientación cafetalera como efecto de la insurgencia guerrillera, un resultado indirecto pero sostenido que la llevó a invertir en nuevos rubros; a ello se sumó que sus problemas económicos fueron compensados por sus éxitos políticos y al ganar con un poderoso partido de masas, como ARENA se decidió a jugar a la democracia. Este es otro resultado indirecto del accionar del FMLN, que en 2002 aceptó su conversión en Partido Político.

Cuadro 1. Elecciones presidenciales, 1994-2009

Partido político		1994	1999	2004	2009
ARENA	1ª vuelta	651,632	614,268	1.314,436	1.284,588
	2ª vuelta	818,264			
FMLN	1ª vuelta	331,629	343,472	812,519	1.354,000
	2ª vuelta	378,980			

Tomado de: Paul Almeida, *op. cit.* p. 394.

La democracia, tema que nos interesa reseñar, ha funcionado con sus mecanismos básicos por la presencia activa de la guerrilla convertida en partido político. En el inicio de esta conversión (1995), las razones de sentido común, obstinadamente, subrayaban las insuperables dificultades de sentar en la misma mesa a los dos enemigos del conflicto armado. Especialmente se referían a la metamorfosis complicada que debería realizar el FMLN. Su paso inmediato de guerrilla a partido político, aprender el juego liberal de la competencia por los votos, de contrincantes a contendientes, a ganar y perder sin morir y en las coyunturas críticas, a cogobernar. También resultaba espinoso aceptar que la gran burguesía ya era democrática y *que se le podía ganar*. De hecho así ocurrió, como en la montaña rusa, con subidas y bajadas si se juzgan los resultados electorales siguientes.

Cuadro 2. Elecciones legislativas, 1994-2009

Partido político		1994	1997	2000	2003	2006	2009
ARENA		606,211	396,301	436,190	446,381	783,230	854,166
	escaños	39	28	29	27	34	32
FMLN		287,811	369,709	426,298	475,146	785,072	943,936
	escaños	21	27	31	31	32	35

Tomado de: Paul Almeida, *op. cit.* p. 394.

Cuatro presidentes —areneros— fueron los responsables de reconstruir en paz a esta sociedad golpeada en su infraestructura material y en su sensibilidad cultural. Un balance preliminar de las políticas de posguerra apuesta a que no lo han hecho mal, pero lo logrado tiene un fuerte sesgo neoliberal y empresarial, con efectos antipopulares. En 1991, el gobierno de Cristiani firmó el primer. Acuerdo de ajuste estructural con el Banco Mundial; el proceso de privatización comenzó en 1990 con la desnacionalización de toda la banca y la clausura del Instituto Regulador de Abastecimientos; y continuó con la privatización de las plantas procesadoras de azúcar, del sistema de telecomunicaciones, de pensiones, una parte del sistema eléctrico y culminó

con la dolarización de la economía, en 2001. Todo ello se hizo con protestas y movilizaciones sindicales, luchas sociales, el voto adverso del FMLN, pero sin la suficiente fuerza para ganar.

Hubo muchos pulsos para probar el rechazo popular a las medidas neoliberales, pero la democracia solo se puso a prueba a finales de los noventa, cuando el gobierno quiso privatizar los servicios de salud. La oposición fue inmediata y crecientemente multisectorial, que recordó las movilizaciones de los setentas cuando el total de la clase iba en apoyo de un sector de ella. De hecho estas han sido las más intensas modalidades de presencia de masas en la posguerra, hasta con 200.000 personas desfilando; la protesta de los trabajadores se juntó con la de los médicos del Seguro Social, de todos los sindicatos y organizaciones sociales, que incluyeron a los estudiantes de la Universidad. El FMLN se incorporó a las protestas que se prolongaron hasta 2003. El gobierno fue derrotado en el Congreso, retiró su protesta y la estabilidad política no se alteró¹⁴.

El FMLN gana las elecciones presidenciales

Y sucedió lo que un cuarto de siglo antes era impredecible, ¿los guerrilleros toman el poder? En junio de 2009 el FMLN se alza con la victoria en las elecciones presidenciales; obtiene 1.354 millón de votos frente a 1.284 millón, de ARENA. Un mínimo de 70.000 sufragantes le dieron la victoria a la coalición de izquierda. En todas partes hubo alegría y contentamiento. Las encuestas de opinión así lo anunciaban, aunque ya se sabe que sus pronósticos son a veces deleznable. También lo sugería el ascenso de votos para la izquierda en elecciones previas y que anunciaban un incremento.

Véase a manera anecdótica la enorme diferencia substantiva entre decir “los guerrilleros toman el poder” o “el FMLN gana las elecciones presidenciales”. Hace veinticinco años, en 1984, la guerrilla se defendía del mortífero ataque aéreo del ejército en el momento que Duarte ganaba las primeras elecciones libres. Por la fuerza de esos hechos, en ese momento, el FMLN dejó de enfrentar una dictadura militar por un gobierno civil y democrático, pero siguió peleando. Un cuarto de siglo más tarde, el FMLN ganaron democráticamente. Por ejemplo, Salvador Sánchez Cerén, máximo dirigente de las FPL, era electo vicepresidente, junto a Mauricio Funes como presidente de El Salvador. Pero ya en este tiempo el FMLN era un partido democrático, sus dirigentes eran diputados, sus mejores cuadros administraban importantes municipios del país.

14. Paul Almeida, *Olas de movilización popular: movimientos sociales en El Salvador*, Uca ED., San Salvador, 2011, pp. 306, 378 y sigs.

Estos resultados han sido una victoria histórica de la democracia salvadoreña y de sus actores principales. En rigor, del pueblo salvadoreño. Pero como suele ocurrir en el incierto camino de la democracia, el triunfo del FMLN tiene por lo menos tres aspectos a comentar. Mauricio Funes no sólo no es miembro del FMLN sino que tiene serias diferencias con el ala más dura de ese Partido. Su orientación socialdemócrata le facilitó llegar al gobierno pero no para gobernar. En segundo lugar, el Frente ganó las elecciones presidenciales pero perdió la mayoría en el Congreso.

Y en tercer lugar, la izquierda fue desalojada por la derecha en la administración de las ciudades más importantes del país, empezando por la ciudad de San Salvador, donde hubo durante dos períodos un alcalde marxista. Con estas circunstancias muchos afirman que el gran perdedor es el Frente. Ajenos a esas apreciaciones, lo importante son los resultados en tanto expresan la voluntad popular seriamente dividida entre la derecha y la izquierda.

Cuadro 3. Elecciones municipales, 1994-2009

Partido político	1994	1997	2000	2003	2006	2009
ARENA votos	598,391	410,537	438,859	491,452	791,361	867,273
Concejos municipales	207	160	127	111	147	122
FMLN votos	276,124	365,175	415,003	471,042	670,711	886,161
Concejos municipales	15	54	79	74	59	96

Tomado de: Paul Almeida, *op. cit.* p. 395.

En la sociedad salvadoreña hay un electorado conservador y un importante núcleo popular, de izquierda. Hay una polarización, más en la emoción que en la razón, es política y no ideológica¹⁵; y fue un mecanismo para ganar votos utilizando el miedo; la mayoría electoral no vivió el infierno de la guerra. En esta época se han desatado los demonios de la violencia, con un promedio de 35 homicidios diarios. El 15% de la población se encuentra en los Estados Unidos, de donde se envían remesas que equivalen al 28% del PIB. Y ocurre el milagro anti-estructural, la existencia de un Estado democrático, estable, en un pequeño país lleno de gente pobre, con desigualdades en todas las direcciones, que todavía sufre los efectos de los largos años del conflicto. En resumen, he aquí una democracia funcionando bien, y que ha sido capaz de albergar a los dos hermanos que fueron enemigos durante muchas décadas, sobre todo durante los años de guerra. No hay democracias iguales, pero el aire de familia la aproxima a Costa Rica.

15. Este es un tema de debate, como el que recoge con gran riqueza analítica los trabajos de Flasco-FundaUngo, *La Polarización política en El Salvador*, San Salvador, 2007.

Honduras, democracias que se gastan con el tiempo

Este ha sido un país de autoritarismos militares y gobiernos civiles débiles, respaldados por un bipartidismo que se originó en las guerras de facción entre liberales y conservadores a finales del XIX. Su historia política ha transcurrido cruzada por golpes de Estado, deslealtades entre caudillos rurales que practicaron el clientelismo armado hacia adentro y la sumisión pasiva a los norteamericanos, hacia afuera. La década de los setenta del siglo pasado se reconoce distinta por varios motivos: el sentimiento patriótico de unidad nacional que provocó la guerra con El Salvador (1969) y por ello el pacto entre el Partido Liberal y el Nacional, que olvidando sus rivalidades personalistas permitió elegir en marzo de 1971 a Ramón Cruz como presidente de los hondureños; el golpe del 4 de diciembre de 1972 que llevó de nuevo al poder al caudillo, general Oswaldo López Arellano¹⁶, calificado en su momento como de tendencias “velazquistas”¹⁷, hizo reformas sustanciales en el agro en provecho de campesinos pobres.

La década de los setenta que en los tres países vecinos se caracterizó por una crisis violenta, tuvo en Honduras un desarrollo distinto, una experiencia reformista militar que explica en parte porque aquí no se produjo una crisis revolucionaria. Hay otras razones, como la ausencia de una poderosa oligarquía terrateniente al estilo salvadoreño/guatemalteco; ese espacio político fue ocupado por los intereses norteamericanos, el enclave bananero. Por ello las demandas venían del proletariado agrícola de la plantación, con vocación antimperialista¹⁸. Una estratificación social arcaica y ausencia de capas medias urbanas como otro factor que ayuda a comprender la debilidad de las protestas sociales¹⁹. La década que en los setentas fue contrainsurgente en los países vecinos, en Honduras se redujo a una pelea en la elite miliar corrupta.

Acusado de aceptar un soborno de la Ufco. el Consejo de las Fuerzas Armadas (Consufar) lo “destituyó” en 1975 a López Arellano, sucedido por el coronel Juan Alberto Melgar, a su vez acusado por tráfico de drogas y sustituido en 1978 por el coronel Policarpo Paz García. Intrigas y corrupción marcan el juego intramilitar en que el problema de la sucesión lo resolvía Consufar. El coronel

16. Esta información se encuentra en varios textos, por ejemplo en L. Bethell (ed) *Historia de América Latina, tomo 14, La América Central desde 1930*. Honduras, Cap. 4, preparado por V. Bulmer-Thomas.

17. Se hace referencia a la experiencia peruana, de esos años, y sobre todo al periodo del General Velasco Alvarado, que aplicó una política antioligárquica profunda, expropiando el latifundio costero y ayudando a la población de la Sierra con políticas que fueron calificadas de populistas.

18. La explosión social más intensa fue la huelga bananera de mayo de 1954, que movilizó por meses a 25 mil trabajadores; a partir de ahí se legalizó el movimiento sindical y surgió el movimiento campesino.

19. En los años finales de los setentas hubo tres intentos guerrilleros. Era puro “foquismo” y consecuentemente con poca fuerza militar y ayuno de apoyo popular. Como se verá, la participación popular fue electoral.

Paz García resulto por azar del destino el iniciador de un nuevo papel político, pues llamado de urgencia desde Washington (marzo, 1979) se vio obligado a aceptar compromisos relacionados con la ofensiva antisandinista.

Los militares aceptaron la entrega del gobierno a los civiles a cambio de una importante ayuda militar que modernizaría al ejército. Así, el ejército convoca a elecciones para Asamblea Constituyente en abril de 1980. La legalización del poder revivió el bipartidismo y se creó, por cuarta vez en América Central, una paradójica *situación democrática*, premisa del régimen democrático que así empezó a formándose una vez más.

Dos cruciales movimientos contradictorios se produjeron en la sociedad hondureña. Uno, es la militarización de la vida social que ocurre con la presencia de bases y tropas ofensivas, a partir de 1981²⁰. Ejemplo de ello es la gigantesca base en Palmerola, cerca de la ciudad de Comayagua, otra en Puerto Lempira, y en Puerto Castilla se instala un Centro Regional de Entrenamiento Militar y las incursiones contra Nicaragua comienzan²¹. El otro, son los procesos electorales que ocurren regularmente a partir de la elección de los liberales Roberto Suazo Córdoba (1981) y José Azcona Hoyo (1985) y luego de Rafael Eduardo Callejas (1989), del Partido Nacional. En 1993 los liberales vuelven con Carlos Roberto Reyna, una evidente consolidación de la democracia electoral. El sistema bípode funciona aceptablemente hasta 2009, cuando se produjo el golpe de Estado contra el presidente (liberal) Manuel Zelaya.

Todos contra el presidente

La destitución del presidente Manuel Zelaya por el Congreso, con el voto de su propio partido, solo fue el punto final de profundos desencuentros en tres niveles. Uno, es el que ocurre entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo y que se exacerba en el primer semestre de 2009; otro, más profundo, pero de manera asaz particular, es el rompimiento del tácito acuerdo bipartidista, histórico, que forma parte de la tradición nacional. El inquieto “Mel” empezó a actuar al margen de su partido, intentando ganar otras formas de apoyo popular. El tercer nivel, estimuló los recelos ideológicos

20. Un numeroso contingente de ex Guardias somocistas se refugiaron en Honduras; fueron denominados contrarrevolucionarios (“contras”) y organizados como fuerza interventora por los Estados Unidos en la frontera con Nicaragua.

21. Las fuerzas de la “contra” (luego llamadas Resistencia Nacional) suman hacia 1985 más de 15 mil hombres. Según fuentes oficiales entre 1980 y 85 la “contra” lanzó 309 ataques, incursiones sangrientas cada vez más en profundidad. Datos citados por A. Rouquier, *Guerra y Paz en América Central*, FCE, México, 1994, pp. 207, 215 y otras.

siempre exagerados de la burguesía, lo que llamaron una “traición a la clase”, por su política popular y su acercamiento a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA); a mediados de 2007 contrató con Petrocaribe, después de una breve visita a Venezuela, petróleo barato, conjurando así a los demonios de la derecha; esta decisión más que ideológica fue una defensa de la economía nacional pagando el barril de gasolina a 150 dólares. Este detalle no importó a los empresarios. En agosto de 2007, sorpresivamente Zelaya invitó a Chávez y a Ortega, cambió su discurso en un escenario de intensa conflictividad social por huelgas de maestros y otros, aumentó el salario mínimo en un 100%, enfrentando a una patronal enfurecida.

La confrontación institucional fue la prueba de la calidad política de las fuerzas tradicionales. En enero de 2009 Zelaya intentó y no pudo situar sus propios magistrados en la nueva Corte Suprema de Justicia; su partido lo abandonó y el Congreso nombró a otros; en marzo ocurrió lo mismo con ocasión de la elección del Fiscal General y Adjunto. Sin advertir su total aislamiento y el ambiente de derrota pidió la aprobación al Tribunal Electoral la llamada *cuarta urna*, con el propósito de consultar al electorado, con ocasión de las elecciones generales en Noviembre, la posibilidad de modificar la Constitución para permitir la reelección presidencial. Solo sabiendo lo envenenado de los ánimos se entiende cómo esa propuesta dividió al país y llevó a su límite la confrontación entre el Presidente con los Partidos Políticos, con los poderes Legislativo y Judicial, la Fiscalía general, la prensa, la iglesia, los gremios patronales, el ejército y los Estados Unidos. En su soledad política, “Mel” intentó apoyarse en las organizaciones sociales, escasas y débiles, insuficientes para sustituir el respaldo partidario.

En mayo perdió la elección de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, que convocaron a las elecciones de noviembre de 2009; amenazó con cerrar el Congreso e ignoró una orden judicial que declaraba ilegal la consulta de la 4ª. Urna, hecha a petición del Tribunal Electoral. Fue entonces cuando ciego de poder dijo que “ni Kaliman puede parar este proceso...”. A mediados de junio, con casi toda la nación en contra, ordenó a las Fuerzas Armadas que distribuyeran la boleta electoral adicional. El ejército desobedeció, por lo que el 27 de junio destituyó a su jefe, general Romeo Vásquez. En esa fecha un tribunal judicial inició un proceso contra el Presidente, en tanto el Congreso decide su destitución y ordena su captura. Los militares incumplen la orden de arresto y lo trasladan vergonzosamente a Costa Rica.

La expulsión ilegal y por la fuerza del Presidente constitucional de un país, generalmente realizada por el ejército, constituye un golpe de Estado. Lo

ocurrido en Honduras es una comedia de graves equívocos que condujo al golpe, que no era necesario para resolver la grave crisis institucional. ¿Fue legal el proceso judicial iniciado en su contra solo por proponer un proyecto de Consulta que modificaba artículos “pétreos” de la Constitución? ¿Podía el Congreso destituirlo sin derecho a defenderse? ¿Quién debió ordenar la captura? ¿Puede el ejército recibir órdenes del Congreso? ¿Por qué incumplió el ejército las instrucciones recibidas? El proceso de la crisis indica que el Congreso tiene mandato para destituir al Presidente, previa antejuicio, para juzgarlo y condenarlo. El Congreso tenía mayoría absoluta para lograrlo y, lo más importante, la opinión pública a su favor, pero no lo hicieron²².

Las más importantes Instituciones del Estado hondureño decidieron deshacerse de “Mel”; lo hicieron así procediendo ilegalmente. En las razones de esa ilegalidad están los gérmenes del golpe de estado, que plantea un interrogante radical: ¿los poderes Judicial y Legislativo violaron la ley al ordenar la captura del Presidente? Si, la violaron; ¿esa ilegalidad configura un golpe de estado? En su primer momento no, cuando es expulsado del país, sí. La impaciencia no sólo fue de los altos funcionarios sino de las fuerzas del sector privado que presionaron a los políticos y a los militares. Este es uno de los efectos del fenómeno Chávez, que basta su mención para concitar el rechazo inmediato, a la manera del anticomunismo de hace ya muchos años. El ejército se encargó de perfilar el golpe por si alguna duda quedaba, cuando el 28 de junio lo llevó a Costa Rica.

Es bueno mencionar que en las últimas décadas creció y se concentró el poder de una élite comercial/industrial en la ciudad de San Pedro Sula, en el litoral marítimo, a la que pertenecen los Canahuati Larach, los Flores Facussé, los Andonie Fernández, los Ferrari, los Kaffie, los Násser, los Rosenthal y los Goldstein, casi todos de origen árabe palestino y de confesión cristiana, excepto los dos últimos, judíos, todos de derecha militante y muchos de ellos afiliados a los partidos tradicionales. La presencia abierta de los empresarios profundizó la crisis al punto que se habló del golpe empresarial/militar. La torpeza del Presidente fue menor que la de sus oponentes: Zelaya solo proponía una consulta previa para una consulta posterior para la reforma constitucional. En la improbable posibilidad que se hubiesen aprobado ambas, Zelaya sólo hubiese podido ser presidente ¡hasta 2014!

22. Una abundante información aparece en la recopilación de Ramón Salgado, *Crisis Institucional y golpe de Estado en Honduras*, SEU, Tegucigalpa, 2010.

El golpe en la órbita internacional

La crisis hondureña fue en el interior del país distinta de como se vivió en la órbita internacional, dimensión que tiene enorme importancia en estos pequeños países. De hecho, internamente fue un ansiado golpe empresarial que los militares terminaron de hacer. En una visión democrática, externa fue una ruptura del orden constitucional. inaceptable. Una primera reacción, tomando al pie de la letra lo que ahí ocurrió y que la información internacional simplificó, vio la destitución del presidente constitucional como un hecho, grotesco, torpe, al capturarlo en su casa, a las seis de la mañana, en pijama, por un destacamento armado y llevarlo violentamente fuera del país. Cualesquiera que hubiesen sido los antecedentes, lo que la acción militar configuró o completó fue vergonzosamente un “golpe de estado”.

En América Latina ha habido por lo menos una docena de hondas crisis políticas desestabilizadoras, de variado cariz, por lo general conflictos de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, que impidieron que los presidentes terminaran su período legal. Fueron reyertas entre civiles, pero que en última instancia respetaron la Constitución, revueltas en el interior de la institucionalidad como ocurrió en Bolivia antes de Morales, Argentina antes de Kirchner, Ecuador antes de Correa, y en Guatemala, Haití, Paraguay. No ha habido “golpes” parecidos al hondureño, pues Fujimori disolvió las dos cámaras del Congreso peruano (1992) y convocó de inmediato a elecciones; en Guatemala, Serrano Elías hizo lo mismo, pero la reacción de la sociedad civil organizada, los partidos políticos y una parte del ejército se lo impidió y debió renunciar (1993); en Haití, el general Cedras expulsó al presidente Aristide, que volvió por presión de la ONU-EE.UU y luego renunció; en Ecuador tres presidentes debieron renunciar frente a profundas manifestaciones populares con fuerte presión indígena. Lo más parecido a Honduras ocurrió en Venezuela (abril, 2002), donde el presidente Chávez fue tomado prisionero... y devuelto al poder 48 horas después porque más que militar fue un golpe empresarial.

De distintas maneras, lo ocurrido en este país centroamericano, puso a prueba en primer lugar la credibilidad de la Carta Democrática Interamericana y la sensibilidad de la Organización de Estados Americanos. El rechazo fue unánime: un cuarto de siglo sin que los militares arrojen a un presidente civil habla bien del cambio ocurrido, del ambiente internacional que condena y castiga acciones tan profundamente antidemocráticas. La crisis hondureña planteó varios interrogantes fundamentales. No es en su dimensión continental el mal ejemplo político de un país minúsculo, con débil tradición democrática, con un enorme atraso social, sino el arduo problema de cómo restituir

la democracia para que permanezca como una lección aprendida. Es decir, la efectividad de las sanciones que desde el exterior se formulan y salvar así, no tanto a la OEA sino la Carta Democrática.

A la condena continental, siguió el reclamo casi unánime de la restitución del presidente expulsado. Volver al statu quo ante constituyó una exigencia desmesurada, una estrategia que solo valoró la fuerza de los principios desconociendo la historia hondureña, exigiendo una rectificación de los golpistas, ¡la autocondena de los vencedores! Esta es la solución que hubo en Venezuela y como los milagros, solo ocurren una vez en mucho tiempo. No se produjo la restitución de Zelaya, a pesar de la presión en magnitud nunca habida, por varias razones igualmente poderosas. Primero, porque no se entendió que no era Micheletti el culpable sino casi el conjunto de la sociedad hondureña. Ha sucedido en algunos países africanos donde los militares juegan a la ilegalidad en distintos niveles pero dependen totalmente de la ayuda exterior para sobrevivir.

Sin poder actuar conjuntamente, las raquílicas fuerzas de izquierda y los partidarios de Mel se movilizaron ruidosamente y se agruparon en el llamado Frente Nacional de Resistencia, que por momentos pareció ser una fuerza realmente desestabilizadora, crecientemente importante; fueron reprimidos al precio de diez muertos y numerosos heridos, detenidos. Obviamente, el régimen golpista no era democrático, pero la lucha popular, heroica como es siempre, hizo soñar a la izquierda externa de que en Honduras se estaba forjando una opción revolucionaria. Su lucha por la democracia no pedía la restitución sino la derrota de Micheletti y los golpistas. A la mitad de septiembre, cuando el ex Presidente volvió en lo que pareció ser un “enroque maestro” de Chávez y una audaz iniciativa de Lula, el movimiento popular llegó a su clímax. Después el propio Zelaya se encargó de retirarse. Se realizaron las elecciones el 27 de noviembre, que de manera objetiva, en el sentido de inevitable, ganó el candidato del Partido Nacional.

Y la vida misma, con el vigor de lo que ocurre porque está en la lógica de las cosas, en las elecciones de noviembre ganó José Cobo y dejó en el aire el regreso auto exigido por Zelaya. De hecho desde mayo de 2009, todas las encuestas daban a José Lobo una mayoría apreciable, que el evento de noviembre ratificó ampliamente. Cuando se escriben estas notas, el nuevo presidente tiene ya casi dos años de gobernar en una sociedad que se olvidó de la crisis, tienen problemas más graves a resolver. Pero de nuevo es una democracia que nadie pone en duda aunque las elecciones presidenciales se realizaron a la sombra de un gobierno ilegal, golpista. Se olvidaba, qué duda cabe, que en la historia de los países latinoamericanos esto ha ocurrido y

muchas veces: convocatorias electorales realizadas por regímenes de facto y cuyo triunfo legitima al electo.

A modo de conclusión

En resumen, la democracia política en América Central atravesó a partir de inicios de los años ochenta diversos momentos que van de un régimen autoritario a una situación democrática (elecciones con guerra o bajo fuerte presencia militar) y de esta situación, con la posibilidad de la implantación institucional se deriva a un régimen democrático, a una democracia política. El motor de ese recorrido histórico-político que también puede llamarse primera y segunda etapa del cambio de régimen tiene, son los procesos electorales democráticos. ¿Por qué motivos? Consultar al autor esta frase, no acabo de ver la parte que le falta. No me he atrevido a completarla porque es una de las conclusiones finales.

El primero y más importante es que es un intento por sacar la crisis del escenario armado y colocarlo en el terreno de la competencia política. En consecuencia anima a los actores políticos a valorar que el precio de la paz y la democracia para el acceso a las instancias de poder es menor que el que se paga con la guerra. En tercer lugar los actores y sus estrategias son del orden cívico: las elecciones estimulan el pluralismo, la participación popular pacífica y la organización en Partidos Políticos. Es decir hay una redefinición del otro, de nuevos actores políticos, contendientes ahora y no enemigos. Hay una contingente posibilidad de precisar escenarios nuevos donde se compite con programas y se disputan conciencias de intereses sociales diversos.

Las elecciones, además, son el resultado de la implantación de (nuevas) instituciones propias del régimen democrático en construcción, ayudan a establecer compromisos entre fuerzas contendientes en aspectos substantivos de la lucha política. Enseña a que el poder se disputa en un ejercicio donde se puede perder. Y como lo argumenta Schedler en una democracia electoral, los árbitros finales del juego ya no son los militares sino los ciudadanos. Aquellos tienen el poder de abortar el proceso utilizando la fuerza; estos, de subvertirlo a través de los votos²³.

En resumen, la idea democrática, aunque imprecisa y contradictoria gana voluntades y a contrapelo de la debilitada adhesión a la política es mayoritaria

23. A. Schedler, *Elections without democracy*, op. cit. p. 49.

la opinión pública que cree en ella. Para la consolidación institucional es importante lo que Garretón llamó la deseabilidad democrática, que desafortunadamente en el último tiempo contrasta con una opinión pública cada vez más incrédula²⁴.

Las virtudes de los procesos electorales permiten admitir que ellas han dado una contribución importante a la formación de un régimen democrático. También es al revés, pues el régimen es democrático si establece la posibilidad de que nuevos actores accedan por nuevos canales al poder, que a su vez tiene que ser ejercido en provecho de todos. A partir de 1981 ha habido más de treinta y ocho elecciones en América Central, en las que solo en Guatemala triunfan las fuerzas conservadoras; en el resto, la variación es grande desde las izquierdas ex guerrilleras a las socialdemócratas. Las elecciones han sido competitivas, plurales, libres y justas. Han surgido tribunales electorales independientes, aunque la participación ciudadana no es alta en la mayoría de experiencias. Las condiciones sociales, económicas y culturales actuales, limitan la expansión de la ciudadanía, que es sin duda la prueba pertinente de la consolidación democrática. La efectividad de los derechos ciudadanos requieren tanto de un contexto estructural que facilite su ejercicio como de un Estado que asegure su legalidad y proteja su vigencia.

El Estado tiene que ser democrático tanto en el sentido de inhibir los factores vinculados con la tradición autoritaria como en su decisión de aplicar políticas sociales para disminuir la pobreza. Pero tenemos Estados débiles, que no alcanzan aún a tener una representación funcional de la nación, o sus instituciones no son eficaces, el sistema legal admite límites en su efectividad. El Estado centroamericano, es enclenque e incompetente, con escaso poder de democratización, salvo los derechos políticos relativos al sufragio y las instituciones electorales. Con un Estado débil la democracia sólo alcanza para ejercitar su versión electoral. Actúa sin autonomía relativa frente a los poderes fácticos que son capaces de actuar en la ilegalidad y violentar la voluntad ciudadana. Su capacidad extractiva es baja y sobrevive como un poder desfinanciado y precario, fiscalmente impotente. Así, el trazado de políticas sociales en beneficio de las grandes mayorías de pobres no puede realizarse. De todo esto, Costa Rica es una excepción.

24. M. A. Garretón, *Hacia una nueva era política, estudio sobre las democratizaciones*, FCE, México, 1995, p. 24.

Bibliografía

- Almeida, P. (2011) *Olas de movilización popular: movimientos sociales en El Salvador*, Uca ED., San Salvador.
- Bethell, L. (ed) (2001) *Historia de América Latina, tomo 14, La América Central desde 1930*, Editorial Crítica, Barcelona.
- Cardenal, A. S. y Martí I Puig, S. (1998) *América Central, las democracias inciertas*, Tecnos, Madrid.
- Dunkerley, J. (1988) *Power in the Istmus*, Verso, London.
- Figueroa Ibarra, C. “Dictadura Militar y Transición Democrática en Centroamérica” en *Política y Sociedad*, ECP-USAC, Guatemala, 1995.
- Garrretón, M. A. (1995) *Hacia una nueva era política, estudio sobre las democratizaciones*, FCE, México.
- Garrretón, M. A. (1995) *Hacia una nueva era política, estudio sobre las democratizaciones*, FCE, México.
- González, S. (2012) *Las elecciones del 2011 en Nicaragua*, versión preliminar, Madrid.
- Huntington, S. P. (1994) *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires.
- Martí I Puig, S. (2003), *Tiranías, rebeliones y democracia*, ed. Bellaterra, Barcelona.
- Rouquier, A. (1994) *Guerra y Paz en América Central*, FCE, México.
- Salgado, R. (2010) *Crisis Institucional y golpe de Estado en Honduras*, SEU, Tegucigalpa.
- Vilas, C. “Democratización y Gobernabilidad en un Escenario Post Revolucionario: Centroamérica” en *Política y Sociedad*, ECP-USAC, Guatemala, 1995.
- Vilas, C. (1999) *La Revolución Sandinista*, Ed. Legasa, Buenos Aires.
- Wood, E. J. (2000) *Forging Democracy from Below, Insurgent transitions in South Africa and El Salvador*, Cambridge University Press, Cambridge.

COOPERACIÓN Y DESARROLLO

PROFESIONALIDAD, SOLIDARIDAD

CURSO 2011-2012

PREINSCRIPCIÓN

PLAZOS ADMINISTRATIVOS CURSO 2011-2012

1ª FASE	2ª FASE	FASE EXTRAORDINARIA
DEL 22 DE MARZO AL 20 DE MAYO	DEL 1 AL 12 DE JULIO	DEL 12 AL 23 DE SEPTIEMBRE

PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES

Es imprescindible presentar el Curriculum Vitae con la solicitud.
Las solicitudes de inscripción han de presentarse on-line.

Programa Desarrollo (integrado por):



V Máster Universitario
en Desarrollo Económico
y Cooperación Internacional

UNIVERSIDAD DE
MURCIA

www.mastercooperacion.org
www.programadesarrollo.org

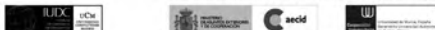
ORGANIZA



COLABORAN



Actividad desarrollada en el marco del Proyecto de Cooperación Interuniversitaria



LA MIGRACIÓN CENTROAMERICANA A ESTADOS UNIDOS Y LOS LABERINTOS DEL DESARROLLO

JOSÉ LUIS ROCHA GÓMEZ*

PALABRAS CLAVE

Migraciones; Centroamérica; Estados Unidos; Remesas; Desarrollo.

RESUMEN

Después de mostrar la ambivalencia de las migraciones en relación al desarrollo, este artículo se concentra en las remesas. Presentadas generalmente como una oportunidad productiva, las remesas son una estrategia de los trabajadores que termina siendo cooptada por las transnacionales, cuyas empresas sientan plaza en Centroamérica para incentivar el consumo cimentado en los ahorros transnacionalizados.

ABSTRACT

This article focuses on remittances but it starts by underscoring the ambivalence of migration in relation to development. Remittances are often presented as a productive opportunity. They are, in fact, a strategy put in practice by workers that ends up

* Servicio Jesuita para Migrantes de Centroamérica. Universidad Centroamericana, Avenida Juan Pablo II, Managua, Nicaragua.

being co-opted by transnational corporations. In Central America, they encourage consumption based on migrants' transnational savings.

RÉSUMÉ

Après avoir souligné l'ambivalence de la migration en matière de développement, cet article se concentre sur les envois de fonds. Habituellement présenté comme une occasion productive, les envois de fonds sont une stratégie des travailleurs qui finit par être cooptés par les sociétés transnationales, dont les entreprises installées en Amérique centrale veulent promouvoir la consommation transnationalisées cimenté dans les économies.

La diáspora centroamericana y sus laberintos

En los últimos veinte años los centroamericanos que viven fuera de sus países de origen han conformado una diáspora que está marcando las economías, sociedades, culturas y políticas de la región. Las migraciones extra-regionales —con Estados Unidos como destino mayoritario, México como opción emergente y España como puerto alternativo pero en proceso de ser bloqueado— han crecido sin tregua desde los años 80. Las migraciones intra-regionales, acicateadas por el mercado común centroamericano en los años 60-70 y por el conflicto bélico en la década de los 80, entraron en franco receso a inicios de los 90, pero muy pronto la silenciosa diáspora nicaragüense acumuló alrededor de medio millón de inmigrantes centroamericanos en Costa Rica, 50 mil en El Salvador y cifras importantes, pero de volumen difícilmente mensurable, en Guatemala y Panamá¹.

Como todo fenómeno social, las recientes migraciones de los centroamericanos tienen aspectos variopintos, diversidad de temas y múltiples formas de abordaje. En este breve espacio únicamente me ocuparé de un destino y un tema: Estados Unidos y las remesas. La elección del destino salta a la vista: Estados Unidos sigue siendo el destino predilecto de los migrantes centroamericanos y su condición de potencia imperial y principal socio comercial de la región lo convierte en la contraparte migratoria que más impacto ejerce en el istmo. La migración y el narcotráfico son las dos novedades —algunas

1. Baumeister, Eduardo: *Estudio sobre las migraciones regionales de los nicaragüenses*, Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala, 2008.

veces desafortunadamente entrelazadas— que más han reconfigurado el juego geopolítico. El cambio que imprimen las migraciones puede ser condensado en pocas palabras: los centroamericanos se cansaron de habitar el patio trasero, se colaron por las ventanas, algunos se instalaron en el *living room*, la mayoría en el cuarto de lavandería, pero, en cualquier caso, muchos hacen de su humilde ubicación una plataforma estratégica para la transformación de las políticas públicas, las correlaciones de fuerzas políticas, el entorno urbano y el ámbito religioso, entre otros muchos aspectos.

Esa transformación se lleva a efecto con un costo humano brutal: más de medio millón de deportados desde Estados Unidos y otro tanto desde México en los últimos diez años², centenares de muertes anuales en el desierto de Sonora-Arizona³, exportación del bono demográfico —la favorable relación entre población económicamente activa y población dependiente⁴—, miles de secuestrados y asesinados por grupos criminales⁵ y cientos de miles de hogares escindidos, matrimonios colapsados, y familias separadas⁶. El mero intento de trabajar y vivir en un lugar donde no se nació es un delito que se paga con cárcel, violaciones, abusos de autoridad, extorsiones y ejecuciones sumarias.

Si las bambalinas del desarrollo asociado a las migraciones están llenas de sudor y sangre, en el escenario no pocas veces se representa una obra de teatro del absurdo. El personaje estelar, el más aplaudido por los IFIs —a menudo, el único que les importa—, son las remesas. Se trata de un personaje de carácter ambivalente: a juicio de algunos, las remesas no incrementan, sino que sustituyen ingresos⁷. La gráfica de su flujo es una “U” invertida: son exiguas cuando los migrantes están recién llegados, alcanzan un pico cuando su situación económica es bonancible y estable, y luego descienden a medida que las personas migrantes rompen sus vínculos con las familias en el país de origen u obtienen la reunificación familiar⁸.

2. Rocha, José Luis: *Expulsados de la globalización*, IHNCA, Managua, 2010, pp. 269 y 271.

3. Nevins, Joseph: *Dying to live. A story of U.S. immigration in an age of global apartheid*, Open Media/City Lights Books, San Francisco, 2008, p. 22.

4. Rocha, José Luis: *Relaciones vinculantes entre migración internacional y desarrollo humano: efectos en la adolescencia y juventud*, PNUD, Managua, 2009. Mimeo.

5. Belén, Posada del migrante: “Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas en tránsito por México”, Saltillo, Coahuila, mayo de 2009 (Mimeo). OTERO, Silvia: “Acusan a sicarios de plagiar a migrantes Centroamericanos pagan hasta 3 mil dls por su libertad”, *El Universal*, viernes 14 de noviembre de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/163752.html>

6. Girardi, Mara: “La emigración como violencia sistémica y la cultura de la violencia”, documento preparado para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), abril, 2009. Mimeo.

7. Andersen, Lykke: “El impacto de la migración y las remesas sobre la pobreza y la movilidad económica de las familias en Nicaragua”, UNFPA, Managua, 2009. Mimeo.

8. Marchetti, Peter: “Nicaragua: remesas internacionales y economía familiar”, CEPAL, LC/MEX/R.279/Rev.1, 19 de junio de 1991. BAUMEISTER, Eduardo: “Migración internacional y desarrollo en Nicaragua”, Serie población y desarrollo, CELADE-CEPAL, 2006, p. 74.

Otros personajes no están menos exentos de intermitencias, rarezas y contradicciones. Los migrantes retornados traen consigo un acervo de nuevos modos de hacer y pensar. Algunas de estas importaciones culturales cristalizan en dominio de otras lenguas o en avances tecnológicos —uso de herramientas y técnicas avanzadas de construcción—, pero otras son verdaderas excrecencias culturales. Por ejemplo, el gusto desmedido por la comida chatarra de los restaurantes de *fast food*⁹ y la construcción de palacetes estrambóticos que respuntan aldeas rurales y barrios marginales en Guatemala, Honduras y El Salvador¹⁰. En este teatro del absurdo, los gustos importados están moldeando nuevas fuentes de prestigio y de proclamación del éxito material.

Las comunicaciones y el uso de sus tecnologías son otro personaje del drama. Los migrantes se comunican con sus familiares con una frecuencia semanal. Pero los investigadores experimentan cierta perplejidad cuando constatan el mínimo uso del internet y la predilección por las llamadas telefónicas de migrantes que viven en las ciudades imperiales y podrían tener fácil acceso a cibercafés¹¹. Es posible que esa predilección continúe. Pero la perplejidad puede disminuir si los investigadores toman en cuenta algunos condicionantes del comportamiento. La mayoría de los migrantes centroamericanos, según el censo estadounidense, tienen bajos niveles de escolaridad¹². Esta condición quizás no impacte tanto su acceso y capacidad de aprendizaje de las nuevas tecnología, pero sí los vehículos verbales para comunicar sus emociones. Para ellos, el lenguaje escrito seguirá siendo un medio en el que sólo pueden comunicarse de manera muy limitada. Recurrir a skype, en un espacio público, no es una opción atractiva. El teléfono en la intimidad del hogar es el medio de la cultura oral, un terreno que, por añadidura, tiene la función de mantener la identidad cultural: al escuchar el acento, modismos y cadencias de sus coterráneos, los migrantes centroamericanos experimentan nuevamente y mantienen el sabor nacional.

Los ejemplos anteriores dan una breve idea de los muchos aspectos que entran las migraciones y de la ambivalencia de su impacto sobre el desarrollo. Ese pequeño recorrido ofrece un marco más amplio al tiempo que da una idea de cuán reducido es mi objeto de análisis: la migración centroamericana a Estados Unidos y las remesas que genera.

9. Schlosser, Eric: *Fast Food*, Debolsillo, Barcelona, 2003.

10. Piedrasanta, Ruth: *Arquitectura de remesas*, AECID, Guatemala, 2010.

11. Benítez, José Luis: *La comunicación transnacional de las e-familias migrantes*, Universidad Centroamericana (UCA), San Salvador, 2011, p. 166.

12. Rocha, José Luis, "Censo estadounidense 2010: cifras e implicaciones de la mayor presencia de centroamericanos en Estados Unidos", *Encuentro*, año XLIII, no.90, pp. 19-33.

El boom de la Centroamérica exportado a Estados Unidos

En el período intercensal 2000-2010, la población estadounidense creció apenas un 9.7%. En los últimos 100 años, sólo la década de 1930 experimentó un menor incremento. A juzgar por la evidencia del censo, no estamos ante una década de explosión demográfica. Pero sí estamos en un período de arrollador crecimiento de los latinos y, entre ellos, de los centroamericanos. Los latinos son responsables de más de la mitad de los 27.3 millones en que se incrementó la población durante la última década¹³. En contraste con un incremento total de la población que no llegó al 10%, los latinos crecieron 43%: de 35.3 a 50.5 millones. Los mexicanos contribuyeron con más de dos tercios a ese incremento, con 11.2 millones de mexicanos más. Pero su crecimiento relativo —de 54%— fue muy inferior al 137% —de 1.7 a casi 4 millones— de los centroamericanos. Los nicaragüenses casi duplicaron su presencia, pasando de 177,684 a 348,202. El mayor crecimiento relativo lo tuvieron los hondureños (191%), a pesar de ser más acosados por las redadas y filtrados por los controles migratorios, seguidos de los guatemaltecos (180%) y los salvadoreños (152%).

Cuadro 1. Centroamericanos en Estados Unidos (2000-2010)

Países	2000	2010	Diferencia
Centroamericanos	1.686.937	3.998.280	2.311.343
Costarricenses	68.588	126.418	57.830
Guatemaltecos	372.487	1.044.209	671.722
Hondureños	217.569	633.401	415.832
Nicaragüenses	177.684	348.202	170.518
Panameños	91.723	165.456	73.733
Salvadoreños	655.165	1.648.968	993.803
Otros	103.721	31.626	-72.095

Fuente: US Census Bureau, 2010¹⁴.

Estos galopantes incrementos han dado como resultado una “norteamericanización” de las localizaciones de los centroamericanos. Algunas importantes ciudades centroamericanas dejaron de ser los paisajes urbanos con mayor presencia de salvadoreños, guatemaltecos, hondureños... En Los Ángeles habitan más salvadoreños que en Santa Ana y más guatemaltecos que en

13. U.S. Census Bureau, “Census Bureau Releases New Race and Population Data Based on Findings from 2010 Census”, March 24, 2011, <http://www.commerce.gov/blog/2011/03/24/us-census-bureau-releases-new-race-and-population-data-based-findings-2010-census> [visitado el 22 de octubre de 2011].

14. U.S. Census Bureau, “The Hispanic Population: 2010”, 2010 Census Briefs, Issued May 2011, p. 3.

Quetzaltenango. Es probable que Miami aloje más nicaragüenses que León. Esta relocalización da por resultado una topografía plurinacional —también podríamos llamarla ubicuidad de las nacionalidades— que tiene múltiples consecuencias. Mencionaré una repercusión política que salta a la vista: si un político salvadoreño o nicaragüense quiere recolectar fondos para su campaña, su visita será más jugosamente recompensada en una cena de beneficencia en Los Ángeles o Miami que en un mitin en San Miguel o Chinandega. La Centroamérica de la diáspora —no autorizada para votar— está teniendo una incidencia política en su desgarrada región que no tiene mucho que envidiar a la Centroamérica sedentaria, habida cuenta de que los fondos deciden más que los votos.

Más migrantes, más remesas

Con el flujo de migrantes, aumentó el de las remesas que envían a sus familiares y amigos. Los montos que reciben Guatemala, Honduras y El Salvador se multiplicaron más de diez veces en 1980-1990, al pasar de 55 a 649 millones de dólares¹⁵, mostrando una fecundidad realmente asombrosa si consideramos que el número de ciudadanos que migraron en ese período desde esos países a los Estados Unidos sólo se multiplicó por cuatro. El Salvador ha ido a la cabeza en incremento marginal de las remesas por cada migrante. Las remesas sumaron 12,160 millones de dólares en 2007. Después de un leve pero impactante descenso en los años siguientes, las remesas remontaron la colina y alcanzaron los 13,171 millones de dólares en 2011: 4,377 a Guatemala, 3,650 a El Salvador, 2,862 a Honduras, 1,053 a Nicaragua, 592 a Panamá, 530 a Costa Rica y 107 a Belice¹⁶.

La región centroamericana ha desarrollado una acusada dependencia macroeconómica de los ahorros transnacionalizados que envían los migrantes. Haciendo justicia al aporte de los migrantes a las cuentas nacionales, debería hablarse del volumen y destino del Producto Transnacional Bruto como un componente señero del Producto Interno Bruto. Con las excepciones de Costa Rica y Panamá, las remesas se han colocado en un sillón de honor en las cuentas nacionales centroamericanas y su peso es indiscutible y creciente: su valor ronda entre el 9.4 y el 25.5% del PIB, va del 60 al 173.5% del valor de las exportaciones, del 30.3 al 51.6% del valor de las importaciones, del 55 al

15 En dólares constantes de 2001, de acuerdo a WORLD BANK: *World Development Indicators 2002*, The World Bank, Washington, D.C., 2003.

16. Maldonado, René; Bajuk, Natasha; Hayem, María Luisa: *Remittances to Latin America and the Caribbean: Regaining Growth*, Multilateral Investment Fund, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2012, p. 20.

67.6% del valor del déficit comercial y del 88.7 al 153.5% del valor del déficit comercial con Estados Unidos.

Sobre la base de las colosales dimensiones y del macro-impacto de las remesas, los diseñadores de políticas han construido delirantes castillos de arena. Proponen un uso productivo de las remesas: que todos sus recipientes funden micro-empresas y abracen el cuentapropismo como panacea contra el desempleo y piedra angular del desarrollo. En su culto al emprendedurismo ignoran —o quieren ignorar— que no todos los remesados tienen madera de empresario. Y por eso persisten recurriendo tozudamente al mito del remesado-emprendedor. Ignoran también que una porción enorme de las remesas no está disponible para los usos que sus receptores quieren darle. Muchos millones vienen hipotecados: está destinados a saldar deudas con los coyotes que posibilitaron el arribo a Estados Unidos y la consiguiente generación de remesas¹⁷. Por último, ignoran que las remesas son una estrategia de los trabajadores a la que siguió un contra-golpe del capital transnacionalizado. Cuando los trabajadores empezaron a moverse hacia el norte, las ofertas de las compañías transnacionales migraron hacia el sur. Las remesas han posibilitado un *boom* del consumo de bienes y servicios de las empresas internacionales que no hubiera sido posible en su ausencia.

La contra-estrategia de las compañías transnacionales

Los 13,171 millones de dólares de remesas son un elemento imprescindible en la expansión de los mercados centroamericanos. El imperio de la venta al menudeo de Wall-mart, las alas no muy cordiales de Taca y los propagadores de la fiebre de la comunicación celular le ha dado la bienvenida a las remesas ampliando exponencialmente sus operativos en la región. Una creciente preferencia por el dólar en los depósitos y los créditos —con la dolarización formal de El Salvador como caso extremo— ha apuntalado el dólar y arrastra a Centroamérica a padecer los episodios más sombríos de su destino.

Las remesas crean el mercado de los antes excluidos y las empresas preparan productos a su medida. Así como en la India y China las élites se integran al mercado, las remesas introducen pobres al mercado de las Coca-Colas, Pizza Hut y McDonalds. Las sucursales de Pollo Campero y Pizza Hut en El Salvador están llenas de la clase trabajadora/receptora de remesas. En ese país

17. Stoll, David: "From Wage Migration to Debt Migration?: Easy Credit, Failure in El Norte, and Foreclosure in a Bubble Economy of the Western Guatemalan Highlands", *Latin American Perspectives*, Issue 170, Vol. 37 No. 1, January 2010, pp. 123-142.

Pizza Hut pudo aumentar su flota de motocicletas para entregas a domicilio de 16 a 500 en 16 años gracias a su no concentración exclusiva en la clase media¹⁸ y al poder de las remesas, que están graduando pobres hacia la clase media. La movilidad social, en el exclusivo plano del consumo, es una oportunidad que se abre para quienes logran colocar familiares en otros países. El consumo en Wall-mart, Pizza Hut y *malls* es parte del efecto del artefacto ideológico llamado “desarrollo”: se disemina un “desarrollo Wall-mart”, una sensación de haber entrado a la clase media por vía de una Wall-martización del consumo. En la carrera social, Wall-mart, los productos de Unilever y Adidas son las universidades que gradúan pobres como miembros de la clase media.

Taca levanta vuelo y llena sus tanques con remesas

El despegue y expansión de la aerolínea Taca —originalmente de capital salvadoreño, ahora de predominante capital colombiano— es un significativo ejemplo del poder de las remesas y las migraciones en la expansión de los mercados y la tasa de ganancia. En 1979 el patrimonio de Taca se reducía a tres aviones para pasajeros, dos aviones cargueros y escasas rutas de viaje limitadas a Centroamérica. Había 300 empleados trabajando para la compañía. Veinte años después Taca había expandido sus rutas hacia Estados Unidos y Sudamérica y tenía 5,600 empleados y una flota de 81 aviones, 33 de ellos con capacidad para 110 y 150 pasajeros. En el ínterin había adquirido AVIATECA de Guatemala (1989) y LACSA de Costa Rica y La NICA de Nicaragua (1992)¹⁹. Un elemento determinante de su expansión fue la creciente demanda de vuelos a los Estados Unidos como efecto del flujo migratorio centroamericano hacia ese país. Sólo en el período 1990-2004 el tráfico aéreo entre Estados Unidos y El Salvador se multiplicó por diez: de 123 mil a casi un millón 316 mil personas. Los destinos con mayor demanda son los estados y ciudades con mayor presencia de salvadoreños: Los Ángeles, Houston, Washington D. C., Nueva York y San Francisco.

La ruta de Taca a los Estados Unidos es relativamente nueva. Sin embargo, Taca tiene 21 vuelos diarios de Estados Unidos a El Salvador, con un 70% de pasajeros centroamericanos. Y ello a pesar de que American Airlines, Continental, Delta y United han establecido operaciones diarias en países de la región. En 2004 Taca absorbió el 63% del tráfico El Salvador-Estados Unidos. En 2005, Taca movilizó a casi 2,500 pasajeros que entraron o salieron

18. Mejía, Ernesto: “Directo a la casa”, *el Economista*, El Salvador, 19 de septiembre de 2006, p. 15.

19. Paniagua, Carlos Rodolfo: “El bloque empresarial hegemónico salvadoreño”, *eca Estudios Centroamericanos*, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, año LVII, No.645-646, julio-agosto 2002, p. 624.

cada día de El Salvador, cantidad que representa casi el 56% del total de pasajeros de San Salvador, dejando apenas el 14.6 % a Continental, el 13.3% a American Airlines y el 2.8% a Copa²⁰. En 2008 Taca se convirtió en la quinta aerolínea en volumen de pasajeros en el aglomerado aeropuerto de Miami²¹. La expansión de Taca se basa en la apertura de rutas hacia Estados Unidos y Canadá, donde mueven una enorme cantidad de migrantes y sus familiares. Esto es perceptible en el sector social que ahora predomina ostensiblemente en el aeropuerto salvadoreño, donde campesinos y campesinas, con sus bultos al lomo o en la cabeza atraviesan las salas con perplejidad de neófitos.

En El Salvador, más del 40% de los turistas que llegan al país son migrantes salvadoreños que residen en el extranjero. Según el investigador nicaragüense Manuel Orozco del Diálogo Interamericano, “visitar el país de origen entraña más que quedarse con la familia. Los inmigrantes que vuelven a casa de visita son también turistas que gastan sumas considerables en diversión con sus familias, típicamente al menos 1,000 dólares por estancia²²”. Para ellos, Taca creó el servicio VFR (“Visit Friends and Relatives/Visita amigos y parientes”), que en 2004 representó el 40% de sus ingresos. Taca capta ese segmento ofreciendo prebendas y servicios poco convencionales: exceso de equipaje, atención especial a niños y ancianos y patrocinio de fiestas patronales, coronación de reinas y torneos deportivos²³.

Dado ese flujo y su contribución económica, no resulta peregrino que precisamente El Salvador sea el único país donde a los migrantes se les rinda un homenaje en la forma del monumento al “Hermano lejano” que abre las puertas de San Salvador en la ruta desde el aeropuerto.

La comunicación como mercancía

El hambre de imagen y de palabra ha sido un apetito al que las transnacionales han sabido lanzar el anzuelo y carnada. La venta de los servicios de comunicación se está expandiendo y tiene en los migrantes y sus familiares un mercado muy activo. Centroamérica es territorio de Nokia y Motorota, responsables de

20. Santamaría, Ixchel: “Saliendo de turbulencia”, *el: Economista*, El Salvador, 15 de noviembre de 2005, pp. 32-33.

21. Robin, Ximena: “Más fácil en Miami”, *El Economista Regional*, El Salvador, Diciembre 2007/Enero 2008, p. 122.

22. Orozco, Manuel: “Transnacionalismo y desarrollo. Tendencias y oportunidades en América Latina”, *Foreign Affairs*, en español, vol.5, no.3, ITAM, Julio-Septiembre 2005, pp. 19-20.

23. Pnud: *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada el nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*, PNUD, San Salvador, p. 6.

la colocación del 65% de los 27.4 millones de celulares que se vendieron en América Latina durante el segundo trimestre de 2005. La clave de las ventas es, en opinión de los expertos, “el auge de la demanda en los mercados emergentes²⁴”. ¿Los migrantes?

La compañía de telecomunicaciones América Móvil —conocida en algunos países como Claro o Telecom— es la número cinco en la escala mundial y la número uno en Latinoamérica. Inició con 12 millones de clientes. Ahora tiene 110 millones, de los cuales 108 millones son abonados de celulares. En 2006 invirtió más de 3 mil millones de dólares en los 14 países donde tiene presencia. Parece una temeridad. En 2005 América Móvil invirtió 68 millones de dólares en El Salvador. Desde su entrada a ese país en 1998 hasta 2005, invirtió 614 millones de dólares. Las inversiones en Honduras y Nicaragua no deben ir a la zaga, pues son los países donde su clientela registró el incremento más elevado en 2005-2006: tasas del 90 y el 80% de crecimiento, respectivamente. El PNUD, el Banco Mundial y algunas otras instituciones atolondradas dicen que estos países tienen los índices de desarrollo humano más bajos, los más escandalosos niveles de pobreza y las cuentas nacionales más cercanas a las de una empresa en bancarrota. Con una visión muy distinta, el director ejecutivo de América Móvil en El Salvador, Alberto Davidson, aplaude “las condiciones económicas favorables que presentan cada una de las naciones”. Esas condiciones bonancibles son la base de una acelerada expansión que les llevó a los casi cinco millones de clientes en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, es decir, uno de cada siete centroamericanos. Sólo en El Salvador, América Móvil tiene 936 mil usuarios de móviles y 986 mil de líneas fijas: alrededor de uno de cada tres salvadoreños compra sus servicios telefónicos a la transnacional mexicana.

En ese país había en 2005 un total de casi 2 millones y medio de celulares. Apenas ocho años atrás, solamente existían 20 mil 122²⁵. La proporción actual es de cinco celulares por cada línea fija en un hogar. Movistar espera pasar del 30 al 50% en su “tasa de penetración”, superar el exiguo 15% de Nicaragua y llegar al 70% en Panamá²⁶. Aun así, la telefonía convencional sigue siendo muy rentable. En El Salvador América Móvil obtuvo más de 130 millones de dólares de utilidades en 2005 sólo en ese rubro. El hambre de comunicación ha disparado el consumo telefónico en el Pulgarcito en 1997-2004 desde 55 millones hasta los 4.7 mil millones de minutos para las

24. Molina, Carlos: “Celulares en la pista de la competencia”, *el:Economista*, El Salvador, 15 de noviembre de 2005, pp. 36-37.

25. PNUD, *op. cit.*, p. 8.

26. SANTAMARÍA, Ixchel: “En El Salvador todavía hay mercado”, *el:Economista*, El Salvador, 31 de enero de 2006, pp. 36-38.

llamadas nacionales y desde 262 millones hasta 2 mil millones de minutos para las llamadas internacionales²⁷.

Según la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones, de cada 100 salvadoreños, 46 tienen un teléfono móvil²⁸. ¿Cómo se han multiplicado por mil las ventas en una región donde más de un tercio de la población vive con menos de un dólar al día? Las remesas y las prioridades de los migrantes y sus familiares son la clave. No sólo de pan viven el hombre, sino de la palabra. El teléfono es el principal medio de comunicación entre los migrantes y sus familiares. La imposibilidad de comunicarse con áreas rurales donde no llegan las líneas de los teléfonos convencionales ha sido un acicate para la introducción de celulares. De acuerdo a un estudio de la UCA realizado en la región de los Nonualcos, el gasto promedio mensual en celular de quienes reciben remesas es cinco veces el de quienes no las reciben²⁹. En El Salvador, el 94% de las personas que reciben remesas se comunican por teléfono con sus generosos parientes. La tercera parte del tráfico telefónico salvadoreño es terreno de las llamadas internacionales. Y de ese tráfico telefónico internacional, el 87% correspondió a llamadas desde o hacia Estados Unidos. Según cálculos de PNUD en El Salvador, los ingresos facturados por el tráfico internacional saliente —que apenas representa el 10% del total, pues el entrante tiene un peso mucho mayor— podrían haber alcanzado los 28.6 millones de dólares en 2002, de los cuales 22 millones correspondieron a llamadas hacia Estados Unidos. La Comisión Federal de Telecomunicaciones de los Estados Unidos reportó en 2000 un total de 35.5 millones de llamadas desde ese país hacia El Salvador: casi 300 millones de minutos que se convirtieron en 180 millones de dólares de ingresos para las empresas telefónicas³⁰.

Un estudio de la Universidad Rafael Landívar entre los guatemaltecos que residen en el Condado de West Palm Beach de Florida reveló que los migrantes y sus familiares guatemaltecos invierten entre 80 y 160 dólares mensuales en comunicación. Esto significa que sólo los guatemaltecos que radican en ese condado gastan cerca de 222 mil dólares a la semana y casi 12 millones de dólares al año³¹. Puesto que el 37.5% de los familiares de migrantes utiliza teléfono celular para comunicarse, las compañías que ofrecen ese servicio se embolsan alrededor de 4.5 millones de dólares.

27. PNUD, op. cit., p. 8.

28. MONJARAS, María José, "La delgada línea celular", *el: Economista*, El Salvador, 31 de enero de 2006, p. 49.

29. LUNGO, Mario: *Migraciones internacionales y transformaciones económicas, políticas y culturales en El Salvador*, UCA, San Salvador, 2004, p. 22.

30. PNUD, op. cit., p. 10.

31. GIRÓN, Carol y Palma, Irene: "Diagnóstico sobre el comportamiento de las comunicaciones entre comunidades transnacionales: Caso Guatemala", Guatemala, 22 de noviembre de 2004. Mimeo.

El crecimiento de las ventas de celulares y la multiplicación por mil de los minutos de las telecomunicaciones evidencian también que estamos en otra etapa de la onda larga expansiva: los capitalistas han pasado de la renta tecnológica a las ventas masivas, sólo posibles mediante una expansión desmesurada de los mercados. Nunca se pensó que tanto pobre pudiera tanto. ¿Cómo conducirlos de los arroyos marginales a la corriente dominante? Mediante la oferta de servicios irresistibles. Las compañías telefónicas, por ejemplo, ofrecen planes especiales de tarifas extremadamente reducidas, planes familiares para salvadoreños en el exterior y reducciones adicionales en fines de semana y días especiales: día de la madre, del padre, Navidad y año nuevo.

Western Union, convidado de honor al banquete de las remesas

Las compañías telefónicas, las aerolíneas y las urbanizadoras se están sirviendo con cuchara grande. Pero quienes verdaderamente tienen la sartén por el mango —con un mínimo de costos— son las empresas de transferencia de remesas. Según la información del Instituto Transnacional de Investigación y Organizaciones de Base de Comunidades en Acción (TIGRA), una red de 158 grupos de inmigrantes, Western Union realizó en 2006 128 millones de transacciones que le generaron una utilidad de 4,000 millones de dólares. Las cifras oficiales son menos espectaculares y, sin embargo, bastante fabulosas. El informe anual 2006 de Western Union colgado de su página web³² declara que entre 2002 y 2006 Western Union obtuvo 17,900.7 millones de dólares de ingresos brutos y 3,720.8 millones de dólares de ingresos netos. Entre esos años los ingresos brutos crecieron un 63% y los netos un 85%. Los ingresos por transacciones de cliente a cliente —la categoría en que caen las remesas— fueron el 84% del total. Para obtener esas ganancias y “posicionarse” en el mercado, Western Union carga 12% para transferencias de 200 dólares desde ciertas localidades en Estados Unidos a Centroamérica. A esto hay que sumarle la ganancia por cambios del dólar a monedas nacionales. En 2006, los ingresos por transacciones alcanzaron los 3,696.6 millones. Aunque menores, los ingresos por cambio de moneda fueron 653.9 millones, representando cerca del 15% del total de ingresos. Excepto los salvadoreños y panameños, todos los migrantes centroamericanos que envían remesas a sus países de origen contribuyen a esa ganancia por tasa cambiaria.

Según cálculos muy recientes —febrero 2008— del analista Manuel Orozco, 600 millones de dólares de remesas nicaragüenses son transferidos mediante

32. WESTERN UNION: <http://files.shareholder.com/downloads/WU/233658951x0x87453/12e024e9-43a2-45ba-b54b-d02a7b247983/2006AR.pdf>

las agencias del tipo Western Union y Money Gram. Ésta última realizó 250 millones de transferencias monetarias en 2005 y ganó alrededor del 12% de lo que transfirió³³. El BID calculó que en 2004 el porcentaje del total de remesas transferido a través de Western Union era el 43% en Honduras, 33% en Guatemala y 26% en El Salvador³⁴.

Si en toda Centroamérica las agencias que remiten dinero sólo ganaran el 10% de lo que transfieren —porque mucho circula fuera de sus canales y por la dolarización en El Salvador que les priva de las ganancias por el cambio de moneda— sus ingresos brutos en 2007 se aproximarían a los 1,200 millones de dólares. Si tomamos las estimaciones del total de remesas transferido a través de Western Union, y las combinamos con los costos promedio de envío y el porcentaje de ganancias de Western Union sobre ingresos brutos —21%—, tenemos que Western Union tuvo un mínimo de 43.7 millones de dólares de beneficios netos —una vez deducidos costos de inversiones para expandir operaciones, amortizaciones y pago de impuestos— solamente con las remesas de Guatemala, Honduras y El Salvador. Este río revuelto de las remesas ha tenido pescadores muy gananciosos. La fortuna del empresario nicaragüense Piero Cohen Montealegre —actualmente embajador itinerante de la República de Nicaragua— se catapultó al fundar el grupo Airpak, un holding millonario que adquirió la franquicia exclusiva de Western Union en Centroamérica³⁵. La insistencia de ONGs, analistas y asociaciones de migrantes ante el Congreso estadounidense para reducir las tarifas tropieza con un interés particular del imperialismo político: las arcas del tesoro estadounidense recibieron 1,818.9 millones de dólares de Western Union entre 2002 y 2006³⁶.

Conclusiones: las migajas del rico Epulón

Exportar gente para incrementar el consumo se está convirtiendo en una estrategia nacional que opera al compás de un cierto automatismo sistémico. Desde una perspectiva territorial, las migraciones se han convertido en la principal vía para incrementar las exportaciones: Honduras vende a hondureños residentes en Estados Unidos y recibe dinero para pagar a las transnacionales. Desde una perspectiva de mercados laborales globalizados, las naciones centroamericanas han conseguido un sustancial incremento en el pago de su mano de obra, con una doble ventaja para las élites regionales y transnacionales: se

33. <http://www.bizjournals.com/twincities/stories/2005/10/17/daily38.html>

34. PNUD, op. cit., p. 19.

35. RODGERS, Dennis: "A Symptom Called Managua2, *New Left Review*, 49, January-February 2008, p. 113.

36. WESTERN UNION: http://www.westernunion.com/info/promoNAOB2005_sp.html

expandió sustancialmente la capacidad de consumo y para ello no tuvieron que aumentar un penique de los salarios.

Las remesas son las migajas que caen de la mesa del rico Epulón y que los migrantes recolectan subrepticamente. Pero la codicia del rico Epulón no tiene límite. Sabe que muchas migajas juntas son centenares de hogazas. La estrategia de los pobres es entonces cooptada por los poderosos. Todos quieren sentarse a este opulento banquete material y tragar incluso más de lo que pueden, devorando derechos y medio ambiente. Ante la reubicación de cierto monto de los ingresos generados en los países industrializados, las empresas multiplican sus inversiones donde esos ingresos son recolocados. Allá donde van las remesas, los siguen las empresas, sus fusiones y sus franquicias, el filibusterismo económico que emula el modelo McDonald.

La pregunta suele ser ¿las remesas son un obstáculo o una oportunidad de crecer? Es una pregunta insuficiente. Las remesas están siendo utilizadas por cierto grupos económicos para expandir mercados y, en tanto sostienen las balanzas comerciales deficitarias con Estados Unidos. Estos son hechos determinantes de su función y destino, y muestran cómo la estrategia de los pobres ha sido cooptada por las élites transnacionalizadas. Las remesas están inmersas en lo que David Harvey llama el imperialismo económico, diferenciable de —pero en una relación dialéctica con— el imperialismo político, que tiene una base territorial y actúa mediante los aparatos estatales y los grupos políticos.

Bibliografía

- Andersen, Lykke: “El impacto de la migración y las remesas sobre la pobreza y la movilidad económica de las familias en Nicaragua”, UNFPA, Managua, 2009. Mimeo.
- Baumeister, Eduardo: “Migración internacional y desarrollo en Nicaragua”, Serie población y desarrollo, CELADE-CEPAL, 2006.
- Baumeister, Eduardo: *Estudio sobre las migraciones regionales de los nicaragüenses*, Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala, 2008.
- Belén, posada del migrante: “Quinto informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas en tránsito por México”, Saltillo, Coahuila, mayo de 2009. Mimeo.
- Benítez, José Luis: *La comunicación transnacional de las e-familias migrantes*, Universidad Centroamericana (UCA), San Salvador, 2011.
- Girardi, Mara: “La emigración como violencia sistémica y la cultura de la violencia”, documento preparado para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), abril, 2009. Mimeo.

- Girón, Carol y Palma, Irene: “Diagnóstico sobre el comportamiento de las comunicaciones entre comunidades transnacionales: Caso Guatemala”, Guatemala, 22 de noviembre de 2004. Mimeo.
- Lungo, Mario: *Migraciones internacionales y transformaciones económicas, políticas y culturales en El Salvador*, UCA, San Salvador, 2004.
- Maldonado, René; Bajuk, Natasha; Hayem, María Luisa: *Remittances to Latin America and the Caribbean: Regaining Growth*, Multilateral Investment Fund, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 2012.
- Marchetti, Peter: “Nicaragua: remesas internacionales y economía familiar”, CEPAL, LC/MEX/R.279/Rev.1, 19 de junio de 1991.
- Mejía, Ernesto: “Directo a la casa”, *el Economista*, El Salvador, 19 de septiembre de 2006, p. 15.
- Molina, Carlos: “Celulares en la pista de la competencia”, *el Economista*, El Salvador, 15 de noviembre de 2005, pp. 36-37.
- Monjaras, María José, “La delgada línea celular”, *el Economista*, El Salvador, 31 de enero de 2006, p. 49.
- Nevins, Joseph: *Dying to live. A story of U.S. immigration in an age of global apartheid*, Open Media/City Lights Books, San Francisco, 2008.
- Orozco, Manuel: “Transnacionalismo y desarrollo. Tendencias y oportunidades en América Latina”, *Foreign Affairs*, en español, vol.5, no.3, ITAM, Julio-Septiembre 2005, pp. 19-20.
- Otero, Silvia: “Acusan a sicarios de plagiar a migrantes Centroamericanos pagan hasta 3 mil dls por su libertad”, *El Universal*, viernes 14 de noviembre de 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/163752.html>
- Paniagua, Carlos Rodolfo: “El bloque empresarial hegemónico salvadoreño”, *eca Estudios Centroamericanos*, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, año LVII, No.645-646, Julio-Agosto 2002.
- Piedrasanta, Ruth: *Arquitectura de remesas*, AECID, Guatemala, 2010.
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada el nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*, PNUD, San Salvador.
- Robin, Ximena: “Más fácil en Miami”, *El Economista Regional*, El Salvador, Diciembre 2007/Enero 2008, p. 122.
- Rocha, José Luis: *Relaciones vinculantes entre migración internacional y desarrollo humano: efectos en la adolescencia y juventud*, PNUD, Managua, 2009. Mimeo.
- Rocha, José Luis: *Expulsados de la globalización*, IHNCA, Managua, 2010.
- Rocha, José Luis, “Censo estadounidense 2010: cifras e implicaciones de la mayor presencia de centroamericanos en Estados Unidos”, *Encuentro*, año XLIII, no.90, pp. 19-33.
- Rodgers, Dennis: “A Symptom Called Managua”, *New Left Review*, 49, January-February 2008.

- Santamaría, Ixchel: “Saliendo de turbulencia”, *el:Economista*, El Salvador, 15 de noviembre de 2005, pp. 32-33.
- Santamaría, Ixchel: “En El Salvador todavía hay mercado”, *el:Economista*, El Salvador, 31 de enero de 2006, pp. 36-38.
- Schlosser, Eric: *Fast Food*, Debolsillo, Barcelona, 2003.
- Stoll, David: “From Wage Migration to Debt Migration?: Easy Credit, Failure in El Norte, and Foreclosure in a Bubble Economy of the Western Guatemalan Highlands”, *Latin American Perspectives*, Issue 170, Vol. 37 No. 1, January 2010, pp. 123-142.
- U.S. Census Bureau, “The Hispanic Population: 2010”, 2010 Census Briefs, Issued May 2011.
- U.S. Census Bureau, “Census Bureau Releases New Race and Population Data Based on Findings from 2010 Census”, March 24, 2011, <http://www.commerce.gov/blog/2011/03/24/us-census-bureau-releases-new-race-and-population-data-based-findings-2010-census> [visitado el 22 de octubre de 2011].
- Western UNION: <http://files.shareholder.com/downloads/WU/233658951x0x87453/12e024e9-43a2-45ba-b54b-d02a7b247983/2006AR.pdf>
- Western Union: http://www.westernunion.com/info/promoNAOB2005_sp.html
- World Bank: *World Development Indicators 2002*, The World Bank, Washington, D.C., 2003.

LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SALVADOR A DOS DÉCADAS DE CHAPULTEPEC

JEANNETTE AGUILAR*

PALABRAS CLAVE

Seguridad Pública; Reformas políticas; Reforma policial; Acuerdos de Paz; Las campañas de Mano Dura; Remilitarización.

RESUMEN

El presente artículo presenta un breve recorrido por las principales políticas de seguridad adoptadas en El Salvador después de la firma de los Acuerdos de Paz. Examina los retrocesos y la desnaturalización que experimentaron las reformas políticas relativas a la seguridad pública, derivadas del pacto de Chapultepec en las últimas dos décadas y la preeminencia que han tenido los enfoques de mano en el abordaje de la criminalidad en El Salvador.

ABSTRACT

This article presents a brief overview of the main security policies adopted in El Salvador after the signing of peace accords. Examine the setbacks and distortion experienced by the political reforms

* Investigadora en temas de seguridad. Es directora del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), en El Salvador.

relating to public safety arising from the covenant of Chapultepec in the last two decades and the preeminence that have had the hand approaches in addressing crime in El Salvador.

RÉSUMÉ

Cet article présente un bref ensemble des principales politiques de sécurité adoptées au Salvador après la signature des accords de paix. Il examine les revers et les distorsions subies par les réformes politiques relatives à la sécurité publique découlant du pacte de Chapultepec dans les deux dernières décennies et la prééminence qui ont eu les approches dans la lutte contre la criminalité en El Salvador.

El contexto de in-seguridad en El Salvador

Uno los temas que ha figurado en las últimas dos décadas, como una de las más importantes fuentes de preocupación pública en El Salvador es la seguridad. Y es que luego de finalizado el conflicto, la violencia de la guerra fue reemplazada por la violencia social y delincuencia. La irrupción de un inusitado auge delincuencia en primeros años del posconflicto, su agravamiento y complejización a mediados de la década recién pasada y la mutación del fenómeno delincuencia hacia formas de criminalidad más organizadas en la última década, ha perfilado el tema de la seguridad como una de las más importantes demandas ciudadanas de la posguerra.

Un repaso de las encuestas de opinión de las últimas dos décadas (Serie de informes Instituto Universitario de Opinión Pública-IUDOP, diversos años), muestra que aunque ciertamente las mayores preocupaciones ciudadanas han girado en torno a la economía, en el período posterior al fin de la guerra, la inquietud por la criminalidad llegó a alcanzar niveles de preocupación semejantes a la de los problemas económicos. Posteriormente, en 1996 la delincuencia se colocó como la principal fuente de preocupación. Esto ocurrió nuevamente en 2006 y 2010. Es interesante advertir que estos períodos han sido justamente momentos de elevado auge delincuencia que han puesto en crisis a la seguridad y en torno a los cuales se han generado intensos debates sobre el afrontamiento del problema.

Aunque estos datos corresponden a la dimensión subjetiva, expresada en los sondeos de opinión, estas percepciones parecen tener un correlato en la realidad

de violencia y criminalidad que ha experimentado el país luego de finalizada la guerra. Tomando como base los registros oficiales de homicidios durante las últimas dos décadas, se puede establecer que la recurrente inquietud ciudadana por la criminalidad ha tenido en general, una base objetiva. Aún cuando se reconocen las deficiencias que el país ha tenido para producir estadísticas nacionales unificadas y más confiables sobre los hechos delictivos, especialmente en los primeros años de la transición, éstas constituyen un parámetro de la magnitud de la violencia social y delincencial que ha irrumpido y se ha expandido durante la posguerra en El Salvador.

Gráfico 1. Principal problema del país (en perspectiva)



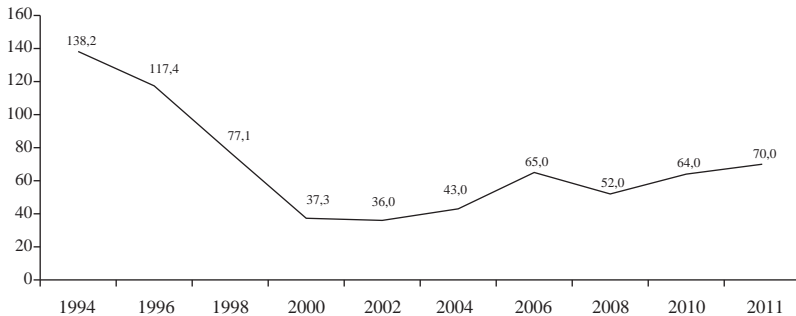
Fuente: IUDOP, *Serie de informes*.

Los datos oficiales muestran que a lo largo de estos veinte años, el país no ha podido reducir su tasa de homicidios, ni siquiera a niveles similares a la media latinoamericana, que ronda los 30 homicidios por cada cien mil habitantes. Durante ciertos períodos, las tasas anuales de homicidios han llegado incluso a superar a las registradas durante los primeros años de la guerra civil (Cruz y otros, 2000) y a las exhibidas por países que enfrentan conflictos armados internos. De hecho, los registros oficiales de homicidios disponibles dan cuenta que en estas dos décadas de “paz”, habrían sido asesinadas en el país alrededor de 61,000 personas. Este escenario es particularmente alarmante, si se toma en cuenta que más de la mitad de los que mueren anualmente en el país son adolescentes y jóvenes.

La magnitud de la situación de criminalidad y su evolución a formas y expresiones más diversas y complejas ha provocado que el tema haya estado presente en el quehacer académico, en la discusión pública, y entre las preocupaciones ciudadanas a lo largo de todos estos años. Desde 1993, en el país se ha generado una importante producción de investigaciones, diagnósticos y

propuestas orientadas a aportar a la comprensión del fenómeno delincencial y a la generación de propuestas de intervención. Sin embargo, hasta hoy, ninguno de los gobiernos de la posguerra ha sido capaz de articular respuestas sistémicas e integrales al fenómeno de la criminalidad. Además de las campañas de ley y orden y del impulso de procesos de endurecimiento de penas y leyes, generalmente promovidos en el marco de campañas electorales, que han dado al traste con el enfoque de política criminal democrática que impulsaron las reformas políticas derivadas de los Acuerdos de Paz, ninguno de los gobiernos de turno ha logrado implementar una política de Estado que aborde integralmente y de forma interangencial la situación de violencia en el país.

Gráfico 2. Tasa de homicidios por cada cien mil hab.



Fuente: Mesa tripartita PNC, IML y FGR.

El curso de las políticas de seguridad en las últimas dos décadas

Los Acuerdos de Paz suscritos entre el gobierno de El Salvador y la ex guerrilla del FMLN en 1992, que pusieron fin al conflicto armado interno que tuvo lugar en El Salvador desde finales de los setenta, posibilitaron significativos avances en materia de seguridad. Sin lugar a dudas podemos asegurar que las reformas políticas más relevantes de los Acuerdos de Paz fueron las relativas a la seguridad pública. Los logros más sustantivos de esta reforma fueron la desaparición de los antiguos cuerpos de seguridad, la sustracción de la fuerza armada de la responsabilidad del mantenimiento del orden y la seguridad pública y, la creación de un nuevo cuerpo policial.

El Capítulo 1 del Acuerdo de Chapultepec dedica sendos apartados a reducir y reformar el rol de las fuerzas armadas que había jugado en la historia reciente del país, así como a separarla de las tareas de seguridad. También este capítulo dejó claro que el papel de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad

pública es del todo excepcional, cuando se agoten los medios para ello. El texto final del Acuerdo de Paz también estableció la desarticulación de los cuerpos de seguridad y el desmontaje de estructuras clandestinas de represión estatal, conformadas por los escuadrones de la muerte y estructuras de defensa civiles. Se acordó además que los servicios de inteligencia del Estado serían confiados a una nueva entidad denominada Organismo de Inteligencia del Estado, que será dirigida por civiles y supeditada a la autoridad del presidente de la república. Todas estas reformas fueron motivadas por la violencia institucional que de forma protagónica ejercieron las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad durante el conflicto armado y plasmadas posteriormente en la Constitución de 1993.

Como complemento a los cambios institucionales en las fuerzas armadas, el Capítulo 2 del Acuerdo de Chapultepec estableció la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), como “un cuerpo nuevo, con nueva organización, nuevos cuadros, nuevos mecanismos de formación y adiestramiento y doctrina”. Derivado de estos acuerdos, también se creó la Academia Nacional de Seguridad Pública, con la misión de formar con un enfoque civil y democrático a los miembros de la corporación. También estas reformas dan origen a la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que será el organismo estatal responsable de promover el respeto a los derechos humanos y velar por que sean respetados.

¿Qué ha ocurrido con la seguridad pública dos décadas después? ¿Cuál es el rumbo que han adoptado las políticas de seguridad en el país, luego de la firma de los Acuerdos de Paz? El siguiente apartado plantea brevemente el recorrido que han experimentado las políticas de seguridad, en las últimas décadas y el giro que se le dio a algunas de las principales reformas en materia de seguridad. Aunque con ello no se pretende agotar las complejidades que subyacen a la realidad política ni de seguridad del país, se busca ilustrar el manejo inmediateista, poco estratégico y la instrumentalización política que todos los gobiernos de la posguerra han hecho, sin excepción, de la seguridad pública en el país. Esto sin duda, es un importante factor a considerar al momento de tratar de entender la grave situación de violencia y criminalidad por la que atraviesa El Salvador.

Las resistencias políticas para impulsar las reformas y los esfuerzos para desnaturalizarlas

Contrario a lo esperado, luego de la firma de los Acuerdos de Paz, todos los gobiernos favorecieron deliberadamente la desnaturalización de las reformas políticas relativas a la seguridad pública, derivadas del pacto de Chapultepec.

De hecho, los períodos de mayor crecimiento de la preocupación pública por el crimen han sido aprovechados a lo largo de estos veinte años para justificar un mayor endurecimiento de leyes y penas, el despliegue de campañas de mano dura y un mayor involucramiento del ejército en las funciones de seguridad, aún y cuando el pacto de paz, sustrajo a las fuerzas armadas de esta labor. La demanda ciudadana de mayor seguridad ha servido a los distintos gobernantes para legitimar retrocesos al respeto del estado de derecho y, en general para impulsar la reversión de las reformas democráticas que se pactaron en los Acuerdos de Paz.

Un primer período regresivo de las reformas relativas a la seguridad se sitúa en los primeros años de la agenda de cumplimiento de los Acuerdos de Paz (1993-1997). El desarrollo y la consolidación del modelo de policía civil, democrático y profesional, concebido en los Acuerdos enfrentó serios tropiezos desde los primeros años, debido a las resistencias y obstáculos de los sectores políticos gobernantes.

La reforma policial en El Salvador tuvo que sufrir desde sus inicios una batalla política por el control de su dirección y funcionamiento, entre los que se inclinaban por un estilo militarizado, a la manera de los antiguos cuerpos de seguridad, y los que propugnaban por una institución más controlada y profesional (Aguilar y otros, 2001). Desde los primeros años de su fundación, hubo reiterados esfuerzos por militarizar la policía¹. De acuerdo a Gino Costa (1999) “la amenaza más seria al proyecto original de la policía civil y democrática provino del intento por copar la reciente institución con personal militar, pasando por encima de los requisitos de selección establecidos”. Naciones Unidas documentó diversos casos en los que miembros de los ex cuerpos de seguridad que estaban vetados para incorporarse a la nueva PNC, ingresaron de forma irregular y/o ocultando su procedencia a las filas de la corporación (Naciones Unidas, 1994, 1995). La inseguridad que emergió en los primeros años de la posguerra también fue utilizada como justificante para incorporar estructuras del nuevo sistema de seguridad a la nueva policía. Todo ello aseguró desde el inicio que el control de la policía pasara muy pronto a manos de ex militares o personas provenientes del viejo sistema de seguridad.

Aunado a ello, durante los primeros años de su creación, los sectores de poder se encargaron de socavar el avance del nuevo proyecto de policía. Diversos informes de Naciones Unidas sobre la agenda de cumplimiento en materia de seguridad, dieron cuenta de los incumplimientos y severos

1. En el diseño institucional, se estableció que la policía sería conformada por un 20 por ciento de miembros procedentes de la ex Policía Nacional, un 20 por ciento por excombatientes del FMLN y el restante 60 por ciento de personas que no tuvieron participación política en ninguno de los bandos en conflicto.

retrocesos experimentados por el nuevo cuerpo policial en los primeros años de su fundación. La falta de voluntad política para fortalecer los mecanismos de control interno, interferencias de mandos policiales en las investigaciones en las que han estado involucrados miembros de la corporación, un despliegue policial que priorizó la cantidad a la calidad, la ausencia de una planificación y visión estratégica de la gestión policial, problemas de formación, serias debilidades en la investigación criminal y manipulación política de las áreas de investigación criminal, fueron algunos de los problemas señalados insistentemente por Naciones Unidas y otros organismos nacionales e internacionales en los primeros años de existencia de la nueva policía. A su vez, se incrementaron los señalamientos hacia miembros de la PNC por uso excesivo de la fuerza en los procedimientos policiales. De hecho, un informe oficioso del Secretario general de Naciones Unidas sobre la aplicación de los Acuerdos de Paz presentado al gobierno de Calderón en 1996 expresaba que la PNC “estaba corriendo el riesgo de perder su identidad de institución de servicio a la comunidad y pasar a ser un nuevo instrumento de poder proclive al autoritarismo” (Naciones Unidas, 1996).

A su vez, la PNC no ha estado exenta de la penetración e infiltración de estructuras criminales. Esta situación también fue señalada de forma directa por Naciones Unidas en el 2001 (Morales, 2006) y por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Durante muchos años se ha tolerado e incluso encubierto a elementos policiales vinculados a grupos criminales, algunos de los cuales han ocupado altos puestos dentro de la corporación. Todo ello, sin duda ha afectado las posibilidades de consolidar una policía profesional y eficiente. Ello más bien marcó el camino para que la PNC sea asemejara cada vez más a las viejas estructuras de seguridad.

Paralelamente al deterioro institucional de la PNC y en respuesta al clamor ciudadano de mayor seguridad, en 1995 el gobierno de Calderón Sol junto a sectores conservadores impulsaron una Cruzada Nacional contra la delincuencia. En esta coyuntura, una de las medidas centrales fue una propuesta de Ley de Defensa Social y de una Ley de Emergencia contra la Delincuencia, muy al estilo de las leyes de peligrosidad vigentes en la primera mitad del siglo pasado. Esta última propuesta fue aprobada por el Congreso en 1996 bajo el argumento que la situación delincencial debería ser atendida de forma drástica. Se trataba de ley transitoria, que suponía el establecimiento de regímenes de excepción y la simplificación de procedimientos en los tribunales, que buscaban suprimir muchas de las garantías penales y procesales de los detenidos, para asegurar su encarcelamiento. Sin embargo, muchos jueces se negaron a aplicarla por sus visos de inconstitucionalidad, lo que agudizó el debate.

En el marco de esta cruzada nacional, también se puso en la discusión pública la posibilidad de adoptar la pena de muerte para casos de homicidios, violación y secuestro. La derecha impulsó una masiva y agresiva campaña a favor de la pena de muerte, para convencer a la sociedad que esta medida resolvería los problemas de criminalidad en el país. Esta campaña concluyó con la aprobación de una reforma a la Constitución, que permitía la pena de muerte, pero que debería ser ratificada por la siguiente legislatura. En 1997, la Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. No obstante como era de esperar, esta medida contó con un amplio respaldo ciudadano. Una encuesta cursada por el IUDOP en mayo de 1996 para conocer las opiniones ciudadanas sobre la ley encontró que más del 80 por ciento de la población consideraba que ésta era necesaria en el país, mientras que el 63 por ciento pensaba que sería efectiva para detener la delincuencia en el país.

Durante los subsiguientes años, de forma sistemática, los sectores conservadores se encargaron de atribuir a la nueva legislación penal y procesal penal derivada de las reformas políticas de los Acuerdos de paz, un excesivo garantismo, al que adjudicaban la responsabilidad de los altos niveles de violencia delincencial. Utilizando como argumento la supuesta benignidad de las leyes, que entorpece el trabajo de las entidades encargadas de la persecución del delito, tomó impulso una ola contra reformista orientada a desnaturalizar muchos de los avances derivados de la reforma penal de 1998. Esto se concretó con la adopción de diversas reformas al ordenamiento penal y procesal penal. Desde su entrada en vigencia, el sistema penal y procesal penal, así como el sistema de justicia penal juvenil experimentó más de doscientas reformas, muchas de las cuales han estado orientadas a endurecer leyes y penas y a reducir las garantías y los derechos de los imputados. Todo ello desnaturalizó el enfoque original de la reforma penal diseñada bajo los principios de una política criminal democrática y obligó a retroceder hacia un sistema penal más inquisitivo y autoritario (FESPAD, 2002), que a la luz de los resultados ha sido inefectivo para controlar la criminalidad.

Las campañas de mano dura

Un período de profundización de los retrocesos en materia del enfoque de seguridad democrática que se derivaron de los Acuerdos, tuvo lugar en el quinquenio 2003-2008. Al igual que en la coyuntura de 1996, en este período se generó un intenso debate nacional en torno a la situación de criminalidad en el país, a partir de la alarma por la seguridad creada por los gobiernos de

turno, en el que las pandillas fueron colocadas como la principal amenaza a la seguridad pública. En este escenario, la retórica alarmista adoptada por el discurso oficial señalaba a las pandillas como los principales perpetradores de la delincuencia y criminalidad en el país, adjudicándoles la responsabilidad de más del 50% de los delitos. Sin embargo, durante ese periodo, no se encontró evidencia empírica que respaldara este argumento (En Aguilar, 2006).

En este contexto, dos de los sucesivos gobiernos de ARENA adoptaron como política de seguridad, las campañas de mano dura, las cuales constituyeron un componente importante de la estrategia electoral del entonces partido oficial². Esta política inició como una estrategia policial de persecución y captura masiva de pandilleros, que posteriormente se acompañó de leyes temporales y un pliego de reformas penales. Además de dos leyes anti maras de carácter transitorio, fueron aprobadas una serie de reformas al Código Penal y Proceso Penal y a la Ley Penal Juvenil, que iban orientadas a garantizar una mayor probabilidad de sentencias condenatorias. En este contexto, entre 2003 y 2006 se efectuaron alrededor de 40,000 capturas, muchas de ellas de forma ilegal y reiterativas que terminaron a su vez en liberaciones por parte de los jueces. Los operativos estuvieron a cargo de fuerzas combinadas del ejército y la Policía Nacional Civil, denominados Grupos de Tareas Antipandillas (GTA). De hecho, durante las políticas de mano dura, se amplió la participación de efectivos militares en funciones de seguridad y se les otorgó facultades para la detención y el registro de sospechosos.

En este contexto, el deteriorado sistema penitenciario se vio colapsado por el aumento de población interna resultante de las reformas legales que acompañaron los planes antipandillas. La siguiente tabla muestra el crecimiento de la población penitenciaria en general y de la población pandillera recluida en el sistema penal de adultos en el periodo 2005-2008.

Tabla 1. Población penitenciaria nacional y pandilleros recluidos (2005-2008)

	2005	2006	2007	2008
Población penitenciaria	12,408	14,682	17,577	19,800
Pandilleros recluidos	3,310	3,489	5,412	6,694

Fuente: Dirección General de Centros Penales.

2. Según el informe del Estado de la Región, por mano dura se entiende un conjunto de normas e intervenciones públicas que, con al pretensión de asegurar un mayor grado de seguridad a la ciudadanía, violan las garantías y los derechos fundamentales previstos en las constituciones y los tratados internacionales, suscritos por los países (Programa Estado de la Nación, 2008, p. 470).

En este contexto, se profundizó la crisis en el sistema penitenciario. Los niveles de hacinamiento se duplicaron y las riñas entre los internos, los amotinamientos, las masacres e intentos de fuga se convirtieron en la nota cotidiana de las cárceles salvadoreñas. Las políticas de separación de pandilleros, en atención a su pertenencia al *MS* o al *Barrio 18* que fueron adoptadas en ese periodo, sin un diseño institucional que favoreciera su contención y rehabilitación, contribuyó a que los líderes de las pandillas tomarán control de los recintos penitenciarios, a la vez de favorecer su consolidación como estructuras delincuenciales organizadas (Aguilar, 2007).

A finales de 2006, el Plan Súper Mano Dura fue sacado de circulación en su versión oficial de forma discreta por las autoridades, en medio de un fuerte debate y severos señalamientos hacia el gobierno por parte de diferentes sectores por su falta de efectividad. Y es que durante el periodo de su ejecución, la tasa de muertes violentas pasó de 33 a 65 por cada cien mil habitantes; se masificaron delitos como las extorsiones, que hasta antes de ese periodo no había constituido una figura delictiva de alta afectación para la ciudadanía, se complejizaron las modalidades delictivas bajo las cuales operan los grupos delincuenciales y el sentimiento de inseguridad y desprotección ciudadana creció exponencialmente (IUDOP, 2005, 2006, 2007). Resurgieron grupos de limpieza social, muchos de los cuales operaron con toda impunidad, lo que incrementó las muertes con características de ejecuciones extrajudiciales, en las que los jóvenes figuraban como las principales víctimas.

Aunque la temporalidad de los planes antipandillas se circunscribió formalmente al periodo 2003-2006, estas medidas provocaron severos impactos de largo plazo, en la institucionalidad democrática del país. La pugna entre jueces, policías y fiscales y el debate originado entre los órganos de Estado, asociado a la aplicabilidad o inaplicabilidad de las Leyes Anti maras contribuyó a erosionar la imagen del sistema de seguridad y justicia en su conjunto. A su vez, las prácticas policiales adoptadas y legitimadas en el contexto de la mano dura profundizaron el deterioro Policía Nacional Civil, y la consolidaron como un cuerpo de seguridad autoritario y represivo.

Estas políticas represivas que llevaron al límite el uso excesivo de la fuerza, e incluso a muchos elementos policiales a actuar al margen de la ley, en un marco de impunidad y cobertura institucional, legitimó una cultura policial permisiva a los excesos y arbitrariedades, especialmente los dirigidos hacia los pandilleros y grupos de jóvenes marginados. Aún más, en este periodo salió a la luz pública casos de elementos policiales que integraban estructuras de exterminio, dedicadas a la eliminación de delincuentes.

Todo ello agravó la situación de violación a los derechos humanos, especialmente los de los jóvenes. Entre los años 2004 y 2004, el 61 por ciento de los asesinatos a nivel nacional estuvieron dirigidos a personas entre los 15 y 29 años (Instituto de Medicina Legal, 2004, 2005 y 2006). Según la oficina del plan súper mano dura, de la PNC, en el año 2005, se registraron cerca de 1,700 muertes de pandilleros, lo que representó cerca de la mitad de muertes violentas cometidas en ese año, a nivel nacional.

La estigmatización de que fueron objeto los jóvenes durante este periodo, a quienes el gobierno y los medios convirtieron en los emblemas de la “criminalidad”, también provocó un clima de opinión adverso para el desarrollo de los esfuerzos de prevención y rehabilitación, que han sido ejecutados mayoritariamente por organizaciones de sociedad civil.

A casi una década de haber sido implementadas estas estrategias, es difícil precisar los impactos reales y multidimensionales que han tenido en la seguridad y en la institucionalidad democrática en el país. Lo cierto es que con posterioridad a las políticas de mano dura, el escenario de crimen e inseguridad en el país se agravó hasta alcanzar los más elevados de la década, no sólo porque la violencia asociada a las pandillas se agravó, sino porque se generaron las condiciones que favorecieron fenómenos de inercia criminal, en un contexto en el que convergen diversos factores de riesgo. Este fenómeno típicamente ocurre cuando los países recurren al uso de la fuerza y a medidas autoritarias como único recurso para garantizar la demanda ciudadana de la seguridad, en vez de recurrir al fortalecimiento de políticas criminales democráticas y a la prevención del delito como estrategias para asegurar la seguridad ciudadana.

El nuevo endurecimiento “militar”

Con la transición política generada por la derrota electoral del partido ARENA en 2009, quien había gobernado al país en las últimas dos décadas, y la llegada por primera vez al poder de un gobierno de izquierda en el país, se generaron una serie de expectativas en torno al giro que se le daría las políticas públicas, particularmente las políticas de seguridad. De hecho, durante el primer año de la gestión del gobierno de Mauricio Funes se destacó en la retórica oficial y en algunas acciones impulsadas por las instancias responsables de la seguridad, la importancia de encarar la criminalidad con los enfoques integrales, que privilegiaran la prevención.

Sin embargo, durante los primeros meses de la transición política, los homicidios se incrementaron y se generó un auge de violencia criminal, que generó

presiones de los sectores conservadores, de los medios de comunicación y de los ciudadanos en general, para que el gobierno reaccionara de forma inmediata y con medidas represivas a la crisis de criminalidad que afectaba al país.

En este contexto, el gobierno de Mauricio Funes anunció en noviembre de 2009, como medida excepcional justificada por el auge delincriminal, el incremento de 4,500 efectivos militares como apoyo a las tareas de seguridad, durante un periodo de seis meses. Un semestre más tarde, el presidente autorizó el incremento a 7,500 militares en tareas de seguridad, con el agravante que les otorgó facultades para realizar sin supeditación a la policía, retenes en carreteras, control de puntos ciegos fronterizos y el monitoreo perimetral y los registros al interior de varias cárceles. Esto constituye una clara violación a lo establecido por la Constitución de la República. Mientras tanto, las denuncias de abusos y malos tratos e incluso de dos asesinatos de jóvenes cometidos por miembros del ejército durante estas actividades han salido a la luz.

Tabla 2. Personal militar asignados a tareas de seguridad pública, 2006-2011

2006	2007	2008	2009	2010	2011
897	1,432	1,975	6,500	8,200	8,200

Fuente: Ministerio de la Defensa Nacional.

En menos de tres años, el presidente Funes, que arribó al poder con el emblema de “gobierno del cambio” ha triplicado el número de plazas de efectivos militares en la seguridad pública y ha duplicado el presupuesto asignado al Ministerio de Defensa para apoyar tareas de seguridad. Sin embargo, el tiro de gracia a la reforma de policial y las relativas a la seguridad planteada en el texto de Chapultepec y plasmada en la Constitución fue dado recientemente por el propio presidente de la república, al nombrar justo en el marco de la conmemoración del vigésimo aniversario de los Acuerdos de Paz como Ministro de justicia y seguridad, al hasta entonces Ministro de la Defensa Nacional y posteriormente como director de la PNC a un general de la fuerza armada, que horas antes de su nombramiento fungía como Viceministro de la Defensa. Estas decisiones han profundizado la remilitarización de la seguridad pública en el país y con ellas, se marca el inicio de una nueva etapa de protagonismo de las fuerzas armadas en la vida política e institucional, en contraposición al espíritu de la Constitución y al diseño institucional que se previó en los Acuerdos de Paz.

Aunque la compleja situación de la criminalidad que ha surgido y evolucionado en el país durante la posguerra, se explica a la luz de la convergencia y sinergia de factores de orden social y económico, no podemos dejar de señalar que de haberse cumplido y consolidado muchas de las reformas políticas

contempladas en los Acuerdos de Paz en materia de seguridad y justicia, con mucha probabilidad El Salvador no enfrentaría en la actualidad una situación delincencial de esta envergadura. El fortalecimiento y consolidación de una policía civil, profesional y respetuosa de los derechos humanos y de un modelo de seguridad pública democrático, junto al establecimiento de un sistema judicial eficiente, independiente y transparente, capaz de erradicar la impunidad y garantizar la justicia, tal y como se previó en los Acuerdos de Paz, sin lugar a dudas habrían marcado un rumbo previsiblemente distinto al que ha tomado la seguridad en El Salvador.

Bibliografía

- Aguilar, Jeannette y otros. “Información y gestión policial en El Salvador”. Fundación de estudios para la Aplicación para el Derecho, FESPAD, San Salvador, 2001.
- Aguilar, Jeannette; y Miranda, Lissette. “Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador”, en Cruz, José Miguel (Ed.), *Maras y pandillas en Centroamérica, las respuestas de la sociedad civil organizada*, Vol. IV, San Salvador: UCA Editores, 2006.
- Aguilar, Jeannette; y Miranda, Lissette. Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen, 2007 (Mimeo)
- Costa, Gino. La Policía Nacional Civil de El Salvador (1990-1997). UCA Editores, San Salvador, El Salvador. Primera edición, 1999.
- Cruz, Miguel, Trigueros, Álvaro y González, Francisco. El crimen violento en El Salvador. Instituto Universitario de Opinión Pública. Primera Edición, San Salvador, 2000.
- Dirección General de Centros Penales. Información estadística relativa a la población penitenciaria 2006-2011.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). Reforma penal y Acuerdos de Paz. FESPAD Ediciones. Talleres gráficos UCA, San Salvador, 2002.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). Encuesta exploratoria sobre delincuencia. Series de Informes No. 34, Universidad Centroamericana, San Salvador, del 13 al 20 de febrero de 1993.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) Encuestas de evaluación de año, 1989-2010. Serie de informes.
- Molina Vaquerazo, Fabio. (2003-2009). Epidemiología de los homicidios en El Salvador. San Salvador: Instituto de Medicina legal Dr. Roberto Masferrer, Corte Suprema de Justicia.

LA INTEGRACIÓN REGIONAL, ÁMBITO EMERGENTE DE POLÍTICAS DE DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA

PEDRO CALDENTEY DEL POZO*

PALABRAS CLAVE

Integración; Centroamérica; Seguridad; Cooperación; Cumbres.

RESUMEN

El Sistema de la integración centroamericana ha ganado relevancia en los últimos años como espacio de consensos políticos entre los países centroamericanos, para el diseño de políticas y como objeto de la cooperación internacional. Tras la crisis de Honduras en el período 2009-2011, la Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad y el Plan de Acción para el relanzamiento de la integración centroamericana son elementos clave sobre los que construir una nueva etapa en el proceso.

* Profesor de economía aplicada e investigador en ETEA (www.fundacionetea.org) – Universidad Loyola de Andalucía. Ha sido asesor principal del Fondo España-SICA en el período 2007-2011 en la Secretaría General del SICA, El Salvador (Centroamérica). Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Córdoba (España). Es investigador y experto en materia de políticas de desarrollo y cooperación; de economía latinoamericana; y de integración regional comparada en América Latina y la Unión Europea. En estas áreas de especialización ha sido consultor para diversos organismos internacionales. Entre sus publicaciones: “El Desarrollo Económico de Centroamérica en el marco de la integración regional”, publicado por el BCIE el año 2000 (<http://www.fundacionetea.org/index.php?m=15&nid=21>) y “El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada”. <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=46216&IDCat=3&IDEnt=809&Idm=1&IdmStyle=1>

ABSTRACT

The Central American Integration System has gained significance in recent years as a field of policy consensus among Central American countries, of policies formulation and as an object of international cooperation. After the crisis of Honduras in the period 2009-2011, the International Conference in support of the Central American Security Strategy and the Action Plan for the revival of the Central American Integration are key elements on which to build a new stage in the process.

RÉSUMÉ

Le Système d'intégration d'Amérique centrale a gagné en importance ces dernières années comme un espace de consensus politique entre les pays d'Amérique centrale, pour la formulation de politiques et comme un objet de la coopération internationale. Suite à la crise au Honduras, en 2009-2011, la Conférence internationale de soutien à la Stratégie de sécurité et plan d'action pour la relance de l'intégration de l'Amérique centrale sont des éléments clés sur lesquels construire une nouvelle étape dans le processus.

Los países centroamericanos llevan varias décadas persistiendo en el esfuerzo de la integración regional. Aunque el relato que los propios centroamericanos hacen del proceso pone más hincapié en los fracasos y frustraciones, lo cierto es que se trata del mecanismo de integración más dinámico de América Latina y el que más perspectivas de futuro ofrece a sus Estados Miembros.

Tres características nos pueden permitir una descripción introductoria del estado actual del proceso, tras varios años de renovado protagonismo.

En primer lugar, existen evidencias que permiten a los países apostar por la integración buscando incentivos tangibles en el proceso. Los avances de los últimos años son innegables y se manifiestan en síntomas tan significativos como el interés de los estados miembros por situar a nacionales en los cargos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); la inusitada capacidad de convocatoria de la Conferencia Internacional de apoyo a la estrategia de seguridad de Centroamérica del año 2011 y sus resultados posteriores; o el intenso acercamiento y afán de tomar posiciones ante el SICA de los gobiernos y agencias de cooperación de la comunidad internacional y que ha generado la reciente

noticia de la incorporación de Estados Unidos como estado observador regional al SICA¹, una noticia impensable hace diez años y que se explica por la dinámica del grupo de países amigos en torno a la mencionada conferencia. La relevancia de la integración como ámbito emergente de políticas de desarrollo explica este renovado interés y es el objeto de este artículo.

En segundo lugar, la valoración del proceso de integración se enfrenta permanente a una crisis de expectativas disfrazada de crisis de resultados, como ha definido muy atinadamente Gert Rosenthal, ex-Canciller guatemalteco y ex-Secretario General de la CEPAL. El problema de la integración centroamericana no sería tanto de ineficacia a la hora de cumplir sus objetivos, sino de exceso de objetivos a partir de expectativas poco medidas. La integración ofrece algunas soluciones para algunos de los problemas de la región. Su impacto en el desarrollo de la región centroamericana y sus políticas no pueden ser muy ajeno a las dificultades que los estados nacionales ya tienen para asegurar el desarrollo a sus ciudadanos.

En tercer lugar, la integración centroamericana avanza en medio de sus complejidades pero lo hace sin un modelo claro que le proporcione fundamento y guía. La integración regional se apoya en un marco teórico multidisciplinar, que debe acudir a muchas fuentes y a cuya clarificación no han contribuido conceptos confusos como el del regionalismo o percepciones del asunto con lenguaje común pero profundamente distintas entre las escuelas de pensamiento anglosajonas o latinoamericanas y europeas. Frente a la contundencia del discurso de la integración como instrumento de la sustitución de importaciones en los años sesenta, nos encontramos hoy con un proceso multidimensional, más rico pero impreciso, sin un fundamento teórico muy desarrollado y muy limitado por la falta de concreción de cada uno de sus estados miembros sobre sus intereses explícitos en la integración.

Los antecedentes de la integración centroamericana

La experiencia de la integración centroamericana en los años sesenta y setenta ofrece algunos argumentos muy poderosos sobre los fundamentos de la integración, sus potencialidades y sus límites. Como es bien conocido, la

1. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) está formado por Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. República Dominicana participa como estado asociado al Sistema. El SICA contempla también la figura de los estos observadores regionales y extrarregionales. Diez países participan ya de la categoría de estado observador. Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, México y Perú participan en la categoría regional, mientras que Alemania, Australia, China (Taiwán), España, Italia y Japón lo hacen en la categoría extrarregional. La República Francesa y la República de Corea se encuentran en proceso de incorporarse al Sistema como observadores extrarregionales.

integración centroamericana nació con la creación en 1951 de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y en 1960 del Tratado General de Integración Económica, con el impulso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, y en el marco de las propuestas de industrialización mediante sustitución de importaciones.

Durante las décadas de los sesenta y los setenta, el llamado Mercado Común Centroamericano (MCCA) fue parte del escenario de un notable período de desarrollo para la región, marcado por el objetivo de promover el desarrollo industrial mediante políticas de planificación estatal (las industrias de integración) y con la integración como instrumento de reserva temporal de mercados para las incipientes industrias centroamericanas.

La revisión de sus impactos por el neoliberalismo preponderante en las décadas de los ochenta y noventa hizo que este período fuera visto durante muchos años como ejemplo de las distorsiones que generan las iniciativas de planificación y de proteccionismo y los artificiosos procesos de integración. Pero el paso de las décadas permite corregir las apreciaciones sesgadas y hoy es más fácil apreciar con toda la complejidad necesaria el conjunto de activos y pasivos del MCCA para las economías centroamericanas.

Un estudio de gran relevancia de la época, hoy felizmente recuperado por la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA), fue el proyecto *SIECA/Brookings Institution* que, dirigido en la segunda mitad de los setenta por Enrique Delgado y William Cline, hizo un análisis de los efectos del MCCA en el que se confirmaba la preponderancia de la desviación de comercio sobre la creación, pero se ponía también de manifiesto la importancia decisiva de ventajas dinámicas de la integración como la atracción de inversión extranjera o la mejora en el bienestar derivada del desarrollo industrial (un incremento de 5.7% del PIB industrial en la región²), o de ganancias estáticas no tradicionales como el ahorro de divisas.

Los defectos de la experiencia del MCCA han sido profusamente señalados en la literatura económica³ sobre el período y se centran en los niveles excesivos y prolongados de protección, inicialmente con carácter transitorio y limitado, enquistados por el sesgo antiexportador del modelo pero también por la ausencia de mecanismos en el proceso para eludir las presiones de los grupos de interés nacionales. O en la distorsión de los instrumentos de protección

2. W. R. Cline y E. Delgado (1978), p. 100.

3. Ver síntesis en CALDENTEY (2000).

que generaron ineficiencias económicas en las empresas de la región, impidieron que el modelo fomentara la incorporación de progreso tecnológico y no consiguieron desarrollar una industria regional competitiva. Se centran también en las dificultades del modelo para promover una mayor equidad en la distribución del ingreso y en su desatención a las transformaciones en el sector agrícola. Y mencionan también el dominio del enfoque intergubernamental sobre el enfoque comunitario y la progresiva desviación del proceso hacia los postulados liberales de libre comercio que alteraron las bases sobre las que se había planteado y limitaron su capacidad de transformación.

Sin embargo, el proceso tuvo también importantes efectos positivos en la región. En algunas áreas concretas la acción regional tuvo una gran eficacia como ocurrió en el caso de la construcción de una red de infraestructuras de comunicaciones y telecomunicaciones. Repercutió positivamente en la expansión de la actividad productiva en la región y permitió a ésta beneficiarse de un entorno internacional favorable hasta un punto que sólo se ha alcanzado recientemente. Incentivó la inversión interna y la captación de recursos externos en la región. Generó ciertos cambios estructurales en las economías de la región que, aunque no alcanzaran la profundidad deseada supusieron un notable esfuerzo de modernización de las economías centroamericanas. Y creó un entramado de instituciones de carácter regional que han constituido un activo para cualquier acción común, destacando muy especialmente, el proceso regional de paz y la reactivación de la integración en los noventa.

Es importante traer a colación el balance de este período porque, como mencionábamos, la integración está hoy todavía huérfana de fundamentos teóricos explícitos. Basta con apreciar la mezcla de inercia y visiones contrapuestas que domina el entorno del camino hacia la unión aduanera. Los alcances de la integración económica en Centroamérica están en discusión entre aquellos más interesados en que la integración se concentre en promover la facilitación comercial con eficacia y descarte objetivos presuntamente inalcanzables; y los que aspiran a un proceso más clásico, con el arancel externo y la libre circulación de servicios y capitales como eje de una política comercial común que promueva las agendas económicas sectoriales (política agrícola centroamericana, estrategia centroamericana de desarrollo turístico sostenible o las acciones en proceso para el fomento de las oportunidades para las mipymes en la región) pero que tienen dificultades para explicar las potencialidades del comercio intrarregional o para ofrecer incentivos tangibles a los países para cerrar la negociación de los asuntos pendientes en la unión aduanera.

La ruptura del status quo con la retirada de Honduras tras la guerra con El Salvador en 1969 empezó a plantear problemas en el MCCA pero todavía se

vivieron años de profundización de la interrelación comercial entre los países de la región. La integración, no obstante, ya no pudo resistir los conflictos de los años ochenta y el uso de Centroamérica como campo de juego de los últimos episodios de la guerra fría y se limitó a sobrevivir en medio de las difíciles condiciones que vivía la región.

La integración reactivada: el sistema de la integración centroamericana (SICA)

Tras la experiencia de los años sesenta y setenta, y conforme se cerraban los conflictos político-militares acudiendo al ámbito regional como espacio propicio para la negociación, se abre paso en los primeros años noventa la llamada reestructuración y renovación de la integración centroamericana.

Las Reuniones de Presidentes de este ciclo de la integración comienzan con el proceso de Esquipulas, centrado primero en el conflicto nicaragüense. La VII Reunión de Montelimar (Nicaragua) en abril de 1990 es la primera reunión presidencial en la que la recuperación de la integración y la agenda económica son protagonistas frente a la resolución de los conflictos.

Desde entonces, las reuniones de Presidentes son el centro del proceso de integración centroamericano y su regularidad y contenidos se han convertido en el mejor termómetro de la salud de la integración. El cuadro 1 recoge las reuniones presidenciales celebradas en el período 2008-2011 en una serie que empezó con las reuniones de Esquipulas en el año 1986. La información es relevante porque las fechas de celebración nos permiten establecer algunas etapas en su evolución reciente.

Cuadro 1. Cumbres ordinarias de presidentes, 2007-2011

Nº	Lugar	Fecha	Principales documentos y resultados
XXX	San Pedro (Belice)	29 junio 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de San Pedro – XXX Cumbre
XXXI	Guatemala de la Asunción (Guatemala)	12 diciembre 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXI Cumbre ordinaria • Tratado para la creación e implementación de la hipoteca centroamericana • Convenio centroamericano para la protección de víctimas, testigos, peritos y otros • Marco estratégico regional para la atención de menores en riesgo social o conflicto con la ley • Acuerdo de creación del organismo superior de control del SICA (Consejo fiscalizador)

Cuadro 1. Cumbres ordinarias de presidentes, 2007-2011 (cont.)

Nº	Lugar	Fecha	Principales documentos y resultados
			<ul style="list-style-type: none"> • Resolución para la creación de la Unidad de Seguridad Democrática del SICA • Resolución relativa al Reglamento del Comité Ejecutivo del SICA • Convenio marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana • Adopción de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica
XXXII	San Salvador	27 junio 2008	• Declaración XXXII Cumbre Ordinaria
XXXIII	San Pedro Sula	5 diciembre 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXIII Cumbre Ordinaria • Reglamento elección de titulares de órganos e instituciones del SICA • Constitución de la Comisión Centroamericana de Estadísticas (CENTROESTAD)
XXXIV	Managua	29 junio 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXIV Cumbre Ordinaria • Declaración Jefes de Estado CA-4 ante la situación en Honduras • Declaración de Jefes de Estado del SICA sobre las medidas policías inmediatas a ser tomadas ante la situación en Honduras
XXXV	Panamá	30 junio 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXV Cumbre Ordinaria • Plan de Acción para el relanzamiento de la integración centroamericana
XXXVI	San Pedro, Belize	16 diciembre 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXVI Cumbre ordinaria • Comunicado sobre crisis en Rio San Juan • Declaración conmemorativa del XXV aniversario del Tratado Marco de Seguridad Democrática
XXXVII	San Salvador	22 julio 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXVII Cumbre Ordinaria • Plan de Acción de la XXXVII Cumbre Ordinaria
XXXVIII	San Salvador	16 diciembre 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración XXXVIII Cumbre Ordinaria • Plan de Acción de la XXXVIII Cumbre Ordinaria

El cuadro sólo recoge las reuniones ordinarias y no las extraordinarias. Las primeras son las reuniones semestrales. Las reuniones extraordinarias se convocan en función de visitas de mandatarios internacionales, con motivo del análisis de algún tema específico de suficiente calado o en contadas ocasiones con agendas similares y tan variadas como las Cumbres ordinarias. Por ejemplo, una reunión de vital importancia en los últimos años ha sido la Cumbre

extraordinaria del 20 de julio de 2010 en la que se lanzó el plan de acción para el relanzamiento de la integración centroamericana, eje de la planificación de la toma de decisiones desde entonces y ojalá por algún tiempo más.

La cronología de las Reuniones ordinarias permite proponer una periodificación de la evolución de la integración centroamericana que muestra el cuadro 2⁴.

Cuadro 2. Fases integración centroamericana, 1986-2012

Fase	Reuniones	Objetivo predominante	Fechas	Tipo reuniones
Pacificación	Desde la I Reunión de Esquipulas a la VII Reunión en Montelimar	Proceso de paz	1986-1990	Ordinarias
Renovación y reestructuración	Desde la VIII Reunión de Antigua a la XVI Reunión de Cerro Verde-San Salvador	Reactivación del proceso de integración regional y construcción de la institucionalidad	1990-1995	Ordinarias
Atonía	Desde la Reunión XVII de San Pedro Sula a la Reunión extraordinaria de Buenos Aires (dic 2001)	Dificultades para consolidar el modelo	1996-2001	Extraordinarias 1 y sólo 3 ordinarias
Recuperación	Desde la XXI Reunión de Granada a la XXXIII en San Pedro Sula	Adaptación al nuevo modelo y dinamismo	2002-2008	Ordinarias y extraordinarias
Crisis y relanzamiento	Desde la XXXIV Reunión de Managua a la XXXVIII Reunión de San Salvador	Relanzamiento tras crisis de Honduras	2009-2012	Ordinarias y extraordinarias

Fuente: Santos (2010) y elaboración propia sobre período 2009-2012.

Hay dos puntos de inflexión en la historia reciente de la integración centroamericana. En primer lugar, el renovado impulso que recibe la integración a partir del huracán Mitch, y la celebración por parte de los países centroamericanos y la cooperación internacional del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y la Transformación de América Central que se realizó del 10 al 11 de diciembre de 1998, en Washington D.C.; y posteriormente el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación en Estocolmo, del 25 al 28 de mayo de 1999. Estos Grupos Consultivos se completarían después con el

4. Ver en Santos (2010).

Grupo Consultivo de Madrid para la transformación y modernización de Centroamérica que se celebró los días 8 y 9 de marzo de 2001.

Estas reuniones marcan a partir del año 2002 una etapa de recuperación del proceso que se apoya en la legitimación de la acción regional que supone la estrategia regional de transformación y modernización basada en el principio de responder conjuntamente a desafíos determinantes para la reducción de las vulnerabilidades de los países centroamericanos, pero inabordables desde enfoques nacionales. El enfoque regional otorgaba lógicamente un notable protagonismo a la integración regional. Los países centroamericanos, las instituciones del SICA, una buena e inusualmente plural participación de la sociedad civil y con el apoyo de organismos internacionales, se enfrascaron durante varios meses en el llamado proceso de Madrid que dio lugar a una cartera de 31 proyectos que conformaban una agenda de desarrollo basada en los principios de Estocolmo, en el enfoque regional y en la esperanza de propiciar importantes apoyos de la cooperación.

No obstante, y pese a los elementos positivos de esta experiencia, el Grupo Consultivo de Madrid no fue un éxito. Los propios países centroamericanos y las instituciones promotoras (el BID y España) limitaron el alcance de la reunión trasladando sus expectativas y compromisos de apoyo, antes incluso de que el Grupo Consultivo terminara, desde la agenda para la transformación y modernización de Centroamérica a la propuesta mexicana del Plan Puebla Panamá. Eso impidió la puesta en marcha del que ha sido probablemente el mejor esfuerzo de construcción de una agenda factible de desarrollo regional apoyada en la integración. La apuesta por el Plan Puebla Panamá, estaba basada en la desconfianza en la capacidad de impulsar esos proyectos por parte de gobiernos e instituciones centroamericanas y en la confianza en el liderazgo y potencial mexicano. El moderado balance que ha podido presentar en estos años el Plan Puebla Panamá, incluso con los apoyos del BID y México y después Colombia permite confirmar que el problema de la integración podría estar tanto en las incapacidades del Sistema como en la dificultad de poner en marcha iniciativas regionales en el entorno centroamericano y sin instrumentos específicos.

Pero la región aprovechó ese impulso y los años 2002 a 2008 estuvieron marcados por las reformas institucionales promovidas por la Comisión Ad Hoc para la reforma institucional, y su feliz coincidencia con importantes programas de cooperación (PAIRCA y Unión Aduanera de la Unión Europea y el Fondo España-SICA de la AECID) forjados en el impulso de los grupos consultivos mencionados y por el diseño de un marco de agendas regionales de prioridades y objetivos.

El otro punto de inflexión es la crisis de Honduras de junio de 2009 que frenó este desarrollo y ha provocado tres años (2009 a 2011) de desconcierto basado en los impactos de una crisis múltiple: la crisis política de Honduras con su confuso intento de golpe de Estado a la que se sumaron las tensiones entre Costa Rica y Nicaragua por el caso de Río San Juan; la crisis económica internacional y sus efectos en las fuentes de financiación de la región (remesas, exportaciones y maquilas), y la crisis ambiental y su recurrente impacto de víctimas y destrucción provocada esta vez por los huracanes Ida (2009), Agatha (2010) y la depresión tropical DT12E (2011).

A estos tres ámbitos de la crisis, siempre presentes, pero marcados por episodios coyunturales, se unió la explosión de la crisis de seguridad que progresiva e implacablemente han convertido a Centroamérica en una de las regiones más violentas del mundo. El sufrimiento y la descomposición institucional y social que la violencia y el crimen organizado provocan en Centroamérica (especialmente en los 3 países del triángulo norte) es fácilmente perceptible siguiendo la coyuntura de la región a través de sus medios de comunicación o revisando la bibliografía sobre el tema o los informes regionales que recientemente han publicado los organismos internacionales sobre este tema (Banco Mundial 2011 y PNUD 2009).

La combinación de estas 4 crisis desvió la atención de la agenda regional de su proceso de reforma y consolidación institucional y debilitó en estos años algunos liderazgos que desde los países miembros del Sistema habían generado expectativas.

Al final de este período nos encontramos con algunas buenas noticias que permiten que el proceso de integración recupere vigor. Por un parte, con la reincorporación en enero de 2011 de Honduras a la OEA se desbloquean las discrepancias internas en el SICA sobre este caso. Honduras regresó a las reuniones del Sistema tras las elecciones de noviembre de 2009 y las medidas tomadas por los Presidentes del SICA en su Reunión Ordinaria de junio de 2009 en Managua. Pero Nicaragua mantenía algunas restricciones al reconocimiento del Gobierno del Presidente Lobo y asistía con irregularidad a las reuniones. Desde enero de 2011 se puede considerar, por tanto, recuperado el status quo de la integración centroamericana. Por otra parte, el conflicto entre Nicaragua y Costa Rica sobre Río San Juan no está solucionado pero este nuevo episodio parece haber recuperado la normalidad de un conflicto fronterizo permanente abierto y tampoco parece generar problemas en la participación a los órganos de la integración ni grandes tensiones que afectan al normal desarrollo de las reuniones centroamericanas.

La crisis ha pasado una evidente factura en términos de crecimiento, creación de empleos, inversión y deterioro de las cifras de lucha contra la pobreza. Pero como indica el Informe 2011 sobre el Estado de la región, su impacto ha sido menor de lo esperado y el balance del de estos años ofrece una mezcla de retrocesos y avances (Programa estado de la nación-estado de la región 2011).

Hay dos procesos que nos permiten confiar en un rol emergente de la integración en Centroamérica. Uno es la Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad cuya evolución y consecuencias analizaremos en el próximo apartado. El segundo es también de la mayor relevancia para analizar las potencialidades inmediatas del SICA. Se trata del conocido como *relanzamiento de la integración centroamericana*, promovido por los gobiernos de El Salvador y Guatemala a partir de la Cumbre extraordinaria celebrada el 20 de julio de 2010 en El Salvador.

La agenda de desarrollo de la integración centroamericana: el plan de acción para el relanzamiento de la integración

La Cumbre extraordinaria generó dos documentos de mucho interés. Por una parte, el *manifiesto para el relanzamiento de la integración centroamericana* que explicaba los fundamentos de la reunión y que aunque fue mencionado por la Declaración Presidencial, no es un documento oficial ni propiamente aprobado por los presidentes centroamericanos. Impulsado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de El Salvador y el Ministerio de Finanzas de Guatemala, apoyados por el Banco Mundial y con el acompañamiento de la Secretaría General del SICA, el documento trató de reforzar y revisar las bases de la integración y su funcionamiento.

Y por otra parte, generó un documento que desde entonces no ha faltado en las cumbres ordinarias del SICA. Junto a la clásica Declaración que, como en las Declaraciones del Consejo de la Unión Europea, aborda temas muy diversos, se aprueba ahora un plan de acción que tiene un contenido más pragmático y preciso. Tanto la declaración como, sobre todo, el Plan de Acción se centran en las 5 prioridades que la Cumbre de julio de 2010 ha marcado en la agenda de la integración:

1. La Seguridad democrática.
2. El cambio climático y la gestión integral de riesgos.
3. La integración económica.
4. La integración social.
5. El fortalecimiento institucional.

Los sucesivos planes de acción de las Cumbres posteriores (ya desligados del término de relanzamiento) han ido perfilando el contenido de estas prioridades que están marcando notablemente el desarrollo de la integración en estos años. Se puede decir sin miedo a exagerar que no se pueden emitir juicios sobre la evolución del proceso sin haber hecho un análisis detallado de sus contenidos.

La región ya contaba con una agenda crecientemente ordenada que viene de la elaboración en los años previos del plan plurianual, un plan que ya estaba fundamentado en las numerosas agendas que ha aprobado la región en los últimos años (entre otras la Estrategia de Seguridad; el Marco para el establecimiento de la Unión aduanera; la Estrategia centroamericana para el desarrollo rural territorial; la Estrategia regional para el cambio climático; la Política Centroamericana de gestión integral de riesgos; o la Agenda estratégica social).

¿Por qué es entonces tan importante este plan de acción? Se pueden aportar 4 criterios no siempre comunes en el proceso para explicarlo:

- Porque retoma los elementos en que ha venido trabajando el proceso de integración a través de su plan plurianual y evita la tendencia de empezar de cero.
- Porque ofrece una agenda contenida y factible sobre 5 prioridades lo que implica ejercer el esfuerzo de dejar temas fuera de las prioridades.
- Porque aporta un instrumento metodológico que podría facilitar la concreción de los acuerdos, la definición de las competencias derivadas de él y el seguimiento de su ejecución.
- Porque plantea con fuerza la necesidad de construir la agenda sobre los liderazgos nacionales en el proceso de integración.

Esta última variable es central en el desempeño de la integración. Bajo la imprecisa y poco certera afirmación sobre la falta de voluntad política de los países por avanzar en la integración, se esconde con más frecuencia la dificultad de los países para definir adecuadamente sus intereses en el proceso y la capacidad limitada de defenderlos o promoverlos.

El reto del proceso es ahora determinar qué quieren hacer los países con él. Con pocas excepciones por país y por ámbitos del desarrollo, los estados miembros no han definido qué quieren obtener con la integración. La ausencia de objetivos precisos es mucho más importante en los estados recién incorporados como Belice o República Dominicana. Sin duda, sería conveniente promover acciones que ayudaran a que todos los países pudieran explicitar de alguna manera

los intereses nacionales alrededor de la integración. Ninguna reforma institucional, por conveniente que resulte (ver Caldentey 2010, p. 232-237), va a sustituir el imprescindible liderazgo de los países miembros en la conducción del proceso.

La estrategia de seguridad de Centroamérica y los apoyos del grupo de amigos

El espacio de este artículo no permite analizar con detenimiento cada uno de los ejes de relanzamiento de la integración centroamericana y otros artículos de este número 30 de las Revista española de Desarrollo y Cooperación abordan el tema de la integración económica. Por lo que nos centraremos en cómo Centroamérica aborda los retos de la seguridad regional o seguridad democrática según la denominación habitual del SICA.

Uno de los Tratados fundamentales del SICA fue el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) de 1995, aprobado en el marco de la reestructuración de la integración y con un entorno marcado por el concepto de seguridad humana acuñado por el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 y las propuestas en torno a la Cumbre sobre Desarrollo Social de Copenhague de 1995 fundamentadas en la idea del Dividendo de Paz y en otras propuestas, poco exitosas en la práctica pero importantes para el debate, como el Pacto 20:20 o el Fondo Mundial de Seguridad Humana.

El TMSD creó la institucionalidad que ha permitido dar seguimiento a la seguridad regional desde entonces. Más allá de la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Reunión Intersectorial de Ministros (Relaciones Exteriores, Defensa, Seguridad Pública y Ministerios Públicos), la principal instancia del TMSD es la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Para cumplir con su cometido, la Comisión de Seguridad de Centroamérica es integrada por los Viceministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Seguridad Pública o Gobernación. Es importante mencionar que la institucionalidad de la seguridad democrática en la región se completa con otras instancias como la Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica o el el Consejo de Ministerios Públicos de la región, entre otros.

Los países centroamericanos han participado en esta década en mecanismos de diálogo sobre seguridad regional con los Estados Unidos de América y México, el primero en 2005 y el segundo en 2006, con antecedentes en otros marcos de diálogo entre ambos bloques. En estos años, la violencia y la seguridad eran ya prioridades del debate en la opinión pública, con la delincuencia y el

narcotráfico ocupando las primeras páginas de los diarios de toda la región y fuera de ella. Más solapados se encontraban los problemas de gobernabilidad y consolidación del estado de derecho, aunque se evidenciaban igualmente síntomas preocupantes en toda la región. El resultado fue la cristalización de dos estrategias en materia de seguridad democrática, la Iniciativa Mérida; y la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México.

La Iniciativa Mérida es un programa de cooperación de los Estados Unidos con cada uno de los países centroamericanos y México y es, por tanto, de índole bilateral aunque se haya diseñado en el marco de la problemática regional. La aprobación del proyecto por parte norteamericana data de junio de 2008, y los primeros fondos fueron desembolsados en enero de 2009. En su momento, la cooperación con Centroamérica en materia de seguridad se englobaba en esta Iniciativa, pero la gravedad de la situación en los países centroamericanos y la necesidad de un abordaje específico de su problemática acabó conduciendo a la definición del programa CARSI (Central American Regional Security Initiative) por parte del gobierno de los EEUU.

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México surge en el entorno de la revisión del TMSD, de la Iniciativa Mérida y del mandato de formularla que los Presidentes centroamericanos emiten en la XXX Cumbre ordinaria de junio de 2007 en Belice. La Estrategia fue aprobada en la siguiente Cumbre Ordinaria, celebrada en diciembre de 2007 en Guatemala.

Conceptualmente no aporta grandes novedades sino un tratamiento más específico y actualizado y la puesta en marcha de las primeras medidas ha dado lugar ya a la implementación de reformas en el marco regional que han contado, en ocasiones, con el apoyo de la cooperación internacional que ha ayudado a subrayar las medidas de carácter social, preventivo y de fortalecimiento de las instituciones que responden a la esencia del TMSD.

Desde entonces y a requerimiento de los presidentes, la SG-SICA llevó a cabo una labor de búsqueda de financiación para la Estrategia, que ha contado inicialmente con la colaboración de la Agencia española de cooperación internacional para el desarrollo (AECID) a través del Fondo España-SICA y del Fondo España-PNUD y que permitió la constitución de la Unidad de seguridad democrática en la SG-SICA. Después, en junio de 2008, los Presidentes centroamericanos aprobaron en la XXXII Cumbre Ordinaria el Plan de Acción con costos de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México. El volumen de financiación que la Estrategia demandaba era, según los cálculos muy aproximados de este documento, de cerca de mil millones de dólares.

En ese contexto, dado el rápido deterioro de la situación, y en medio de evidencias de la dificultad de los países centroamericanos para enfrentarse a un enemigo con más recursos, surgió la iniciativa de realizar una Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica que se realizó el 22 y 23 de junio de 2011 en Ciudad de Guatemala, con la participación de todos los presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) excepto República Dominicana, mandatarios de países amigos y representantes de organizaciones internacionales, con el objetivo de generar un espacio en el que la comunidad internacional y los países del SICA desarrollaran una discusión de alcance político sobre el tema de la inseguridad en la región, como resultado de las acciones del crimen organizado y los tráficos ilícitos vinculados a ellos, y logran compromisos de acompañamiento de los socios estratégicos de Centroamérica con financiación adicional y dirigida a financiar los programas regionales de seguridad.

Asistieron a la Conferencia Internacional más de 50 delegaciones de organismos internacionales y 60 países del mundo. La declaración de la Conferencia quiso resaltar los siguientes principios que guiaron su puesta en marcha y que determinan su evolución hasta la fecha:

- El principio de corresponsabilidad de la comunidad internacional en el problema de la violencia que asola la región y que demanda el compromiso de responder conjuntamente a sus soluciones.
- El principio de regionalidad que conduce a los países centroamericanos y a sus socios a construir un marco de regional de esfuerzos e iniciativas compartidas y complementarias a las políticas desarrolladas en cada una de las naciones de la región.
- El principio de apropiación de la Estrategia por parte de los países centroamericanos que expresaron también de manera rotunda que su llamado a la responsabilidad en la lucha contra la violencia y el crimen organizado se debía centrar en el portafolio de proyectos de la Estrategia definido a partir del consenso de los centroamericanos.
- El principio de adicionalidad de los recursos obtenidos en el proceso a los presupuestos nacionales de seguridad y a la cooperación de carácter bilateral en materia de prevención de la violencia y de seguridad.

La aportación más significativa de la Conferencia es la formulación de estos principios y en particular el del reconocimiento explícito de la responsabilidad compartida sobre el problema. Los países centroamericanos fueron especialmente enfáticos en plantear que la situación de la región estaba intensamente condicionada por factores externos y que la Conferencia no se centraba, por

tanto, en solicitar el apoyo de los países amigos ante una crisis regional sino en demandar la acción coordinada sobre un problema común.

Los mandatarios centroamericanos fueron muy rotundos en este discurso. La cooperación internacional aceptó este criterio y se refirió con frecuencia a las acciones a desarrollar en sus propios países en relación a la producción y demanda de droga, el control del crimen organizado en sus países y en las acciones a realizar en materia de lavado de dinero. Pero las matizaciones posteriores a este principio por parte de los países amigos de la región o la confirmación de los compromisos posteriores a la conferencia, animan a seguir insistiendo en este principio como base del proceso y como marco imprescindible para enfrentarse a la violencia en Centroamérica.

La segunda aportación importante de la conferencia fue la presentación de los 22 perfiles de proyectos regionales contenidos en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Como ya hizo la región para el grupo consultivo para la transformación y modernización de Centroamérica del año 2001, los países presentaron a sus socios y a la comunidad internacional una definición de prioridades y objetivos comunes para poner en marcha acciones regionales de manera coordinada y enfrentar así la crisis provocada por la violencia y la inseguridad. El proceso de selección de esas prioridades exigió un esfuerzo muy notable por parte de los países centroamericanos que no estuvo exento de dificultades y momentos de crisis lo que podría ser síntoma de la relevancia de las decisiones y la voluntad de los países de asegurar sus intereses y necesidades en torno a estas iniciativas regionales.

La tercera aportación de la Conferencia, por este orden, fue el amplio compromiso financiero que preliminarmente expresaron los países e instituciones presentes en la misma mediante anuncios de donaciones y préstamos por un monto global total superior a los 2 mil millones de dólares.

Las cifras anunciadas no están, sin embargo, comprometidas definitivamente. Como suele ocurrir en este tipo de reuniones, las promesas de financiación deben ser rebajadas o matizadas bien porque se trata de oferta de créditos que depende de la capacidad de los países receptores de endeudarse, bien porque se trata de anuncios de donaciones que ya están en proceso o porque son expresión de deseos con proceso de confirmación lentos y no plenamente seguros. Así, los 2 mil millones de dólares se repartían entre disponibilidad de préstamos por valor de 1500 millones y 500 millones de US\$ entre donaciones y ofertas de asistencia técnica.

Aunque no era su objetivo inicial, la Conferencia ha resultado ser un extraordinario ejercicio de aplicación de los principios de la eficacia de la ayuda.

Los países centroamericanos han apostado con toda intensidad por la apropiación de la estrategia de seguridad y han desarrollado un portafolio de proyectos a partir de un ejercicio poco común de elaboración de consensos que, pese a sus imperfecciones, es un instrumento valioso de diseño y ejecución de políticas públicas. Por su parte, los países y organismos amigos hicieron una apuesta por el alineamiento con las agendas centroamericanas y por la armonización de sus esquemas de apoyo y procedimientos de gestión a los mecanismos de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

Lamentablemente, este evidente caso de aplicación de las agendas de París/Accra/Busan podría ofrecer pocas recompensas al esfuerzo centroamericano. Excepto la Unión Europea y España que ha apostado abierta y ejemplarmente por el cumplimiento de los compromisos en el tiempo y la forma planteada por Centroamérica, los demás socios han empezado ya a plantear el catálogo de excusas e impedimentos legales que les impiden alinear sus agendas con la definición de prioridades y urgencias del portafolio y la cesión del protagonismo en la ejecución a las instituciones de los países centroamericanos. Países socios tan importantes como EEUU y Alemania, que han mostrado su interés por apoyar la Estrategia parece incapaces de hacerlo lejos de sus instrumentos y programas de cooperación y con grandes dificultades para abordar esos apoyo en clave regional y no bilateral. Incluso en este problema de la lucha contra la violencia y el crimen organizado que tiene un comportamiento que desborda absolutamente las fronteras nacionales y que demanda soluciones que van más allá incluso de los instrumentos del SICA.

Los retos del proceso centroamericano de integración

Con el Plan de Acción y la Conferencia Internacional, la región se enfrenta a este presumible cambio de ciclo tras la crisis de estos últimos años en un escenario marcado por los desafíos habituales pero con algunas respuestas nuevas que permiten confiar en mejores resultados.

El Plan de acción, que ha venido articulando las últimas Cumbres ordinarias de Presidentes y ordenando la cooperación internacional alrededor del proceso, tiene un potencial muy notable como instrumentos de planificación y como generador de incentivos específicos para los países.

El esfuerzo, liderado por la Secretaría General del SICA y por algunas Presidencias pro t mpore, de fortalecer las instituciones del Sistema y la fortaleza jurídica tanto de su desempeño como del proceso de toma de decisiones es

también fundamental para explicar el optimismo sobre las potencialidades que el SICA ofrece en estos últimos años.

Un reto destaca entre todos para consolidar los avances recientes. Se trata de la reflexión —dentro y fuera del sistema— sobre los paradigmas y fundamentos de este proceso de integración regional que parece tarea esencial para ayudar a los países a definir sus intereses nacionales explícitos en el marco de la integración y así detectar los incentivos que promuevan un trabajo más serio y concienzudo alrededor de los compromisos y acuerdos derivados de la integración. Parece factible pensar que el SICA puede ir más lejos que otros espacios de integración en América Latina en la combinación de acciones de integración con inspiración comunitaria y una intensa cooperación intergubernamental.

Bibliografía

- Altmann, J. y Rojas Aravena, F. (ed.) (2008). Las paradojas de la integración en América latina y el Caribe. Ed. Siglo XXI y Fundación Carolina.
- Banco Mundial (2011), *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*. Edita Banco Mundial. Washington.
- Caldentey del Pozo, P. (2000), *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*. Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica, 2000. p. 528.
- Caldentey, Pedro y Romero José J. (Editores), (2010), *El SICA y la UE: un análisis de integración regional comparada*. San Salvador, Ed. Fundación ETEA, San Salvador, UCA editores (en prensa).
- Cline, W. R. y Delgado, E. (Eds.) (1978), *Economic integration in Central America*, The Brookings Institution, Washington (Estados Unidos), 712 págs.
- Estevadeordal, A., Frantz, B. y Nguyen, T.R. (2002), *Regional Public Goods. From theory to practice*. Washington: BID y Asian Development Bank. Washington. P. 444. ISBN 1931003858.
- Herdocia Sacasa, M. (2005), *Soberanía clásica, un principio desafiado ¿hasta dónde?* Managua: Mauricio Herdocia, 2005. P. 206. ISBN – 99924-0394-2
- Programa Estado de la Nación-Región (2011), *Estado de la región en desarrollo humano sostenible 2011. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*". PROGRAMA ESTADO DE LA REGIÓN-NACIÓN, San José de Costa Rica, 2008
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*. Edita PNUD. Colombia.

- Santos Carrillo, F. y Caldentey del Pozo, P. (2011). “El SICA, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la sociedad civil frente a la seguridad regional y la violencia social”, pp. 125- ; en SERBIN, Andrés (Coord.), De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Editan Icaria Editorial, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Argentina.
- Santos Carrillo, F. (2009), “El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional. Una propuesta para entender la reactivación del proceso”. En CALDENTEY, P. y ROMERO JOSÉ J. (Editores), (2009), *El SICA y la UE: un análisis de integración regional comparada*, San Salvador, Ed. Fundación ETEA, UCA editores (en prensa).
- Schiff, Maurice y Winters, L. Alan (2004), *Integración regional y desarrollo*. Washington: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana, 2004. 321 pp. ISBN 958-682-480-2.
- Secretaria General del Sica (2011), “*Instrumentos jurídicos del Sistema de Integración Centroamericana*”. San Salvador, 2011, 3ª edición.
- SIECA (2012), *Estado de Situación de la integración económica centroamericana*. Guatemala: SIECA, febrero de 2012. p. 27 pp. - <http://www.sieca.int/site/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/17990000002915/17990000002915.swf>

COMERCIO Y ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN EN CENTROAMÉRICA

JORGE MARIO MARTÍNEZ PIVA*

PALABRAS CLAVE

Centroamérica; Comercio internacional; Inversión extranjera directa; Cadenas de valor.

RESUMEN

El objetivo de este documento es contribuir al análisis de la inserción internacional de Centroamérica en un contexto de regionalismo abierto. La inserción internacional se estudia a través de 3 pilares: las estrategias comerciales, de atracción de inversiones y de participación en cadenas regionales y globales de valor. El exitoso proceso de integración intrarregional se convierte en un trampolín que facilita un dinámico proceso de inserción internacional.

ABSTRACT

The purpose of this paper is contributing to the analysis of the international insertion of Central America in a context of open regionalism. International insertion is analyzed through 3 pillars: trade strategies, attraction of investment and participation in regional and global value chains. The successful intra-regional

* Oficial a Cargo de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional en México. El autor agradece el trabajo de Patricia Rodríguez como Asistente de Investigación. Las opiniones de este documento son responsabilidad del autor y no compromete a la organización a la que pertenece, ni a otras entidades mencionadas. Enviar comentarios a jorgemario.martinez@cepal.org

integration process becomes a springboard that facilitates a dynamic international insertion process.

RÉSUMÉ

Le but de cet article est de contribuer à l'analyse de l'insertion internationale de l'Amérique Centrale dans un contexte de régionalisme ouvert. L'insertion internationale est analysée au travers de 3 piliers: les stratégies commerciales, les efforts pour attirer les investissements et la participation à des chaînes de valeur aussi bien régionales que globales. Le succès du processus d'intégration intra-régionale devient un tremplin qui favorise le processus dynamique d'intégration internationale.

Antecedentes de la inserción internacional

Durante el siglo posterior a la Independencia, los países de América Latina y el Caribe siguieron vinculados con sus antiguas metrópolis a través del comercio, basado en exportaciones de bienes primarios. De ésta manera la región comenzó su integración a la economía mundial, que en el caso de Centroamérica fue basada en la exportación de cacao, café, banano y azúcar.

La inserción internacional de la región estuvo determinada por sus ventajas comparativas estáticas: en primera estancia, por la heterogeneidad de sus productos; y en segunda, por la diversidad geográfica y geológica, la especialización productiva y crearon trayectorias de largo plazo para el desarrollo basado en las exportaciones¹.

En el medio siglo posterior a la Depresión de 1929, los países Centroamericanos, al igual que los demás latinoamericanos, se apartaron del crecimiento guiado por las exportaciones ya que no era claro que los aumentos de productividad en los sectores exportadores se transfirieran al resto de la economía².

1. *La introducción de nuevos productos no necesariamente condujo a la diversificación de exportaciones. (...) coincidió con el eclipse de los productos tradicionales, por lo que la concentración de exportaciones siguió siendo muy alta.* Los dos bienes más importantes sumaban más de 50% de las exportaciones en 18 países, más del 70% en 13, y más del 90% en otras 3 naciones para 1913.

2. Los cambios producidos en la década de 1930 fueron la base para la transición al modelo de Sustitución de Importaciones cuyo auge se vivió en los decenios de 1950 y 1960. La Sustitución de Importaciones fue el modelo mediante el cual el Estado asumió nuevos roles (regulador, interventor, planificador, empresario y "social") con el fin de ampliar la capacidad de producción local, desarrollar infraestructura tecnológica autónoma y promocionar la formación del capital humano y así restringir las importaciones para sustituirlas por productos nacionales.

Los beneficios se concentraban en el sector exportador, explotados en muchos casos por compañías extranjeras. Las relaciones de los países centroamericanos con los países “desarrollados” se describieron como relaciones de centro-periferia en donde los países del centro (desarrollados) extraían mayores beneficios y rentas altas, perpetuando la condición de subdesarrollo de los países periféricos³. La relación centro-periferia se caracterizó por el deterioro de los términos de intercambio que consiste en la pérdida persistente del valor de los bienes exportados por los países periféricos —especializados en la producción de materias primas y productos básicos— respecto de sus importaciones provenientes de los países del centro, cuyo contenido tecnológico y valor son mayores, y aumentan en el tiempo. Esta situación conlleva crisis recurrentes del sector externo de la economía cuya balanza comercial se deteriora, obliga a devaluaciones constantes, provocando otros desbalances como un proceso de inflación y débiles cuentas públicas.

Con el fin de cambiar el equilibrio de poder y riqueza entre el centro y la periferia, las economías de Centroamérica promovieron un proceso de integración basadas en un modelo de industrialización (para así dar mayor valor a su producción y enfrentar el deterioro de los términos de intercambio) y sustitución de importaciones. La estrategia de industrialización y sustitución de importaciones se basó en altos niveles de protección arancelaria y otras restricciones cuantitativas, regulaciones restrictivas a la inversión extranjera directa (IED), y un complejo sistema cambiario orientadas a privilegiar la producción interna. La creación de capacidades industriales a través de la consolidación de un aparato productivo nacional fue un objetivo directo de esta estrategia.

Con la agudización de los desequilibrios acumulados durante el proceso de sustitución de importaciones —pocos encadenamientos productivos, dependencia de insumos y productos intermedios extranjeros, acelerado crecimiento de los servicios públicos con una estructura tributaria deficiente, déficit en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales y elevados niveles de deuda externa— la región dio un giro en su estrategia de desarrollo. En los años ochenta, pero sobre todo en los noventa, se adoptó una estrategia basada en la inserción internacional, que redujo el sesgo antiexportador prevaleciente. Esto significó un cambio en el modelo de acumulación y desarrollo, y una profunda reorganización del Estado con miras a articular un nuevo modelo de crecimiento capaz de generar excedentes significativos⁴. También ha significado un cambio respecto de los sectores generadores de empleo y riqueza y por lo tanto ha afectado las estructuras socioeconómicas de la región.

3. (Bulmer-Thomas, 1998, pp. 32-35.

4. (Sunkel, 1990).

A partir de 1990, en sintonía con el ambiente internacional prevaleciente y con los postulados del consenso de Washington, la región centroamericana se volcó hacia la apertura al comercio internacional, se redujo el rol del Estado, se privatizaron empresas públicas (lo que atrajo a importantes empresas transnacionales a la región) y se procuraron los equilibrios macroeconómicos. Se desarrolló una estrategia de inserción internacional determinada por la atracción de inversiones y el impulso a las exportaciones desde las zonas francas, principalmente hacia los mercados de Norteamérica⁵. Esta estrategia se vio favorecida por la implementación de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Economic Recovery Act —CBERA—, también conocida como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ICC) aprobada en Estados Unidos en 1984. Esta ley promovió el flujo de IED hacia el sector manufacturero exportador y facilitó la creación y diversificación de exportaciones al asegurar, bajo ciertas condiciones, el acceso al mercado de los Estados Unidos.

En la última década todos los países profundizaron su apertura económica y sus relaciones con nuevos socios a nivel mundial. Se firmaron múltiples acuerdos comerciales y se ha implementado una institucionalidad que promueva las exportaciones y la atracción de IED.

La integración regional e internacional de Centroamérica

En 1960 se firmó el Tratado General de Integración Económica Centroamericano y en 1961 se formó el Mercado Común Centroamericano (MCCA) por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. En 1962 se adhirió Costa Rica.

El MCCA mostró un considerable incremento del comercio intrarregional de manera continua hasta la década de 1970. Sin embargo este comercio tuvo fuertes disparidades en la distribución de las ganancias y la participación de los países, marginal en el caso de Honduras cuya participación fue mínima durante toda la década de los setenta. Las tensiones políticas entre El Salvador y Honduras en 1969 hicieron que éste último se separara del MCCA, y la guerra entre ambos paralizó su comercio hasta el año de 1980.

5. Históricamente Estados Unidos ha representado el primer mercado de destino de las exportaciones para todos los países de la región centroamericana (en 1913 para Costa Rica representó el 49.1%, El Salvador el 29.7%, Honduras el 86.9%, Nicaragua el 35.3%, Panamá 94.1% y para Guatemala el 27.1% aunque su principal destino fue Alemania con 53%) (Bulmer-Thomas, 1998, p. 97). En la actualidad Estados Unidos sigue siendo su principal destino de exportación. El 40% de las exportaciones totales de bienes de Guatemala, el 30.6% en Nicaragua, el 38% en Costa Rica, el 19.7% en Panamá, el 31.8% en El Salvador y el 84.5% de los productos de transformación de Honduras se destinan a este país.

En 1970 el comercio intrarregional de Centroamérica representaba el 26% del total de las exportaciones, pero en la década de los ochenta éste iba disminuyendo marcadamente, y en 1985 fue del 13% (véase gráfico 1) llegando hasta menos del 10% en 1986. A finales del decenio de 1980 los países de Centroamérica decidieron reactivar la integración regional bajo la visión del regionalismo abierto, lo que comprendía eliminar las barreras comerciales intrarregionales y la creación de políticas económicas que privilegiaban el acceso y la competencia en mercados extrarregionales. Se pasó entonces de una visión centroamericana a una mundial (apertura) con el fin de elevar la competitividad, generar empleos de calidad y exportar productos de mayor agregado, sin eliminar la preferencia subregional⁶.

En 1986 comenzó el desarrollo de un sistema institucional para dar continuidad a los proyectos de integración con la creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), se institucionalizaron las Cumbres Presidenciales Centroamericanas y asumieron directamente las negociaciones, en Esquipulas I y los acuerdos de Esquipulas II (en 1987) en los que se estableció una paz firme y duradera. Estas cumbres renovaron los tratados de integración de los sesenta y fueron fundamentales para las bases jurídicas de la integración regional del Protocolo de Tegucigalpa (1991) que renovó la Carta constitutiva de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1951 y 1962, en el que se estableció el nuevo marco jurídico e institucional, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Posteriormente, en 1993, con el fin de lograr los objetivos del SICA se estableció el compromiso de concretar una unión económica que permitiera a la región insertarse en la economía mundial, por lo que se firmó el Protocolo de Integración Económica Centroamericana al Tratado General sobre Integración Centroamericana de 1960, Protocolo de Guatemala⁷, mediante el cual los 6 países del istmo centroamericano reiteraron su compromiso de crear una unión aduanera y monetaria sin establecer una fecha límite específica. A través de este protocolo se estableció también el marco institucional del subsistema económico del SICA⁸.

6. CEPAL, 1994, p. 12. Pellandra & Fuentes, 2011, p. 10.

7. El objetivo del Protocolo de Guatemala es "alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento.

de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional" (SICA, 2012).

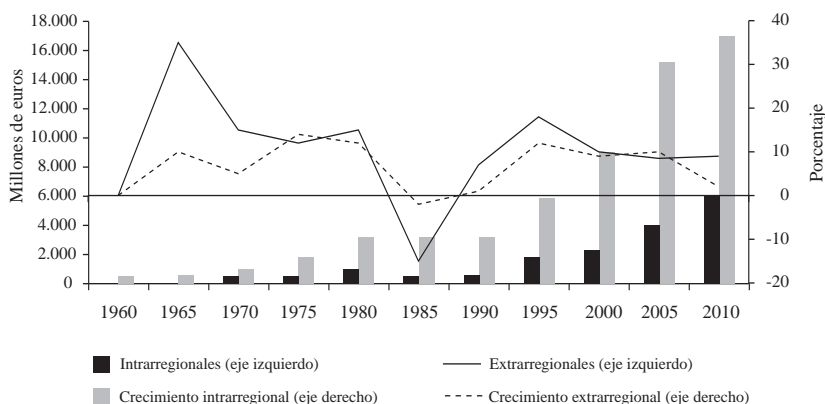
8. CEPAL-SICA, 2004, pp. 1-10.

Integración regional

El comercio y la inversión intrarregional son dos motores importantes de las economías centroamericanas. Durante los 90 y casi toda la primera década del siglo XXI el comercio intrarregional ha continuado creciendo, tratando de recobrar la fuerza que tuvo en sus primeros 20 años. El comercio intrarregional creció en esos años a una tasa promedio del 11%, superior al crecimiento del comercio extrarregional (véase gráfico 1).

El MCCA es el segundo mercado de destino de las exportaciones de los países centroamericanos con el 26% del total de las mismas, solo superado por los Estados Unidos donde se dirigen el 30% de las exportaciones de la región. Para El Salvador y Guatemala, el mercado intrarregional es su principal destino de exportación a nivel mundial, con un 55.1% y 39% de sus ventas totales, respectivamente. Guatemala es el mayor exportador a la subregión con una participación del 38% de las exportaciones intrarregionales, mientras que El Salvador es el principal importador, con un 26% de todas las importaciones intrarregionales. Por su parte Nicaragua importó el 20%, del total de sus compras del mercado intrarregional en 2010. Siguiéndole El Salvador (19.7%), Guatemala (18.4%) y Costa Rica con el 4.8% del total de sus compras, desde este mercado.

Gráfico 1. Centroamérica: evolución y crecimiento de las exportaciones intra y extrarregional, 1960-2010 (millones de dólares, porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIECA, 2012, p. 8. Las exportaciones no incluyen maquila.

En la actualidad, los países de Centroamérica cuentan con una zona de libre comercio, salvo un número muy pequeño de productos que se encuentran

incluidos en el Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana⁹. A febrero de 2011, se tiene armonizado el 95.7% de los aranceles, quedando pendiente de armonizar el 4.3%, que incluye productos como medicamentos, metales, petróleo, productos agropecuarios y otros. Este arancel se aplica a los países con los que Centroamérica no tiene acuerdos de libre comercio.

En 2010, los diez principales productos comercializados en el mercado intrarregional fueron medicamentos (4.8%), artículos de plástico (3.2%), papel higiénico (2.8%), productos de panadería y pastelería (2.7%), preparaciones alimenticias (2.6%), agua, incluida mineral y gaseada (2.3%), aceite de palma (2.2%), gas de petróleo y demás hidrocarburos (2%), aceites de petróleo (1.9%), insecticidas (1.9%).

Además del comercio, la integración centroamericana ha realizado esfuerzos relevantes de integración en los temas de Medio Ambiente, Infraestructura (El Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC), La Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), la Autopista Mesoamericana de la Información, Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)), Salud Pública, Turismo, Educación y Migración.

Integración comercial extrarregional

Las economías de Centroamérica se integran con la economía internacional a través principalmente de tres distintas estrategias en un contexto de regionalismo abierto. Se trata de estrategias comerciales, de atracción de inversiones y participación en cadenas regionales y globales de valor. Estas estrategias incluyen actividades como la eliminación gradual de las restricciones al comercio intrarregional, incentivos fiscales, libertad cambiaria y la estabilidad de sus respectivas tasas de cambio, creación de zonas francas (ZF), promoción de las exportaciones, entre otras.

Estrategias comerciales

La flexibilidad del protocolo de Guatemala en relación con la firma de acuerdos comerciales contribuyó a la proliferación de los acuerdos comerciales en

9. Los productos que actualmente se encuentran en el anexo A (que no gozan de libre comercio) son: azúcar, café sin tostar, derivados del petróleo, alcohol etílico, bebidas alcohólicas destiladas y café tostado. A pesar de ello, los países continúan utilizando medidas contrarias al libre comercio.

la región. Por eso actualmente todos los países de la región son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y todos han firmado diversos Tratados de Libre Comercio (TLC) de manera bilateral y multilateral (véase cuadro 1), un ejemplo de este último son los tratados con Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y República Dominicana. Algunos acuerdos comerciales se han firmado en bloque regional, y en otros casos, de manera separada, creando un complejo sistema de beneficios comerciales por país.

Cuadro 1. Centroamérica: Tratados de Libre Comercio, 2011

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Belice			Jun 06 A.P.			
Canadá	Nov 02 E.M.	E.N.	E.N.	Ago 11 F	E.N.	May 10 F
CARICOM	Nov 05					
Colombia		Feb 10	Nov 09	Mar 10		E.N.
Chile	Feb 02	Jun 02	Feb 10 F	Jul 08	Sep 11	Mar 08
China, Rep. Popular	Ago 11					
Cuba		Sep 11 F.				Ago 09 A.P
Estados Unidos	Ene 09	Dic 04	Mar 05	Mar 05	Oct 05	Jun 07
México	Ene 95	Mar 01	Mar 01	Jun 01	Jul 98	
Panamá	Nov 08	Abr 03	Jun 09	Ene 09	Nov 09	
Perú	May 11 F	E.N.	Oct 11 F	E.N.		May 11
Rep. Dominicana	Mar 02	Oct 01	Oct 01	Dic 01	Sep 02	E.N.
Singapur	Abr 10 F					May 06
Taiwán		Mar 08	Jul 06	Jul 08	Ene 08	Ene 04
Trinidad y Tobago						Jun 11 *
Unión Europea	Mar 11 F	Mar 11 F	Mar 11 F	Mar 11 F	Mar 11 F	Mar 11 F

(*) La fecha del acuerdo de alcance parcial es la misma de conclusión de las negociaciones. Fuente: Pellandra & Fuentes, 2011, CEPAL sobre la información del Sistema de Información sobre Comercio Exterior, OEA y fuentes periodísticas. A.P. Acuerdos de Alcance Parcial (fecha de suscripción)/ E.N. En Negociación / E.M. En modernización / F. Firma. Tratados aún no vigentes.

Para 2010, el intercambio comercial de mercancías de Centroamérica con el mundo, sin incluir maquilas¹⁰, alcanzó los US\$ 67 mil millones y creció favorablemente a una tasa promedio anual de 9% entre 2005-2010, no obstante la caída en un 19% durante 2009 producto de la crisis mundial. Sus exportaciones crecieron dinámicamente a una tasa anual promedio de 9.7% entre 2005 y 2010, duplicando los valores del año 2000. Sin embargo, aunque existe un gran dinamismo en las exportaciones de la subregión, su balanza comercial fue deficitaria durante toda la década y ascendió a US\$21.3 mil millones en 2010.

10. No se incluye a Panamá por incluir reexportaciones y alteran la información descrita aquí.

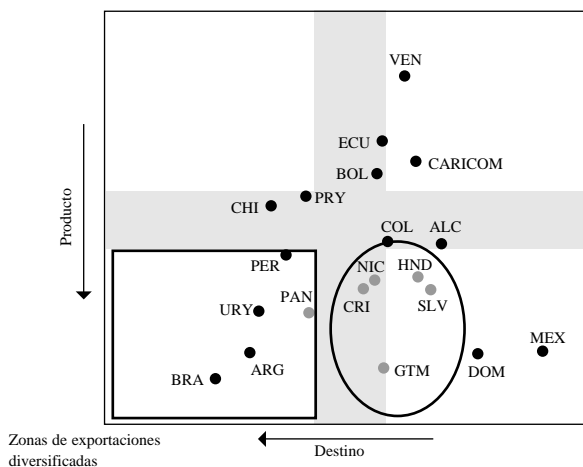
Como jugador en el comercio mundial, Centroamérica no ha tenido un papel importante. Su participación a lo largo de la década no ha sido significativa y para 2010 alcanzó un 0.15% de las exportaciones mundiales. Asimismo, a pesar de la alta diversificación de productos exportados al mundo, no ocurre lo mismo con los mercados de destino (véase cuadro 2 y gráfico 2) donde aún existe una concentración significativa en Estados Unidos y en la región misma.

Cuadro 2. América Latina y el Caribe: distribución de los intercambios comerciales según principales socios y regiones, 2007-2010 (en porcentajes del comercio exterior total)

País	Estados Unidos	Unión Europea	Asia	América Latina y el Caribe
Costa Rica	33,1	13,6	15,8	27,1
El Salvador	44,3	5,4	5,0	42,9
Guatemala	39,2	6,0	6,1	40,0
Honduras	39,4	15,8	5,2	35,0
Nicaragua	26,6	11,0	8,6	43,5
	>30		>10 <30	

Fuente: (CEPAL, 2011) sobre la base de fuentes nacionales, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE). Honduras y Nicaragua no incluyen exportaciones de maquila.

Gráfico 2. América Latina y el Caribe: grado de diversificación de las exportaciones, 2008-2010. (Índice de Herfindahl-Hirschman en base logarítmica)



Fuente: (CEPAL, 2011) sobre la base de fuentes nacionales, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE). Honduras y Nicaragua no incluyen exportaciones de maquila.

La creciente importancia del sector servicios en Centroamérica ha contribuido con el crecimiento y dinamismo de las exportaciones de la región logrando la atracción de IED en sectores como el transporte, el sector financiero, telecomunicaciones, turismo, comercio y los servicios empresariales. El comercio de servicios en la región ha tenido un crecimiento constante durante la década del 2000-2010, en donde se sobresale Panamá como país netamente exportador de servicios (89% de sus exportaciones totales) con una intensa actividad financiera. Las exportaciones de servicios en la región tuvieron un crecimiento promedio de 11.1% en 2010, destacándose Costa Rica (20.7%), Guatemala (15.1%) y El Salvador (13.1%). Los países de Centroamérica concentran sus exportaciones de servicios en el rubro de viajes y transporte. Sin embargo, los servicios empresariales han mostrado un mayor dinamismo, siendo El Salvador, Costa Rica y Panamá los países que más inciden en el comercio de éstos.

Estrategias de atracción de IED

La IED en Centroamérica es un elemento central de la estrategia de promoción de las exportaciones ya que existe una alta concentración de IED vinculada a la exportación, lo que evidencia la estrecha relación entre la entrada de inversiones transnacionales con motivos de transformación de los productos o servicios para su posterior exportación. Esto es coherente con la estrategia prevaleciente de las empresas transnacionales instaladas en Centroamérica, la cual se centra en la búsqueda de eficiencia a través de reducción de costos.

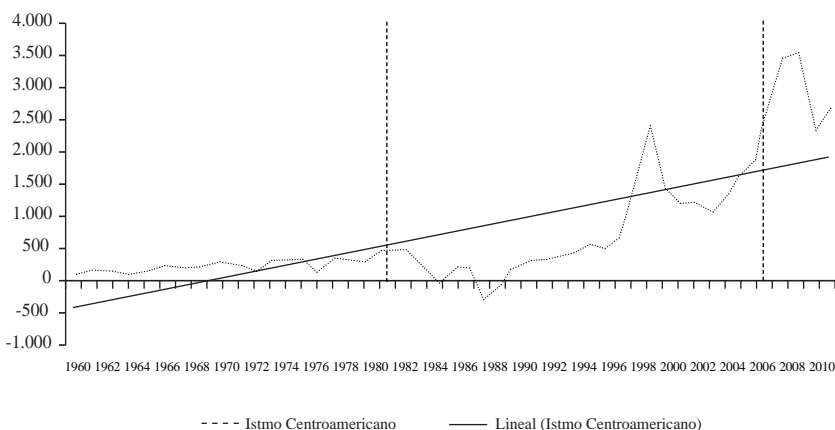
Las economías centroamericanas han desarrollado dos estrategias para atraer la inversión extranjera: la primera consiste en ofrecer incentivos financieros y fiscales generosos (exención del impuestos a la importaciones, exención a impuesto sobre la renta, exención al impuesto de ventas o IVA, exención a impuestos municipales y otros); y la segunda, el caso de Costa Rica y Panamá, consiste en atraer inversiones específicas ofreciendo bienes públicos, mano de obra calificada y una producción sofisticada y compleja¹¹. Recientemente Honduras está incursionando en una tercera estrategia para la atracción de IED: la formación de Ciudades Modelo (*Charter Cities*) o Regiones Especiales de Desarrollo (RED) con el fin de crear nuevas ciudades en un Estado huésped, con leyes y servicios al servicio de la IED, siguiendo a Hong Kong como modelo. Las Ciudades Modelo son zonas especiales que posibilitan que los gobiernos adopten rápidamente reglas nuevas que pueden diferir notablemente del sistema de reglas vigente de un país. Honduras está desarrollando un marco legal para las

11. Paunovic, 2009, p. 9.

RED el cual está siendo elaborado por el Congreso Nacional. Empresas automotrices de Corea del Sur han manifestado su interés de invertir en estas zonas, al igual que de la India, Taiwán y China. El proyecto también ha sido presentado a grupos empresariales de Estados Unidos y Europa.

Los flujos de IED hacia Centroamérica ha seguido una tendencia creciente, sobre todo en la última década, con una caída en 2009 y 2010 producto de la crisis económica y financiera (véase gráfico 3). En 2011, Panamá fue el receptor más importante de IED en la región, absorbiendo el 37% del total, seguido de Costa Rica (25.3%), Honduras (12.3%), Guatemala (10.7%), Nicaragua (7%) y El Salvador (6%). Los principales sectores beneficiados son los servicios (74%) y las manufacturas (22%), aunque se observa un creciente interés por los activos mineros en la región.

Gráfico 3. Centroamérica: flujos de IED (1960-2010), precios constantes 1982-1984 (millones de dólares)



Fuente: (CEPAL, 2011).

Todos los países de la región también han promovido la suscripción de Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI). Cada país negocia sus propios Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) o APPRI. El Salvador y Panamá han suscrito 21 APPRI cada uno, Nicaragua y Costa Rica 17 acuerdos de inversión, Guatemala 16 y Honduras 9. Asimismo, los TLC negociados por los países del MCCA contienen disposiciones específicas en materia de inversiones¹².

12. Tejada, 2012, p. 15.

Participación en cadenas regionales y globales de valor

Una cadena de valor es el proceso mediante el cual la tecnología se combina con los insumos de materiales y de mano de obra para luego ser transformados, comercializados y distribuidos. Cada proceso productivo tiene su propia cadena de valor y en los últimos años las empresas han seguido una estrategia que permite que algunos eslabones de dichas cadenas se realicen en diversos países, formando así cadenas regionales o globales de valor. Las empresas definen entonces cuáles actividades y tecnologías mantienen en su sede y cuáles las hacen fuera (*outsourced*)¹³. De esta manera las empresas comienzan un proceso de integración internacional para maximizar su eficiencia mediante la reducción de costos, la consecución de socios de similar tamaño y la separación de actividades localizadas en otros países.

Centroamérica se integró tempranamente en cadenas globales de valor, en un principio en cadenas vinculadas a la producción textil y de confección (beneficiadas por la flexibilidad unilateral que otorgaba la Iniciativa de la Cuenca del Caribe para exportar al mercado de los Estados Unidos) y más recientemente a diversos sectores productivos (electrónica, automotriz, servicios médicos, servicios empresariales, etc.). Las cadenas globales de valor están dominadas por empresas transnacionales, y la participación o encadenamientos locales siguen siendo escasos.

Sin embargo, en la región también existen cadenas regionales de valor a través de las cuales diversos sectores participan activamente en la producción regional. Se trata sobre todo de cadenas agroindustriales, como es el caso de la carne de res, carne de pollo y productos lácteos. Se trata de cadenas en las cuales la participación de las empresas locales es mayor, aunque también participan algunas transnacionales del sector alimentario.

Conclusiones

La estrategia de inserción internacional seguida por los países centroamericanos se fundamenta en el regionalismo abierto, en el cual encuentra asidero en el Protocolo de Guatemala de 1993. El regionalismo abierto promueve la diversificación productiva y de destinos de las exportaciones y la atracción de IED, sin descuidar el proceso de integración regional. Esto ha llevado a que la integración centroamericana avance a varias velocidades ya que algunos países tienen mayor interés en profundizar algunos aspectos de la integración

13. Gary Gereffi, 2005, p. 79.

regional al tiempo que otros continúan activamente profundizando su inserción internacional.

El reto que tienen los países centroamericanos es reducir las brechas de productividad e ingresos que tienen las empresas que participan en los mercados globales, respecto de las que participan en los mercados regionales o locales. Estas diferencias en productividad han profundizado la heterogeneidad estructural de la región. Los programas públicos para generar encadenamientos productivos son buenos instrumentos, pero insuficientes, ya que se requiere que la planta productiva en general, aumente sus niveles de eficiencia, producción e ingresos. En una región tan abierta como la centroamericana, eso implica elevar a las empresas locales a niveles en los que puedan competir con las empresas globales.

Bibliografía

- Artavia, R. & Colburn, F. D., 2005. Integración regional y competitividad en Centroamérica. *CE Comercio Exterior*, 55(9), pp. 802-808.
- Bulmer-Thomas, V., 1998. *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. 2a edición. ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL, 1994. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL, 2010. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y El Caribe, 2010*. LC/G.2494-P ed. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL, 2011. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. LC/G.2502-P ed. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL-SICA, 2004. *La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos*. México: Naciones Unidas.
- Gary Gereffi, J. H. & T. S., 2005. The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), pp. 78-104.
- Martínez, J. M., 2011. *Incentivos públicos de nueva generación para la atracción de inversión extranjera directa (IED) en Centroamérica*. LC/MEX/L.1044 Serie 134 ed. México: Naciones Unidas.
- Padilla, R., Gaudin, Y. & Rodríguez, P., 2012. *Sistemas Nacionales de Innovación en Centroamérica*. Forthcoming ed. México: CEPAL, Naciones Unidas.
- Paunovic, I., 2009. *Competencia para atraer la IED en América Central: Cómo evitar la carrera hacia el fondo?*. Santiago de Chile, 28 de enero de 2009, XXI Seminario Regional de Política Fiscal.

- Pellandra, A. & Fuentes, J. A., 2011. *El estado actual de la integración en Centroamérica*. Serie estudios y perspectivas 129 ed. México: Naciones Unidas.
- Rodas-Martini, P., 2010. *Avances y desafíos de la integración centroamericana: Una revisión a 50 años de historia*. Tegucigalpa, BCIE, p. 17.
- SICA, 2012. *Protocolo de Guatemala*. [En línea] Disponible en <http://www.sica.int> [Último acceso: 11 Abril 2012].
- SIECA, 2012. *Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana*. [En línea] Disponible en: <http://www.sieca.int> [Último acceso: 11 Abril 2012].
- Sunkel, O., 1990. Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. En: *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tejada, I., 2012. *Análisis de los Flujos de Comercio y de la Inversión Extranjera Directa entre el Istmo Centroamericano y el Caribe*. Forthcoming ed. México: CEPAL.

CRISIS ECONÓMICA Y REFORMAS FISCALES EN CENTROAMÉRICA*

JONATHAN MENKOS ZEISSIG**

PALABRAS CLAVE

Centroamérica; Crisis económica; Reforma fiscal; Política fiscal.

RESUMEN

La crisis económica mundial ha provocado un cambio en la visión de la política fiscal en Centroamérica. La caída de la actividad económica en la región, como resultado de sus fuertes vínculos con el exterior, abrió la posibilidad de poner en marcha planes anticrisis que pudieron blindar el gasto social, y reformas fiscales que mejoraron la recaudación, pero también buscaron avanzar hacia una política tributaria globalmente progresiva. Con excepción de Costa Rica, en todos los países las reformas tributarias aprobadas tendrán importantes beneficios en la recaudación, siempre y cuando se fortalezcan las administraciones tributarias. Los retos que aún persisten en materia fiscal, deben ser observados desde la óptica política, en donde se debe continuar buscando consensos para avanzar en una agenda fiscal relacionada, entre otros, con la disminución de los privilegios fiscales, la evaluación del gasto público y la transparencia.

* La mayor parte de este artículo ha sido tomada de Icefi: *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*, Guatemala, 2012.

** Economista Sénior en el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales —ICEFI—, Guatemala.

ABSTRACT

The global economic crisis has changed the view of fiscal policy in Central America. The fall of the economic activity in the region as a result of its strong links with the outside, has opened the possibility of implementing anti-crisis plans that could shield the social spending and tax reforms that improved tax collection, but also sought to move towards a progressive overall tax policy. With the exception of Costa Rica, all countries that approved tax reforms will have significant benefits in collection if there is a strengthening of tax administrations. The outstanding challenges in tax matters must be observed from a political perspective, where it must continue to seek consensus to advance into a related fiscal agenda, among others, with the reduction in tax liens, assessment of public expenditure and transparency.

RÉSUMÉ

La crise économique mondiale a provoqué un changement dans la politique budgétaire en Amérique centrale est perçue. La chute de l'activité économique dans la région en raison de ses liens étroits avec l'extérieur, a ouvert la possibilité de mettre en œuvre des plans anticrise susceptibles de protéger les dépenses sociales, et des réformes fiscales qui ont améliorée la recette d'impôt, mais elle a également cherché à s'orienter vers une politique fiscale globale progressive. À l'exception du Costa Rica, tous les pays dans les quelles les réformes fiscales ont été approuvées apporteront d'importants bénéfices à la collecte, à condition que l'on renforce les administrations fiscales. Les défis en suspens en matière fiscale, doit être observée depuis le point de vue politique, continuent à chercher un accord afin de faire avancer un agenda fiscal en relation avec, notamment, la réduction de privilèges fiscaux, l'évaluation des dépenses publiques et la transparence.

Aspectos relevantes sobre la crisis económica y Centroamérica

El mundo está viviendo una de las crisis sistémicas de mayor calado desde comienzos del siglo pasado. Después de cuatro años de iniciada esta crisis, la recuperación económica mundial se muestra incierta. El desempleo, y la

debilidad financiera y fiscal, se han convertido en las piedras que obstruyen el camino para retornar a la senda de un crecimiento económico alto y sostenible. Estas variables continúan manteniendo a la economía del orbe y a la humanidad en una zona de peligro, en donde también la gobernabilidad democrática se está poniendo en juego¹.

Aun cuando el epicentro de esta crisis se encuentra en las economías avanzadas (trasladándose de Estados Unidos hacia la zona Euro), lo cierto es que en los últimos meses, la economías en desarrollo, de rápido crecimiento —Brasil, India, China y Rusia—, que han constituido los motores de dinamismo de la economía mundial durante este período de crisis, están comenzando a dar señales de agotamiento, lo que podría dar paso a un círculo nocivo de bajo crecimiento mundial.

Es importante advertir que, en Centroamérica, el modelo de crecimiento económico puesto en práctica en los últimos 25 años ha fortalecido los vínculos de estas economías con el resto del mundo, en particular con Estados Unidos, por lo que cada vez existe una relación más directa entre el ciclo económico mundial y la actividad económica de la región.

A esto se agrega el descuido que la política, en especial la económica, ha tenido al consentir la arquitectura de sociedades desiguales y pobres, con una limitada demanda agregada y con alta conflictividad; asimismo, una relativa dependencia con respecto a los productos primarios, cuyos precios tienden a ser más volátiles y pueden, en rachas de precios altos, destruir o, por lo menos, desincentivar la producción de bienes no intensivos en recursos naturales o, en rachas de bajos precios, contraer la actividad económica y aumentar la pobreza².

En sintonía con el modelo de crecimiento establecido, los Estados son débiles e incapaces de implementar redes de protección social universal o poner en práctica planes, estratégicos y transparentes, de inversión pública en infraestructura económica (puertos, carreteras, mercados y otras infraestructuras para la comunicación comercial) y social (escuelas, centros de salud, sistemas de agua potable y drenajes o viviendas).

Costa Rica, y Panamá en menor medida, son las excepciones en esta descripción, por lo que no es de extrañar que, de acuerdo con las estadísticas oficiales, de los aproximadamente 43 millones de centroamericanos, cerca del 59%

1. Icefi: "Crisis económica 2.0", *Lente Fiscal Centroamericano*, número 4, Guatemala, 2012, p. 6.

2. ROS, Jaime: "El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas". *Serie Estudios y Perspectivas*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, número 18, 2004.

(25.3 millones) viva en condiciones de pobreza, mientras un 15% vive en la indigencia; aproximadamente el 70% no está afiliado a la seguridad social, mientras que un 25% no tiene acceso a ningún tipo de servicio básico de salud. Casi el 90% de la población mayor de 60 años no cuenta con una pensión.

Aproximadamente el 55% (24 millones) de los centroamericanos, tiene entre 0 y 24 años de edad. La universalidad en el acceso a la educación primaria es una realidad, pero solamente el 30% de jóvenes logran acceder a los niveles de educación post-primaria. Cerca de 2.5 millones de niñas y niños de entre 5 y 18 años de edad, están insertos en el mundo laboral. El 94% de los indigentes y el 87% de los pobres centroamericanos se concentran en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En casi todos los indicadores el rostro de los excluidos, de los vulnerables, es un rostro rural, indígena y de mujer. Son estos países los que también se encuentran posicionados entre las 25 naciones con mayor riesgo climático, según las estadísticas de los últimos 20 años³.

Por todo lo anterior, es válido reflexionar si acaso Centroamérica, previo a la crisis económica mundial, no estaba ya sumida en una profunda crisis que, más allá de lo económico, se adentra en lo político. Aún así, la poca generación de estadísticas socioeconómicas obliga a acotar el análisis a datos estadísticos eminentemente económicos, como el crecimiento real de las economías, el flujo de remesas familiares y de inversión extranjera, junto con las variaciones en el comercio exterior.

En todos los países centroamericanos, la mayor relación con el exterior proviene del comercio, aunque es mucho más importante para Costa Rica y Panamá, países que, además, se han constituido en los últimos 10 años, en el destino de aproximadamente el 60% de la inversión extranjera directa que viene a la región. Por su parte, para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, los flujos de dólares provenientes de las remesas familiares, constituyen la segunda fuente de recursos del exterior, en orden de importancia, al representar más del 10% del PIB. No solo han permitido una mejora de la balanza de pagos de los países, sino que su existencia ha contribuido a elevar el nivel de vida de los hogares que las reciben.

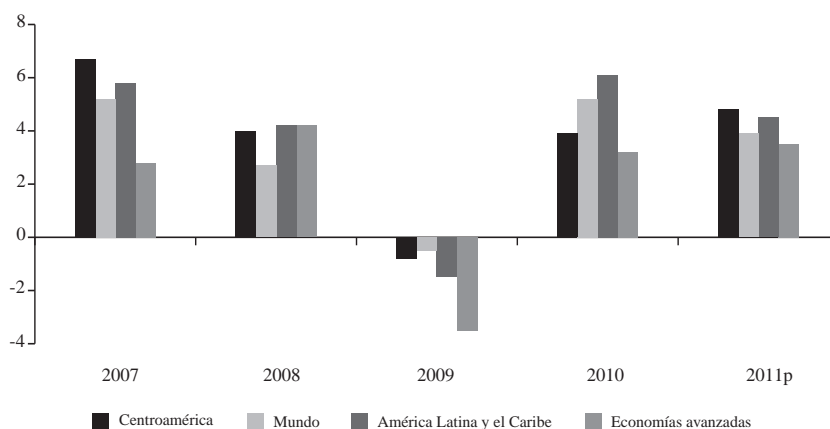
Entre 2007 y 2011, se puede observar el auge, la caída y la recuperación de la actividad económica en Centroamérica. El promedio de crecimiento de la región ha estado, la mayor parte de este tiempo, por encima del promedio de América Latina y el Caribe, en buena medida, como resultado del dinamismo

3. German Watch. *Global Climate Risk Index 2012. Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2010 and 1991-2010*. Bonn/Berlín, 2011. pp. 19-26.

mostrado por Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Guatemala. En estos países, los efectos de la crisis se diluyeron por la utilización de una política fiscal contracíclica —especialmente en el caso de Panamá, país que puso en marcha un plan millonario de construcción de infraestructura, entre los que destaca la ampliación del Canal—, por el aumento en los precios de sus principales productos de exportación y una fuerte expansión del sector servicios.

En El Salvador, la caída de las remesas, junto a la imposibilidad de una política monetaria expansiva y los pocos márgenes de maniobra de la política fiscal, perpetuaron la debilidad económica. Por su parte, la economía hondureña debió enfrentar, además de la caída de los principales flujos de recursos desde el exterior, un golpe de Estado que profundizó la crisis y que debilitó aún más las instituciones democráticas.

Gráfico 1. Regiones seleccionadas: crecimiento real del producto interno bruto, 2007-2011p, en porcentajes

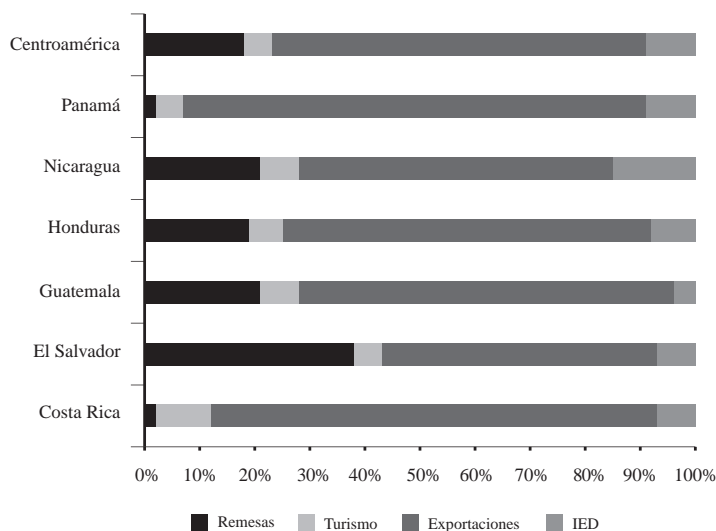


p/ Cifras preliminares.

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas oficiales

Si bien es cierto, entre 2004 y 2007 la región centroamericana vivió una fase de auge económico que le permitió aumentar los niveles de empleo y reducir la pobreza, durante 2008 y 2009, el alza en el precio de los alimentos y otros bienes como el petróleo encareció el costo de la canasta básica, lo cual habría aumentado la pobreza. A este choque, sufrido por los hogares, debe agregarse los cambios en el empleo (mayor informalidad laboral) y la caída en los ingresos familiares, como resultado de la crisis económica.

Gráfico 2. Centroamérica: composición de los flujos de los principales flujos de recursos, 2007-2010, en porcentajes



Fuente: elaboración propia con base en estadísticas oficiales y en el WITC.

La información disponible para Costa Rica, El Salvador y Honduras, muestra que la incidencia de la pobreza aumentó durante 2008, principalmente por el aumento en el costo de la canasta básica. En 2009, se observan disminuciones en la pobreza, tanto en Honduras como en El Salvador, probablemente como resultado de una disminución en el costo de la canasta básica que contrarrestó la caída en los ingresos de los hogares. La carencia de suficiente información y análisis más detallados limitan el conocimiento sobre el impacto de la crisis económica sobre la desigualdad.

Principales rasgos de la política fiscal, entre 2008 y 2012

La crisis económica mundial ha marcado a Centroamérica de muchas formas. Por un lado, la apertura y dependencia al contexto internacional de los países de la región les ha hecho vulnerables a la reducción de las exportaciones, a menos inversión extranjera directa, a un menor dinamismo de las remesas familiares y el turismo, así como a altas volatilidades en los precios de los alimentos y el petróleo. Por otro lado, la crisis económica ha obligado a los gobiernos a tomar decisiones en materia fiscal, tanto por el lado del gasto como en el ámbito de los ingresos tributarios, mismos que

cayeron vertiginosamente ante la caída del comercio exterior y el crecimiento económico.

En los primeros años de la crisis, entre 2008 y 2009, los gobiernos centroamericanos intentaron aplicar medidas de política fiscal que contrarrestaran los embates de la crisis económica mundial, procurando la estabilidad macroeconómica, el apoyo a la actividad productiva y la defensa de los sectores más vulnerables de la población. Programas de asistencia social, blindaje presupuestario de las políticas sociales e intentos escasos y débiles de aumentar el empleo, por medio de programas de reforestación o de construcción de infraestructura pública.

En febrero de 2009, el Consejo de Secretarios y Ministros de Finanzas y Hacienda de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (Cosefin) destacó la importancia de mantener y fortalecer la protección social y el empleo, así como la necesidad de asegurar un ritmo de inversión pública acorde con las necesidades de desarrollo de sus países. En ese sentido, los ministros consideraron que la crisis no debería amenazar los logros significativos de la región de los últimos años, tales como haber alcanzado la paz, el fortalecimiento de la democracia, el ordenamiento del sistema financiero, la estabilidad macroeconómica, así como haber asegurado avances importantes en materia de integración regional y apertura de mercados.

Después de esa reunión, la mayoría de países, con excepción de Honduras y Panamá, presentó planes y programas de política pública para contrarrestar los efectos de la crisis económica. El gobierno de Guatemala presentó el “Programa nacional de emergencia y reactivación económica”, mientras en Costa Rica se presentó el “Plan escudo” y en Nicaragua el “Plan de Defensa de la producción, el crecimiento y el empleo”. Por su parte, el recién estrenado gobierno de El Salvador, llevado al poder por el izquierdista Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, después de 20 años de gobiernos de derecha, publicó el “Plan global anticrisis”.

En Costa Rica, el plan implicó la implementación de subsidios a los pesadores para la compra de combustible; el incremento del gasto de salud, educación y seguridad, además de incrementos en la remuneración de los empleados públicos. En El Salvador, se continuó un subsidio a la energía y se implantaron precios de referencia para la gasolina y el diesel. También se continuó otorgando subsidios para el agua, el gas licuado y el transporte.

En Guatemala, el objetivo se concentró en el blindaje del gasto social, respetando las asignaciones establecidas en el presupuesto público aprobado.

El resto de las esferas de intervención del plan, se vieron reducidas ante la negativa del Congreso de la República para la aprobación de financiamiento mediante algunos préstamos externos. En Nicaragua, por su parte, se aprobaron varios recortes del presupuesto, a la par del congelamiento de salarios y la reducción en la adquisición de equipo y vehículos. Se intentó priorizar la estabilidad financiera y la inversión pública.

Finalmente, en Honduras, tras el golpe de Estado, el gobierno de facto continuó incrementando salarios a los empleados público, aunque con serias dificultades de financiamiento. Por su parte, en Panamá se adoptó un subsidio parcial al consumo de energía eléctrica, así como un bono para los adultos mayores de 70 años que no percibían jubilación. Adicionalmente, se modificó la Ley de responsabilidad fiscal, para incrementar el techo del déficit a un 2.5% del PIB.

Lo acotado de las medidas puestas en marcha, según los planes contracíclicos, revelan el enfrentamiento entre lo que se quería (o debía) hacer y los márgenes de maniobra, que tendían a la estrechez, por la caída rápida de los ingresos tributarios y el bajo nivel de ahorro público previo a la crisis.

Esa estrechez fiscal obligó a los Estados a tratar, por lo menos, de blindar el gasto público destinado a la producción de bienes y servicios de carácter social, tales como educación, salud y nutrición, con lo que se mantuvieron, y se aumentaron en algunos casos, las remuneraciones al personal y se impulsó programas de transferencias condicionadas en efectivo. La excepción a la regla fue Panamá, país que aún sin oficializar, en papel, un plan de cara a la crisis, tenía en marcha la ampliación del Canal de Panamá y la construcción de otras vías de comunicación comercial.

Cuadro 1. Principales medidas de política fiscal consideradas en los planes contracíclicos

Variables consideradas	CR	ELS	GTM	NIC
Variación en el gasto	?	?	–	?
Blindaje fiscal		Gasto social	Gasto social	Infraestructura y fomento productivo
Protección social e inversión social				
Seguridad Social (pensiones)	x			
Salud	x			
Educación		x	x	
Alimentación	x		x	x
Transferencias condicionales	x	x	x	

Cuadro 1. Principales medidas de política fiscal consideradas en los planes contracíclicos (cont.)

Variables consideradas	CR	ELS	GTM	NIC
Inversión pública				
Infraestructura de transporte	x		x	x
Infraestructura energética	x			
Otras infraestructuras (escuelas y hospitales)	x		x	
Generación de empleo				
Crédito	x			
Vivienda popular	x		x	x
Sostenibilidad fiscal				
Programación fiscal plurianual		x	x	
Fortalecimiento de los ingresos fiscales		x	x	
Identificación de financiamiento externo	x	x	x	x

Fuente: elaboración propia con base en planes anti-crisis publicados oficialmente.

A pesar de lo acotado que pudieron haber sido, finalmente, los planes anticrisis, su existencia marca un cambio de paradigmas, pues en crisis económicas anteriores, frente a una desaceleración o crisis económica, se sacrificaba el gasto público que fuera necesario con tal de equilibrar las cuentas fiscales.

Ahora bien, el aumento de salarios y de transferencias monetarias a los hogares, ha tenido dos implicaciones. Por un lado, el impulso al consumo trasladado por estas dos vías, pudo haber contribuido a evitar un deterioro mayor en las condiciones de vida de la población, e incluso pudo haber evitado que las brechas sociales se ampliaran.

Sin embargo, la segunda implicación, menos positiva, es que el tipo de gasto que se incrementó tiene un carácter recurrente y no coyuntural. Los aumentos salariales (Costa Rica y Honduras) no pueden revertirse, como no sea despidiendo personal. Este es también el caso de los programas de transferencias, que una vez establecidos son difíciles de dismantelar, no solo por los efectos sociales negativos que puede implicar su retiro, sino también porque la población beneficiaria defenderá su permanencia, aún a costas de la gobernabilidad.

En síntesis, la política de gasto público puesta en marcha para intentar salvar a las economías de una caída más abrupta, fueron cumplidos a medias, aumentando el gasto corriente y, con excepción de Panamá, sacrificando los programas de inversión pública. Como frutos de esos planes anticrisis, los países tienen ahora algunos gastos recurrentes para los que deben buscar

financiamiento o reducciones. En ambos casos, y desde el punto de vista político, el reto es enorme.

Quizá por todo lo anterior, no sea de extrañar que todos los gobiernos de la región, sin excepción alguna, hayan decidido hacer cambios en la tributación. Por un lado, se requería compensar la caída vertiginosa de la recaudación, como resultado de una política tributaria sumamente vinculada al comercio exterior y el consumo. Por otro lado, la mayor demanda de recursos para hacer frente a los compromisos asumidos.

Uno de los mayores problemas de la política tributaria es su alta vinculación con el comercio exterior y el consumo. En Centroamérica, se observa que aproximadamente el 55.9% de la recaudación total proviene de impuestos sobre ventas, derechos arancelarios de importación e impuestos selectivos al consumo. En Guatemala esta relación se aproxima al 65%, mientras en El Salvador y Honduras, ronda el 60%. Costa Rica y Panamá son los países en donde el peso de estos tres impuestos representa menos del 50% de la recaudación total.

La rápida caída de los ingresos tributarios, durante la crisis económica, elevó nuevamente la discusión sobre la necesidad de fortalecer la política tributaria por medio de tres factores. Primero, modificar la legislación tributaria vigente, incluyendo en algunos casos, la creación de impuestos; segundo, fortalecer los instrumentos de fiscalización de la administración tributaria, es decir, los mecanismos de lucha contra la evasión; y, tercero, facilitar el cumplimiento tributario de los contribuyentes.

Además, se adoptaron algunas estrategias de modernización en las aduanas; entre ellas, medidas orientadas a la mejora del control de mercancías, el seguimiento en línea del tránsito aduanero, el combate al contrabando y la facilitación del comercio en la región. La temática abordada por las reformas es diversa, aunque existen denominadores comunes amplios en las propuestas de medidas de política para el caso de algunos impuestos.

Los proyectos de reforma a los impuestos sobre la renta de todos los países de la región consideraron tratamientos tributarios de ampliación de la cobertura, principalmente en materia de rentas de capital. Dado que los impuestos indirectos son menos homogéneos en la región, las medidas propuestas fueron también particulares para cada nación. En todo caso, resaltan tanto el incremento del impuesto sobre bienes y servicios (ITBMS) en Panamá y la discusión para el cambio del impuesto sobre ventas a un impuesto al valor agregado en Costa Rica.

Siendo la política fiscal un espacio en el que interactúan diferentes intereses, más allá del interés social, muchas de las propuestas de reforma se quedaron

en propuestas, mientras otras transitan políticamente por caminos difíciles que podrían reducir o anular su potencial recaudador (Guatemala y Costa Rica). Pero, es necesario reconocer que, si bien uno de los objetivos de las reformas ha sido la necesidad de reducir los crecientes déficits fiscales, los cambios aprobados podrían estar marcando un punto de inflexión entre la tradicional política tributaria de Centroamérica, diseñada para la debilidad de los Estados, hacia una nueva política tributaria más cercana a los principios de equidad, suficiencia, simplicidad, generalidad, neutralidad y estabilidad. Principios básicos para una política tributaria que apoye tanto el crecimiento económico, como el desarrollo y la democracia.

Cuadro 2. Centroamérica: Recaudación tributaria como porcentaje del PIB, 2007-2011^P

País	2007	2008	2009	2010	2011 ^p	Variación entre 2011 y 2007
Costa Rica	14.9	15.3	13.5	13.2	13.7	-1.2
El Salvador	13.6	13.5	12.6	13.6	14.6	1.0
Guatemala	12.1	11.3	10.3	10.5	11.2	-0.9
Honduras	16.4	16.1	14.6	14.9	15.6	-0.8
Nicaragua	18.2	17.6	17.5	18.3	19.8	1.6
Panamá	10.8	10.7	11.4	11.7	12.2	1.4
Centroamérica	14.3	14.1	13.3	13.7	14.5	0.2

^{p/} cifras preliminares.

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas oficiales.

Aún no se tienen análisis detallados sobre los impactos de todas las reformas aprobadas, entre 2008 y 2012, pero datos oficiales revelan que los cambios en El Salvador podrían aumentar 1.5% del PIB la recaudación; en Panamá, cerca de 1.3%; en Guatemala y Honduras, aproximadamente 1% del PIB, mientras que en Nicaragua, no se tienen datos precisos al respecto. Es importante comprender que una buena parte del éxito de las medidas aprobadas requerirá del fortalecimiento de las administraciones tributarias de la región. Es importante advertir, que la parte medular de la reforma tributaria de Guatemala, en lo relacionado con el impuesto sobre la renta, se comenzará a contabilizar hasta el 2013, año en que entre en vigencia.

Las reformas fiscales, aunadas a una contención del gasto público, principalmente en lo que se refiere a las ejecuciones de inversión pública, han dado como resultado la disminución del déficit fiscal, con excepción de Panamá, uno de los objetivos más importantes de dichas reformas. Los presupuestos de inversión pública, sacrificados desde el inicio de la crisis, comienzan a aumentar en 2012, bajo el supuesto de mejoras en la recaudación y continuados niveles de crecimiento económico.

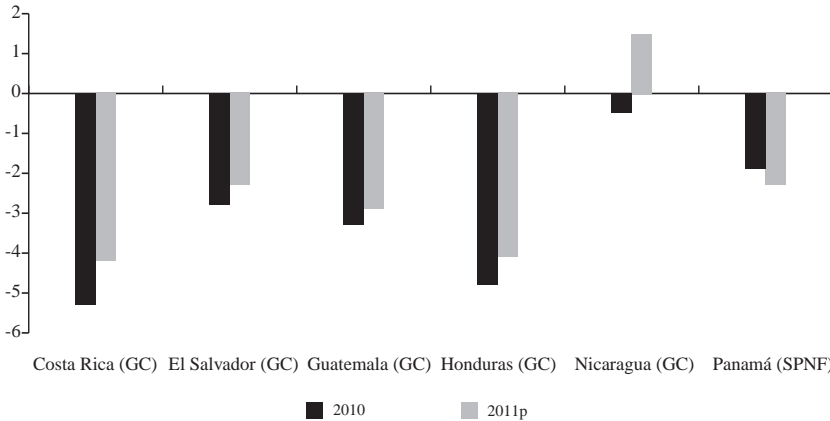
Cuadro 3. Centroamérica: principales reformas a la tributación, aprobadas entre 2008 y 2012

Impuestos/modificación	GT	ES	HN	NI	CR*	PA
Sobre la Renta						
Tarifa Empresas						
Tarifa Individuales						
Rentas de capital						
Impuesto mínimo						
Régimen simplificado						
Precios de transferencia						
Subcapitalización						
Ampliación de base						
Eliminación de créditos						
Sobretasas						
Al valor agregado						
Tarifa						
Ampliación de cobertura						
Eliminación de exenciones						
Eliminación de tasa 0%						
Regulación del crédito y devoluciones						
Retenciones del IVA						
Selectivos al consumo						
Tarifa y base						
Eliminación exenciones						
Nuevo impuesto a vehículos						
Vivienda						
Combustibles						
Vehículos						
Tarifa Circulación						
Tarifa Arancelaria						
Propiedad Inmueble						
Tarifa						
Casinos						
Telefonía						
Amnistía Fiscal						
De control y fortalecimiento de la Administración Tributaria						

*En Costa Rica, la aprobación de la Ley de Solidaridad Tributaria, ha sido declarada por la Sala Constitucional, con vicios de procedimiento quedando pendiente el fallo final de dicha corte.

Fuente: elaboración propia con base en: a) Icefi: Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central, Boletín de estudios fiscales, número 14, Guatemala, 2011. b) documentos oficiales para Guatemala y El Salvador.

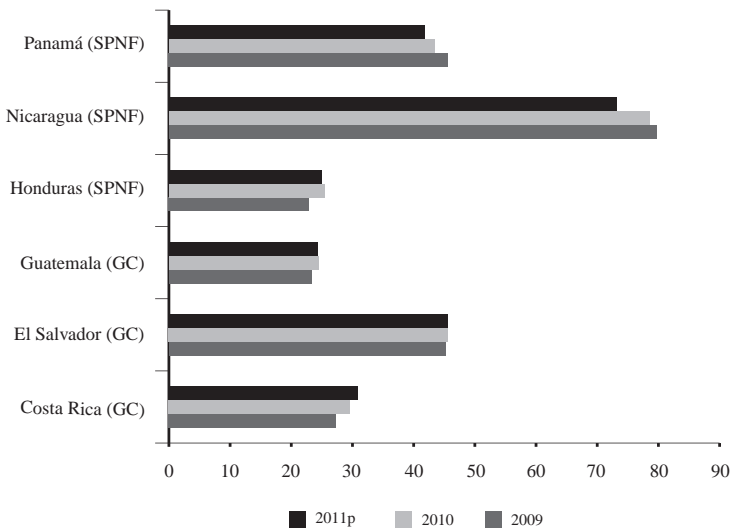
Gráfico 3. Centroamérica: déficit fiscal, 2010 y 2011P.
Como porcentaje del PIB



p/ cifras preliminares.

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas oficiales.

Gráfico 4. Centroamérica: saldo de la deuda pública total, 2009-2011P.
Como porcentaje del PIB



p/ cifras preliminares; GC/ Gobierno central; SPNF/ Sector público no financiero.

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas oficiales.

En materia de endeudamiento público, en todos los países, con excepción de Panamá, se observa una disminución en la velocidad del endeudamiento, hasta incluso una merma en el mismo. Panamá, con la dinámica propia del proceso de expansión de su infraestructura pública, continuará teniendo déficit cercanos al 2.5% permisible por la ley, así como aumentos en la deuda pública que permitirán financiar dichas inversiones.

Retos que persisten en materia de política fiscal

La persistencia de desequilibrios y serios problemas en el sistema financiero después de la continuada crisis económica global, aunada a respuestas insuficientes de política económica de parte de los países desarrollados —especialmente en Europa—, se reflejan en una economía mundial con perspectivas totalmente inciertas. Para las economías de países como los centroamericanos, que son pequeñas y abiertas, dependientes del comercio, financiamiento, inversiones y tecnología del exterior, ello constituye un desafío adicional al desafío fiscal de aumentar los ingresos, aumentar y mejorar la calidad del gasto público y su transparencia.

Algo se progresó en esos años, pero aparte de lo que queda por avanzar, en la actualidad existen desafíos adicionales. Ha habido mejoras importantes en Centroamérica en relación con los ingresos tributarios y el gasto público. Aunque la carga tributaria cayó como consecuencia de la crisis, posteriormente se recuperó y casi todos los países, con la clara salvedad de Costa Rica pudieron impulsar reformas tributarias —en particular en el ámbito de la tributación directa— en la dirección correcta hacia una política tributaria globalmente progresiva.

Estas reformas fueron notables en aquellos países en que el poder ejecutivo contaba con una mayoría parlamentaria que lo apoyaba, como Panamá u Honduras, o donde se podía asegurar una mayoría por medio de alianzas, como Guatemala, Nicaragua y El Salvador. En Costa Rica, en cambio, la reforma ha enfrentado mayores problemas debido a la dificultad de conformar mayorías legislativas a lo que se añade una lucha mediática en contra de la reforma fiscal. La situación de las finanzas públicas de este país obliga a una discusión sobre su sostenibilidad fiscal y su viabilidad económica.

Resulta significativo que en Costa Rica, país con una amplia tradición democrática —y en El Salvador, a pesar de amplias procesos de discusión— no haya sido posible llegar a acuerdos más abarcadores que se transformaran en legislación aprobada por el poder legislativo. Al final de cuentas, como en el

resto de países, ha sido decisiva la acción política para lograr mayorías parlamentarias y no de consensos nacionales totales.

Esto también plantea un desafío para la democracia en una región en que élites empresariales o minorías parlamentarias han logrado vetar propuestas mayoritarias, y donde la precariedad de las mayorías está estrechamente relacionada con la voracidad e intransigencia de minorías empresariales o políticas que, en la práctica, ejercen lo que se podría calificar como una “tiranía de las minorías”.

Las dificultades por lograr mayorías parlamentarias sólidas, capaces de impulsar reformas fiscales integrales y profundas en los países de Centroamérica, así como de evitar que éstas sean erosionadas gradualmente mediante una serie de exenciones aplicadas a los sectores más dinámicos —peligro que se manifiesta en algunos de los países, como Honduras o Nicaragua, donde se aprobaron reformas tributarias— tienen una explicación: la ausencia de coaliciones mayoritarias que integren los intereses de las élites transnacionales más dinámicas, la clase media urbana y los sectores populares.

Para que una coalición de esta naturaleza pueda consolidarse tendría que lograrse que las élites transnacionales —que son las que más se están beneficiando del crecimiento económico reciente— superaran la tentación de aliarse con los sectores más tradicionales (caracterizados por su tradicional oposición a la reforma fiscal orientada a lograr un sistema tributario eficaz) e hicieran el aporte tributario que les corresponde.

Pero entre la clase media y los sectores populares tampoco existe, necesariamente, plena conciencia sobre la necesidad de avanzar en reformas que favorezcan no solo la tributación, sino también el gasto efectivo y transparente, especialmente ante la visión ideológica de que el Estado es el origen de todos los problemas o ante una apreciación poco ética de que debe ser fuente de dádivas y favores. En este sentido, el desafío de los actores políticos de la región es altamente exigente: lograr que la élite transnacional encuentre las motivaciones e incentivos para distanciarse de la oposición tradicional al fortalecimiento del Estado por la vía de una reforma tributaria, asegurar que los sectores populares no dependan de los patrones clientelares y de financiamiento y contribuir a que las clases medias tengan confianza en el Estado.

Avanzar en el aumento de los ingresos de los Estados también implica un mejor aprovechamiento de otras fuentes de ingresos, ya que algunos países, como Guatemala y El Salvador, cuentan con los impuestos como la casi única fuente de financiamiento del gasto público. Se necesita una mejor gestión

del patrimonio público, tanto de las empresas estatales como de las concesiones o las regalías procedentes de industrias extractivas. Además, se requiere de los actores políticos una visión de mediano y largo plazos que, con paciencia, aproveche cualquier espacio político para progresar.

En materia de gasto público, hay mucho espacio para mejorar. Por un lado, los centroamericanos están exigiendo conocer el impacto del gasto público en el bienestar, además de los reconocidos avances en transparencia que se evidencian principalmente en Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Países como Honduras, Nicaragua y Panamá, continúan teniendo serias dificultades no solo en la forma de informar a la ciudadanía, sino en la manera en que se ejecutan los recursos públicos, lo que está representándoles críticas sociales que, a su vez, ponen en peligro la gobernabilidad democrática.

La política fiscal constituye la columna vertebral de cualquier proyecto de Nación, y es precisamente por esto que la misma debe adaptarse a los desafíos económicos, políticos y sociales de cada momento. Centroamérica está dando pasos en la dirección correcta, pero se requerirá de un mayor conocimiento ciudadano y una mayor participación social, para cambiar la política fiscal diseñada para la sobrevivencia del Estado, hacia una que promueva el desarrollo, la equidad y la democracia.

SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CENTROAMÉRICA: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

CARMELO GALLARDO*

JUAN CARLOS GARCÍA CEBOLLA**

PALABRAS CLAVE

Derechos humanos e inclusión social; Producción y consumo de alimentos inocuos; Agricultura familiar; Gobernanza y políticas públicas.

RESUMEN

El artículo muestra las relaciones que hay entre la seguridad alimentaria y nutricional y los diferentes retos que tiene Centroamérica, así como algunas líneas de acción que pueden ilustrar el camino. Un camino que ha de recorrerse de modo constante; los países que han tenido éxito lo lograron porque perseveraron, se reunieron frente a un objetivo suficientemente compartido y fueron creando capacidades e instituciones progresivamente.

ABSTRACT

The paper shows the relationships that link the different challenges assumed by the region in terms of food security and nutritional, as

* Carmelo Gallardo, coordinador del componente regional de los programas PESA de Centroamérica. Oficina subregional de FAO en Panamá. Carmelo.gallardo@fao.org. Licenciado en Economía y Máster en Cooperación al Desarrollo y sociología. Experiencia profesional de ocho años en la empresa privada (Siemens, SA) y de 15 años en el ámbito de la Ayuda Humanitaria y del Desarrollo colaborando con ONGs (ACH), consultoras (para la UE) y Naciones Unidas (FAO) en África, Asia y América Latina.

** Juan Carlos García Cebolla, Jefe del Equipo de Derecho a la Alimentación de la División de Desarrollo Económico Agrícola de FAO. Viale delle Terme di Caracalla, Roma Italia. +39 06 57053397. Juan.GarciaCebolla@fao.org. Ingeniero Agrónomo por la Universidad Politécnica de Madrid. De 1986 a 1996 trabajó en Desarrollo Rural y Ordenación del Territorio en España. Desde 1996 ha trabajado en Desarrollo y Seguridad Alimentaria en África y América. Desde 2008 a 2011 coordinó el proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025.

well as some action lines that could illustrate the way. A journey to be made on an ongoing basis; some countries were successful because they persevered, gathered outside a sufficiently shared objective and they were progressively building the capacity and institutions.

RÉSUMÉ

Le document montre les relations des différents défis auxquels la région est pris en charge par rapport à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que les lignes d'action qui peuvent illustrer le chemin. Un chemin à parcourir sur une base continue; les pays qui ont réussi c'est parce qu'ils ont persévéré, se sont réunis en dehors d'un objectif suffisamment partagée et ont progressivement renforcé les capacités et les institutions.

Introducción

El último informe del Estado de la Región (2011) aporta un análisis detallado de la realidad centroamericana en los últimos años, y de las luces y sombras que se ciernen sobre los 45 millones de ciudadanos del istmo. Entre las luces, “aun en medio de fuertes presiones del entorno, se registraron aumentos en la esperanza de vida, continuaron reduciéndose las tasas de mortalidad infantil y además se incrementó la cobertura educativa”; pero también el informe señala que “Centroamérica experimentó preocupantes retrocesos económicos, ambientales, sociales y políticos, así como la ampliación de las brechas socioeconómicas y políticas, especialmente entre naciones del sur (Costa Rica y Panamá) y las del centro-norte” (Estado de la Región, 2011. Capítulo 1, sinopsis).

Este artículo analiza en profundidad la situación de la seguridad alimentaria de Centroamérica, tomando como guía algunos de los hechos que el mencionado informe Estado de la Región identifica en el período 2008-2011, hechos que reflejan con claridad la exposición de Centroamérica a amenazas globales, que se conjugan con vulnerabilidades socialmente construidas a lo largo de décadas (Estado de la Región, 2011).

En las siguientes páginas, los autores examinan algunos temas clave que los expertos multidisciplinares han consensuado como esenciales en Centroamérica, re-interpretándoles desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y aportando una mirada desde las políticas y programas públicos y las instituciones

existentes o necesarias para pasar de las buenas intenciones a una acción que progresivamente asegure el Derecho a la Alimentación, llegando de modo efectivo a los más vulnerables.

Seguridad alimentaria y nutricional

La definición oficial de Seguridad Alimentaria acordada por los Gobiernos se estableció en la Cumbre Mundial de la Alimentación que FAO celebró en Roma en el año 1996. En Centroamérica, se utiliza de forma generalizada la definición que hizo el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (1999) en 1999, con los mismos atributos que la primera pero bajo el concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Este es el término que se utiliza en este artículo, y cabe señalar que ambas acepciones ya se han mejorado en todas las leyes aprobadas en Centroamérica en los últimos años, haciendo que la SAN no sea un estado o una característica, sino que sea la expresión de un Derecho Humano.

Uno de los desafíos más importantes que afronta Centroamérica es el de asegurar a su ciudadanía la seguridad alimentaria y nutricional y la realización del derecho a la alimentación adecuada. Un desafío que, como los restantes, plantea la necesidad de lograr una vida digna y próspera de sus ciudadanos, y la inserción, favorable o no, en un mundo cada vez más complejo e interdependiente que, a su vez, afronta los mismos retos.

Sin dejar de lado la profundidad de los retos que afronta Centroamérica en lo que respecta a su seguridad alimentaria y nutricional, antes hay que señalar que la región ha tenido en la última década avances en algunas materias que no conviene perder de vista. El comercio intrarregional, dentro del cual los productos agroalimentarios casi suponen la mitad (Estado de la Región, 2011, capítulo 4, p. 375), ha experimentado un avance a lo largo de la última década. Iniciativas como la negociación conjunta para la compra de medicamentos muestran cómo la integración regional puede avanzar con acciones concretas que influyen en la vida cotidiana de las personas.

La inversión social ha tenido un fuerte crecimiento a lo largo de la década. Dentro de la misma hay que destacar la adopción de programas focalizados para la población en extrema pobreza, como los programas de transferencias condicionadas¹, que indirectamente se han constituido en un elemento que

1. Costa Rica (2006), El Salvador (2005), Guatemala (2008), Honduras (1990, con sucesivas modificaciones) y Panamá (2006) han establecido programas de transferencias que continúan operando. Nicaragua estableció un programa entre 2002 y 2006.

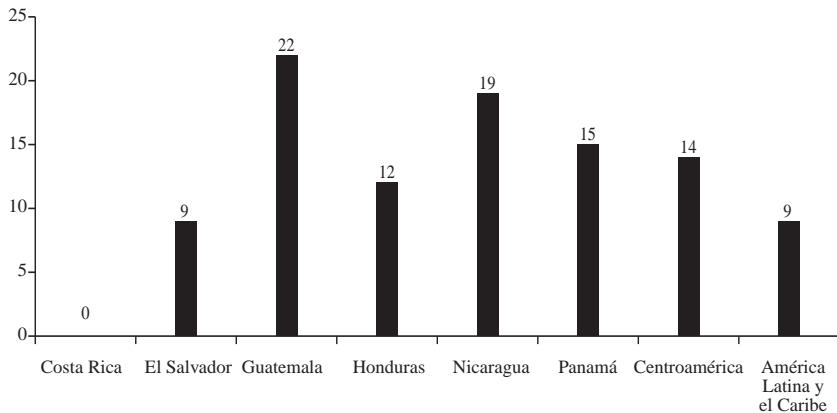
facilita un acceso más estable a los alimentos para importantes sectores de la población más vulnerable. El desarrollo de estos programas ha ido asociado a una construcción de capacidades de gestión y operación de programas que permite mejorar la implementación de políticas en otras áreas; igualmente hay que destacar que estos programas han supuesto también una mejora en términos de transparencia y reducción de prácticas clientelares en las acciones que apuntan a la población más vulnerable.

Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional

Hay diferentes enfoques para cuantificar un concepto o una realidad tan compleja como la SAN, aunque se pueden reducir básicamente a dos enfoques (Maletta y Gómez, 2004): el primero se concentra en una causa inmediata de la inseguridad alimentaria, como es un insuficiente consumo de alimentos; el segundo se refiere a la consecuencia más evidente de este déficit de consumo: la desnutrición.

Los dos principales indicadores del primer Objetivo del Milenio, esto es, reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre, se refieren precisamente a estos dos enfoques: indicador de subnutrición (elaborado por FAO) y desnutrición global o insuficiencia ponderal en niños menores de cinco años (OMS).

Centroamérica: porcentaje de personas subnutridas (2006-2008)

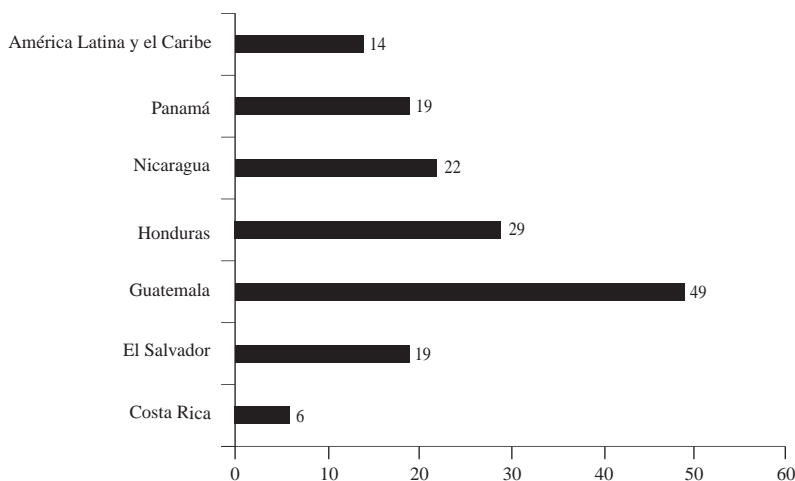


Fuente: FAO, 2011. "El Estado de la Inseguridad alimentaria en el mundo".

Destaca la elevada incidencia de la subnutrición en Guatemala, que resalta aún más en la gráfica siguiente de desnutrición crónica, pero también llama la

atención que Panamá supera a países como El Salvador y Honduras, a quienes duplica y triplica, respectivamente, en términos de PIB per cápita.

Centroamérica: Porcentaje de menores de 5 años con desnutrición crónica moderada y grave



Fuente: UNICEF, 2005-2009

Como se señala más adelante, aunque todavía se mantienen índices muy elevados y los avances son muy limitados, existe en toda Centroamérica una clara y novedosa voluntad política que se manifiesta en la aceptación pública de la dimensión del problema; hace sólo cinco años los Gobiernos no se esforzaban en mostrar esta realidad, mientras que ahora es justo lo contrario: los datos se toman como argumento para políticas y programas de corte social.

El abastecimiento, es decir, la disponibilidad física de alimentos en los países de Centroamérica, no es la causa de la desnutrición crónica infantil y de la inseguridad alimentaria que afronta un porcentaje importante de la población. La principal causa de la inseguridad alimentaria y está asociada a la exclusión económica y social. Es la inequidad en la distribución de ingresos y en el acceso a recursos productivos la que da lugar a la inseguridad alimentaria.

En general la pobreza y la extrema pobreza se redujeron en Centroamérica entre el comienzo del milenio y los años 2006-2007, para volver a subir por efecto de la crisis internacional (alza de precios de energía y alimentos, crisis financiera y económica).

Centroamérica: pobreza e indigencia 2000-2002 y 2008-2010

País	Año	% Indigencia	% Pobreza total	Año	% Indigencia	% Pobreza total
Belice*	2002	10.8	33.5	2009	15.8	41.3
Costa Rica	2007	3.7	19.0	2010	6.8	24.2
El Salvador	2007	12.8	40.1	2010	14.1	42.5
Guatemala**	2006	15.2	51	2011	13.3	53.7
Honduras	2007	43.6	64.8	2010	45.3	66.2
Nicaragua	2005	18.8	48.3	2009	14.4	42.5
Panamá	2003	16.6	36.8	2008	14.4	32.7

* En el caso de Belice los datos de 2009 se han tomado del 2009 Country Poverty Assessment. National Human Development Advisory Committee. Belize Agosto 2010.

<http://www.ncabz.org/Portals/0/docs/Country%20Povert%20Assessment.pdf>.

** En el caso de Guatemala ENCOVI 2006 y ENCOVI- 2011. INE. Guatemala.

http://www.ine.gob.gt/np/encovi/ENCOVI2006/Resultados_Nacionales.pdf

<http://www.ine.gob.gt/np/encovi/documentos/Pobreza%20y%20Desarrollo%202011.pdf>

Fuente: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS and The World Bank). Base de datos consultada el 23/04/2012.

Factores globales que afectan a la seguridad alimentaria

Alimentos: precios altos y volatilidad

El alza de precios de los alimentos, cuyos efectos se manifestaron a partir del año 2006, ha incrementado la preocupación política por la seguridad alimentaria. A diferencia de América del Sur, Centroamérica no es exportadora de minerales o petróleo; al contrario, es fuertemente dependiente de las importaciones de petróleo y sus derivados para cubrir sus necesidades energéticas. Salvo para El Salvador y Panamá, la balanza agroalimentaria de Centroamérica es positiva², pero ello no protege a la región del impacto de los elevados precios de los alimentos básicos, dado que la región es fuertemente importadora de granos básicos. Ello se refleja tanto en el impacto que tiene sobre las balanzas corrientes de algunos países y sus términos de intercambio, como en el efecto que tiene sobre la inflación. Los cereales importados respecto al suministro interno (incluye tanto el consumo humano como las cantidades dedicadas a piensos para animales) supusieron en 2007:

2. <http://www.iadb.org/dataintal/ComercioPorProducto.aspx?Tipo=P>. Cálculos realizados sobre el agregado de los capítulos 1 a 24 del sistema armonizado para las importaciones u exportaciones de cada país en el año 2010 en la base de datos DATAINTAL.

Centroamérica: Porcentaje de importación de cereales respecto a la disponibilidad total (2007)

País	%
Belice	31
Costa Rica	97
El Salvador	58
Guatemala	56
Honduras	47
Nicaragua	40
Panamá	76

Fuente: elaboración propia a partir de las Hojas de Balance de FAO

Con economías abiertas, ello supone una fuerte exposición a los precios internacionales de los alimentos básicos, especialmente de los cereales, la cual tiene una fuerte incidencia en la seguridad alimentaria de los más pobres. Este segmento de la población dedica un elevado porcentaje de su presupuesto a la alimentación³, el cual además se concentra en alimentos básicos (maíz, arroz, frijól). En un escenario⁴ de precios altos y fuerte volatilidad de los mismos, como el que se espera que se mantenga en los próximos años, la población más vulnerable verá afectada su capacidad adquisitiva y su seguridad alimentaria de un modo importante, como ya ocurrió en años precedentes. Ello implica además que el efecto de las transferencias monetarias, que realizan los programas de protección social, se verá erosionado y se elevarán sus costes.

La Agricultura Familiar en Centroamérica, entendida como la unidad económica agropecuaria cuya fuerza de trabajo proviene de la propia familia, con limitado acceso a tierra y capital (González Mejía, 2010), tiene una gran importancia para las políticas públicas relacionadas con la SAN: son 2,35 millones de familias, lo que supone, con una media de 5,5 hijos por hogar, el 52% de toda la población rural del istmo.

Poco más de dos millones de hogares pertenecientes a este grupo de agricultura familiar son productores de granos básicos, como actividad principal o secundaria. Según datos del 2007, el 34% padecía pobreza extrema y el 66% se encontraba bajo la línea de pobreza. Paradójicamente, esta mayoría de productores pobres de granos básicos se ven también afectados negativamente

3. En el caso de los hogares urbanos pertenecientes al quintil de menos ingresos, el gasto alimentario supera el 50% del presupuesto del hogar y llegando en el caso de El Salvador a suponer el 65%. IFPRI. Más allá de los números: Cómo respondieron los hogares urbanos de Centroamérica a las crisis globales recientes. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ib67es.pdf>

4. FAO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2011.

por unos precios altos, pues son compradores netos de alimentos, ya que no producen lo suficiente para cubrir su propio consumo.

Aquellos productores pequeños y medianos que producen para el mercado, difícilmente pueden aprovechar los precios altos como consecuencia de varias dificultades que enfrentan:

- Bajo poder de negociación frente a los compradores.
- Altos costes de los insumos (fertilizantes, fitosanitarios, energía, etc.).
- Deficiente funcionamiento del mercado de semillas de calidad.
- Bajo o nulo acceso a financiación en condiciones adecuadas.
- Escaso acceso a tecnología y asistencia técnica adecuada.

En resumen, la agricultura familiar en Centroamérica es parte de la solución para la seguridad alimentaria, a través de dos caminos: i) a nivel nacional, la minoría que dispone de excedentes puede aportar aún más con una asistencia técnica adecuada, y contribuir a reducir la dependencia de importaciones de granos básicos; ii) a nivel familiar, si de los dos millones de familias producen granos básicos, los dos tercios que se encuentran bajo la línea de pobreza mejoraran sus condiciones, su disponibilidad familiar y sus ingresos, con programas y políticas integrales, se estaría reduciendo simultáneamente los índices de hambre y pobreza de Centroamérica.

Riesgos climáticos y catástrofes naturales

La región presenta un nivel de riesgos importante, tanto por fenómenos climáticos como por su geología. En muchos ámbitos, los modos de ocupación y uso del territorio han dado lugar a que la vulnerabilidad frente a esos riesgos se incremente. El cambio climático, al cual se asocia, entre otros fenómenos, la mayor recurrencia de fenómenos extremos (sequía, precipitaciones y huracanes), agrava ese panorama. Todo ello conlleva a elevados costes económicos y sociales, sobre todo en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, que afectan especialmente a los medios de vida de la población más vulnerable, al perder cosechas y empleo.

Desde esta perspectiva, la capacidad generada por algunos programas de transferencias condicionadas podría ser aprovechada para desarrollar mecanismos de transferencias y protección social que se activaran rápidamente para atender a la población afectada, asegurándoles un adecuado acceso a los alimentos y la posibilidad de enlazar con el siguiente periodo de producción y cosechas. Ello reportaría dos beneficios, asegurar el derecho a no padecer

hambre y prevenir los efectos de la desnutrición y favorecer una recuperación más rápida de sus economías. Al mismo tiempo estos programas temporales y focalizados, evitarían que otros programas de acción estructural de largo plazo tengan que engrosar sus nóminas de modo permanente.

Por otra parte, la adaptación al cambio climático y el mismo desarrollo de la agricultura familiar requiere de sistemas de investigación, desarrollo y transferencia de conocimiento y tecnología adecuados a las necesidades de la población vulnerable. Ello implica también la puesta a punto de las mismas para su adopción con menores niveles de riesgo para los modos de vida como consecuencia del proceso de cambio tecnológico.

La disponibilidad de semillas de calidad adaptadas a las condiciones locales y los modos de producción menos intensivos en insumos, y la financiación de la agricultura familiar, en especial en la producción de granos básicos, son retos importantes de resolver en condiciones normales, y más aún en situaciones de emergencia.

La biodiversidad de la región y sus productores artesanales de semilla ofrecen una importante oportunidad para afrontar exitosamente este reto si se resuelven aspectos ligados a la reducción de costes del sistema de aseguramiento de la calidad y se produce una integración regional del mercado de semillas. En este sentido, hay iniciativas como la que desarrolla la Secretaría del Consejo Agropecuario del SICA y la FAO, junto con las estructuras nacionales vinculadas a la producción y certificación de semilla, que está canalizando los fondos del Gobierno de España para fortalecer a 29 empresas rurales que mejoran la calidad de vida de 11.000 productores y productoras de semillas de Centroamérica; a través de estas semillas de calidad, y de su mercado consecuente, se mejoraría también la disponibilidad regional de granos básicos y, por ende, la seguridad alimentaria de la población.

Desde la consideración del riesgo de inseguridad alimentaria para la población en general, como consecuencia de fenómenos catastróficos, hay que avanzar en el fortalecimiento de las capacidades locales (municipio, comunidad) para desarrollar sistemas de respuesta; sin fortalecer esas capacidades no es posible tener sistemas adecuados a los retos que afrontará la región en las próximas décadas.

Retos para las políticas

Desafíos económicos

La seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica es ante todo un desafío económico. En primer lugar se sitúa la creación de un entorno adecuado

para el desarrollo de las actividades agrícolas que en 2006 implicaban al 28.7% de la población económicamente activa⁵ de la región, oscilando entre el 17% de Costa Rica y Panamá y el 42% de Guatemala. Ello requiere políticas de asistencia técnica y acceso a tecnología adecuada, acceso a financiación y a mercados.

Con una mayoría pobre que tiene sobre todo rostro rural e indígena, y con el peso que tiene aún la agricultura en términos económicos (% del PIB y número de empleos), la seguridad alimentaria en Centroamérica debe enfocarse también con una perspectiva de desarrollo rural territorial. En este sentido, estrategias regionales como la ECADERT, y los programas de actores relevantes, como la FAO, que se alinean a estas estrategias, apuestan por procesos simultáneos de asistencia técnica y de fortalecimiento de las organizaciones y poderes locales. El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), por ejemplo, dispone de datos que demuestran que, con una asistencia técnica integral de calidad, a costes razonables, son posibles incrementos productivos del 50% en el caso del frijol, y las producciones de los sistemas productivos de maíz más vulnerables se pueden estabilizar entre los 20 y 30 quintales por manzana⁶, suficientes para alcanzar los requerimientos mínimos anuales de una familia de 5 miembros. Igualmente, el PESA dispone de ejemplos de municipios que están logrando reducir sus índices de inseguridad alimentaria con iniciativas propias que fueron apoyadas por el programa y, lo que es más importante, con fondos propios que aseguran la sostenibilidad.

El acceso al mercado para los productores familiares puede favorecerse de diversas maneras. Una es aprovechar la capacidad de compra de programas públicos como los de alimentación escolar. Para ello es preciso concebirllos de un nuevo modo, centrado en la operación local, involucrando a las comunidades y autoridades locales, no como un modo de reducir costes con mano de obra que no es remunerada, sino involucrando a la población también en las decisiones y vinculando en lo posible el abastecimiento de estos programas con la producción local y pasando de sistemas basados en una logística de reparto de alimentos a un sistema de comedores que potencian la economía local. A su vez este modelo permitiría una mayor consistencia entre la práctica de la alimentación escolar y las enseñanzas que se imparten para promover una alimentación sana y un buen estado nutricional.

5. Calculado a partir de los datos de CEPALSTAT. <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?id-Aplicacion=4&idTema=21&idioma=e>

6. Una manzana equivale a 0,7 hectáreas; un quintal a 45,45 kg.

Para mejorar el acceso a los mercados, se requiere de políticas que promuevan la calidad e inocuidad de los alimentos atendiendo a las necesidades de la población más vulnerable, y sin marginalizar o dejar en el sector informal a los pequeños productores. En Centroamérica, como en otras zonas, la inocuidad en general sólo es abordada para los productos de exportación y los sectores de alto nivel adquisitivo.

La inversión en infraestructuras, que por otra parte son necesarias para crear unas condiciones de vida adecuada para la población, es otro requisito para poder mejorar la inserción en los mercados de los productores familiares. La mejora de las redes viarias rurales, la electrificación y un adecuado acceso a agua son elementos importantes para integrar a los productores al mercado y las cadenas de valor.

Igualmente, es importante un funcionamiento adecuado de los mercados. No sólo para romper las asimetrías de poder de negociación que existen y reducen la renta de los productores, sino también para que los precios que pagan los consumidores no resulten incrementados por los fallos del mercado.

La iniciativa de negociación conjunta de compra de medicamentos podría inspirar otras acciones que mejore la capacidad de negociación de la región para el abastecimiento de insumos para la agricultura, aspecto este que se ha mostrado limitante para el conjunto del sector en los últimos años dado el elevado precio del petróleo y su incidencia en los fertilizantes.

Otro reto económico que afronta la región en relación a la seguridad alimentaria y nutricional es el aumento de la incidencia de la obesidad, el sobrepeso⁷ y otras afecciones asociadas a los hábitos de vida. Reto económico porque la carga que genera hacia el futuro sobre los sistemas de salud y la economía puede alcanzar al coste del hambre en pocos años. Este problema afecta crecientemente a la infancia y adolescencia y con mayor incidencia en sectores económicos menos favorecidos. Concurren diferentes aspectos tales como: una mayor propensión entre la población que padeció desnutrición en sus primeros años de vida, el consumo de alimentos muy energéticos que son más asequibles que una dieta variada y más disponibles por ciertas ventajas que presentan (facilidad de industrialización, elaboración rápida, manipulación con menos mano de obra, facilidad de conservación), la publicidad dirigida a la infancia y el incremento del consumo de bebidas gaseosas, el sedentarismo de la vida urbana actual, etc.

7. Costa Rica presenta el nivel más elevado de la Región. Con cerca de un 9% de niños menores de cinco años con sobrepeso, está al mismo nivel que países como Brasil, Argentina o Chile.

Inclusión social

La inseguridad alimentaria y la desnutrición son expresivas de los múltiples fallos que en diferentes aspectos se producen en una sociedad para crear un sistema inclusivo que asegure la realización de los derechos humanos.

La creación de sistemas de protección social que aseguren, entre otros, el derecho a la alimentación a toda la población que no puede satisfacer por sí misma el acceso a los alimentos, es un reto en el que se han producido avances con el desarrollo de los sistemas de transferencias condicionadas que atienden a la población en extrema pobreza; no obstante los mismos tienen que mejorar todavía para dar cobertura adecuada a la población que los requiere. Estos programas, que son tachados muchas veces de asistencialismo, son un instrumento muy potente para crear las condiciones necesarias para que el resto de políticas puedan dar resultados. Contribuyen a invertir en el desarrollo de la infancia y romper el ciclo de perpetuación de la pobreza como consecuencia de los efectos de la desnutrición padecida en el inicio de la vida y de la falta de escolarización y atención sanitaria en la infancia. También contribuyen a estabilizar unos ingresos mínimos a las familias más pobres. Sin un piso donde asentarse, resulta difícil plantear políticas de creación de capacidades que no podrán ser aprovechadas por sus destinatarios, pues los mismos andan en el manejo de la supervivencia del día a día.

Pero igual que hay que fortalecer la protección social por esa vía, hay que hacer que se fortalezca por la vía de unos mercados de trabajo que cumplen unas condiciones dignas. Una gran parte de la población mas vulnerable en buena parte de América Central está constituida por quienes dependen del trabajo temporal agrícola. Asalariados que no gozan en general de adecuada protección, donde hay que recordar que las mujeres llevan la peor parte. No debiéramos olvidar que el derecho a la alimentación se protege protegiendo otros derechos como el de trabajo. En la actualidad buena parte de los ingresos de las familias rurales proceden de otras fuentes distintas de la agricultura ejercida por cuenta propia.

Consensos y gobernanza

Una perspectiva de inclusión social y de derechos humanos tiene que preocuparse también de que los ciudadanos sean considerados actores y no sujetos de acciones. El derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional no pueden ser satisfechos mediante políticas que son otorgadas o que desconocen las culturas de la población. Con esta misma lógica, los bienes

y servicios de un programa público no son prestaciones, sino medios de realizar un derecho.

En el contexto de Centroamérica, lo anterior no sólo se relaciona con los principios políticos y morales que los países han adoptado mediante diferentes instrumentos internacionales como la declaración universal de derechos humanos, el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales o la convención Americana de DD.HH. También es un requisito para el éxito de las políticas. No es posible la solución a los diferentes retos que enfrentan las sociedades centroamericanas, entre las cuales la seguridad alimentaria es uno de los principales, pero no el único, sin un proceso que conduzca a la participación de los diferentes actores y a la inclusión de las diferentes visiones culturales. El deslizamiento hacia un sistema de estados degradados, como plantea el cuarto y último Informe del Estado de la Región (2011), no es inevitable, pero requiere de la ruptura de los bloqueos en la formación de consensos transformadores.

La ruptura de esos bloqueos que afectan a: 1) la reforma fiscal necesaria para que las políticas puedan tener los recursos y la dimensión requeridos para afrontar los retos; 2) a la definición de las políticas considerando los intereses de todos los sectores y 3) a la existencia de mecanismos efectivos de información, rendición de cuentas y reclamo, constituye un requisito sin el cual no se podrá tener éxito.

La seguridad alimentaria y nutricional ha cobrado una mayor atención en la agenda política de la región y en los últimos años se ha asistido a una mayor preocupación por los aspectos normativos y el desarrollo de una institucionalidad adecuada. Sería injusto achacar el mismo en exclusiva a las crisis internacionales desatadas en los últimos años y sus efectos sobre la región. Como muestra el volumen 6 de *Hambre de Saber, Saber de Hambre Marco Institucional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica*⁸ se ha producido un proceso de creación de institucionalidad y de capacidades que no puede ser ignorado o menospreciado, proceso que abarca varias décadas. Una mayor atención política que no sólo se traduce en declaraciones políticas, o en la aprobación de leyes (Guatemala, 2006; Nicaragua, 2009; Honduras 2011), o en la adopción de estrategias y políticas; también ha llevado a la puesta en marcha de programas que buscan fortalecer áreas como la agricultura familiar o la alimentación escolar, y los programas de transferencias y su articulación con programas de nutrición, salud materno infantil y educación alimentaria.

8. FAO. Junio 2011. http://www.pesacentroamerica.org/pesa_ca/hssh_san_ca.pdf

Los parlamentos tienen una responsabilidad importante, el estado no se circunscribe a la acción del gobierno. En América Latina hay un creciente movimiento de parlamentarios, expresado en el Frente Parlamentario contra el Hambre, en el que Centroamérica fue pionera. Con fondos españoles y brasileños, el programa de FAO de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre busca asentar y ampliar estos necesarios procesos. (<http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa>)

Además del desarrollo de leyes marco, el desarrollo legislativo que requiere la Seguridad Alimentaria tiene todavía un reto importante en la adecuación de normativas sectoriales y generales, que faciliten la puesta en práctica de las estrategias y políticas nacionales y regionales⁹. En este campo una mayor cooperación entre las instituciones regionales y los parlamentos nacionales, en la línea que van apuntando el SICA, Parlacen y FOPREL¹⁰, podría resultar muy beneficioso.

Un factor limitante es la carencia de instrumentos fiscales y presupuestarios que permitan dar la dimensión adecuada a las políticas y asegurar su continuidad en los periodos de menor actividad económica. Igualmente, los instrumentos tributarios que aplican la mayor parte de los países no tienen carácter redistributivo, de modo que contribuyen a mantener la inequidad.

Los parlamentarios tienen un rol muy importante en la modificación de esa situación, así como en la mejora de la asignación de los recursos y en avanzar en el seguimiento y fiscalización de la ejecución presupuestaria. Si bien comienza a haber una mayor conciencia centroamericana en este tema, debe materializarse en acciones más decididas.

Igualmente, los mecanismos de diálogo y participación de la sociedad civil, y del conjunto de las partes interesadas, si bien han tenido algunos avances, no han sido desarrollados al punto de que puedan contribuir de modo relevante a procesos de toma de decisiones más transparentes e inclusivas, y a una gestión de las políticas más eficiente y eficaz.

La construcción de una institucionalidad apropiada igualmente requiere de la dotación de recursos humanos adecuados a las instituciones. Hay una gran desconfianza sobre lo público en amplios sectores de la ciudadanía que se retroalimenta con el pobre resultado de unas políticas que no pueden ser llevadas a cabo por falta de capacidad. El mito de no dedicar los presupuestos a burócratas ineficientes y truculentos, que todo el presupuesto vaya a la gente, es un camino

9. Política Agrícola Centroamericana (PACA, 2008-2017); Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS, 2009-2014); Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT, 2010-2030).

10. Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica y el Caribe.

probable para que el presupuesto no llegue a su adecuado destino, al igual que las malas políticas. Un mito que suele tener mucha aceptación y que limitará las posibilidades de la región mientras perdure. Un estado anémico es un estado que sólo consume sin producir servicios para su ciudadanía.

Un punto importante, que ha sido preocupación de la región desde hace décadas, es la coordinación mediante la creación de órganos interministeriales. La seguridad alimentaria ha generado también sus propios órganos de coordinación interministerial. Inicialmente circunscritos al ámbito del propio gobierno, con tendencia a ampliar su composición incorporando a otros actores y representantes de la sociedad civil, estos órganos avanzan lentamente en sus logros debido a diferentes factores:

- Marcos de competencias y atribuciones de funciones poco definidos.
- Comités Técnicos con insuficiente dotación de recursos para preparar los documentos de reflexión y propuestas de políticas, sobre las que ha de deliberar el Consejo o la Comisión.
- Falta de articulación con los niveles territoriales en los procesos de coordinación.
- Carencia de información presupuestaria de calidad y con agilidad. La coordinación implica la asignación presupuestaria de recursos suficientes y adecuados por cada una de las partes a las actividades requeridas para desarrollar un plan.
- Ausencia de mecanismos adecuados de participación, separando las funciones de la participación y de coordinación. La participación no puede abarcar la coordinación interna del ejecutivo. La participación por su parte requiere de espacios suficientemente amplios de diálogo, dotados de recursos que faciliten la presencia de todos los actores, con especial atención a los más vulnerables.

Conclusión

A veces, la complejidad de la seguridad alimentaria y nutricional y de la realización del derecho a la alimentación adecuada tiende a ser presentada, en su interrelación con los restantes problemas, de tal modo que pudiera parecer que la solución a todo está en la seguridad alimentaria y nutricional y que, a su vez, para ello hay que remover y transformar todo lo que la política no ha sido capaz de cambiar. Se olvida que la seguridad alimentaria y nutricional, como muchos otros conceptos que buscan un enfoque holístico, no puede resumir ni suplantar a la política, entendida esta como el medio por el cual las sociedades arbitran sus complejas relaciones. El análisis multisectorial y multidimensional

que implica no puede derivar en que asuma la solución de los problemas estructurales históricos y oriente toda la política de un país.

Se olvida también a veces que la implantación de las políticas públicas parece ocurrir de forma incremental. Para muchos, un proceso de planificación puramente racional no sólo es imposible, sino indeseable. Las decisiones políticas requieren negociación, suelen acontecer paso a paso, por aciertos y errores. No se deben esperar cambios radicales, pues las fuerzas inerciales necesitan tiempo para cambiar. La utilización de una opción de política pública es mucho más el resultado de los consensos posibles que de un análisis puramente racional (Berduschi, 2012).

Pero la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación por su multidimensionalidad e interdependencia expresan muy ampliamente el conjunto de retos que afrontan las sociedades de América Central. En las líneas anteriores hay algunos ejemplos de cómo el proceso de integración ha contribuido a una mejor resistencia frente a la crisis, incrementando el comercio intrarregional y aplicando algunas medidas prácticas y relativamente sencillas de adoptar, sin incrementar la complejidad institucional.

Por último, y revisando el título de este número de la revista dedicado a Centroamérica (integración y desarrollo), cabe señalar una reflexión dedicada a la cooperación internacional. Un problema se considera público cuando parte significativa de la sociedad considera que el gobierno tiene que poner atención en ello. Algunas organizaciones de cooperación internacional actúan como emprendedores políticos en el proceso de construcción de las políticas públicas. Para ello, es fundamental pasar de una lógica de proyectos hacia una lógica de programa. La permanencia de los organismos internacionales en los países es una ventaja comparativa que amerita ser mejor explotada. Al orientarse hacia programas de cooperación, más allá de los ciclos de los proyectos, los organismos internacionales pueden: mantener el tema SAN en la agenda pública; facilitar los procesos de transición entre gobiernos; poner a disposición de la sociedad y de los gobiernos un conjunto de soluciones sociales y técnicas en las diferentes dimensiones de la política.

Bibliografía

Beduschi, Luiz Carlos: “Desafíos y perspectivas para la cooperación internacional en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica”. Artículo en edición para el programa PESA de Centroamérica. Febrero 2012.

- FAO: *El Estado de la Inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma, 2011. <http://www.fao.org/publications/sofi/es/>
- González, Hernán: “Identificación e inventario de políticas públicas, institucionalidad, programas y proyectos para la agricultura familiar en Centroamérica”. Consultoría para Diálogo Regional Rural. Centroamérica, 2010. Maleta, H; Gómez, R: *seguridad alimentaria, medición y métodos*. FAO/FODEPAL. Santiago de Chile, 2004.
- PESA de Centroamérica: “Marco Institucional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica”. Hambre de Saber, Saber de Hambre, volumen 6. Centroamérica, Junio, 2011. http://www.pesacentroamerica.org/pesa_ca/hssh_san_ca.pdf
- Programa Estado de la Nación. *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, 2011. <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica>

ALZA Y VOLATILIDAD EN LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN CENTROAMÉRICA

FERNANDO SOTO BAQUERO*
RICARDO RAPALLO**

PALABRAS CLAVE

Volatilidad de los precios de los alimentos; Seguridad alimentaria y nutricional; Gobernanza alimentaria.

RESUMEN

El artículo se inicia señalando cuales son las principales características del actual nivel de precios de los alimentos y sus perspectivas a medio plazo. A continuación se analizan las consecuencias que éste fenómeno tiene para Centroamérica, y se concluye sugiriendo tres grandes áreas de política pública que deberían fortalecerse en los próximos años para contribuir en el mejoramiento de las capacidades que tienen los países para asegurar la Seguridad Alimentaria y Nutricional de sus ciudadanos.

* Oficial principal de Políticas de la Organización las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Oficina Regional para América Latina y el Caribe (RLC).

** Oficial de Seguridad Alimentaria de la FAO y Coordinador del Proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (RLC).

ABSTRACT

This article begins by pointing out the major features of the current level of food prices and its medium-term prospects. Next It is analyzed the consequences of this phenomenon for Central America, and concludes by suggesting three major areas of public policy to be strengthened in the coming years to help in improving the capacities of countries to ensure Food Security and Nutrition for their citizens.

RÉSUMÉ

Cet article commence par rappeler les principales caractéristiques du niveau actuel des prix des aliments et ses perspectives à moyen terme. En suite, les conséquences de ce phénomène pour l'Amérique centrale s'ont analysée, et conclut en suggérant trois grands domaines de politique publique à être renforcées dans les prochaines années pour aider à améliorer les capacités des pays pour assurer la Sécurité Alimentaire et la Nutrition de leurs citoyens.

Introducción

En los próximos años los precios de los alimentos se mantendrán elevados y altamente volátiles lo que presenta oportunidades para aumentar las exportaciones y reemplazar importaciones de alimentos en condiciones competitivas. Sin embargo, también representa un desafío para una región como Centroamérica, cuya balanza comercial de productos agrícolas es deficitaria y pone en riesgo los débiles avances que se han logrado en la reducción del hambre y de la malnutrición infantil.

Las oportunidades para aumentar las inversiones, privadas y públicas en la agricultura están en función de que los precios altos se transmitan adecuada y oportunamente a los productores, especialmente los familiares, lo que depende en buena medida de los grados de competencia que existen en los mercados de alimentos y de insumos agrícolas y de las políticas públicas que provean bienes públicos y prioricen el fomento de la agricultura familiar. Esta última, produce en Centroamérica más del 50% de los alimentos básicos tradicionales que constituyen buena parte de la canasta básica y cuyos precios tienen una enorme influencia en las tasas de inflación.

Los riesgos, tanto para consumidores como para productores, derivan del aumento en la inflación que reduce el acceso a los alimentos y de la alta volatilidad de los precios, que desincentiva la inversión en la producción de alimentos. El aumento en la inflación alimentaria ha impactado en el aumento de la pobreza y en la seguridad alimentaria de la población más vulnerable, que es la que gasta mayor proporción de sus ingresos en alimentos.

En los últimos años la seguridad alimentaria y nutricional ha ganado importancia en la agenda política. A nivel global, por los riesgos evidentes derivados del funcionamiento desregulado y desprovisto de mecanismos de gobernanza de los mercados agroalimentarios y financieros, y en el ámbito regional, por la proliferación de iniciativas que precisamente promueven enfrentar este problema en el marco de la integración centroamericana. Los países a su vez han implementado una amplia gama de políticas públicas encaminadas a aumentar la producción de alimentos, mejorar la gestión de los mercados y comercio agroalimentario, y fortalecer los sistemas de protección social.

Un nuevo nivel de precios de los alimentos altos y sumamente volátiles: consecuencia para la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica

Un nuevo nivel de precios de los alimentos llegó para quedarse

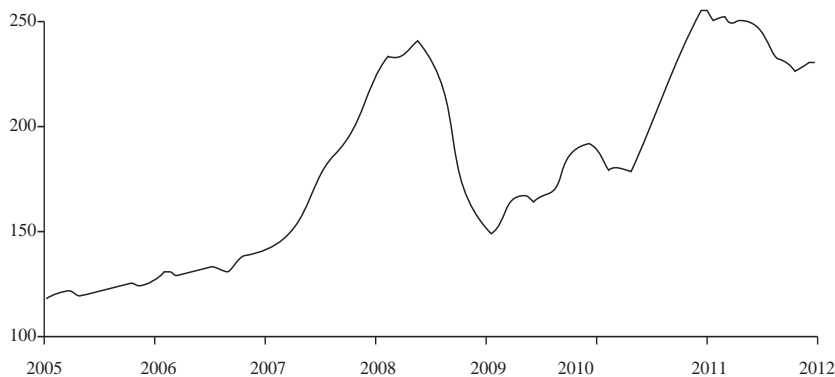
Centroamérica, al igual que el resto del mundo, afronta un nuevo nivel de los precios de los alimentos superior al de los últimos 30 años y con una mayor volatilidad que en las dos últimas décadas¹. Durante 2010 y comienzos de 2011, dichos precios se incrementaron hasta llegar a un nuevo nivel, superior al observado históricamente. Aunque se han estabilizado en los últimos meses, el índice general de precios todavía es alrededor de un 60% mayor que en 2007, momento previo de la crisis de los alimentos, y 66% superior a su promedio de la década 2000-2010 (gráfico 1).

Sin embargo, este nuevo nivel de precios, no tiene similar alcance para los diversos grupos de alimentos. En el caso de Centroamérica, maíz, fríjol y arroz son las principales fuentes de calorías y proteínas para los poco más de cuarenta millones de personas que habitan la región. Dados los altos grados de apertura externa, los precios de estos productos a nivel nacional han seguido en general la misma tendencia que los precios internacionales de los cereales, y con excepción del arroz, han visto como en el año 2011 sufrían un nuevo

1. HLPE, 2011. Se considera una volatilidad extrema cuando hay una variación de precios, al alza y a la baja, que no pueden explicarse por cambios en la oferta o en la demanda.

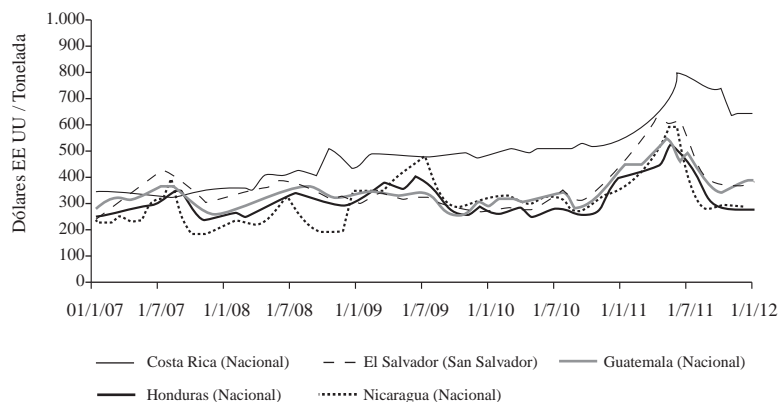
aumento en muchos casos mayor al de la crisis de los precios de los alimentos en años 2007 y 2008 (gráfico 2).

Gráfico 1. Índice mensual de la FAO para los precios de los alimentos. Base 2002-2004 = 100



Fuente: FAO.

Gráfico 2. Evolución de los precios al mayoreo del maíz blanco



Una característica particular del aumento de los precios de los alimentos en los últimos años es su alta volatilidad. La que más allá de ser una característica propia de los mercados agrícolas, se ha exacerbado por su vinculación con los mercados de la energía y financieros. Mientras los precios altos tienden a incentivar la producción agrícola, su volatilidad puede perjudicar tanto a productores como a consumidores. La volatilidad que se observa desde el

2007 es la mayor en las últimas dos décadas² y ha afectado especialmente al maíz y al trigo³.

Gráfico 3. Evolución de los precios al mayoreo del frijol rojo

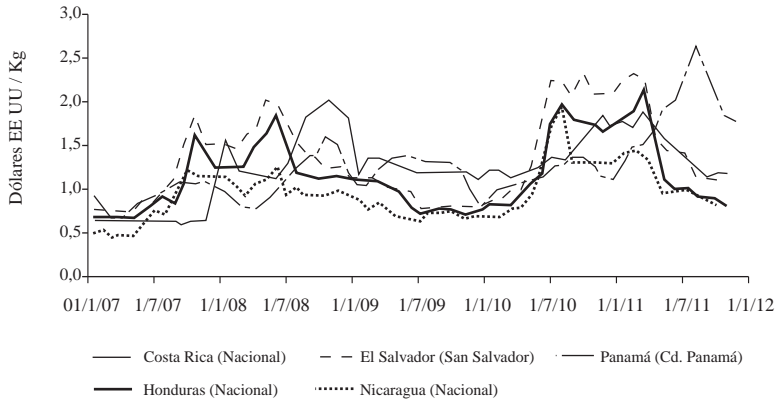
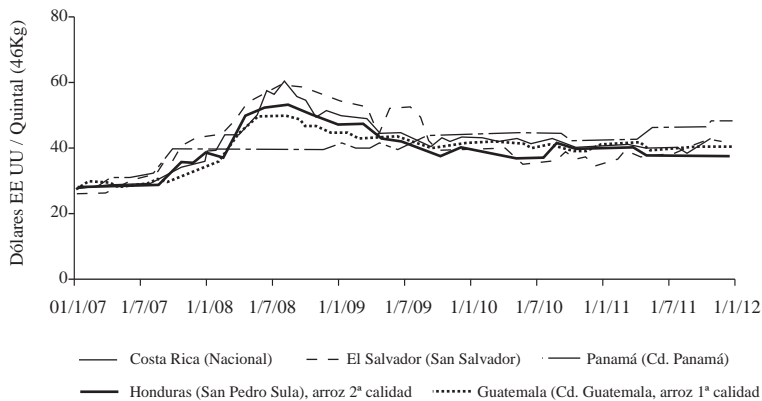


Gráfico 4. Evolución de los precios al mayoreo del arroz



Recientes publicaciones⁴ concluyen que los precios de los alimentos permanecerán altos y serán más volátiles durante el próximo decenio. Este pronóstico se fundamenta en una mayor frecuencia de fenómenos de variabilidad climática, en la mayor utilización de alimentos para la producción de biocombustibles

2. HLPE, 2011.

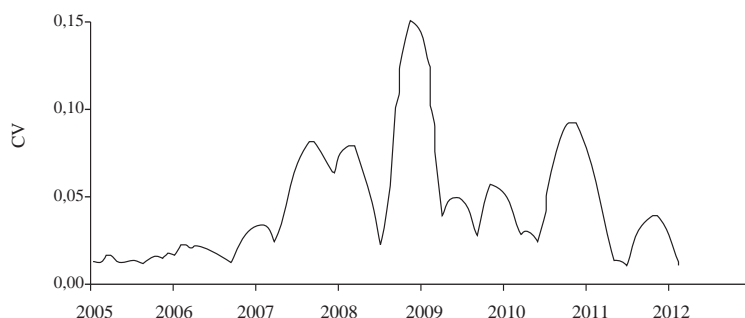
3. FAO, OCDE, FIDA, FMI, UNCTAD, PMA, Banco Mundial, OMC, IFPRI, 2011.

4. FAO, FIDA, PMA, 2011. FAO, 2011a. OECD-FAO 2011.

y en un aumento del volumen de productos básicos alimentarios transados en los mercados a futuro.

Un nivel alto en los precios del petróleo y los subsidios que están otorgando países desarrollados para la producción de biocombustibles hay un aumento en la demanda que presiona los mercados de alimentos (maíz y aceites vegetales), incrementando los vínculos y la volatilidad de estos con los mercados de energía que son también muy volátiles. Las proyecciones de la producción de biocombustibles son que se duplique entre el 2007-09 al 2019, y que la demanda crezca cuatro veces entre el 2008 y el 2035. Este hecho tiene importantes implicaciones en regiones como la centroamericana dónde existe una alta dependencia externa de maíz amarillo para alimentación de aves (principal fuente proteica de la población) que proviene en su mayor parte de la producción de los EEUU.

Gráfico 5. Volatilidad del índice de precios internacionales de los alimentos. Cálculo a partir del índice FAO, usando ventana de 6 meses



Fuente: elaboración propia.

La “financiarización” de los mercados de productos básicos alimenticios se ha acelerado significativamente desde 2002-2004, indicador de lo cual, es que desde el 2008 ha habido un significativo aumento en el volumen de productos básicos alimenticios transados en la bolsa agrícola de Chicago (CBOT), que lidera los mercados de futuro agrícolas.

Si bien la poca transparencia en estos mercados y la dispersión de la información dificulta establecer un vínculo claro entre la especulación y los precios, es cada vez mayor la preocupación y las iniciativas que apuntan a reducir los incentivos para la especulación en los mercados futuros de alimentos⁵.

5. G-20, 2011.

Cabe señalar finalmente que durante el primer trimestre de 2012, los precios internacionales de los alimentos y de los *commodities* en general revirtieron la tendencia a la baja que mantenían desde mediados de 2011. Durante el trimestre enero-marzo de 2012 hubo un repunte en los precios internacionales de los alimentos, hasta alcanzar niveles similares a los observados en abril de 2008, durante la crisis de los alimentos. Aún cuando resulta prematuro sostener que estas alzas en los precios de los bienes básicos se sostendrán en el tiempo, es pertinente hacer notar que estos precios se han mantenido en niveles más altos que los históricos, reflejando, en parte, la mayor importancia relativa que han adquirido los alimentos y las materias primas en el comercio mundial.

Consecuencias y retos derivados del nivel y la volatilidad de los precios en la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Los precios de los alimentos, sean altos o bajos, influyen por un lado en las variables macroeconómicas nacionales, tales como la balanza de pagos, el déficit presupuestario y los tipos de cambio, mientras que por otro lado, afectan los niveles de pobreza, el consumo calórico y la calidad de la nutrición de las personas. Un nivel alto de precios favorece a los países exportadores netos de alimentos y en principio a todos productores agrícolas, mientras que afecta negativamente a los países importadores netos, como son los de Centroamérica puesto que ven disminuida su capacidad de importación de alimentos⁶.

Respecto a los cereales por ejemplo, Centroamérica mantiene un saldo negativo en su balanza comercial desde hace años. Se importa casi todo el trigo que se consume, y en los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras importan además por sobre el 70% del arroz con que se abastecen sus mercados nacionales. Costa Rica y Panamá por su parte dependen de las importaciones de maíz para cubrir más del 80% de su demanda. En estos países el alza de los precios mundiales de cereales significa un fuerte aumento en el valor de sus importaciones. En Guatemala y Honduras por ejemplo, el valor de las importaciones de alimentos supera el 4% del PIB nacional.

Las características comerciales de Panamá y Costa Rica hacen que dispongan de una alta capacidad de importar alimentos⁷, mientras que en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua es baja. En consecuencia estos cuatro

6. FAO, 2011b.

7. Medida como el porcentaje de ingresos de exportaciones de bienes y servicios netos (descontando el pago de servicio de la deuda) que se destinan a las importación de alimentos. Fuente: cálculos propios a partir de los indicadores de Desarrollo del Banco Mundial.

países son los que a corto plazo están sufriendo de manera más negativa el aumento de los precios de los alimentos.

Aunque los precios altos generan incentivos para el aumento de la inversión y en la producción de alimentos, la medida en que ello se logre en el largo plazo depende de que los precios al productor aumenten en esa misma proporción, así como de la evolución de los precios de los fertilizantes y del nivel de volatilidad o imprevisibilidad de los precios (alzas y bajas pronunciadas en el tiempo). Esta última, influye negativamente en las decisiones sobre inversión de los agricultores, en condiciones de un escaso acceso al crédito e ingresos muy fluctuantes debido a las condiciones de variabilidad de clima. Todos estos factores dificultan que los precios altos conduzcan a un aumento de la oferta en el corto y medio plazo, lo que contribuiría a reducir su volatilidad y atenuar sus efectos en la inflación.

La inflación y la volatilidad de los precios reducen el acceso e inhiben la expansión de la oferta de alimentos

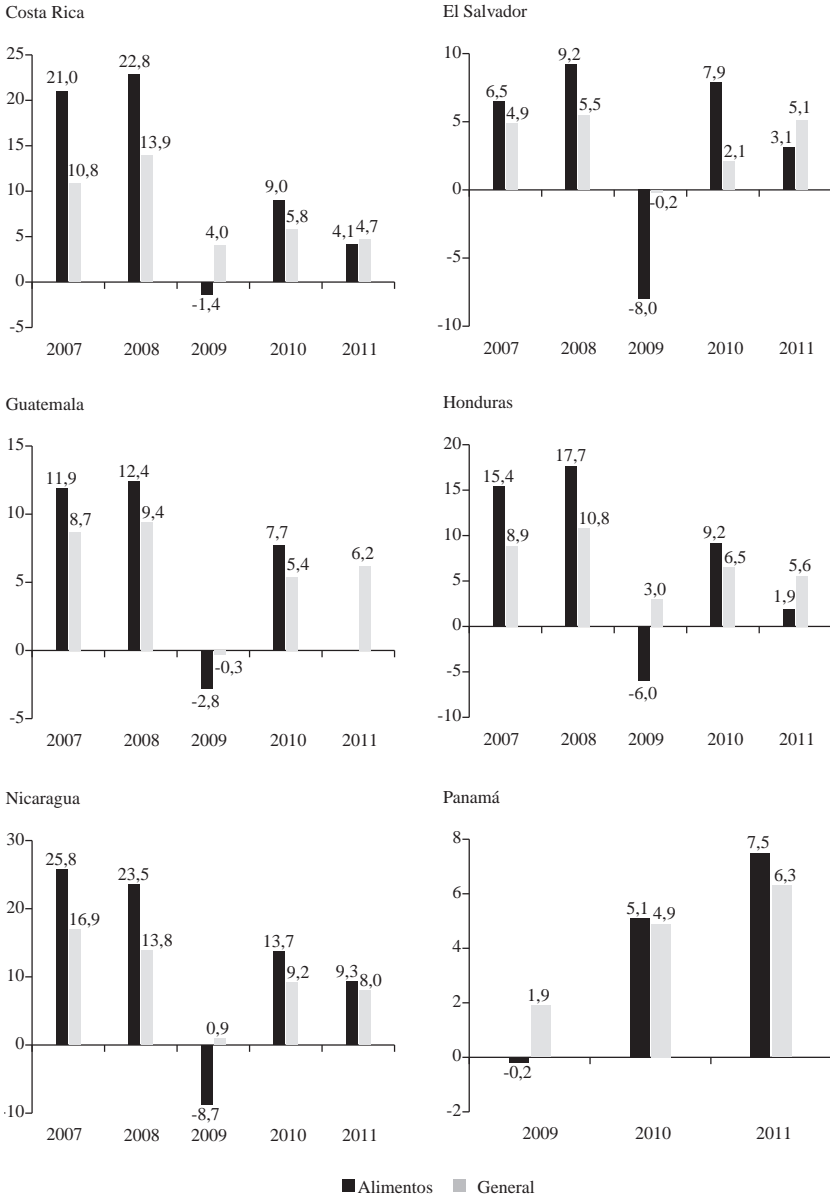
La inflación y la volatilidad interna de los precios de los alimentos determinan sus impactos en la seguridad alimentaria y en el potencial aumento de la oferta. En el corto plazo, como se señaló, tienen efectos en la pobreza, el consumo calórico y la nutrición, y en el largo plazo pueden influir en la disminución del potencial de respuesta de la oferta. Las fluctuaciones impredecibles de precios junto al alto precio de los fertilizantes tienen como consecuencia negativa la reducción de las inversiones en los predios agrícolas.

Durante los dos últimos años la tasa anual de inflación general promedio de América Latina se ha mantenido estable alrededor del 6.7%, situándose la inflación alimentaria por encima de la general desde mediados del 2010 en niveles medios del 8%. En Centroamérica sin embargo, a excepción de Nicaragua, las tasas anuales de inflación general y alimentaria son sensiblemente menores.

Al aumentar el costo de la canasta de alimentos, con la cual se determina la línea de la pobreza, se amplía la población que se ubica en esa condición. Esto implica que la población más pobre es la que siente más fuerte el impacto de la inflación alimentaria, porque gasta una mayor parte de sus ingresos en comprar alimentos, limitando de este modo su acceso.

Aunque los niveles de pobreza y pobreza extrema disminuyeron en los años previos a la crisis durante la década pasada, esa tendencia positiva se vio interrumpida a partir del año 2008, terminando la década con valores en torno al 27% y 51.0% de pobreza extrema y total, respectivamente.

Gráfico 6. Inflación anual en Centroamérica, 2007-2012.
Variación porcentual respecto a los 12 meses previos



*Nota: La inflación de alimentos para Guatemala se calculó utilizando el antiguo IPC Base 2000.
Fuente: elaboración propia con información oficial de los países.*

A nivel de hogares, un estudio reciente muestra evidencias de que el aumento en los precios de los alimentos agravó la pobreza en todos los países de la región que fueron analizados: Nicaragua, Honduras; Panamá, y Guatemala⁸. IFPRI a su vez muestra cómo en cuatro países de la región, el aumento de precios del 2007-08 provocó una reducción media del 8% en el consumo de calorías en los hogares. En la mayor parte de estos países el consumo de calorías de los hogares cayó por debajo de los niveles adecuados⁹.

Adicionalmente, el encarecimiento de los alimentos parece tener un mayor efecto negativo en los hogares a cargo de una mujer, entre otros factores porque estas familias suelen ser más pobres y gastan una mayor proporción de sus ingresos en alimentos.

Áreas de política pública para enfrentar las dimensiones global, regional y nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)

En respuesta a las crisis experimentadas a partir de 2008 los gobiernos de Centroamérica pusieron en marcha una amplia gama de medidas de políticas públicas, que buscaron reducir la volatilidad interna de los precios y amortiguar sus efectos en la población más vulnerable.

En la actualidad, al menos tres grandes áreas de política pública deberían fortalecerse para contribuir en el mejoramiento de las capacidades que tienen los países para enfrentar las dimensiones global, regional y nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN): (a) la gobernanza del sistema alimentario a niveles global, regional y nacional (b) la inversión en la agricultura y su adaptación al cambio climático, con prioridad en la agricultura familiar; (c) acceso a los alimentos y cambios en los patrones de consumo de los alimentos.

Gobernanza del sistema alimentario: mercados globales, regionales y nacionales

Si bien Centroamérica tiene un escaso peso relativo para influir en las cuestiones relacionadas con la producción y comercio mundial de alimentos, lo cierto es que de forma conjunta podría jugar un rol más protagónico en la construcción de mecanismos de gobernanza de la SAN a nivel mundial. En su

8. FAO, FIDA, PMA, 2011.

9. IFPRI, 2011.

dimensión regional, apoyando el rol de las instancias de integración política y económica en la SAN, armonizando los marcos legales y cumpliendo el compromiso de lograr una región sin hambre para el año 2025. A nivel nacional contribuyendo con la legislación e institucionalidad de SAN y promoviendo una mayor transparencia y niveles de competencia en los mercados agroalimentarios domésticos.

En el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA), que es actualmente el único espacio donde los gobiernos, la sociedad civil, las instituciones internacionales y el sector privado pueden negociar medidas para garantizar la seguridad alimentaria a nivel mundial, cada uno de los países del istmo podrían influir en la definición del *Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición* (MEM) que deberá culminar en octubre de 2012.

Muchos de los desafíos que enfrentan los países para mejorar la SAN tienen una dimensión regional y debieran ser abordados en el seno de las instancias de integración políticas y económicas existentes. En este sentido, la SAN aparece como una preocupación, y con prioridad en la agenda de trabajo del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la que ha reforzado, junto al resto de instancias de integración del continente, el compromiso político de erradicar el hambre asumido en la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025¹⁰. Muestra también de la relevancia política del tema, es que los Jefes de Estado y de Gobierno de la región solicitaron en 2011 la elaboración de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y la República Dominicana 2012-2025.

Los países a su vez cuentan en su mayoría con políticas, estrategias y planes específicos para afrontar los temas relacionados con la SAN, y han desarrollado en la última década una institucionalidad *ad hoc* para dotar al estado de mayor capacidad para articular y monitorear los esfuerzos nacionales en materia de SAN¹¹.

En el ámbito legislativo regional un hito importante ha sido la incorporación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL) al Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y Caribe¹². Cabe señalar igualmente que Guatemala, Honduras y Nicaragua disponen de legislaciones específicas para

10. La FAO apoya esta Iniciativa regional proveyéndola de una Secretaría Técnica que es a su vez financiada por la cooperación de España.

11. FAO-PESA Centroamérica, 2011.

12. Notar igualmente que en la actualidad Honduras, Nicaragua y Guatemala desde el año 2012 también tienen constituidos Frentes Parlamentarios contra el Hambre nacionales.

la seguridad y/o la soberanía alimentaria, siendo posiblemente es una de las regiones más avanzadas en ésta materia. Esta legislación promueve la búsqueda de arreglos institucionales que faciliten la coordinación multisectorial de la política pública a niveles nacional y territorial¹³.

En abril del presente año, la Asamblea Legislativa de El Salvador adoptó una enmienda constitucional que establece el derecho a una alimentación adecuada. La reforma constitucional salvadoreña, de ser ratificada en la nueva legislación que ha iniciado, se unirá a las de Guatemala y Nicaragua.

Por otra parte, la SAN en la región depende cada vez más de un comercio intrarregional de alimentos más fluido y dinámico que contribuya a garantizar el acceso a los alimentos de todos los países. Efectivamente, en los últimos años el comercio intrarregional ha crecido significativamente, pasando de un 7.2% del comercio total de productos agropecuarios y alimentarios en el año 1995, al 22% en 2008¹⁴. Por este motivo, es esencial mejorar el aprovechamiento de la zona de libre comercio de alimentos en la región, proponiendo por ejemplo a los organismos de integración económica regional mecanismos e instrumentos para intensificar el comercio intrarregional de alimentos.

El Salvador, por ejemplo, suma el 30% de todas sus importaciones agropecuarias provenientes de los otros cinco países, seguido por Honduras que agrega un poco más del 23% de las mismas; la ubicación geográfica de estos dos países hace que el flujo principal de Guatemala y Nicaragua se concentre en estos dos países. Costa Rica, por su parte, que genera cerca del 22% de las exportaciones intra-centroamericanas, es receptor de sólo el 8.6% de las importaciones intra-centroamericanas agrarias de la región.

Finalmente, como resultado de la intensificación de la producción agropecuaria, del incremento de la variabilidad climática en una zona tan vulnerable a este fenómeno como es al centroamericana y del mayor intercambio comercial, la región se está enfrentando a mayores riesgos asociados con la aparición y reaparición de plagas y enfermedades en los cultivos y los animales, así como a una mayor ocurrencia de enfermedades zoonóticas y de intoxicaciones por alimentos. La mejor estrategia para reducir estos riesgos es contar con sistemas nacionales de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos de alta calidad técnica y, desarrollar programas regionales de prevención, control y erradicación armonizados. Así mismo, una mejor gobernanza de los sistemas de sanidad agropecuaria e inocuidad de los alimentos, tanto en el sector

13. FAO, 2011c.

14. FAO-RUTA, 2011.

público como en el privado, es esencial para responder eficazmente a esta situación.

Los problemas asociados a la transparencia de los mercados, las reglas de competencia y las barreras de entrada a la industria, la capacidad de negociación de los distintos eslabones de las cadenas agroalimentarias y la integración de empresas nacionales en cadenas mundiales de comercialización son temas de creciente importancia para la política pública en la región.

La crisis económica ha evidenciado una situación preocupante: mientras los altos precios de los alimentos se transmitieron inmediatamente a los consumidores, la transmisión de estos aumentos ha sido mucho más gradual para los productores, y particularmente para el caso de los agricultores familiares. Sin embargo, luego de la posterior caída, la disminución de los precios de los alimentos se ha transmitido de forma muy retardada a los consumidores, lo que ha provocado que la inflación alimentaria en la mayoría de los países se haya mantenido por encima del promedio general.

En este sentido los gobiernos centroamericanos son cada vez más conscientes de la necesidad de mejorar la transparencia y competencia en los mercados de alimentos; de establecer regulaciones regionales que favorezcan la eficiencia y la equidad en las cadenas de valor de los alimentos, de armonizar las intervenciones de los gobiernos en la formación de los precios, y de enfrentar regionalmente el desafío de mejorar los sistemas de información estadística sobre producción, comercio e inventarios de alimentos.

Mayor inversión en la agricultura y su adaptación al cambio climático, con prioridad en la agricultura familiar

Un alto nivel de precios de los alimentos sería un importante incentivo para aumentar la inversión privada en la agricultura, una vez que los mercados funcionaran de manera que esos precios llegaran a los productores; y una política e inversión pública que genere los bienes públicos necesarios (infraestructura, sanidad agropecuaria, etc.) ampliara su alcance hacia la agricultura familiar. Si bien una mayor inversión es esencial para lograr un mayor crecimiento agrícola, este último se ha mostrado insuficiente para reducir la pobreza rural y generar bienestar en las áreas rurales.

Un componente adicional en esa necesaria transformación productiva en Centroamérica es el desafío de integrar los recursos naturales al modelo de crecimiento agropecuario, considerándolos como bienes públicos globales antes que medios de

producción disponibles en forma ilimitada para cualquier función productiva. Esto también significa la recuperación de cultivos y prácticas que permitan la intensificación sostenible de la producción agrícola, de modo de conservar los recursos, reducir las repercusiones negativas en el medio ambiente, y potenciar el capital natural y el suministro de servicios ambientales. Por este motivo es esencial fortalecer las capacidades de gestión del riesgo agroclimático y formular de políticas y programas que permitan incluir los temas de mitigación y de adaptación al cambio climático¹⁵ en las estrategias nacionales de desarrollo con la perspectiva de garantizar una seguridad alimentaria y una producción agrosilvopastoral sostenible¹⁶.

La agricultura familiar en Centroamérica la componen al menos 1,5 millones de familias¹⁷, y pesar de que alrededor de dos terceras partes son considerados pobres, genera cerca del 50% de la producción y del empleo agropecuario de los seis países de la región (no se contabiliza Belice). Además de su importancia como proveedor de alimentos, generador de empleo agrícola y fuente de ingresos para los más pobres, contribuye al desarrollo equilibrado de los territorios y comunidades rurales. También, por su uso de variedades autóctonas, prácticas de conservación y mejora de suelos, su menor dependencia del petróleo y derivados, y su práctica de sistemas de policultivos y silvoagropecuarios, juega un papel fundamental en la mitigación y adaptación al cambio climático.

Incluir a la agricultura familiar en el patrón de producción agropecuaria en la región, con un mayor aporte en su producción de alimentos y en el manejo de los recursos naturales, requiere darle prioridad a la dimensión local y territorial de la seguridad alimentaria. Ello es vital para garantizar un abastecimiento estable y una mayor regulación de los precios en los mercados de los alimentos básicos. Esta inclusión requiere un mayor acceso a los recursos de tierra y agua, una intensificación sostenible de su producción, un mejor acceso a mercados, y contar con una sólida institucionalidad que lo promueva.

Acceso a los alimentos, cambios en los patrones de consumo y los mercados locales

En el corto plazo es indispensable contrarrestar un menor acceso a alimentos de la población más vulnerable. Para ello, son indispensables políticas que

15. Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala se ubican entre los 25 países con mayores costes sociales (muertes) y económicos (pérdidas de infraestructura) como resultados del aumento en la variabilidad climática acontecida en los últimos 20 años. Se estima que la región pierde de promedio el 0,98% del PIB por este motivo.

16. FAO, 2011c.

17. Considerándose trabajadores agropecuarios por cuenta propia y microempresarios agrícolas. Si se incluyeran además las personas que declaran la producción de granos básicos como su segunda actividad, el número ascendería a 2,3 millones familias. El tamaño de estas familias se sitúa en 5 individuos de media.

contribuyan a aumentar sus ingresos, laborales y no laborales, asegurar ayuda alimentaria a poblaciones de mayor vulnerabilidad e impulsar cambios en el consumo alimentario hacia alimentos sanos que representan lo mejor de las tradiciones culturales en cada país. Un aumento en los ingresos y una mayor utilización de alimentos locales, generan una demanda que estimula a los agricultores familiares que los producen y dinamiza estos mercados locales.

En términos de las políticas que han apuntado al aumento de ingresos no laborales, ha habido una importante expansión de los programas de transferencias de ingresos y ello ha influido positivamente en la reducción de la pobreza en algunos países de la región. Sin embargo, son menores los avances logrados en términos de protección social (pensiones no contributivas, seguros de desempleo y el sistema de seguridad social).

Por el lado del aumento de los ingresos laborales, para ampliar el acceso a los alimentos, un reciente estudio de la FAO en doce países de América Latina, de los cuales cuatro eran centroamericanos, muestra el mal funcionamiento de los mercados laborales rurales con la progresiva precarización del empleo, un generalizado incumplimiento de los salarios mínimos legales, el predominio de la informalidad de los empleos, que carecen de contratos de trabajo y previsión social, particularmente en el caso de las mujeres rurales, así como la casi inexistencia de organizaciones de trabajadores que pudieran contrapesar las desiguales capacidades de negociación entre empleadores y empleados¹⁸.

En el ámbito general de la ayuda alimentaria y la promoción de la salud para la población más vulnerable, así como el mejoramiento en los patrones de consumo de alimentos, los países están implementando programas para la reducción de la desnutrición y el sobrepeso infantil, la alimentación escolar y la educación alimentaria. Incorporar alimentos producidos localmente por la agricultura familiar en las dietas de la alimentación escolar amplía sus impactos positivos en la cultura alimentaria no solamente de los alumnos sino que también de toda la comunidad educativa.

Conclusiones

Las perspectivas futuras de niveles altos y volatilidad creciente de los precios de los alimentos, suponen para Centroamérica una oportunidad para sustituir parte de sus importaciones de alimentos en condiciones competitivas, reducir la vulnerabilidad alimentaria de las personas pobres a los eventos externos,

18. FAO-OIT-CEPAL 2010.

y revitalizar el sector rural en el que vive la mayor parte de las personas que sufren inseguridad alimentaria.

Para ello al menos tres grandes áreas de política pública deberían fortalecerse para contribuir en el mejoramiento de las capacidades que tienen los países para enfrentar las dimensiones global, regional y nacional de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN): (a) la gobernanza del sistema alimentario en todos sus niveles (b) la inversión en la agricultura y su adaptación al cambio climático, con prioridad en la agricultura familiar; (c) acceso a los alimentos y cambios en sus patrones de consumo de alimentos.

Bibliografía

- CEPAL, 2011. Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011. Santiago de Chile: 2011.
- G-20, 2011. Declaración final de la Cumbre del G-20. Cannes 2011.
- HLPE, 2011. La volatilidad de los precios y la seguridad alimentaria. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma 2011.
- IFPRI, 2011. Más allá de los números. Cómo respondieron los hogares urbanos en Centroamérica a las crisis globales recientes. Washington, 2011.
- FAO, 2011a. Perspectivas Alimentarias, noviembre. Roma, 2011.
- FAO, 2011b. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile 2011.
- FAO, 2011c. Marco Estratégico de asistencia técnica de la FAO en el cambio climático y la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe 2012-2015, Santiago de Chile 2011.
- FAO, FIDA, PMA, 2011. Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma, 2011.
- FAO, OCDE, FIDA, FMI, UNCTAD, PMA, Banco Mundial, OMC, IFPRI, 2011. Price volatility in food and agriculture. Nueva York, 2011.
- FAO-OIT-CEPAL 2010. Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural. Santiago de Chile 2010
- FAO-PESA Centroamérica, 2011. Hambre de Saber y Saber de Hambre. Volumen 6. 2011.
- FAO-RUTA, 2011. Características económicas y sociales de los agricultores familiares en y aspectos de la evolución del comercio agropecuarios y alimentario entre los países de América Central. Informe de consultoría, Panamá 2011.
- FAO, OCDE, FIDA, FMI, UNCTAD, PMA, Banco Mundial, OMC, IFPRI, 2011. Price volatility in food and agriculture. Nueva York, 2011.
- OECD-FAO, 2011 Perspectivas de la agricultura. Roma, 2011.

LA ESTRATEGIA REGIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO DE CENTROAMÉRICA Y LOS DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN AMBIENTAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

RAÚL ARTIGA COLATO*

PALABRAS CLAVE

Centroamérica; Ambiente; Cambio Climático; Integración; Cooperación.

RESUMEN

El presente artículo pretende mostrar la prioridad de la agenda ambiental para los países del SICA. La variabilidad climática asociada al cambio climático desnuda la alta vulnerabilidad regional y viene a agudizar y profundizar los problemas socio-ambientales. Los progresivos eventos extremos asociados al clima están crecientemente impactando la infraestructura y ejercen una fuerte presión sobre las finanzas públicas de las economías centroamericanas,

* Economista institucional, especialista en políticas y estrategias en medio ambiente y desarrollo local. Con amplia experiencia en coordinación y gerencia de proyectos y programas de asistencia y desarrollo institucional del sector medio ambiental y desarrollo local en El Salvador, Centroamérica, Ecuador y Perú. Coordinación y conducción de equipos multidisciplinarios. Facilitador de procesos multi-actores. Asesor y asistente técnico a nivel institucional en procesos de formulación de políticas, estrategias y movilización de recursos para entidades públicas y organizaciones internacionales. Experiencia en evaluación de proyectos de la cooperación internacional y en el fortalecimiento de capacidades de actores locales e institucionales en el área ambiental, adaptación al cambio climático y del desarrollo local.

demandando respuestas más efectivas en la integración ambiental y la cooperación internacional.

ABSTRACT

This article shows the priority of the environmental agenda for the countries of SICA. Climate variability associated with climate change reflects the highly regional vulnerability and deepen the socio-environmental problems. The progressive climate-related extreme events are increasingly impacting the infrastructure and maintain strong pressure on public finances of the Central American economies, calling for more effective responses to environmental integration and international cooperation.

RÉSUMÉ

Cet article souligne la priorité de l'agenda de l'environnement pour les pays du SICA. La variabilité du climat associé au changement climatique reflète la grande vulnérabilité régionale et d'approfondir les problèmes socio-environnementaux. Les progressives événements liés à l'environnement ont une incidence croissante dans l'infrastructure et exercent une forte pression sur les finances publiques des pays d'Amérique centrale, appelant à des réponses plus efficaces à l'intégration de l'environnement et de la coopération internationale.

La dinámica del cambio climático y su impacto en los países del SICA

Las evidencias científicas muestran que a partir de la Revolución Industrial, la actividad humana comenzó a tener efectos de alcance global, como la contaminación de ríos o más recientemente el caso de la lluvia ácida, donde las emisiones de gases producidas por la combustión han producido impactos globales. Estas emisiones producidas por el sector industria, transporte, la deforestación, entre otros, han venido a romper el equilibrio de un proceso natural que se da en la atmosfera conocido como Efecto de Invernadero.

La comunidad científica internacional por medio del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC) ha llegado al consenso de que el calentamiento global actual se debe a causas antropogénicas (IPCC, 2007)¹. Se puede asegurar

con un alto nivel de confianza que las actividades humanas, como la combustión de carburantes fósiles y la deforestación están alterando el clima global. En los últimos 200 años, los países desarrollados han generado una gran acumulación de dióxido de carbono por su modo de producción y estilo de vida. La responsabilidad histórica está bastante clara al respecto.

Estudios del IPCC al 2007 sobre las emisiones generadas en Centroamérica señalan que los ocho países del SICA emiten aproximadamente el 0.5% del total global de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), por lo tanto, los países no tienen compromisos de reducción de emisiones.

Se han realizado varios estudios sobre las evidencias de cambio climático en los países de la región Centroamericana y el Caribe. Uno de ellos se refiere al análisis de las tendencias en los regímenes de precipitación y temperaturas en un período de 40 años, comprendido entre 1961 y 2003 (Aguilar et al. 2005)². Este estudio concluyó que las temperaturas máximas y mínimas aumentaron 0.2 y 0.3 °C por década, respectivamente. Además, las precipitaciones anuales totales no han variado significativamente pero sí aumentó el número de días secos, compensados por días con precipitaciones más intensas. Esto confirma que los eventos extremos de precipitaciones han aumentado, aumentando así los riesgos de erosión, inundaciones y derrumbes. De manera similar, al aumentar los días secos aumentan los riesgos de pérdidas en las cosechas por falta de humedad en momentos críticos del desarrollo de los cultivos y plantaciones forestales como ya se ha observado en el Pacífico de Nicaragua y Honduras. El incremento de las temperaturas máximas y mínimas, podrían afectar negativamente la salud humana, afectar el control de plagas, y aumentar las olas de calor.

Las proyecciones del IPCC (2007) para los años 2020, 2050 y 2080 indican rangos que van desde reducciones hasta ligeros aumentos de las precipitaciones (Cuadro 1). Por ejemplo, para el año 2050, la reducción en las precipitaciones (y en ciertos casos aumento de estas) durante la estación seca se estima de -20 a +8%, y -30 a +5% durante la estación lluviosa. Estudios más recientes coordinados por la CEPAL (Gay et al. 2010) confirman el aumento gradual de las temperaturas y reducción de las precipitaciones en la región, considerando los escenarios A2 y B2 (cuadro 2). Estos escenarios de aumento de la temperatura y reducción de las precipitaciones indican que se verá afectada la disponibilidad del recurso hídrico para todos los usos (doméstico,

1. IPCC. 2007a. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change –IPCC-*, [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M.Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, USA. 996 p.

2. Aguilar E., et al. 2005. Changes in precipitation and temperature extremes in Central America and Northern South America, 1961-2003 ed J. Geophysical. Res. Vol. 110, D23107, doi 10:1029/2005JD6119.

agricultura, generación hidroeléctrica, mantenimiento de la base ecológica, etc.), y que la escasez de agua será más acentuada en el litoral del Pacífico, donde se observa una mayor concentración de la población.

Cuadro 1. Cambios proyectados de temperatura y precipitación en Centroamérica 2020, 2050 y 2080³

Estación	Cambios en temperatura ° C		
	2020	2050	2080
Seca	+0.4 a +1.1	+1.0 a +3.0	+1.0 a +5.0
Húmeda	+0.5 a +1.7	+1.0 a +4.0	+1.3 a +6.6
	Cambios en precipitación (%)		
	2020	2050	2080
Seca	-7 a +7	-12 a + 5	-20 a +8
Húmeda	-10 a + 4	-15 a+ 3	-30 a +5

Fuente: IPCC, 2007.

Esta variabilidad climática en América Central y El Caribe se traduce en la ocurrencia de sequías e inundaciones provocadas por tormentas tropicales o huracanes. Centroamérica es una región de alta vulnerabilidad a los eventos climáticos extremos.

Cuadro 2. Anomalía de la temperatura media (°C) (según el promedio de tres modelos)

Años País	2050		2100	
	A2	B2	A2	B2
Costa Rica	1.63	1.32	3.89	2.48
Belice	1.53	1.40	3.70	2.47
El Salvador	2.05	1.45	4.72	2.65
Guatemala	1.97	1.48	4.74	2.73
Honduras	1.83	1.42	4.20	2.53
Nicaragua	1.89	1.40	4.29	2.45
Panamá	1.49	1.24	3.62	2.21
Centroamérica	1.77	1.39	4.17	2.50

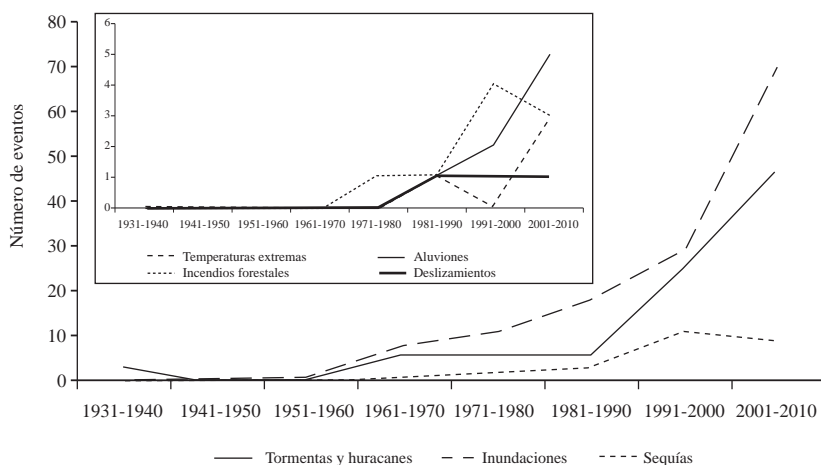
Fuente: CEPAL, 2010⁴ (respecto a la climatología 1980-2000).

3. IPCC. 2007. Climate Change 2007: Impact, Adaptation and Vulnerability, contribution of the Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change —IPCC—, Chapter 13 (Latin America).

4. Gay, C., C. Conde, F. Estrada y B. Hernández. 2010. Escenarios de cambio climático para Centroamérica. En: Economía del Cambio Climático en Centroamérica, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Capítulo 1. México D.F. México. 35 p.

De un registro de 248 eventos ocurridos entre 1930 y 2010, se desprende que los más recurrentes son los hidrometeorológicos (inundaciones, tormentas tropicales, deslizamientos y aluviones), que representan $\approx 85\%$ de los eventos extremos totales, 9% corresponden a sequías, 4% a incendios forestales y 2% a temperaturas extremas, principalmente bajas.

Gráfico 1. Centroamérica: evolución temporal de los eventos extremos registrados, 1931 a 2010 (en número de eventos registrados por tipo de evento)



Fuente: Elaboración con base en EM-DAT (CRED, 2011). CEPAL⁵.

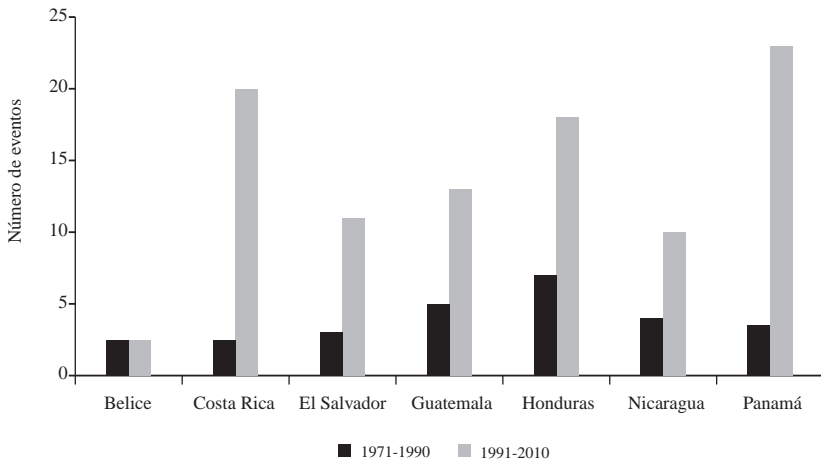
Para el 2011, de acuerdo a estudios y datos de CEPAL⁶, en la denominada Depresión Tropical 12-E (no catalogado como evento extremo sino como evento intenso, fueron 10 días de lluvias constantes); la región tuvo alrededor de 2 millones quinientos mil personas afectadas y un estimado en daños y pérdidas de alrededor de los 2 mil millones de dólares. En El Salvador, el país más afectado, los daños y pérdidas en infraestructura social de viviendas, salud y educación y en actividades productivas en agricultura, ganadería y pesca, industria, comercio y turismo, alcanzaron un poco más de 900 millones de dólares. Con estas evidencias, la variabilidad climática asociada al cambio climático representa una seria amenaza para las sociedades Centroamericanas por sus múltiples impactos en la población y en los sectores productivos. En términos fiscales los

5. CEPAL. Variabilidad Climática y Eventos Extremos en Centroamérica. Reporte Exploratorio. Diciembre 2011. 3 p.

6. CEPAL. Resumen Regional del Impacto de la Depresión Tropical 12-E en Centroamérica. Cuantificación de Daños y Pérdidas sufridos por los países de la región en el mes de octubre de 2011, 15 p.

daños actuales y futuros relacionados a infraestructura, seguridad alimentaria y salud representan una presión extra sobre los recursos públicos de los países. Ante un escenario de emisiones crecientes y limitado compromiso global en su reducción como se vislumbra de los resultados de las últimas Convenciones de las Partes (COP) suscriptoras de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) celebradas en Cancún, 2010 (COP16) y Durban, 2011 (COP17), los impactos del cambio climático en Centroamérica son significativos. Esto confirma la asimetría planteada reiteradamente en las negociaciones climáticas internacionales en que los países desarrollados que más han contaminado sufren menos impactos y tienen los recursos para adaptarse, y por el contrario, los países que menos han contribuido al problema sufren mayores impactos y menos capacidad de responder a los mismos.

Gráfico 2. Centroamérica: número de inundaciones registradas en dos períodos, 1971-1990 y 1991-2010 (en número de eventos)



Fuente: Elaboración con base en EM-DAT (CRED, 2011). CEPAL⁷.

La respuesta de la región: Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC)

Todos los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) son parte de la CMNUCC adoptada en 1992, durante la Cumbre de Río de Janeiro.

7. CEPAL. Variabilidad Climática y Eventos Extremos en Centroamérica. Reporte Exploratorio. Diciembre 2011. 17 p.

Desde 1994 a la fecha los países han venido participando y dando seguimiento a los procesos de negociación climática. Los países del SICA de manera independiente han realizado esfuerzos para establecer sus políticas, estrategias y programas de acuerdo a sus prioridades nacionales en el tema del cambio climático.

Simultáneamente, en el proceso de integración regional todos los países del sistema han avanzado, fortalecido y consolidado sus esfuerzos de integración económica, social y ambiental. Entre los temas que están en la agenda de integración regional está la búsqueda de coordinar y armonizar estrategias de seguridad regional, la integración energética, destacándose el Sistema de Integración Eléctrica para América Central (SIEPAC), la integración aduanera, desarrollo de un corredor turístico regional, la conectividad regional base de las economías locales; la seguridad alimentaria regional basada en la capacidad productiva y complementaria de los países y dieta básica común de los pueblos Centroamericanos. En lo concerniente al patrimonio natural regional, cada vez se hace más importante e intenso el aprovechamiento y la cooperación bi- o tri-nacional para atender asuntos de desarrollo territorial con ecosistemas y espacios territoriales compartidos.

Las autoridades de la región reconocen las graves consecuencias que el cambio del clima provocado por la actividad humana supone para la sociedad Centroamericana, con impactos en la salud, la economía y el ambiente; incluyendo recursos naturales; ecosistemas marinos y terrestres importantes para el desarrollo sostenible de la región y para el mismo proceso de integración. Como muestra de la conciencia regional sobre el tema data de 1993 el Convenio Regional sobre Cambios Climáticos suscrito por los Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

En la Reunión Extraordinaria de Presidentes y Jefes de Estado de los países del SICA sobre Cambio Climático, conocida como Declaración de San Pedro Sula, de Mayo del 2008, los presidentes aprueban los “Lineamientos de la Estrategia Regional de Cambio Climático”. La declaración reconoce que ante los efectos o impactos del cambio climático y variabilidad climática que afectarán a la región en su conjunto es urgente tomar medidas articuladas y coordinadas que expresen la voluntad política y el interés de los gobiernos de la región por trabajar unidos fortaleciendo el proceso de integración tanto en el ámbito de atención a las vulnerabilidades y los impactos comunes derivados de los crecientes fenómenos climáticos, como también; aunando y complementando esfuerzos y sinergias frente a las estrategias de adaptación necesarias ante la amenaza climática y de manera especial, mandata a realizar un trabajo conjunto en el campo de las negociaciones mundiales sobre el tema.

El mandato emitido durante la Cumbre Presidencial de San Pedro Sula de mayo del 2008 acordó, entre otras cosas:

1. “Incorporar el cambio climático como un tema transversal y de alta prioridad, en los planes nacionales de desarrollo y en los planes estratégicos y operativos de las instituciones que conforman los Gobiernos de nuestros países”.

En esa misma línea, la Cumbre Presidencial realizada en Panamá el 29 y 30 de junio del 2010 aprueba la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo (PCGIR) que ya incorpora el enfoque de adaptación al cambio climático y finalmente, en Noviembre del 2011 el Consejo de Ministros de Ambiente aprueban la ERCC, la cual es ratificada en julio 2011 por la Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado del SICA en San Salvador estableciendo el tema entre los 5 pilares de relanzamiento del SICA.

Sobre esta base y tomando en cuenta lo establecido por las más altas autoridades de la región, es que la ERCC responde a una necesidad internalizada a nivel regional de hacer frente a la amenaza que ya implica el cambio climático para la vida y el desarrollo regional. En ese sentido, apunta a reducir la vulnerabilidad ecológica, social y económica, principalmente a través de la adaptación al cambio climático y de la prevención y reducción de los impactos negativos producidos por la variabilidad climática, observando algunas medidas de mitigación que contribuyan a la adaptación, que es la prioridad de la región.

La ERCC es un instrumento de aplicación del marco de política regional en materia de cambio climático que tiene por objetivo *contribuir a prevenir y reducir los impactos negativos del cambio climático, mediante el aumento de la resiliencia y de la capacidad de adaptación, a fin de reducir la vulnerabilidad, humana, social, ecológica y económica, crear las capacidades para incidir y contribuir a la reducción de las amenazas climáticas y además contribuir voluntariamente a la reducción de emisiones de GEI según lo permitan las circunstancias nacionales.*

La ERCC, tendencias regionales y desafíos para la integración ambiental

Población creciente y migraciones climáticas. Sin considerar los impactos del cambio climático, se estima que la población en la región seguirá creciendo, al menos hasta el año 2075. Según el informe del Estado de la Región (2008)⁸,

8. Estado de la Región. 2008. El desafío regional de contar con personas saludables. Capítulo 4, pp. 177-214.

entre 1980 y 2008, es decir, en un período de 28 años, se duplicó la población de los siete países de América Central. La población en la región, en 2007, se estimó en 41.3 millones de habitantes. Para el año 2010 y 2015, se estima en 43.7 y 47.8 millones, respectivamente (Fetzek, 2009)⁹. La estructura de edades está cambiando, y cambiará hacia una pirámide con mayor porcentaje de adultos mayores de 60 años. Este patrón de distribución de las edades tendrá efectos en los sistemas nacionales de seguridad social, y por ende, en el acceso a la salud. El crecimiento poblacional estimado y el observado, se traduce en un aumento en la demanda de recursos: agua, alimentos, energía, transporte, espacio, entre otros. Entre las incertidumbres se puede citar el efecto que puede tener el cambio climático, o la degradación ambiental, sobre las migraciones a distintos niveles: local, nacional, regional o internacional (Fetzek, 2009).

Economía cíclica e impredecible. En síntesis el crecimiento económico Centroamericano ha seguido un patrón cíclico de fluctuaciones dentro de una tendencia creciente en las últimas décadas, lo cual permite identificar los límites de crecimiento potencial a largo plazo. Desde el año 2004 y hasta 2008, la región experimentó bonanza en el crecimiento económico, que luego se desaceleró por la crisis financiera internacional y se mantiene en situación crítica en la mayoría de los países al 2011 según datos del IV Informe del Estado de la Región 2011.

Desde el punto de vista del ingreso por habitante, el PIB per cápita se sitúa entre USD 1,000 y 5,000 dólares de los EEUA (Estado de la Región 2008). Según el estudio de CEPAL (2010), en el escenario base tendencial preparado para el proyecto Economía del Cambio Climático en América Central, el crecimiento económico será relativamente estable y se mantendrá en rangos similares a los observados en las últimas dos décadas, con mayor vinculación a la economía global y tasas de inversión similares a las registradas desde 1990 a 2008.

Déficit socioeconómicos. Desde el punto de vista socio-económico, se destaca el alto nivel de pobreza que todavía existe en la región Centroamericana, estimado en 45% de la población (Estado de la Región, 2008), con mayores índices en poblaciones indígenas, afrodescendientes y en las mujeres, en cuyo caso se conjuga el nivel educativo y de ingresos más bajos que en los hombres con similares capacidades.

9. Fetzek, S. 2009. Impactos relacionados con el clima en la seguridad nacional en México y Centroamérica. Primer Informe del Proyecto "El Clima en la Seguridad Nacional en México y Centroamérica". Royal United Services Institute —RUSI—. Londres. 36 p.

La misma fuente nos señala que la fuerza de trabajo Centroamericana son jóvenes, donde el 29% no supera los 25 años y presenta una tasa de crecimiento anual cercana al 3%, evidenciándose la participación creciente de la mujer, representando ya un 38% de la fuerza laboral. Hay una tendencia que los nuevos empleos (42.3%) que se han generado en la región están relacionados a actividades no agropecuarias de alta productividad.

Por otro lado, la situación de pobreza sigue determinando el acceso a la salud de los Centroamericanos, agudizando las diferencias entre grupos de población y sus posibilidades de mejorar su estado de salud y calidad de vida. Esto es especialmente relevante para la niñez, los habitantes de zonas rurales, la población indígena y las mujeres. En el año 2007 la tasa de mortalidad infantil para la región se redujo a 23 por mil nacidos vivos, pero en algunas zonas rurales y poblaciones indígenas es hasta cuatro veces mayor que los promedios nacionales de los respectivos países.

En términos de seguridad alimentaria, en dos décadas las tierras sembradas de arroz, frijoles, maíz y sorgo se redujeron a la mitad, mientras que las dedicadas a cultivos no tradicionales de exportación se duplicaron (Estado Región, 2008). Se considera que en todos los países aumentó la disponibilidad agregada de alimentos básicos pero basada en un aumento de la dependencia de las importaciones de granos básicos. Esto se acentuó en los últimos años debido a la intensa temporada de lluvias y las pérdidas asociadas a ello en la producción local. La región enfrentó un aumento del 15% en los precios mundiales de los alimentos que impactó la situación de la población en extrema pobreza durante los años 2006-2008. La tendencia continua presente en los últimos 3 años.

Desde el punto de vista de la vulnerabilidad socioeconómica al cambio climático, seguramente la pobreza es y será uno de los pilares principales para diseñar e implementar políticas dirigidas a la reducción de la pobreza.

Avance de la dinámica de Degradación Ambiental. Centroamérica posee un enorme patrimonio natural. Desde finales de los noventa hasta la presente década se han venido consolidando esquemas territoriales para la gestión, el manejo y la protección de su biodiversidad, de múltiples ecosistemas y los bienes y servicios ambientales que aportan a la sociedad Centroamericana. Durante la última década, la región en su conjunto avanzó en el desarrollo de la institucionalidad ambiental y se evidenciaron avances en materia de gestión ambiental, protección y regulación, construyéndose un marco legal, institucional y de políticas que inicia sus acciones frente a un entorno y contexto socio-ambiental complejo. La presión sobre el uso y la explotación de los

recursos naturales, la fuerte expansión urbana, el desordenado proceso de asentamientos humanos y las actividades productivas poco reguladas impactan sobre ese patrimonio y acentúan su pérdida irreversible o su degradación creciente y sostenida incrementando la vulnerabilidad regional ante eventos extremos.

Las presiones que se ejercen sobre los recursos naturales de la región estructuralmente responden a una dinámica de desarrollo basada en un modelo extractivista de prácticas productivas contaminantes y depredadoras de recursos y determinada por aspectos tales como, la estructura de la tenencia de la tierra, la ausencia de estrategias de ordenamiento del territorio, el crecimiento de la población, la vulnerabilidad, las migraciones internas relacionadas a la pobreza y la vulnerabilidad, así como por la fragmentación de hábitats. En muchos casos aún los ecosistemas de gran importancia regional como el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) no están adecuadamente articulados a las estrategias nacionales de desarrollo.

Hasta el 2005, la deforestación en la región se estimó en aproximadamente 350,000 hectáreas/año. Para el año 2000, el total de emisiones en la región se estimó en 156.3 millones de toneladas de CO₂-equivalente; de estas emisiones, 43.4% eran atribuibles a la deforestación (CEPAL 2010). El escenario tendencial para el cambio de uso de la tierra sugiere que entre 2005 y 2100 se perderá una tercera parte de los bosques y 80% de pastizales, sabanas y arbustales, lo cual se explica en gran medida por una expansión de las áreas de cultivo y de uso pecuario en aproximadamente 50% (CEPAL, 2010).

Paralelo a esta dinámica descrita, hay señales de mayor participación social y propuesta activa del sector privado, pueblos indígenas y comunidades rurales, que contando con la cooperación internacional, coadyuvan iniciativas en apoyo a la recuperación, restauración y protección del patrimonio natural regional.

Mayor demanda energética. Hasta el año 2009 se estimó una capacidad instalada de generación de energía eléctrica de aproximadamente 10,690.8 MW, de los cuales 60.9% corresponden a los aportes de las fuentes renovables de energía¹⁰. Para el período 2006-2014 se requiere una adición de 5,000 a 5,700 MW de capacidad instalada para mantenerse al ritmo de la demanda por el crecimiento económico y poblacional. Esto significa una demanda adicional

10. Istmo Centroamericano: Estadísticas del Subsector Eléctrico, Informe preliminar del segmento de la producción de electricidad (Datos actualizados a 2009).

anual de alrededor de 5-6% de capacidad instalada. De acuerdo a la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020¹¹ (Estrategia Energética 2020), la demanda de potencia pasa de 6.328 MW en 2006 a 11.770 MW en el año 2020 (CEAC, 2007), para una tasa prevista de crecimiento de 4.5%. Por su parte, la demanda de energía tendría un crecimiento de 4.7%, pasando de 35.664 Gwh a 67.583 Gwh. La Estrategia buscar reducir la participación de energía a base de petróleo y sus derivados, y aumentar la generación de energía con fuentes renovables. Además, se deberá mantener el ritmo de inversión en proyectos energéticos para suplir la demanda creciente y también el acceso de una mayor proporción de la población a la energía eléctrica. Igualmente se busca incrementar la eficiencia en el consumo de energía al ser uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero en al menos cuatro de los países miembros del SICA.

La creación de una cultura que fomente el uso racional y eficiente de la energía, cambiando pautas de consumo de los usuarios es uno de los aspectos claves a considerar como medidas a corto plazo y con resultados inmediatos. Las tecnologías de generación energética renovable están aumentando en la región y se observa un potencial para incrementar la capacidad instalada de parques eólicos, energía geotérmica, hidroeléctrica, generación a partir de biomasa y si los costos de la inversión se reducen, la energía solar podría aumentar su participación en la matriz energética regional.

La ERCC y los desafíos para la cooperación internacional

Hasta el momento los mecanismos financieros existentes en el marco de la CMNUCC no han permitido que los países de la región obtengan recursos suficientes para fortalecer y expandir sus actividades y acciones de adaptación y mucho menos hay respuestas para enfrentar los impactos de desastres a eventos asociados a la variabilidad climática. Este es uno de los grandes temas de negociación que los países SICA están definiendo en sus estrategias de negociación al seno de la CMNUCC. Es en ese sentido, que la Cumbre Presidencial de julio 2010 señala la necesidad que los países del SICA en el seno de la CMNUCC promuevan y trabajen por la creación de un *fondo regional destinado a la prevención, mitigación de desastres naturales y la reconstrucción de los países afectados* y al mismo tiempo se plantea un mandato a lo interno de la región para que de

11. Estrategia Energética Sustentable 2020 de Centroamérica. Fue elaborada por CEPAL el SICA y aprobada el 13 de noviembre de 2007, en la ciudad de Guatemala, en la III Reunión de Ministros o Responsables del Sector Energético de los países del SICA.

manera coordinada los Consejos de Ministros de Relaciones Exteriores y Medio Ambiente y los Ministerios de Hacienda o Finanzas, gestionen recursos financieros externos adicionales no reembolsables, principalmente de los países desarrollados para prepararnos y adaptarnos a los eventos climáticos extremos que la región sufre en forma creciente. En cumplimiento de este mandato la Cumbre de Presidentes de Diciembre del 2011 aprueba la creación del Fondo Centroamericano de Fomento de la Gestión Integral de Riesgo (FOCEGIR).

Dado el alto grado de vulnerabilidad de las poblaciones humanas, medios de vida y sistemas naturales de la región de Centroamérica y República Dominicana, particularmente de las poblaciones pobres más vulnerables; las prioridades de la agenda política regional en el tema del cambio climático deben enfocarse en la adaptación al cambio climático a nivel regional, nacional y local y promover pro-activamente en las negociaciones internacionales de cambio climático el desarrollo de mecanismos de financiamiento para la adaptación consistentes con los principios y orientaciones siguientes:

- Los fondos deben estar bajo la sombrilla de la Convención.
- Recursos nuevos, adicionales a la Ayuda Oficial al Desarrollo y suficientes para la adaptación.
- Procedimientos operativos de acceso al Fondo de Adaptación, rápidos, oportunos y directos a los países.
- El criterio de priorización para el acceso a los recursos financieros deberá estar basado en el conocimiento científico disponible, así como las evidencias de los impactos observados y proyectados relativos a la vulnerabilidad social, económica y ecológica de los países en desarrollo, considerando el principio de precautoriedad.
- Establecimiento de un Programa Internacional para la Adaptación (PIA) que incluya apoyo para la compensación de daños y pérdidas.
- Debe crearse Fondo Multilateral que tenga varias ventanas: adaptación, mitigación y Transferencia Tecnológica.
- Diseño de una Estrategia para la implementación rápida de transferencia de tecnología para la adaptación Norte-Sur y Sur-Sur.
- Reconocimiento de la complementariedad entre acciones de mitigación y adaptación.
- Basándose en los costos incrementales que causa el Cambio Climático a distintos sectores, reconocer los costos adicionales asociados a las medidas de adaptación al cambio climático.
- Creación de un sistema internacional de seguros que permita la recuperación de pérdidas en la producción agropecuaria por sequías y

recuperación de pérdidas en las inversiones de infraestructura (i.e., vivienda, carreteras, etc.).

- Que los países emisores dediquen un % de pago por sus permisos de emisiones de los países desarrollados, como parte de sus responsabilidades para el fondo de adaptación o para otros mecanismos destinados a cubrir costos de adaptación de la región.

POBREZA Y DESARROLLO RURAL EN CENTROAMÉRICA. DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA

MIGUEL GÓMEZ*

PALABRAS CLAVE

Pobreza; Exclusión social; Desarrollo Rural; Políticas públicas; Bienestar.

RESUMEN

El artículo “Pobreza y Desarrollo Rural en Centroamérica, dos caras de una misma moneda” describe dos aspectos fundamentales de la realidad rural Centroamericana. Por un lado los éxitos de centenares de proyectos impulsados por las instituciones públicas, la cooperación internacional y las propias organizaciones rurales (empresariales, gremiales y comunitarias), y por otra parte muestra indicadores clave que reflejan la pobreza y exclusión persistente cuya situación afecta el funcionamiento mismo de la sociedad, el Estado y la democracia misma. Es decir, el desarrollo de Centroamérica y el bienestar de las poblaciones rurales pasa por resolver con más determinación las causas estructurales

* Este artículo es únicamente responsabilidad del autor. El autor ha sido un practicante en temas de desarrollo rural en Centroamérica durante los últimos 30 años, especialmente apoyando la conformación de cadenas de valor y acceso a mercados, administrando proyectos para resolver problemas estructurales del desarrollo agrícola y rural, apoyando el fortalecimiento de instituciones encargadas de transferencia de tecnología y administración de tierras, y apoyando la formulación de políticas, tanto a nivel regional como nacional. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).

de la pobreza y exclusión rural. Al final se plantean algunos caminos para enfrentar estos desafíos.

ABSTRACT

This article “Poverty and Rural Development in Central America, two sides of the same coin” describes two fundamental aspects of the Central America rural livelihood. On one side, the article present the success of hundreds of projects implemented by public institutions, international donors and rural organization (entrepreneurial, community driven, associations), and on the other side key indicators that show persistent poverty and exclusion which affect performance of society, State and democracy itself. In other words, the development of Central America and the wellbeing of the rural population depends the solution of the structural causes of poverty and exclusion. Finally, the article presents some roads to face these challenges.

RÉSUMÉ

L'article Pauvreté et Développement Rural en Amérique Centrale, les deux faces d'une même monnaie décrit deux aspects fondamentaux de la réalité rurale de l'Amérique Centrale. D'un côté les succès de centaines de projets lancés par des institutions publiques, la coopération internationale et les propres organisations rurales (entreprises, syndicats et de la communauté), et de l'autre côté montre les indicateurs clés qui reflètent la pauvreté et l'exclusion persistante qu'affecte l'état de fonctionnement même de la société, l'Etat et la démocratie. C'est à dire, le développement de l'Amérique Centrale et le bien-être des populations rurales, conduit à résoudre d'une forme plus déterminante les causes structurelles de la pauvreté et l'exclusion rurale. A la fin de l'article, se posent quelques chemins pour faire face à ces défis.

Durante los últimos 35 años Centroamérica ha estado bajo la lupa de la opinión pública por diversas razones, unas veces por sus guerras civiles y revoluciones, otras por sus condiciones de pobreza y desnutrición especialmente en el sector rural. Más recientemente Centroamérica ha vuelto a estar bajo la lupa por sus condiciones de vulnerabilidad para enfrentar las consecuencias del cambio climático, ya que Centroamérica está clasificada como uno de los *hot spots* del cambio climático en el ámbito global.

Es en este contexto que tenemos que analizar los grandes desafíos del sector rural de Centroamérica, la pobreza rural y exclusión, la desnutrición infantil crónica, bajo nivel educativo, desigualdad de ingresos y activos, baja calidad de los servicios públicos (educación, salud e infraestructura, principalmente), baja productividad y precariedad laboral, baja inserción laboral de mujeres y juventud al mercado laboral, débil manejo de riesgos (ambientales¹, sanitarios, financieros) y baja participación ciudadana, entre otros.

Sólo en pocos casos, Centroamérica se ha destacado por su capacidad de gestión pública, su extraordinario capital natural, calidad de sus productos, y por logros extraordinarios de sus habitantes.

No obstante, el artículo señala que a pesar de sus condiciones adversas, las poblaciones rurales de Centroamérica han enfrentado con éxitos relativos los grandes desafíos del desarrollo apoyados por sus propias organizaciones, políticas y acciones públicas, por la cooperación internacional y por entidades privadas.

El artículo trata de resaltar en primer lugar aspectos que ilustran el desarrollo y los logros que se han ido forjando a lo largo de los últimos 20 años y donde hay un capital acumulado a partir del cual se puede replicar y construir un mejor futuro los habitantes rurales de Centroamérica. Estos logros son un verdadero mosaico de experiencias que han ido transformando la geografía centroamericana. En la segunda parte del artículo se muestra cómo, a pesar de este mosaico de éxitos, la realidad rural centroamericana presenta grandes carencias y desafíos. Estas carencias —cuando se analizan en las situaciones individuales— son verdaderas tragedias humanas que determinan la vida de millones de seres humanos cuyas vidas y la de sus familias que no podrá gozar de los beneficios del desarrollo, ni ellos ni sus descendencias. En el contexto socioeconómico nacional, estas carencias sumen a los países de Centroamérica en bajos niveles de desempeño de sus economías y crean las condiciones propicias para que se fomenten la delincuencia en todas sus formas, lo cual a su vez impacta las finanzas públicas, la seguridad ciudadana y vulnera la misma capacidad de los Estados para sostener la gobernabilidad y la democracia. Estos desafíos que obligan a los practicantes, a los que hacen la política pública, la cooperación internacional y a las propias organizaciones rurales a duplicar esfuerzos para acelerar las transformaciones.

1. Los países del SICA tanto por su ubicación geográfica y natural, como por su alto índice de pobreza y déficit social son por hoy una de las regiones más vulnerables y amenazadas ante el cambio climático. La región ya es objeto de nuevos regímenes de intensas lluvias y tormentas, grandes sequías y nuevos fenómenos extremos desconocidos que están golpeando los recursos públicos, la base social y económica de los países y atentando contra la misma gobernabilidad democrática regional. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo - CCAD / Sistema de la Integración Centroamericana - SICA.

La cara del desarrollo²

En los territorios rurales de Centroamérica se pueden encontrar centenas de casos exitosos. Hay miles de iniciativas en acceso a mercados, en integración territorial, en alianzas público-privadas, manejo de recursos hídricos, cosecha de agua, sostenibilidad ambiental, finanzas rurales, seguros agrícolas, preservación de semillas criollas, medidas para enfrentar el cambio climático, entre otros. Muchos de estos proyectos son apoyados por unidades especiales ejecutoras de proyectos financiados por la cooperación internacional, otros son ejecutados por entidades públicas como son los institutos de tecnología, otros por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), otros por la academia pública y privada, y otros por organizaciones propias de las organizaciones rurales gremiales, cooperativas y pequeñas empresas. Todo esto representa una gran riqueza y un verdadero mosaico.

Se pueden encontrar experiencias exitosas de alta calidad³ en café sostenible, en cacao sostenible, hortalizas intensivas (*contract farming/precisión farming*) integradas a cadenas de distribución, productos lácteos, turismo rural con énfasis en la sostenibilidad ambiental, miel, artesanía con alto contenido cultural y agroindustrias rurales vinculadas al café, cacao, miel, hortalizas, entre otros. Es evidente que todos estos emprendimientos los ejecutan individuos vinculados a cadenas de negocios o grupos organizados, ya sea a nivel comunitario y/o a nivel de pequeñas empresas familiares o cooperativas. Es decir que en el mundo rural se observa la importancia del capital social, ya sea a través de los vínculos de productores individuales con cadenas de negocios o a través de la organización empresarial cooperativa como un elemento fundamental para el éxito y sostenibilidad de los emprendimientos y para integrar a los pobladores rurales y sus pequeños proyectos en cadenas de negocios más complejas y que brindan mayor beneficio.

Estos proyectos se financian por medio de recursos públicos, fondos de la cooperación internacional, fondos privados y recursos de las propias organizaciones y sus miembros. Las instituciones de la cooperación internacional que más se proyectan son USAID, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), el Banco Mundial, la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID), la cooperación suiza (COSUDE), la cooperación alemana a través principalmente de GIZ, fondos holandeses a través de SNV y de ICCO, entre otros. La modalidad de

2. Se basa en la experiencia empírica del autor y en las múltiples investigaciones y en la ejecución/supervisión de proyectos pilotos en los que ha participado como director de RUTA.

3. Se entiende por alta calidad, las características organolépticas de los productos, el manejo ambiental sostenible y la calidad cuanto a la relación entre la empresa y sus empleados y socios.

ejecución es la mayoría de los casos es a través de unidades especiales de ejecución, supeditadas a los ministerios de agricultura y bajo la supervisión directa de los organismos cooperantes.

Por otra parte hay empresas privadas que poco a poco han ido profundizando su relación con los pequeños empresarios rurales. Un ejemplo muy importantes es el programa “Tierra Fértil”⁴ del grupo Hortifruti/Walmart. Otras experiencias de empresas europeas que exportan bananos y piñas de Centroamérica, especialmente Chiquita y Dole así como cadenas de distribución como la empresa alemana REWE⁵. Exportadores de café como ECOM y su programa de la Finca a la Taza⁶.

En medio de todo este mosaico surgen varias preguntas clave: ¿cuáles son aquellos proyectos que realmente tienen un impacto en la vida de los pobladores rurales, que impacto tienen? ¿Quiénes tienen éxito y por qué? ¿Cuáles son los principales problemas en torno a la sostenibilidad? ¿Cuáles son los factores de éxito?

Cómo se debe combinar la inversión en el *people-ware*, en fomentar la organización interna de los grupos o cooperativas, en su sistema de gobernanza, en el *soft-ware*, en sus sistemas contables, formulación de planes estratégicos y operativos con enfoque de negocios sostenibles, identificación de inversiones estratégicas, acceso a mercados, desarrollo de productos con valor agregado, mercadeo, negociación, formulación, análisis y priorización de proyectos, y finalmente en la construcción de sistemas de seguimiento, evaluación y aprendizaje. Y finalmente cuando se han realizado las inversiones en *people ware* y *soft ware*, establecer las inversiones físicas (*hard-ware*) en asuntos ambientales y productividad, maquinaria y equipo tienen un rendimiento mayor y sostenible. Un problema común observado es que en muchos proyectos se comienza por la inversión en *hard-ware*. Cómo se puede replicar estas experiencias tomando en cuenta los elementos señalados para atender los grandes desafíos del sector rural es todavía un asunto en construcción.

Por las limitaciones de espacio y por la experiencia del autor, se ha escogido la cadena del café para ilustrar estos casos de éxito.

El café es un cultivo que llegó a Centroamérica hace unos 200 años. Durante este período se constituyó en el mayor generador de divisas de todos los países

4. Tierra Fértil, Harvard Business Review, publicado por Francisco Leguizamon, John Ickis, Nov 01, 2009.

5. <http://ecoalianzas.org/website/>

6. <http://www.sustainablecoffeeproject.com/es/>

de Centro América. Durante años el énfasis fundamental de los países, consejos mixtos público-privados, centros de tecnología y los productores mismos fue promover el incremento del rendimiento por hectárea. De hecho Costa Rica se convirtió en el país con mayor rendimiento de café a nivel mundial. Este énfasis se contrapone con lo que ha pasado en la caficultura de Centroamérica en los últimos 25 años. En este período el énfasis de la caficultura centroamericana se ha centrado en la sostenibilidad, social, económica y ambiental.

En concreto en la sostenibilidad social los productores han trabajado intensamente en procesos asociativos, consolidando unos y extendiendo otros. El cooperativismo ha logrado integrar miles de productores, unos 150 mil pequeños productores cafetaleros que producen el 50% del café de Centroamérica. Como parte de su consolidación estas cooperativas han logrado formar federaciones en cada uno de los países. A su vez muchas de estas cooperativas han logrado integrar alianzas estratégicas de negocios con los principales actores del mercado de café. Ejemplos de Federaciones son, FEDECOCAGUA (GT), FECCEG (GT), CAFENICA (NI), UCRAPROBEX (SV) y COOCAFE (CR). Estas Federaciones y cooperativas de forma individual participan en las entidades que rigen la caficultura en cada uno de los países, por ejemplo FEDECOCAGUA es una institución muy activa en ANA-CAFE de Guatemala. Estas organizaciones cooperativas también participan en espacios que promueven la producción y comercialización del café de calidad. Estas organizaciones se han desarrollado capacidades importantes en la provisión de servicios a sus socios. Así proveen servicios de extensión agrícola, apoyo a la implementación de normas de calidad, catación, participación en concursos que promueven la calidad organoléptica, servicios de procesamiento, comercialización, participación en ferias, entre otros.

En lo que se refiere a la sostenibilidad económica, los pequeños productores de café, por medio de sus organizaciones empresariales, han desarrollado extensas relaciones financieras sanas con bancos y compradores. Las cooperativas cafetaleras brindan servicios financieros a sus socios y hoy por hoy están dando los primeros pasos para mejorar el manejo de riesgos, de precios y riesgos climáticos. En el primer caso se está utilizando la Bolsa de Nueva York para hacer coberturas. Para el segundo caso se están haciendo esfuerzos para desarrollar seguros climáticos paramétricos u otros mecanismos como seguros solidarios y micro-seguros, para brindar servicios más integrales a sus socios.

El acceso a mercados es fundamental para consolidar la sostenibilidad económica. En este sentido, las cooperativas han logrado consolidar su posición en el mercado de café, tanto por los volúmenes que manejan como por excelentes

trabajos que han hecho en función de optimizar la calidad del café y sus procesos. Así, las cooperativas han logrado consolidarse en nichos de mercado del café de calidad y de comercio justo, que en conjunto logran obtener entre 20 y 50 dólares sobre precio con relación a los precios internacionales prevalentes en el mercado. En muchos casos las relaciones comerciales con exportadores y directamente con tostadores se han convertido en relaciones de largo plazo.

Finalmente, y en materia de sostenibilidad ambiental, los pequeños productores han desarrollado capacidades de producción orgánica o producción sostenible, utilizando las mejores prácticas en esta materia. Más recientemente algunas cooperativas han incursionado en procesos para eliminar su propia huella de carbono, y algunas de estas cooperativas ya han obtenido certificaciones de empresas “carbono neutral”.

Para consolidar sus logros anteriores muchos pequeños productores a través de sus organizaciones gremiales y empresariales han obtenido certificaciones en producción orgánica, en producción sostenible, en comercio justo, ISOs en diferentes temas, entre otros.

Los pequeños productores cafetaleros de Centroamérica han marcado un standard de cómo y hasta dónde se puede llegar si se logran consolidar procesos organizativos de calidad. Han avanzado en materia de calidad de procesos y productos y de esta manera han consolidado los mercados a los que tienen acceso. Si bien es cierto los cafetaleros son los que más han avanzado en estas materias, en el mundo rural de Centroamérica se ven otros ejemplos prometedores en cacao, lácteos, hortalizas y otros productos.

La pobreza: la otra cara de la moneda

Esta parte del artículo toma la información básica de los documentos citados en las referencias pero especialmente de la investigación denominada: “Determinantes de la Pobreza Rural en Centroamérica: Desafíos y Oportunidades para la Acción”⁷. Esta investigación revisa los niveles de pobreza y además

7. Esta investigación la realizó para toda Centroamérica el Estado de Nación de Costa Rica a solicitud de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). Los principales resultados de esta investigación se han incorporado al Cuarto Informe del Estado de la Región. Estos programas de investigación y formación sobre desarrollo humano brindan información relevante para la formulación de políticas públicas y opinión crítica de la ciudadanía sobre temas estratégicos para el desarrollo humano sostenible, tanto en Costa Rica como en Centroamérica. Las investigaciones operan bajo el marco institucional del Consejo Nacional de Rectores que reúne a las cuatro universidades públicas y la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica con el apoyo de varios auspiciadores.

examina con detenimiento el tema de exclusión social. Este documento no ha sido publicado y se encuentra en fase de edición final.

En cuanto a los niveles de pobreza en el cuadro 1 abajo se concluye que la pobreza se concentra más en las zonas rurales y además que la pobreza se concentra más en Honduras, Guatemala y Nicaragua. Al analizar las bases de datos y series de tiempo de las últimas tres décadas, uno también encuentra que la pobreza y la pobreza extrema son fenómenos persistentes.

Cuadro 1. Centroamérica. Incidencia de la pobreza según zona de residencia para el inicio y final de la década según país. Circa, 2000 y 2010

País o región	Año	Pobreza			Pobreza extrema		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Costa Rica	1999	20,3	18,7	22,3	7,8	5,4	9,8
	2010	18,5	24,5	20,8	6,8	4,8	9,9
El Salvador	2001	48,9	47,7	62,4	22,1	14,3	33,3
	2010	46,6	41,1	55,8	16,7	12,7	23,5
Guatemala	2002	60,2	45,3	68,0	30,9	18,1	37,6
	2011	53,7	35,0	71,4	13,3	5,1	21,1
Honduras	1999	79,7	71,7	86,3	56,8	42,9	68,0
	2010	67,4	56,3	76,5	42,8	26,0	56,8
Nicaragua	2001	69,4	63,9	77,1	42,5	33,5	55,2
	2010	44,5	28,9	62,8	9,0	3,1	15,9
Panamá	2002	36,9	26,2	54,6	18,6	9,0	34,6
	2010	25,8	15,1	44,8	12,6	4,7	26,6

En materia de exclusión social el informe mencionado establece que “Pese a la disminución en la incidencia durante la última década, la pobreza es aún extendida en Centroamérica, sin embargo la exclusión social no ha experimentado mayores reducciones, lo que evidencia que existen condiciones estructurales —ligadas al estilo de desarrollo de los países— que hacen que amplios sectores sociales tengan un acceso muy limitado a los servicios estatales y dificultades para acceder en mejores condiciones al mercado laboral”.

Este estudio concluye también que “La situación de *exclusión social*⁸ es un desastre humano por cuanto se trata de personas y hogares que han sido abandonados,

8. El concepto de exclusión social es muy amplio, pues hay múltiples modalidades de inserción laboral precaria y muchos derechos sociales constitucionalmente reconocidos. Desde el punto de vista práctico, se entenderá que viven en exclusión social las personas que, por una parte, tienen una inserción laboral precarizada o no pueden insertarse, aunque quieran, en el mercado de trabajo y, por otra, carecen de acceso a servicios de protección

doblemente, por el mercado y por el Estado. En consecuencia, sus condiciones de vida son crónicamente paupérrimas y sus vidas, y las de sus seres queridos, están siempre acechadas por amenazas de todo tipo, la mayoría prevenibles si tuvieran un mínimo acceso a empleos y servicios sociales de cierta calidad”.

La exclusión social en la región afecta al 40% de la población rural mientras que en las zonas urbanas es tan solo del 10%, con diferencias importantes entre los países: la exclusión es claramente menor en Costa Rica y Panamá y mayor en los países del resto de la región donde habita el 80% de la población, los que tienen menores logros en desarrollo humano y en donde entre 4 y 5 de cada 10 hogares son excluidos (cuadro 2).

Cuadro 2. Centroamérica: distribución de los hogares por nivel de exclusión social según país y año. 2001, Circa 2005 y Circa 2009⁹

País	2001	2005	2009
Costa Rica	11,3	10,3	10,0
El Salvador	40,1	42,2	39,8
Guatemala	38,7	41,6	
Honduras	48,3	48,9	48,5
Nicaragua	44,8	35,6	
Panamá	30,0	29,8	29,1

Fuente: Pérez-Sáinz, Segura y Fernández, 2010, con base en procesamiento de encuestas de hogares de los países.

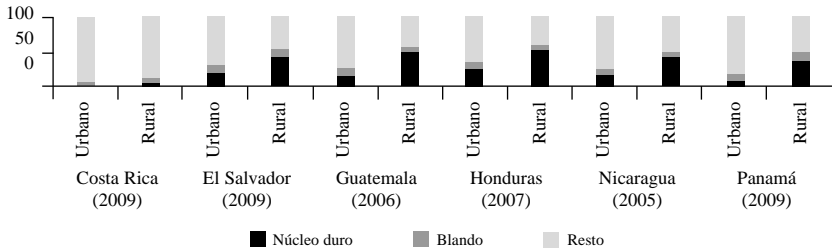
En Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, donde la situación es más grave, la mayoría de estos hogares excluidos están en las zonas rurales y conforman lo que se considera un “núcleo duro de exclusión”, es decir, hogares compuestos por personas que tienen una mala inserción laboral, bajos niveles educativos y nulo acceso a la seguridad (gráfico 1)¹⁰.

social y cuentan con mínimas credenciales educativas, lo que indica que no fueron o muy pronto abandonaron el sistema educativo. De esta manera en un hogar socialmente excluido, sus miembros (todos o casi todos) viven en forma simultánea las siguientes situaciones: a) Están en edad de trabajar pero se encuentran desempleadas o tienen empleos que no cumplen ningún estándar laboral. b) Trabajan de manera independiente pero no reciben una remuneración o, si tienen una microempresa, no poseen capacidad para contratar a un trabajador. c) Cuya edad o condición les impide trabajar, no reciben ayudas estatales o privadas. d) Tienen bajas credenciales educativas (ningún nivel cursado de escuela, o bien escuela primaria apenas completada o sin completar) o e) Tienen poco o nulo acceso a la seguridad social, es decir, a los servicios de salud y pensiones.

9. Este cálculo fue realizado para el Cuarto Informe del Estado de la Región con base en el procesamiento de las encuestas de hogares de estos países centroamericanos durante el período 2001-2009. Para el estudio comparativo de la exclusión, se elaboró una megabase de datos regional a partir de la armonización de variables de empleo, educación, salud y otras. Ahí donde fue posible, se incluyeron tres observaciones a lo largo del período: una al inicio de la década, otra en el intermedio y otra en el último año disponible. Para mayores detalles sobre la metodología de cálculo ver el anexo metodológico del capítulo 10 del Cuarto Informe Estado de la Región (2011) en <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica/aspectos-politicos/informe-iv-cap-10>

10. Los hogares en “exclusión blanda” aunque experimentan la exclusión, para abandonarla no requerirían “reinventar” enteramente su perfil socio-laboral sino mejoras menos drásticas en su inserción laboral o acceso a servicios sociales (Pérez-Sáinz, et al, 2010).

Gráfico 1. Centroamérica. Composición porcentual de la exclusión social por país y zona. Circa 2009



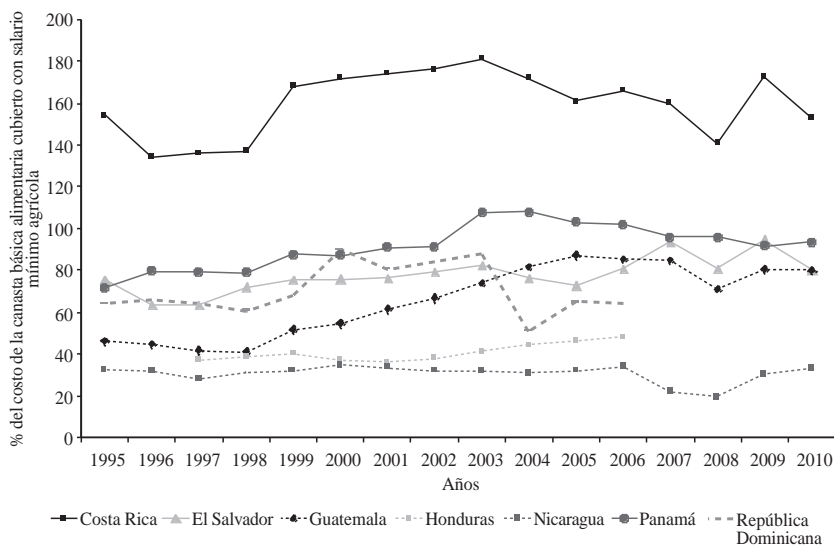
Fuente: Pérez-Sáinz, Segura y Fernández, 2010, con base en procesamiento de encuestas de hogares de los países.

Algunos datos adicionales que describen el peso de lo rural:

- La población rural es entre el 35% (Panamá) y el 55% (Guatemala) y un promedio regional de un 40%.
- El PIBA (2009) oscila entre el 5% Panamá y el 18% Nicaragua y un promedio regional del 10%.
- La estimación de PIBA sumado al PIB agroindustrial, oscila entre el 10% (PA) y 30% (NI).
- El cuanto el mercado laboral, sector informal oscila entre el 45% (CR) y 65% (NI) y un promedio regional del 58%.
- El crecimiento agrícola en la producción de granos en Centroamérica ha sido un 1% en 23 años, la mayor parte como resultado del incremento de área.
- La distribución del ingreso entre el 40% más pobre es 14% del ingreso en la mayoría de los países.
- En materia de poder adquisitivo (gráfico 2) los países muestran una alta variabilidad.

Muchas investigaciones recientes concluyen que Centroamérica enfrenta desafíos que se vuelven mucho más críticos en el sector rural. Estos desafíos ya planteados al inicio de este artículo no afectan por igual ni a todos los países, ni a todos los territorios dentro de cada uno los países. Los territorios transfronterizos (ver Mapa 1) presentan las condiciones más críticas pero también algunos territorios rurales a lo interno de los países que como Costa Rica y Panamá presentan las mejores credenciales en materia de desarrollo económico y social.

Gráfico 2. Poder adquisitivo alimentario del salario mínimo agrícola, 1995-2010

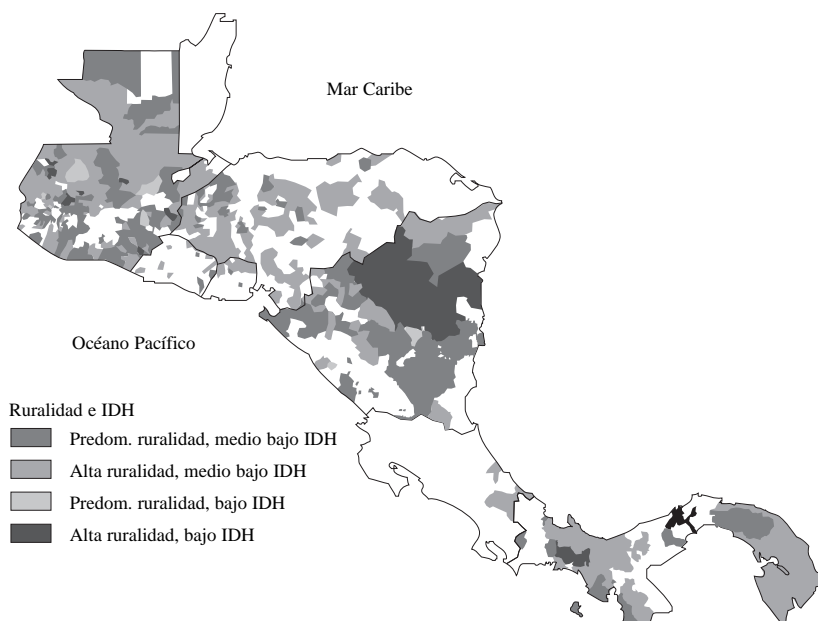


Nota: no es posible comparar los datos de Nicaragua previos a 2007, debido al cambio de metodología de cálculo del costo de la CBA, que consta de 23 productos y la anterior era de 12 productos.

¿Cómo reducir más aceleradamente la pobreza y exclusión?

La pregunta clave es como todos los proyectos exitosos que se señalan en la primera parte de este artículo y por otra parte el módico crecimiento económicos de los países no logran todavía reducir más sustancialmente la pobreza y exclusión en los territorios centroamericanos. Tampoco se observa que el mejoramiento del promedio de los indicadores sociales refleje mejorías para las capas de la población sumidos en la pobreza y la exclusión. Esta reflexión nos plantea más interrogantes: ¿Será esto un problema estructural que no se está atendiendo de forma contundente? ¿O será un problema del enfoque de los proyectos? ¿O será un asunto de eficiencia en su ejecución o la sostenibilidad de sus logros una vez que termina la ejecución? ¿O será que se necesitan nuevos métodos para incidir más en la pobreza y exclusión? ¿O será que se necesitan muchos más recursos financieros y técnicos?

Mapa 1. Centroamérica: territorios alta y predominantemente rurales de bajo desarrollo humano



Fuente: Bonilla, 2011 con información de los institutos de estadística de los países.

¿Cómo y con qué enfrentar estos grandes desafíos?

Desde la perspectiva de la misma experiencia Centroamericana y de otras experiencias latinoamericanas similares se puede concluir que hay opciones para acelerar el desarrollo y reducir la pobreza. En base a todas estas experiencias una agenda debería contemplar por lo menos lo siguiente:

1. Construir sobre las políticas y estrategias relacionadas con lo rural, pero enfocándose con mayor claridad en la reducción de la pobreza y el desarrollo rural, aprendiendo de los errores y acierto.
2. Convertir los éxitos micro en programas que se repliquen y adapten a las condiciones particulares de cada país y territorio, con especial atención a fomentar mayores sinergias, a la oportunidad, secuencia y programación para implementar las iniciativas.
3. Fortalecer el sistema tributario ampliando las bases tributarias, aumentando la carga tributaria, atendiendo con firmeza la evasión fiscal,

- mejorando administración de los recursos fiscales y fortaleciendo los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.
4. Priorizar la inversión pública y la cooperación internacional, a la vez de presupuestación, asignación de recursos a las prioridades, calidad, eficiencia, efectividad, aprendizaje. Evaluaciones de Impacto independientes que nos enseñen.
 5. Concentrar la inversión pública en bienes públicos para mejorar sustancialmente la calidad de los servicios, especialmente educación, salud, infraestructura, seguridad social, comunicaciones y medidas fito y zoo sanitarias.
 6. Cimentar y consolidar alianzas con el sector privado para atraer su inversión en función del desarrollo y reducción de la pobreza.
 7. Crear una cultura sólida de seguimiento y evaluación para medir resultados concretos de las iniciativas con el fin de aprender para retroalimentar el ciclo de toma de decisiones.
 8. Involucrar más intensamente a otros actores como la Academia del sector público, privado e internacional, y las Organizaciones no gubernamentales que han acumulado experiencia en temas de desarrollo y reducción de la pobreza.
 9. Fomentar encadenamientos productivos, la asociatividad y la prestación local autosostenible de servicios (agua, energía, y servicios técnicos) como recursos para empoderar a los pobladores rurales más excluidos y mejorar su capacidad de negociación frente a actores con mayor poder económico en la cadena productiva y de servicios.
 10. Todo lo anterior perfilaría de una mejor manera el rol del sector público en cuanto a la definición y redefinición de políticas, programas y proyectos en un ambiente óptimo de diálogo de políticas asegurando la participación de ciudadanos e instituciones públicas y privadas para enfrentar los desafíos planteados.

Bibliografía

- CONARE: Programa Estado de la Nación, 2011.
CONARE: Determinantes de Pobreza rural en Centroamérica, Desafíos y Oportunidades para la Acción, 2011.
Palma, Patricia *et al.*: ¿Ha crecido Centroamérica?

POBREZA, CIUDADANÍA Y GÉNERO

MIOSOTIS RIVAS PEÑA*

PALABRAS CLAVE

Pobreza; Desigualdad de género; Ciudadanía; SICA; COMMCA.

RESUMEN

Para el año 2010 se reporta una reducción en los niveles de incidencia de pobreza e indigencia en América Latina y el Caribe. Los niveles de desigualdad existentes en la región, catalogada como una de las más desiguales del mundo, no permiten un avance sustancial en materia de desarrollo humano, siendo la desigualdad de género una de las que contribuye a su pérdida. Los Estados de Centroamérica y República Dominicana, a través del Sistema de la Integración Centroamericana, avanzan en el compromiso de establecer una región de paz, democracia y desarrollo desde la igualdad y la equidad.

ABSTRACT

The year 2010 report a reduction of the level of poverty for the Latin America and the Caribbean. The level of inequality, of one of the most unequal region in the world, constitutes an obstacle for human development, being the gender inequality, one of the most important. From Central America and Dominican Republic, the regional integration system, SICA is moving forward in order to establish the peace, democracy and development with equality and equity.

* Secretaria Técnica de la Mujer COMMCA/SICA.

RÉSUMÉ

Pour l'année 2010 on prévoit une réduction des niveaux d'incidence de la pauvreté et la pauvreté en Amérique latine et les Caraïbes. Les niveaux d'inégalité dans la région, classée comme l'une des plus inégales dans le monde, ne permettent pas de progrès substantiels dans le développement humain, où l'inégalité entre les sexes contribue à la perte. Les États de l'Amérique centrale et la République Dominicaine, à travers le Système d'Intégration d'Amérique Centrale, progresse dans l'engagement d'établir une région de paix, démocratie et développement fondé sur l'égalité et l'équité.

Introducción

Recientes publicaciones de diversos organismos internacionales y regionales confirman una reducción en los niveles de incidencia de la pobreza para América Latina y el Caribe. Esta reducción ha estado asociada, principalmente, al crecimiento del ingreso medio de los hogares, y para algunos países, la reducción en las desigualdades ha hecho una contribución creciente.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Tal y como menciona el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010), la desigualdad constituye un obstáculo para el avance social que se muestra como una realidad incuestionable para cualquier ciudadano; y a pesar de que existe una discusión desde las ciencias sociales y la filosofía política, lo cierto es que la desigualdad es el resultado de una combinación de elementos y no puede ser explicada por una causa aislada.

El avance que se ha realizado en los estudios sobre las causas de las desigualdades para la región, ha permitido en los últimos años abordar la problemática de diferentes dimensiones siendo las desigualdades causadas por género, una de las que ha tomado mayor relevancia en los últimos tiempos en los análisis de las agendas de los organismos internacionales y multilaterales que intervienen en la promoción del desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo se han sumado en estos últimos años a los esfuerzos realizados desde las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) y diferentes agencias de cooperación internacional por abordar los avances y retrocesos en

la agenda internacional de los derechos de las mujeres, así como apuntar en soluciones que ayuden a los Estados a intervenir con políticas públicas que integren la perspectiva de género y promueven la autonomía de las mujeres y el pleno ejercicio y reconocimiento de sus derechos.

A pesar de los esfuerzos de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)¹ por avanzar en el pleno desarrollo humano de la región, y tomando en cuenta que entre el 2002 y 2007 se han reportado considerables avances en materia del índice de desarrollo humano como se desarrollará más adelante, no menos cierto es que las desigualdades de género que existen en la región, aunadas a las desigualdades territoriales y aquellas relacionadas a cuestiones de etnia y raza, dificultan el logro de resultados más beneficiosos para las ciudadanas y ciudadanos de la región.

Articular una agenda regional de género en un contexto regional como el descrito, requiere de Estados que no solo se comprometan a avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales que promocionan los derechos humanos de las mujeres, sino que la implementación de políticas públicas que estos encabezen parta de la convicción de que el desarrollo de los países, tal y como lo menciona la CEPAL (2011), está plenamente relacionado con el avance de las mujeres en su vida pública y privada, y que esto se convierte en un requisito indispensable para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

En el siguiente artículo se retoman de una forma breve, varios informes internacionales y regionales que, en materia de pobreza, desigualdad y derechos humanos de las mujeres han aportado importante análisis y recomendaciones para avanzar en la ciudadanía plena de las mujeres. Finalmente, se comparte la experiencia del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (COMMCA), como un órgano político del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), especializado en materia de género y derechos humanos de las mujeres, que tiene como mandato principal apoyar a los Estados que integran al SICA en hacer de la región una región de igualdad y equidad.

Pobreza y desigualdad

En los últimos años, los debates en la conceptualización de la pobreza han representando un considerable avance permitiendo asociar el concepto no solamente a temas relacionados al ingreso, sino enriquecerlo con diferentes

1. Para fines de este artículo, el Sistema de la Integración Centroamericana abarca los países de Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

visiones que abarcan la multidimensionalidad de este fenómeno permitiendo analizar los efectos que ésta puede tener sobre la realidad de las poblaciones tomando en cuenta diferentes variables entre las que podemos mencionar la etnia, los territorios y las desigualdades de género.

Uno de los principales aportes en esta nueva conceptualización está relacionado con los estudios realizados por Amartya Sen y su enfoque de las capacidades, asumidos por el Programa de las Naciones Unidas en sus Informes Mundiales sobre Desarrollo Humano. Para el autor, el proceso del desarrollo está altamente asociado con la ampliación de las libertades reales que tienen las personas para hacer o ser lo que tienen razones para valorar.

El enfoque de las capacidades se sustenta en el hecho de que las personas tienen oportunidades que les permiten poner en función una serie de habilidades que le facilitarían alcanzar aquellas cosas que tienen razones para valorar. Este enfoque permite complementar el concepto de pobreza con otras dimensiones no consideradas en el ingreso, como lo es el tema de las desigualdades en el acceso a las oportunidades o desigualdades de carácter estructural que impiden el avance de los derechos de hombres y mujeres.

Por ejemplo, en su informe “Panorama Social de América Latina 2011”, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) da cuenta de que, para el año 2010, tanto la pobreza como la indigencia disminuyeron a nivel regional, en consonancia con la recuperación del crecimiento económico, colocándose ambos indicadores en el nivel más bajo de los últimos 20 años². En el informe se analizan dos factores como los principales efectos que han contribuido en la reducción de la pobreza, siendo uno de ellos el crecimiento del ingreso medio de las personas, y el segundo los cambios en la forma en que se distribuye el ingreso³.

Sin embargo, aunque estamos experimentando dicha reducción en materia de pobreza, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe Regional sobre el Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 da cuenta de que la región sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo y que la desigualdad presenta tres características principales, siendo alta, persistente y que la misma se reproduce en un contexto

2. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Panorama Social de América Latina 2011, CEPAL, Santiago de Chile, 2011, p. 2.

3. En el Informe de Panorama Social de América Latina 2011, se consideran que tanto el “efecto crecimiento” como el “efecto distribución” explican la reducción de la pobreza de unos doce países de la región entre 2002-2010. De los países que integran al SICA, el “efecto crecimiento” fue particularmente importante para Honduras y República Dominicana. Igualmente, el informe destaca el papel jugado por las transferencias condicionadas en la reducción de la pobreza para estos países.

de baja movilidad social y económica permitiendo que esta se transmita de generación en generación⁴.

Esta desigualdad, alta y persistente en la región, se intensifica en tres dimensiones: la territorial, la étnica y la de género. La desigualdad territorial está caracterizada por la concentración del 57% del producto interno bruto (PIB) en el 9% del territorio; la desigualdad de género, está asociada a diferentes factores entre los que se pueden mencionar el hecho que los hogares con jefatura femenina son más pobres; o el hecho de que un mayor porcentaje de mujeres se concentra en la economía informal, y dónde estas dedican más horas al trabajo no remunerado y producen el 60% de los alimentos y no son dueñas ni del 25% de la tierra; y, finalmente la desigualdad basada en la raza y etnia donde para la región, un 33% de la población total con altos índices de pobreza y menores de acceso a servicios y recursos, son indígenas y afrodescendientes⁵.

La región de Centroamérica y República Dominicana no escapa de la realidad planteada en materia de pobreza y desigualdad. En el caso específico de Centroamérica, el informe “Estado de la Región 2011” resalta tres importantes hallazgos en materia de desigualdad social y pobreza para la región. En primer lugar, el informe cita que hay indicios de una menor desigualdad en la distribución de los ingresos en varias naciones del Istmo (no en todas), aunque las inequidades siguen siendo muy elevadas. En segundo lugar, el informe pone de manifiesto que la recesión económica de 2008-2009 revirtió parcialmente los avances logrados en la reducción de la pobreza durante los veinte años anteriores, pero no los anuló. Por último, se menciona que persisten amplias brechas sociales de carácter subnacional en todos los países y no hay firmes progresos en los rezagos que afectan a las poblaciones indígenas, las mujeres, los jóvenes y la población con discapacidad⁶.

Más aún, menciona el citado informe que en la región de Centroamérica, a lo largo de la primera década del presente siglo, prevaleció una fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos dando cuenta de que, la mayoría de los países se encuentra con un índice Gini cerca o por encima de 0,500 un límite internacionalmente aceptado para indicar una desigualdad “muy alta”⁷.

4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Nueva York, 2010, p. 19.

5. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Nueva York, 2010, p. 36.

6. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. IV Informe de Estado de la Región Desarrollo Humano Sostenible. Estado de la Nación, San José, CR, 2011, p. 144.

7. Ídem.

Aunque ciertamente la pobreza afecta tanto a hombres como a mujeres, no cabe duda que las desigualdades de género existentes en la región profundizan los efectos que la situación de pobreza puede tener sobre las mujeres, y más aún, la ausencia de políticas de igualdad y promoción de los derechos humanos de las mujeres, obstaculizan los esfuerzos que estas hacen para salir de ella. Tal y como lo señala la Organización de Estados Americanos (OEA)⁸, la pobreza va más allá de la falta de ingresos expresándose en otras dimensiones tales como la pobreza de oportunidades, de trabajo, de tiempo, de acceso a redes sociales, entre otras manifestaciones.

El Informe Regional sobre el Desarrollo Humano de América Latina y el Caribe 2010 revela que las desigualdades de género se vuelven más evidentes cuando se consideran otras dimensiones del desarrollo humano. En específico, el Informe revela que cuando se toma en cuenta el índice de potenciación de género (IDG), que mide el grado de participación de las mujeres en las decisiones políticas, su acceso a oportunidades profesionales, su participación en decisiones económicas y el poder de decisión que tienen sobre los recursos económicos, la desigualdad es aún mayor.

Cuadro 1. Centroamérica y República Dominicana. Pérdida de desarrollo humano atribuible a las desigualdades entre mujeres y hombres. Índice de desarrollo relativo al género (IDG) e Índice de desarrollo humano (IDH), 2007

Países	IDG	IDH	Pérdida de desarrollo humano atribuible a las desigualdades entre hombres y mujeres (%)
Centroamérica	2007	2007	
Costa Rica	0,848	0,854	0,7
El Salvador	0,740	0,747	0,9
Guatemala	0,696	0,704	1,1
Honduras	0,721	0,732	1,5
Nicaragua	0,686	0,699	1,9
Panamá	0,838	0,840	0,2
República Dominicana	0,775	0,777	0,3

Nota: no se incluye Belice debido a no disponibilidad de datos para el IDG.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, p. 29.

El cuadro 1 muestra la pérdida de desarrollo humano atribuible a las desigualdades entre mujeres y hombres para Centroamérica y República Dominicana. En el mismo podemos notar que, para el año 2007, en países como Nicaragua,

8. Organización de Estados Americanos (OEA)/Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). Avance de la Igualdad de género en el marco del trabajo decente. OAS, Washington, 2011, p. 20.

Honduras y Guatemala, las desigualdades existentes en materia del IDG significan una pérdida de desarrollo humano por encima del 1% en comparación para países como Panamá y República Dominicana que la pérdida de desarrollo humano a penas alcanza el 0,2 y el 0,3% respectivamente. Esta pérdida relativa en desarrollo se traduce en una profundización de la desigualdad y un obstáculo para el avance de los derechos de las mujeres y por tanto, para el propio desarrollo de los países.

La ciudadanía plena de las mujeres

El Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y El Caribe, 1995-2000 de la CEPAL, define la “plena ciudadanía” de las mujeres como el desarrollo de la capacidad de autodeterminación, de expresión y de representación de intereses y demandas, y de pleno ejercicio de los derechos políticos individuales y colectivos. El objetivo central de dicho programa estuvo orientado a “Acelerar el logro de la equidad de género y la total integración de las mujeres en el proceso de desarrollo, así como el ejercicio pleno de la ciudadanía en el marco de un desarrollo sustentable, con justicia social y democracia”.

Al desarrollar las áreas estratégicas, el Plan de Acción Regional de la CEPAL, al igual que los documentos de las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas, regresa a la noción de ciudadanía ligada a las ideas de igualdad política: participación, representación y poder.

De acuerdo a lo planteado en documentos del INSTRAW, “la participación y la representación, en cuanto a aspecto central de la gobernabilidad democrática, implicaría:

- Participar en la formación del poder, fundamentalmente a través de las elecciones periódicas, accediendo a la representación funcional.
- Y participar en el ejercicio del poder, donde la organización, la articulación de demandas, la incidencia y el control sobre los asuntos públicos es fundamental, accediendo a la representación directa”⁹.

ONU Mujeres, la nueva entidad de las Naciones Unidas para el avance en los derechos de las mujeres en su publicación del “Progreso de las Mujeres en el

9. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Diagnóstico: Gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local: Centroamérica. 2006, p. 13.

Mundo 2011-2012 apunta que en el 1911 a las mujeres se les permitía votar solo en dos países y que, un siglo después ese derechos es casi universal. Las mujeres, continua el informe, han logrado considerablemente ampliar sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, a la par de que los Estados avanzan en sus compromisos de eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres eliminando las barreras que impiden un mayor logro de la igualdad y la justicia de género.

En estos últimos 15 años, seis mujeres fueron electas presidentas en América Latina y el Caribe; y, en la actualidad, un 42% de la población de latinoamericana se encuentra gobernada por una mujer, lo que el Observatorio de la igualdad de género (OIG) cataloga como un hecho inusitado en la historia¹⁰. En la revisión al avance en la autonomía en la toma de decisiones de los países de la región, el informe del OIG da cuenta de que trece países cuentan con legislación que establece cuotas y paridad para la inscripción de candidatas a los parlamentos nacionales¹¹.

Para Centroamérica y República Dominicana, en los últimos cinco años varios de los países han realizado importantes avances en materia de adopción de leyes a favor de la igualdad entre hombres y mujeres, destacando el caso de El Salvador y Nicaragua; en Costa Rica una mujer ha asumido el cargo de presidenta, donde además se ha aprobado la paridad en el parlamento, siendo el dato para las últimas elecciones de 46% de diputadas titulares. En este año 2012 el parlamento de Nicaragua ha acogido a un 40% de diputadas titulares; el Salvador ha aumentado la participación de diputadas titulares a un 21%; y en Honduras, recientemente el parlamento ha aprobado una reforma que permitirá la participación de las mujeres en un 50% para cargos de elección popular a partir del 2016.

Sin embargo, a pesar de los avances, quince años después de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing, POA¹², y diez años después de la adopción de las Metas u Objetivos del Milenio (ODM) la situación de pobreza estructural de un vasto número de mujeres, jóvenes, miembros de grupos indígenas y principalmente poblaciones de origen rural continúa siendo característica de los países de la región. Aunque los principios de igualdad y de no

10. Observatorio de la igualdad de género de América Latina y el Caribe. Informe Anual 2011: El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011, p. 29.

11. El Observatorio de la igualdad de género de América Latina y el Caribe concibe la autonomía como un concepto que se refiere a la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles.

12. Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. A/CONF.177/20 17 de octubre de 1995.

discriminación fundamentan las constituciones y son parte integrante de los pactos de derechos firmados y ratificados por los países de la región de Centroamérica y República Dominicana, e influyen tanto la interpretación como en los actos legislativos para el disfrute de estos derechos, persisten serias brechas de desigualdad entre igualdad substantiva y aquella *de facto*¹³.

Las consecuencias simultáneas y con frecuencia contradictorias de la reestructuración económica y de las transiciones democráticas, han sido controvertidas por las mujeres desde múltiples posiciones quienes han manifestado su preocupación por el hecho de que aún los mecanismos como la descentralización de los gobiernos para aumentar la participación ciudadana no garantizan, por si mismos, la representación de los intereses de las mujeres en un nivel de equidad. Además de preguntarse cómo aumentar el ingreso y mejorar la calidad de vida y sobre la paridad de género en puestos de decisión, sea a través de prácticas novedosas con las cuales visibilizar su contribución al desarrollo económico y asimismo, revelar que independiente de su origen étnico, geográfico, su edad, nivel de ingreso, discapacidad u orientación sexual, tienen la capacidad de transformar las reglas con las cuales se define la vida social, económica y política e incidir en procesos y resultados.

Cuadro 2. Cronología del voto femenino en Centroamérica y República Dominicana

País	Año otorgamiento del voto
El Salvador	1939 *
República Dominicana	1942
Guatemala	1945**
Panamá	1945***
Costa Rica	1949
Nicaragua	1955
Honduras	1955

* Para mujeres casadas, solteras de reconocida reputación, señoritas y con instrucción mínima de sexto grado.

** Para mujeres alfabetos. Hasta 1964 se le concedió el derecho al voto a la mujer.

*** La ley 98 de 5 de julio de 1941, hizo efectivo la posibilidad de concederle el sufragio a las mujeres de 21 años, pero solamente para las elecciones de ayuntamiento provinciales, siempre que tuviesen diploma universitario, vocacional, normal o de segunda enseñanza. En 1945 se ejerce por primera vez el sufragio femenino¹⁴.

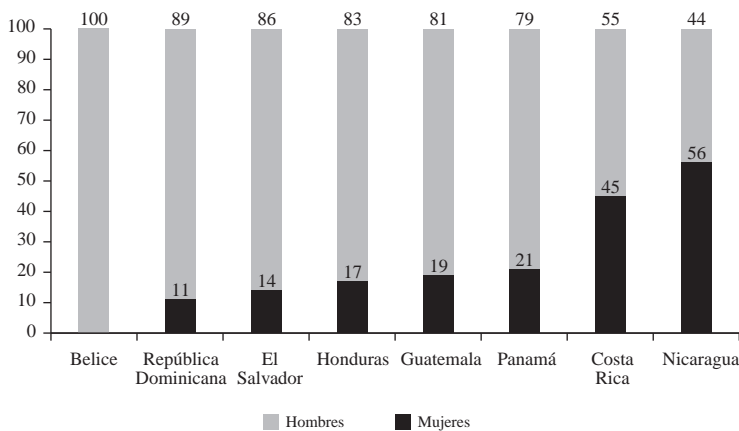
Fuente: ROGEL, Ileana. Participación de las Mujeres en los ámbitos de decisión: Una mirada a la región. COMMCA/INSTRAW, 2009, p. 33.

13. Todos los países de la región están divididos entre zonas de alto desarrollo y zonas de bajo desarrollo humano. El número de veces que el valor del IDH del departamento o provincia mejor calificado de un país contiene al valor del peor calificado de ese mismo país es de: 2.3 para Guatemala, 2.1 para Honduras y 1.6 para El Salvador, únicos países con medición desagregada del IDH.

14. http://www.tribunal-electoral.gob.pa/elecciones/docum_electoral/sufragio_femenino.html

En la región de los países del SICA celebramos más de 50 años de contar con el voto femenino pero todavía existen grandes retos en lo que respecta a la participación en los gobiernos locales o a nivel de gabinetes de gobierno. En el caso de los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana tienen un promedio de alcaldesas de 9.8%, un porcentaje que está por encima de la región de América Latina y el Caribe; y en el caso de concejales, el promedio es de un 22% lo que se encuentra en el mismo porcentaje de la región de América Latina y el Caribe¹⁵.

Gráfico 1. Región SICA participación porcentual de hombres y mujeres en gabinetes ministeriales a diciembre de 2010



Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio de la Igualdad de Género www.cepal.org/oig

El SICA en el avance de la igualdad y equidad de género en la región

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ha sido constituido como un marco institucional del proceso de integración centroamericana con el objetivo fundamental de hacer de la región, una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, tal y como lo establece el Artículo 3 del Protocolo de Tegucigalpa. Para alcanzar sus propósitos, el SICA tiene entre

15. Datos obtenidos a partir del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, www.cepal.org/oig

otros principios fundamentales, la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos de los países que le integran¹⁶.

Bajo esta visión, el SICA tiene la misión de promover políticas públicas, nacionales y regionales, que tome en cuenta la igualdad y equidad de género como una condición necesaria para alcanzar el desarrollo humano y sostenible de los países que lo conforman. En el año 2005 se establecieron diferentes acuerdos que buscan la consecución de este objetivo. Uno de estos acuerdos ha sido la incorporación del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República (COMMCA), el cual surge con el mandato de apoyar al Sistema en la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y garantizar sus derechos en condición de igualdad en el quehacer de la integración regional.

El COMMCA, con el propósito de ejecutar la misión que le ha sido encomendada, a definido un Plan Estratégico con la visión de incidir e cambios necesarios para que las mujeres avancen en el ejercicio de sus derechos humanos, así como en el desarrollo social, político y económico de la región. Además, el Consejo busca posicionar los intereses de las mujeres en la agenda e institucionalidad centroamericana a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales del SICA para incorporar la perspectiva de género en el quehacer institucional.

Uno de los principales problemas que el COMMCA ha visualizado como un obstáculo para el avance de los derechos de las mujeres en la región, es la construcción sociocultural de género existente en los países de la región lo que limita el pleno reconocimiento y ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad y como actoras claves del desarrollo regional. Eso ha llevado a articular un Plan Estratégico que busca avanzar en la autonomía económica de las mujeres, su participación política y el fortalecimiento de la institucionalidad de género en el SICA teniendo como ejes transversales la multiculturalidad y la violencia contra las mujeres¹⁷.

16. Sistema de la Integración Centroamericana. Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. SICA, 2da. Edición, San Salvador, 2010, pp. 17-18.

17. Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana. Plan Estratégico 2009-2013. COMMCA, San Salvador, 2009, p. 9.

Cuadro 3. Acuerdos de las reuniones de jefes de Estado y de gobierno del SICA. Temas vinculados a la igualdad y equidad de género

Reunión de jefes de Estado y gobierno del SICA	Fecha y lugar	Acuerdo/s tomado/s
XXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Declaración de Tegucigalpa. Honduras 30 de junio de 2005	Acuerdo 13: Reiterar nuestro compromiso de erradicar todas las formas de violencia contra la mujer y garantizar sus derechos en condiciones de igualdad y de equidad. En ese sentido, motivados en promocionar un enfoque de género que garantice una mayor participación de la mujer en todos los órdenes de la vida regional. Decidimos incorporar el Consejo de Ministros sobre el tema de la mujer, como parte del Sistema de la Integración Centroamericana —SICA— y específicamente dentro del Subsistema de la Integración Social”
XXXIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Declaración de San Pedro Sula. Honduras 5 de diciembre de 2009	Acuerdo 50: Instruir a la SG-SICA para que, en coordinación con el COMMCA y la Presidencia Pro Témproe, inicien a la brevedad los trabajos preparatorios intersectoriales con los Consejos de Ministros que sean necesarios, para celebrar en el segundo semestre del año 2009, una Reunión Extraordinaria de Presidentes destinada a debatir el tema de género, integración y desarrollo y preparar el año Interamericano de la Mujer en el 2010”
XXXV Cumbre Ordinaria de Jefes de estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Plan de Acción de Panamá. Ciudad Panamá 29 y 30 de junio de 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la igualdad y la equidad de género como temas estratégicos y de alta prioridad, en las políticas y planes de desarrollo nacionales y regionales, tanto en el Sistema de la Integración Centroamericana, como en los Estados que lo integran • Acoger la Resolución sobre Género, Integración y Desarrollo aprobada por el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA).
XXXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Declaración de San Pedro, Cayo Ambergris, Belize, 16 de diciembre de 2010	Acuerdo 16: Reconocer que en los últimos quince años, los países de la región han dado pasos significativos en el reconocimiento y atención al problema de la violencia contras las mujeres, no obstante que se demanda un mayor trabajo de los gobiernos, organizaciones internacionales de la sociedad civil para incorporar e implementar propuestas regionales que incidan en su prevención y sanción.

Cuadro 3. Acuerdos de las reuniones de jefes de Estado y de gobierno del SICA. Temas vinculados a la igualdad y equidad de género (cont..)

Reunión de jefes de Estado y gobierno del SICA	Fecha y lugar	Acuerdo/s tomado/s
XXXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	Declaración Conjunta. San Salvador, El Salvador, 16 de diciembre de 2011	Acuerdo 5: Refrendar la Resolución sobre Lineamientos para la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género para el SICA, aprobada por el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (COMMCA).

Fuente: elaboración propia en base a los mandatos presidenciales del SICA.

En el período comprendido entre el 2007 y el 2011, el COMMCA ha avanzado en un posicionamiento del tema de los derechos de las mujeres en la agenda de la integración regional, aprobando la Jefa y Jefes de Estado y de Gobierno de los países que integran al SICA, una serie de mandatos que buscan avanzar en la igualdad de género de la región. Entre estos mandatos cabe destacar los adoptados en la XXXIV Reunión Ordinaria relativos a la incorporación de la igualdad y equidad en todos las política, programas y proyectos de los Estados que integran al SICA, así como en la institucionalidad regional; los relacionados con la búsqueda de un mayor compromiso para combatir la violencia contra las mujeres adoptados en su XXXV Reunión Ordinaria; o los relacionados con la elaboración de una Política Regional de Igualdad y Equidad de Género recientemente refrendados en la XXXVIII Reunión Ordinaria del SICA.

Para lograr estos avances, el COMMCA ha desarrollado una estrategia de trabajo que busca un diálogo con la integración regional así como una articulación entre las estructuras que conforman el Consejo y el trabajo de los Mecanismos Nacionales de la Mujer que lo integran en el plano nacional. En el 2011, el COMMCA decidió avanzar con el proceso de la institucionalización de la igualdad de género en el SICA tomando en cuenta los pilares que encabezan el relanzamiento de la integración, tales como cambio climático y gestión del riesgo a desastre, seguridad democrática, integración económica, social y fortalecimiento institucional; pero a la vez los temas estratégicos como la producción y gestión de las estadísticas regionales y nacionales, así como los temas relacionados a la educación y la cultura, dado que se convierten en aliados fundamentales para fortalecer la toma de decisiones en el avance del Sistema y de los países que lo integran.

El compromiso de la institucionalidad centroamericana con la igualdad y equidad de género

La literatura existente en materia de integración regional pone de manifiesto que los espacios que se articulan en pos de dicho objetivo, pueden avanzar en la búsqueda común de soluciones a problemas comunes. Un proceso de integración regional como el articulado a través del SICA, no sólo sirve como la casa grande en la que las economías pueden encontrar un mercado para sus bienes y servicios, sino que sirve como una plataforma de negociación que permite abordar de una forma efectiva los problemas estructurales de los que adolecen las economías, pero también abordar problemas que constituyen un fuerte obstáculo para el desarrollo social, ambiental, institucional, político y cultural.

Los Estados que integran el SICA ha emprendido un esfuerzo regional para avanzar en la igualdad de equidad de género que apoye los compromisos adquiridos en materia internacional, pero que a la vez se traduzca en un mayor bienestar para los hombres y mujeres de la región. Romper con la desigualdad sistémica que existe en la región en materia de género demandará, cada vez más, una agenda integral que considere desde su concepción, las realidades diferenciadas de hombres y mujeres para poder atenderlas de acuerdo a sus necesidades específicas y estratégicas.

Fortalecer las capacidades del Sistema para dar respuesta a esta tarea, no puede solo depender del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana y las estructuras que la conforman, sino que debe responder a un trabajo articulado que permita potenciar los resultados que los diferentes sectores que integran el Sistema puedan tener sobre la población de Centroamérica y República Dominicana. Por tanto, el compromiso con la igualdad y la equidad no sólo puede estar en la Jefa y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países que integran al SICA o de las autoridades que conforman el COMMCA, sino que el compromiso debe asumirse desde toda la institucionalidad y los Gobiernos como una forma de responder a las necesidades del 50% de la población de los países que igualmente contribuye al desarrollo de la región.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Panorama Social de América Latina 2011, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011.
- Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana. Plan Estratégico 2009-2013. COMMCA, San Salvador, 2009.

- Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW). Diagnóstico: Gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local: Centroamérica. Santo Domingo, 2006.
- Observatorio de la igualdad de género de América Latina y el Caribe. Informe Anual 2011: El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011.
- Organización de Estados Americanos (OEA)/Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). Avance de la Igualdad de género en el marco del trabajo decente. OAS, Washington, 2011.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. IV Informe de Estado de la Región Desarrollo Humano Sostenible. Estado de la Nación, San José, CR, 2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para Centroamérica y el Caribe 2010. PNUD, Nueva York.
- Rogel, Ileana. Participación de las Mujeres en los ámbitos de decisión: Una mirada a la región. COMMCA/INSTRAW. 2009.
- Sistema de la Integración Centroamericana. Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. SICA, 2da. Edición, San Salvador, 2010. 2da edición.

COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL SALVADOR. TRES INSTRUMENTOS PARA LA EFICACIA

IGNACIO NICOLAU IBARRA*

PALABRAS CLAVE

Eficacia de la ayuda; Asociación para el desarrollo; Apoyo presupuestario; Integración regional.

RESUMEN

La cooperación española en El Salvador en los últimos dos años ha venido marcada por el proceso de elaboración y firma del Marco de Asociación (MA) entre España y El Salvador, el 13 de octubre de 2010, el primer acuerdo de este tipo firmado entre España y uno de sus socios, que ha permitido desarrollar los principios de eficacia de la ayuda en los instrumentos de cooperación española. Entre estos instrumentos destaca el apoyo programático al Programa Comunidades Solidarias, que concreta la apuesta conjunta del Gobierno salvadoreño y de la Agencia Española de Cooperación Internacional par el Desarrollo (AECID) por la eficacia de la ayuda.

ABSTRACT

The signing of a new Framework Agreement (Marco de Asociación, MA) between Spain and El Salvador at the end of 2010 consolidated

* Coordinador General, Cooperación española en El Salvador.

the new approach of aid effectiveness applied to all instruments that conform the Spanish Cooperation. We note in this article the use of Budget Support to the Government Programme “Comunidades Solidarias” as a fitting example of the response to the principles of efficiency upheld in the Framework Agreement. Similarly, we present the regional program, emphasizing its commitment for the fight against poverty through the strengthening of regional integration. Finally, we explain the evolution of our Regional Program which keeps certain similarities with the principles of the Budget Support as aid modality in terms of structure and management system.

RÉSUMÉ

La signature du Cadre d'association pour le développement (Marco de Asociación, MA) entre l'Espagne et El Salvador en 2010, a entraîné une nouvelle approche orientée vers l'efficacité de l'aide qui a été appliqué à tous les instruments qui conforment la coopération espagnole. Nous remarquons dans cet article l'évolution de l'appui budgétaire au Programme gouvernemental “Comunidades Solidarias” comme exemple d'ajustement d'une intervention liée aux principes de l'efficacité, conséquence du MA. De même, nous présentons le programme régional, mettant l'accent pour la lutte contre la pauvreté grâce à l'approfondissement de l'intégration. Finalement, nous témoignons de l'évolution du programme Régional qui s'est rapproché des principes de l'appui budgétaire au niveau de sa structure et de son système de gestion.

Socios para el desarrollo. Marco de asociación

En 2005 más de 90 países firmaron la “Declaración de París” adquiriendo el compromiso de elevar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) al status de una política pública más eficaz. La Cooperación Española, en consecuencia, ha apostado por sentar las bases de nuevos instrumentos y de nuevas herramientas para dar cumplimiento efectivo a los cinco principios fundamentales a través de los cuales se persigue aumentar el impacto de la AOD: apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados y mutua rendición de cuentas. De esta forma, esta visión se concreta en un modelo de cooperación que utiliza los recursos de una forma más eficiente, orientados hacia objetivos de desarrollo comunes y de reducción de la pobreza, liderados por los países socios.

Compartiendo este espíritu, se elaboró el “Marco de Asociación” como un instrumento basado en una asociación para el desarrollo, entre España y El Salvador, para un periodo definido de cuatro años, con una visión de desarrollo compartida por ambos países, y en donde diferentes actores (Gobierno, sociedad civil, cooperación descentralizada, multilateral y empresa privada) se suman al esfuerzo de contribuir a alcanzar los resultados de desarrollo de El Salvador.

La visión de desarrollo, y por tanto los resultados que se quieren alcanzar en El Salvador, son los contenidos en su “Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014” (PQD), documento que refleja la estrategia de lucha contra la pobreza del Gobierno de El Salvador y donde se enmarca su política de desarrollo, sus prioridades y sus metas, resultado de un proceso de amplia participación y consulta con los sectores sociales salvadoreños. Reseñamos que es la primera vez que se cuenta con un documento consensuado de planificación a nivel país y que, por tanto, facilita en gran medida que la cooperación internacional pueda adherirse a los compromisos de desarrollo nacionales. De hecho, el gobierno salvadoreño creó un Viceministerio de Cooperación en el Ministerio de relaciones Exteriores, precisamente para acompañar y orientar la cooperación hacia los principios de la eficacia de la ayuda.

En este sentido, la construcción del MA se vinculó al principio de apropiación que emana de la eficacia de la ayuda, y que implica que nuestros socios locales deben ser efectivamente líderes y dueños de sus políticas de desarrollo y que, por consiguiente, los cooperantes respetan las estrategias nacionales y fortalecen sus capacidades para ofrecer una mejor respuesta a los problemas de desarrollo.

Durante la primera etapa de negociación, se llevaron a cabo varios análisis con el objeto de priorizar los sectores de actuación. El proceso de construcción del Marco de Asociación durante todo su desarrollo se ha liderado por un grupo mixto (Grupo Estable de Coordinación en Terreno) compuesto por la OTC, la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (OÑGD) españolas en El Salvador y el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador (VMCD).

En primer lugar, y partiendo del PQD, se analizó el respaldo del proceso y de participación democrática, así como la participación social en las diez áreas de trabajo identificadas por El Salvador. En la misma línea, se trabajó en la identificación de la comunidad donante y su papel en cada área de trabajo, tanto en su carácter de donante líder, como activo o silencioso. Se analizaron los mecanismos de diálogo existentes para poder contar con una valoración

tanto del alineamiento como de la armonización de la comunidad donante a las prioridades de desarrollo fijadas por El Salvador. Estos dos principios de la eficacia de la ayuda suponen que la cooperación debe destinar los flujos de ayuda hacia las estrategias y prioridades definidas por los países socios y utilizar sus sistemas nacionales, sin crear unidades paralelas de ejecución, provocar una AOD más predecible, más desligada, y trabajar en conjunto con otros socios de cooperación, para utilizar más procedimientos comunes, para realizar más misiones conjuntas y más estudios analíticos y, en resumen, para coordinar cada vez más esfuerzos.

Posteriormente, en la misma etapa, se dio un paso hacia el análisis de la ventaja comparativa que la cooperación española tenía en cada una de las diez áreas de trabajo del país. Se determinaron valoraciones por parte del país socio, de El Salvador, a los distintos actores de cooperación española en el país, Administración General del Estado (AGE), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), cooperación descentralizada y entidades locales, Organización No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), empresas y universidades.

Los principales elementos que surgieron producto del análisis fueron tres. El primero de ellos en relación al fuerte compromiso demostrado por la cooperación española en la promoción de la participación ciudadana a través de la sociedad civil, siendo el cooperante bilateral más destacado por su importante de financiación a ONGD españolas para el fortalecimiento de la sociedad civil salvadoreña en la construcción de políticas públicas. Otro elemento fue el compromiso de la cooperación española con la promoción democrática y la modernización del Estado y, por último, la aplicación gradual de nuevos instrumentos y su eficacia en el programa nacional de lucha contra la pobreza.

Esta primera etapa de negociación y diálogo culminó con la priorización de tres de las diez áreas contempladas en el PQD:

1. La reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad social y de género y la exclusión social.
2. La reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y la descentralización de la misma y la implementación de un pacto fiscal que garantice finanzas públicas sostenibles y favorezca el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.
3. La construcción de políticas de Estado y la promoción de la participación social organizada en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, se evidenció por ambas partes el compromiso de apoyar prioridades horizontales en las áreas identificadas, como la inclusión social y lucha contra la pobreza, la promoción de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática, la equidad de género, la sostenibilidad medioambiental y el respeto a la diversidad cultural, en las áreas identificadas. Igualmente y debido a la elevada vulnerabilidad de El Salvador ante las catástrofes naturales, la prevención y gestión de riesgo de desastres también se consideró como una prioridad horizontal, articulada a la acción humanitaria.

En este punto, se inicia una segunda etapa de negociación hacia la construcción de un marco de gestión para resultados a través de reuniones sectoriales por cada área priorizada.

Se trabajó conjuntamente en la identificación de las políticas y estrategias sectoriales, de los actores y socios principales, tanto instituciones de gobierno, como sociedad civil, comunidad donante, cooperación española y otros actores, y el papel que jugaban cada uno de ellos: si lideraban, si eran activos en el sector, qué relación tenían con la cooperación española. Se trataba de identificar insumos para definir resultados específicos en los que la contribución de la cooperación española resultara más eficaz, dentro de cada una de las tres áreas priorizadas.

La segunda etapa culminó con la validación de nueve resultados de desarrollo, tres resultados para el área uno de lucha contra la pobreza:

1. Apoyada la coordinación y la articulación interinstitucional para el desarrollo del sistema de protección social universal.
2. Fortalecidas las capacidades institucionales y los mecanismos interinstitucionales en áreas estratégicas de las políticas sociales en el ámbito de la reducción de la pobreza y la exclusión social y de género.
3. Mejorada la dotación y la accesibilidad de la población a los servicios sociales básicos, mediante la construcción de infraestructura, con énfasis en las zonas rurales.

Cuatro resultados para el área dos de modernización del Estado:

1. Apoyado el proceso de reforma tributaria en el ámbito del pacto fiscal, a nivel nacional y local.
2. Apoyado el proceso de reforma del servicio civil, con especial énfasis en el ámbito municipal y en la formación en administración pública.
3. Fortalecida la institucionalidad en el ámbito de justicia y seguridad, para la mejora de las condiciones de transparencia, investigación de delitos y efectividad de la legislación penal.

4. Fortalecidas las capacidades institucionales a nivel de municipios y asociaciones de municipios.

Y dos resultados para el área tres priorizada de participación ciudadana:

1. Impulsados procesos para la normalización de la participación ciudadana en la elaboración, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y programas de desarrollo.
2. Incrementadas las capacidades de la sociedad civil organizada para su participación en procesos de auditoría y contraloría social, incorporando la equidad de género.

Seguidamente, se trabajó un marco indicativo de los nueve resultados de desarrollo a un nivel más operativo que contenía intervenciones de la cooperación española, instrumentos, previsión de recursos y de actores.

Esta tercera etapa se dividió en tres fases. Una primera fase dedicada a la construcción de un sistema de indicadores de impacto que pudieran medir el avance en el desempeño y consecución de los resultados de desarrollo, donde la participación de todos los actores y a todos los niveles se tornó primordial, ya que las instituciones participantes aportaron los datos y los compromisos para desarrollar este nivel operativo. El resultado fue 26 indicadores de impacto construidos y validados por todos los actores. Una segunda fase sirvió para la construcción de indicadores de proceso que, además de converger en el cumplimiento de los indicadores de impacto, tuvieran un carácter más específico, con el objeto de poder medir la contribución efectiva de la cooperación española. Y una última fase concentrada en desarrollar y concretar la matriz de compromisos en materia de eficacia de la ayuda de la cooperación española y del Gobierno de El Salvador.

La segunda fase de diseño de los indicadores de proceso se articuló entorno a cuatro criterios clave: la vinculación y pertinencia de los procesos con los indicadores de impacto y resultados de desarrollo establecidos, la relevancia de los procesos en las planificaciones establecidas por las instituciones nacionales y locales vinculadas, la existencia de intervenciones específicas de la cooperación española en el país para apoyar el desarrollo de los procesos establecidos y la existencia de consenso entre las diversas instituciones vinculadas a un mismo proceso. La metodología nuevamente fue largamente participativa y más allá del obligado análisis documental se sostuvieron reuniones con personal técnico de la OTC y de los ministerios nacionales, y se realizaron talleres sectoriales con instituciones nacionales y sociedad civil y con actores de la cooperación española. Finalmente, se

identificaron 44 indicadores de proceso y seguidamente se levantó la línea de base de cada indicador y su meta.

En las dos fases de construcción de indicadores definidas anteriormente, se identificaron varios obstáculos que hicieron que el proceso se dilatara en el tiempo. Las áreas priorizadas en el Marco de Asociación, y por tanto los resultados de desarrollo, son resultados multisectoriales, lo que implicaba la vinculación de más de una institución para el logro de los mismos y, por tanto, la necesidad de generar acuerdos mínimos en valores y en fuentes de verificación.

La tercera fase, y última de esta etapa, tuvo como objetivo establecer en una matriz los compromisos en materia de eficacia de la ayuda para el desempeño de la cooperación española en El Salvador. La matriz fue resultado de un consenso entre instituciones nacionales y actores de cooperación española, y definió líneas de base y metas sobre los 14 indicadores que miden el cumplimiento de la Declaración de París. Además, recogiendo otros foros posteriores tales como el de Accra y Busan, Siem Reap de las Organizaciones de la Sociedad Civil, se incluyeron cuatro indicadores más relativos a género, transparencia, apropiación democrática y división del trabajo. Cabe señalar que esta matriz donde ambos países se comprometen a través de metas concretas, claras y medibles a trabajar de una forma más eficaz, servirá de base para avanzar un paso más en los acuerdos recogidos en el documento “Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda” de la mano de los demás socios de cooperación, de la sociedad civil y de las demás instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Concluimos el Documento de Desarrollo Técnico del Marco de Asociación, con el establecimiento de un sistema de mutua rendición de cuentas que se apoya en la creación del Comité Técnico Gestor en el Convenio Básico de Cooperación y su ratificación en la VII Comisión Mixta hispano salvadoreña y al que pertenecen miembros de ambos países y con representación a alto nivel teniendo como función principal, dar seguimiento al Marco de Asociación y a las intervenciones que se derivan del mismo. Con estos instrumentos de planificación consideramos que España y El Salvador han sentado las bases para una asociación de desarrollo hasta el 2014 con una visión de desarrollo conjunta, unos resultados compartidos y una batería de herramientas sólidas para la medición de su alcance.

Para finalizar, señalar que este arduo ejercicio de construcción conjunta de las bases y de los elementos para formar y desarrollar una asociación de desarrollo conjunto, eficaz y de calidad, facilita en su nivel más operativo la planificación

y/o programación plurianual que finalmente se vinculará y estará orientada a los resultados de desarrollo conjuntos contenidos en el Marco de Asociación.

	VI Comisión Mixta 2006-2009	Marco de asociación 2010-2014
Documentos de referencia	Documento estrategia País y II Plan Director. Programas Presidenciales del Plan de Gobierno "País Seguro"	III Plan Director. Plan Quinquenal de desarrollo de El Salvador
Agentes participantes en la construcción	Gobierno salvadoreño, Embajada/OTC	Gobierno salvadoreño, Embajada/OTC, sociedad civil española, sociedad civil salvadoreña, sector privado
Concentración sectorial	Sectores del Plan Director. Programa Bilateral. Concentración en 6 objetivos estratégicos y 20 líneas estratégicas	Tres áreas prioritarias de concentración sectorial correspondientes al PQD y coincidentes con PD, que se traducen en 9 resultados de desarrollo compartidos
Enfoque instrumentos	Marco Lógico	Gestión para Resultados de Desarrollo
Previsibilidad presupuestaria	No	Sí. Horquillas presupuestarias por instrumento para el periodo 2010-2014
Armonización	Se recoge de manera general	Se recoge la necesaria firma del "Código de Conducta entre las Instituciones de Gobierno y los Socios de Cooperación al Desarrollo que apoyan el Programa de Comunidades Solidarias"
Sistema de seguimiento	Sí. Indicadores de impacto de cada intervención	Comité Técnico Gestor formado por Viceministerio de Cooperación, Secretaría Técnica de la Presidencia, Ministerio de Hacienda y Embajada/OTC, aprobado en el Convenio Básico de Cooperación del 2009. Mecanismos que se establecen en la "Agenda Nacional para la Eficacia de la Ayuda"
Evaluación y rendición de cuentas	Sí. Reunión de la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la VI Comisión Mixta en el 2008	Sí. De acuerdo al marco de gestión para resultados de desarrollo conjunto España-El Salvador (batería de indicadores de impacto y proceso). Evaluación intermedia. Mecanismos que se establecen en la "Agenda Nacional para la Eficacia de la Ayuda"

Fuente: elaboración propia.

La evolución hacia la eficacia de la ayuda. Apoyo programático a comunidades solidarias

Antecedentes

Durante la anterior legislatura salvadoreña (2004-2009) se lanzó el Programa Red Solidaria, destinado al alivio a la pobreza y del que el actual Programa Comunidades Solidarias es heredero. Este programa contribuyó a focalizar el gasto social del Gobierno en un importante esfuerzo de coordinación interinstitucional, para atender a los 100 municipios rurales más pobres del país, identificados a través de un mapa de pobreza desarrollado por la FLACSO en 2005. El programa fue gestionado con base en un *enfoque sectorial*, a través del cual los actores de cooperación apoyaban al mismo mediante diferentes instrumentos, concentrando un importante volumen de la AOD en el sector social.

España apoyó el programa Red Solidaria a través de una operación de Apoyo Programático Sectorial desde el 2005 al 2010, con 24 millones de euros, sobre un total de 220 millones de dólares. A pesar de las limitaciones del propio Programa Red Solidaria, el apoyo español propició ganar la confianza necesaria y favorecer procesos de conocimiento del programa y de las contrapartes, que nos han permitido evolucionar nuestra intervención, reorientándola de manera coherente con el Marco de Asociación.

Los desembolsos de los fondos del Apoyo Programático de la AECID a Red Solidaria se efectuaban a una cuenta abierta por la principal contraparte ejecutora del gobierno, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), y aunque tenían una vocación programática, el instrumento de desembolso se aproximaba más al modelo proyecto. La operación se marcó a uno de los tres componentes del programa, concretamente al segundo eje de intervención de Comunidades Solidarias Rurales, destinado a promover los servicios sociales básicos en las comunidades rurales más pobres del país.

En lo que se refiere al diálogo de políticas entre Gobierno y socios, en ese momento, era aún limitado y fundamentalmente bilateral. No existía voluntad política para dinamizar una agenda nacional de la eficacia de la ayuda y mucho menos un sólido proceso de alineamiento y armonización centrado en el propio programa. De hecho, Red solidaria no disponía de un marco procedimental para generar espacios de armonización ni de seguimiento ni rendición de cuentas. España aceptaba unilateralmente la matriz consensuada por la UE y el Gobierno, aunque no se analizaban los indicadores que se incorporaban. Al no establecer tramos fijos y variables de financiamiento, no existía

un procedimiento que vinculara los desembolsos con informes de seguimiento, de avance, de rendición de cuentas o de evaluación, aunque sí había informes de seguimiento cuatrimestrales elaborados ad hoc para justificar el apoyo español.

Con el advenimiento de un nuevo gobierno en 2009, se generaron las oportunidades necesarias para propiciar la evolución del programa. España y El Salvador realizaron un esfuerzo estratégico de programación que culminó en el Marco de Asociación que elevó significativamente nuestra interlocución y supuso una mejora de la calidad del diálogo entre el Gobierno y la AECID, sumado a la buena disposición del Gobierno de El Salvador a orientar la cooperación hacia los criterios de eficacia de la ayuda y la elevada calidad técnica del personal directivo del Viceministerio de Cooperación, institución que pilota el proceso.

Este esfuerzo se apoyó en el Plan Director 2009-2012 y en el Plan Quinquenal de Desarrollo salvadoreño que recoge su estrategia de desarrollo. La construcción del plan ha respondido a un proceso participativo que ha durado casi un año y donde se han articulado las propuestas de los organismos e instituciones del Gobierno salvadoreño contrastadas con los sistemas de apropiación democrática: partidos políticos, Asamblea Legislativa e instituciones de la sociedad civil. El plan ha contado con el liderazgo de la Secretaría Técnica de Presidencia, (STP), responsable de la planificación del desarrollo económico y social. Tanto este documento de planificación, como su naturaleza participativa supone un importante avance en la apropiación democrática del sistema de planificación del desarrollo y facilita la programación de acciones a medio plazo, el alineamiento, la apropiación, generando claras oportunidades de armonización.

Por último, la implementación de un sistema de seguimiento transparente, como consecuencia de la firma del Código de Conducta (CdC), basado en la mutua rendición de cuentas y con la participación activa de los Socios para el Desarrollo, supuso otra oportunidad más que fue aprovechada con la firma de la carta de compromiso de trabajo entre la UE y la AECID, a la que posteriormente se sumaría Luxemburgo, que permitió la formulación de una operación conjunta.

El Sistema de Protección Social Universal constituye el instrumento diseñado para concretar las apuestas estratégicas del Gobierno, cumpliendo los objetivos y metas del Plan Quinquenal de Desarrollo. Pretende garantizar a la ciudadanía un umbral social básico en el acceso a educación, salud, nutrición, seguridad alimentaria, vivienda, servicios básicos, infraestructura comunitaria, generación de ingresos y protección social.

El Programa Comunidades Solidarias (PCS) pretende ampliar las capacidades básicas e igualar las oportunidades para mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades que se encuentran en condición de extrema pobreza y exclusión social en las comunidades rurales y asentamientos urbanos de mayor precariedad, según los Mapas de Pobreza Rural y Urbana.

El PCS se ejecuta en dos grandes componentes: uno rural y otro urbano. Las Comunidades Solidarias Rurales que se remontan a 2005 son herederas del programa *Red Solidaria* implementada por el anterior Gobierno. El programa ha tenido un importante desarrollo desde entonces, arrojando resultados e impactos reconocidos a través de evaluaciones. El nuevo Gobierno ha mantenido en lo esencial el diseño del programa ampliando su cobertura e incorporando nuevos componentes, tales como la Pensión Básica del Adulto Mayor. Las Comunidades Solidarias Urbanas constituyen la nueva apuesta del Gobierno y pretenden dar respuesta a la constatación, resultado de diversos estudios, de que la mayoría de población pobre se concentra en la zona urbana.

El PCS integra cuatro ejes Comunes: Capital Humano, Infraestructura Social Básica, Generación de Ingreso y Desarrollo Productivo y Gestión Territorial. El Gobierno ha hecho un importante esfuerzo para incorporar la perspectiva de género y el enfoque de derechos a lo largo de los diversos ejes, sobre todo en el programa urbano de reciente creación.

La STP es el ente rector del programa que engloba a 18 instituciones de gobierno, entre ellas al Ministerio de Salud, de Educación, de Agricultura, de Trabajo, además del de Obras públicas; así como al FISDL, uno de los principales ejecutores. El Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, por su parte, es el encargado de asegurar una comunicación efectiva entre los Socios para el Desarrollo y las instituciones de gobierno y como tal tiene el rol de garante del cumplimiento del Código de Conducta de Comunidades Solidarias.

Inicio y diálogo para la construcción de la matriz de indicadores

Uno de los desafíos con los que se encontró el nuevo equipo directivo de la OTC de El Salvador, a partir de su incorporación el 1 de septiembre de 2010, era adecuar la contribución de la AECID al Programa Comunidades Solidarias, tanto al nuevo Marco de Asociación que se firmó el 13 de octubre, que se encontraba en ese momento en fase de finalización, como al ajuste de la intervención a los principios de coherencia inherentes al propio instrumento

de apoyo presupuestario, que respondiera al nuevo contexto de país y del PCS. Para ello se firmó el 24 de noviembre de 2010 una carta de compromiso de trabajo entre la UE y la AECID, a la que posteriormente se sumaría Luxemburgo. Esta carta permitió que por primera vez se articulara una misión conjunta de identificación entre socios europeos, en la que participaron técnicos de las tres instituciones que supuso la primera interlocución directa de España, con el Gobierno, de cara a determinar una matriz de indicadores de desempeño. De esta manera, se inició un largo proceso de selección de 15 indicadores de entre los 124 de la matriz de la política del Gobierno salvadoreño y que finalizó en julio de 2011.

El proceso de selección de indicadores, se articuló a través de reuniones entre los Socios para el Desarrollo (AECID, UE y Luxemburgo) para posteriormente negociarlos con el Gobierno salvadoreño, representado a través del Viceministerio de Cooperación al Desarrollo, la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda. Cada uno de los tres socios se comprometieron a seleccionar 12 indicadores de la lista de 15, manteniendo, al menos, el 80% de los indicadores comunes.

El objetivo era encontrar 15 indicadores clave, que permitieran articular un diálogo político con el Gobierno alrededor de sectores clave de desarrollo. Los criterios de selección de indicadores de la cooperación española respondían a garantizar la presencia tanto de los sectores de concentración de la AECID, a lo largo de los últimos años, como indicadores que aseguraran el desarrollo de los componentes más estratégicos del programa. Al mismo tiempo, la selección se enmarcó siguiendo dos orientaciones generales: el respeto a los 124 indicadores de la política del GOES como única referencia y el Marco de Asociación como documento programático superior, del que emana la priorización sectorial y consecuentemente la planificación y el diseño de todas las intervenciones subsiguientes.

El grado de dependencia de la ayuda externa en el sector es importante. La brecha presupuestaria del programa asciende a 497.18 millones de dólares, que supone casi un 60% del presupuesto total. Una parte importante del plan se financiará con créditos. La negociación se enmarcó sobre un marco temporal a cuatro años (2010-2014) y desde un considerable esfuerzo presupuestario que alcanzaba los 84.4 millones de euros (16 de la AECID, 47.4 de la UE y 21 de Luxemburgo). Contar con un plazo a medio término y con un presupuesto considerable fortaleció de manera significativa nuestra posición en la negociación y el diálogo político con el gobierno, legiti-mándonos a la hora de proponer metas y condiciones generales de desembolso.

Decisiones

El proceso conjunto de toma de decisiones se concentró en dar respuesta a los cuatro elementos que componen las operaciones de apoyo presupuestario: la financiación al presupuesto, el acompañamiento en refuerzo de capacidades a través de asistencia técnica, el establecimiento de condiciones que provoquen los desembolsos de tramos fijos y variables y, por último, el diálogo político en torno tanto a la gestión de finanzas públicas como el diálogo sectorial de políticas de desarrollo.

La primera decisión implicó desembolsar el apoyo al Tesoro Nacional como corresponde a una operación de apoyo presupuestario. Sin embargo y ante la voluntad del GOES de garantizar la adicionalidad de los fondos al programa, éste procedió a abrir una subcuenta en el tesoro nacional, denominada Fondo Común de Apoyo Presupuestario (FOCAP), donde se ingresaron los desembolsos españoles y posteriormente los luxemburgueses. La UE optó por efectuar sus desembolsos directamente a la Cuenta General del Tesoro salvadoreño, aunque posteriormente el Viceministerio de Cooperación solicitó al Ministerio de Hacienda integrar los fondos UE en la subcuenta FOCAP. Se trata entonces de una operación con escaso riesgo financiero puesto que permite a los gestores del GOES asegurar la trazabilidad de los fondos, desde su ingreso en el presupuesto nacional hasta su salida hacia una de las 19 instituciones gubernamentales ejecutoras, que presentan sus requisiciones al Ministerio de Hacienda.

Partiendo del entendido que el acompañamiento técnico para el refuerzo de capacidades gubernamentales es una de los elementos sobre los que se apoya el instrumento de apoyo presupuestario, decidimos con el GOES destinar una parte de los fondos españoles (100.000 euros anuales) a asistencias técnicas para acompañar los procesos de ejecución gubernamentales y facilitar el cumplimiento de condiciones y metas de los indicadores de la matriz conjunta. La fase anterior del programa no incluía este elemento, inherente al instrumento, complementario a la financiación y clave para establecer un camino conjunto hacia el cumplimiento de los objetivos marcados. El cálculo presupuestario global de las asistencias técnicas se realizó conjuntamente, contando inicialmente con los presupuestos de la UE (1.7 millones de euros), Luxemburgo (4.2 millones de euros) y España, para un total de 6.3 millones de euros de asistencia técnica. Adicionalmente y en el marco del grupo de trabajo, se acordó crear una comisión de asistencias técnicas, con el objeto de armonizar la asistencia técnica del conjunto de los socios, no sólo de los que utilizan el instrumento de apoyo presupuestario, sino también de los que ejecutan vía proyectos (AACID, USAID, JICA, Italia) y vía cooperación financiera (BID, BM

y KFW), aportando cada uno su valor añadido y su experiencia particular. Esta Comisión es la encargada de garantizar que los objetivos de las de asistencias técnicas converjan con los objetivos, necesidades y cronograma del programa.

El establecimiento de condiciones y tramos que incentivaran al GOES a dar cumplimiento a los objetivos de su propia política fue otro de los aspectos sustantivos del programa que fue tratado en el montaje de esta segunda fase del programa. En la primera fase España asumía unilateralmente las condiciones que negociaba UE con el GOES, aunque no establecía tramos en sus desembolsos que se transfirieron íntegramente en cada una de las cuatro anualidades de la primera fase. En esta segunda fase se acordaron conjuntamente entre los tres socios y el GOES tres condiciones generales para los tramos fijos. La existencia de un acuerdo precautorio (*stand by*) entre el GOES y el FMI, que incluye indicadores para dar seguimiento y evaluar la estabilidad macroeconómica de El Salvador supuso otra oportunidad en el diseño de la operación. No fue preciso construir un marco ad hoc para evaluar la estabilidad macroeconómica, sino que se tomó el acuerdo *stand by* y su propio sistema de funcionamiento, como referencia de seguimiento y evaluación. Del mismo modo, se aprovechó el estudio *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) del año 2009, financiado por la UE, para dar seguimiento a la buena gestión de finanzas públicas. Para la tercera condicionalidad, buena marcha programa, se identificaron tres indicadores: puesta en marcha de las 3 herramientas de gestión del SPSU: sistema de seguimiento y evaluación de la estrategia funcionando; Registro Único de beneficiarios; y sistema de información.

En cuanto a los porcentajes de los tramos fijos y variables, la UE determinó la siguiente relación (23% fijo y 77% variable), Lux (en fase decisión) y España (55.12% Fijo/44.87% variable). La decisión de España vino motivada por otorgar a las condiciones del tramo fijo una mayor capacidad de diálogo sobre cuestiones macro de gran calado, como la gestión de la deuda. Al mismo tiempo se pretendió reducir el riesgo de que la mayor parte de los fondos fuera variable, porque genera mucha incertidumbre al Gobierno y limita sus capacidades para planificar la inversión a medio plazo, puesto que los fondos externos de los que puede disponer le son inciertos y varían considerablemente. Sin embargo quisimos mantener un equilibrio dándole un peso relevante al tramo variable, que constituyó el grueso de la negociación, a través de la matriz de indicadores.

Con el objeto de facilitar un diálogo amplio sobre políticas sociales, se decidió en esta fase no marcar la ayuda española a alguno de los componentes del programa. En el diseño de esta segunda fase se decidió “marcar”

únicamente que los fondos aportados por AECID se destinaran al conjunto del Programa Comunidades Solidarias. Se establecieron mecanismos claros de armonización y rendición de cuentas, definidos en el Código de Conducta. Concretamente, un Grupo de Trabajo, del que participan en tres sesiones plenarias anuales todas las instituciones ejecutoras y todos los socios, independientemente del instrumento de apoyo que utilicen (cooperación reembolsable, proyectos o apoyo programático), un Núcleo de Trabajo, con un punto focal (AECID) en representación de todos los donantes, y con Comisiones Sectoriales. Una de esas comisiones es la establecida para el seguimiento del apoyo programático conjunto entre la UE, España y Luxemburgo.

	APS red solidaria	APS comunidades solidarias
¿Disponía de matriz de indicadores?	NO. Se aceptó la matriz consensuada por la UE, pero no se analizaron los indicadores que se incorporaban. Durante 2010 se desembolsó sin disponer de indicadores	Se ha trabajado una matriz de indicadores seleccionados dentro de los indicadores propuestos por el Gobierno y consensuada por los tres participantes en el AP
¿Los desembolsos se incorporaban al Presupuesto Nacional?	NO. Existía una cuenta propia donde se efectuaban los desembolsos. El titular de esa cuenta era el FISDL	Se incorporan al Presupuesto Nacional dentro de una subcuenta "Comunidades Solidarias" donde han ingresado los fondos españoles y, los luxemburgueses. La secretaría Técnica de la Presidencia ha solicitado a Hacienda transferir los fondos de la UE desde la cuenta general del tesoro a FOCAP
Diálogo de políticas	LIMITADO. Se reunía una mesa de donantes y se presentaban algunas evaluaciones del Programa	SÍ. Gracias a la firma del Código de Conducta se ha establecido una mesa de trabajo con todos los socios del Programa. También aparece un Núcleo de Trabajo, con un punto focal (AECID) y con Comisiones Sectoriales. Una de esas Comisiones es la establecida para el seguimiento de AP
Coordinación/armonización	Existía una cierta coordinación de actores; pero no se utilizaron procedimientos armonizados. Había muchas modalidades de apoyos al Programa y se justificaba de manera particular a cada donante	ELEVADA. Existe una armonización muy estrecha entre los tres socios que han optado por la modalidad de AP (UE/AECID/Luxemburgo) y con el resto de donantes en el marco del grupo de trabajo

	APS red solidaria	APS comunidades solidarias
Marcaje	Los fondos se encontraban completamente marcados (dirigidos al componente 2 del Programa; infraestructuras sociales básicas)	NO. Se "marca" únicamente que los fondos aportados por AECID se consumirán dentro del Programa Comunidades Solidarias
Seguimiento/ rendición de cuentas	El FISDL presentaba informes cuatrimestrales indicando el uso de los recursos aportados por la Cooperación Española	La STP se encarga de realizar el ejercicio de rendición de cuentas. Dentro del grupo de trabajo AP se presenta un único modelo de informes cuatrimestrales
Tramos fijos/tramos variables	No. No existía un procedimiento para vincular los desembolsos con informes de seguimiento/ rendición de cuentas/ evaluación	Se han establecido los siguientes tramos: 55.12% fijo 44.87% variable
Código de Conducta	No	Sí (Gobierno salvadoreño/UE/ AECID/ Luxemburgo/ PNUD)
Asistencias técnicas	No	Sí, diseñadas conjuntamente con el Gobierno salvadoreño y los socios

Fuente: "Evaluación de la gestión de la ayuda programática de la AECID 2005-2010". Autor Héctor Sainz.

Un instrumento novedoso. La cooperación regional

Otro instrumento que nos ha permitido abordar la cooperación regional orientada al cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda es el Programa Regional de la AECID en Centroamérica, concretamente a través del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

La región presenta una serie de características comunes tanto desde el punto de vista histórico, social, económico y cultural, como de organización, estructura y funcionamiento de sus sistemas económicos y sociales. Similitudes correspondientes a un pasado histórico y unas raíces culturales compartidas y expresadas a través de una lengua común. Centroamérica sufre problemas socioeconómicos similares, caracterizados por fuertes desigualdades sociales y falta de equidad, a pesar de integrar, en su mayoría, la categoría de países de renta media. Los buenos índices macroeconómicos globales que arroja la región en los últimos periodos no han generado una reducción proporcional de las bolsas de pobreza y de mejora de las condiciones de vida de la población más desfavorecida.

Parece evidente que ante una población beneficiaria de similares características y de unas instituciones nacionales de parecida estructura, organización, carencias y fortalezas, se establezca este programa regional, con el objeto de

rentabilizar la inversión, aprovechar productos y experiencias exitosas y fortalecer los procesos de integración. Al mismo tiempo, la integración centroamericana ha dado pasos más relevantes, a través de la institucionalidad representada por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que ningún otro sistema de integración en América Latina.

Por ello, la lógica del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica desde el diagnóstico siempre apostó por la integración regional como estrategia de desarrollo y, en ese marco, por la intercambiabilidad de productos, herramientas y buenas prácticas nacionales, a través del desarrollo de redes colaborativas, de participación y confianza. La integración regional proporciona un marco muy adecuado para impulsar las políticas de lucha contra la pobreza y de fomento del desarrollo humano y sostenible en América Latina y otras regiones del mundo. Los avances que se han producido en los procesos regionales de integración ofrecen resultados que van más allá de las aportaciones de las estrategias de libre comercio y que contribuyen más a la resolución de los problemas estructurales y de construcción de paz entre los países miembros.

Los Programas regionales permiten tener una visión integral y sectorial de la región, que por otro lado es la visión más realista del panorama. La propia realidad centroamericana está imponiendo una visión de región, así lo están entendiendo la Unión Europea, las instituciones del Sistema de Naciones Unidas y otros donantes bilaterales, especialmente europeos como Alemania.

Por otro lado, un programa regional rentabiliza acciones y minimiza costos tanto de formación, como de asistencia técnica (ambas pueden compartirse entre varios países) e incluso de equipamiento al establecer servicios regionales comunes. Facilita como ninguna otra metodología de intervención la intercambiabilidad de saberes y recursos, la cooperación horizontal y el establecimiento de redes que generan confianza y capital social.

Ofrece unos espacios de interlocución institucional de muy alto nivel (reuniones Presidenciales, Consejo de Ministros, Comisiones sectoriales), que permiten posicionar al donante en el conjunto de la región en una situación de privilegio. Se dotan de unos presupuestos muy superiores a los de un proyecto bilateral generando mayores posibilidades de impacto. Permiten establecer alianzas globales con otros donantes y con las instituciones del sistema de Naciones Unidas que implementan intervenciones regionales. Facilita de manera natural el establecimiento de acciones de cooperación sur-sur. En definitiva, el Programa Regional Centroamericano es un instrumento abierto, donde tiene cabida una multiplicidad de agentes, de espacios, de metodologías y donde predomina la horizontalidad, frente a otras lógicas más piramidales.

Teniendo en cuenta lo anterior, España ha desarrollado con el SICA el Fondo España-SICA, como instrumento novedoso, a partir de la evolución del Programa de Cooperación Regional con Centroamérica orientado hacia la eficacia de la ayuda e inspirado en los principios del apoyo presupuestario.

El fondo España-SICA como instrumento que se aproxima al apoyo presupuestario

El Fondo España-SICA supone la evolución del programa de cooperación regional con Centroamérica (PCRC), de acuerdo con los principios de eficacia. El Fondo da continuidad al programa Regional, pero concentrando sus sectores de intervención efectivamente, de ocho a tres. Los desembolsos en el programa regional se articulaban vía subvenciones y en la segunda fase se establece un Fondo que posibilita la asunción de los procedimientos del SICA, con mayor naturalidad. Desde el punto de vista técnico, se da el paso desde el apoyo a la construcción de agendas sectoriales a la contribución a su implementación. La nueva estructura administrativa y la lógica heredada del PCRC nos habilitó a aproximarnos a los principios del apoyo presupuestario, especialmente en el sector seguridad, a través del apoyo a la implementación de la estrategia de seguridad centroamericana.

El apoyo presupuestario es un instrumento con una orientación integral. No se trata sólo de desembolsar una transferencia financiera, sino un conjunto de acciones que incluyen el diálogo político, la evaluación de los resultados, el desarrollo de las capacidades y otras intervenciones de apoyo, pero en este caso a nivel regional. No cabe duda que el Fondo España-SICA ha servido como plataforma privilegiada para el diálogo político sectorial y sobre los procesos de integración y el rol de los países en los mismos. Del mismo modo el fondo es una herramienta clave en el fortalecimiento institucional del SICA, a través de su institucionalidad y sus recursos humanos. El fondo se ha manifestado como una herramienta que ha garantizado un alto grado de previsibilidad a medio plazo.

El concepto de “apoyo presupuestario” se utiliza para describir la asistencia externa directamente dirigida a los gobiernos receptores, a través de sus propios procesos y sistemas de asignación, gestión financiera, adquisición y contabilidad. Desde el primer momento, el Fondo ha utilizado los procesos administrativos del SICA para realizar adquisiciones, auditorías, así como los sistemas financieros y contables de la institución.

Los apoyos presupuestarios se dirigen a respaldar la aplicación satisfactoria de políticas y programas sectoriales determinados por los gobiernos centroamericanos.

Ayudan a un país a conseguir sus propias estrategias de desarrollo. En este sentido, destaca actualmente la intervención orientada apoyo directo a una iniciativa pluri-nacional, como la Estrategia de Seguridad Centroamericana.

Los apoyos presupuestarios no están vinculados a actividades de proyectos concretos, aunque pueden ir acompañados de asistencia técnica y para el fortalecimiento de la capacidad, que solemos llamar ayuda complementaria. Se establecen resultados de desarrollo mensurables a través de indicadores de desempeño. El Fondo España-SICA ha realizado un esfuerzo relevante en el levantamiento de indicadores y en acompañar los procesos con asistencia técnica. Se trata de una de las intervenciones financiadas por España más evaluadas y que más ha invertido en establecer procesos de rendición de cuentas. En cuanto a la armonización, la implementación de la estrategia de seguridad centroamericana ha ofrecido la oportunidad de trabajar conjuntamente con los socios internacionales, aportando valor a la estructura del Fondo.

El Fondo ha venido a fortalecer el liderazgo de España en la región. Contribuyendo a elevar los niveles de interlocución política con El Salvador y el conjunto de la región y estableciendo una fluida relación entre ambas partes. Consideramos que este instrumento resulta especialmente ajustado a los países de renta media ofreciendo posibilidades no exploradas anteriormente y fortaleciendo mecanismos de asociación para el desarrollo, como pretenden los Marcos de Asociación.

	Programa de Cooperación Regional con Centroamérica	FONDO ESPAÑA-SICA. Estrategia de seguridad Centroamericana
Matriz de indicadores	No	Sí. Aunque no condicionan desembolsos se ha realizado un esfuerzo de levantamiento de indicadores por línea de trabajo
Diálogo de políticas	No explícitamente sino con limitaciones y alrededor de las intervenciones	Sí. De alto nivel en las reuniones de grupo de amigos y el Comité Directivo
Coordinación/ armonización	No de manera sistemática y con muchas limitaciones	Sí. Alto nivel de armonización en la ejecución de la estrategia de seguridad
Marcaje	Sí	Sí
Seguimiento/ rendición de cuentas	No de manera estandarizada, sino a iniciativa española	Sí. Articulado por el grupo de amigos

Fuente: elaboración propia.

LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA

AGUSTÍN DÍAZ DE MERA Y GARCÍA CONSUEGRA*

PALABRAS CLAVE

Unión Europea; Centroamérica; Relaciones internacionales; Ayuda al desarrollo.

RESUMEN

La Unión Europea y los seis países Centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) mantienen relaciones completas que abarcan el diálogo político, la cooperación y un régimen comercial favorable. El diálogo de San José, que se puso en marcha en 1984, forma la piedra angular de las relaciones UE-Centroamérica. Su objetivo era buscar soluciones a los conflictos armados mediante negociaciones. Desde entonces, la UE ha hecho una contribución significativa a la paz, al proceso de democratización y al desarrollo socioeconómico de Centroamérica.

ABSTRACT

The EU and the 6 Central American countries (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua and Panama) enjoy a comprehensive relationship that encompasses political dialogue, cooperation and a favourable trade regime. The article aims at

* Miembro del Parlamento Europeo.

giving an overall description of the state of play of the EU-Central American relations, strongly consolidated after the signature of the Association Agreement (AA) in 2010. This legal framework is reinforced by two particular aspects dealt with in the article, the EU development aid policy towards the region and the parliamentary dimension within the context of the political relations of the EU and Central America.

RÉSUMÉ

L'UE et les 6 pays d'Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama) jouissent d'une relation intégrale qui englobe le dialogue politique, la coopération et un régime commercial préférentiel. L'article vise à donner une description de l'état d'avancement des relations UE-Amérique centrale, fermement renforcés après la signature de l'accord d'association (AA) en 2010. Ce cadre juridique est complété par deux aspects particuliers traités dans l'article, la politique d'aide au développement de l'UE vers la région et la dimension parlementaire dans le cadre des relations politiques de l'UE et l'Amérique centrale.

Las relaciones UE-CA, un breve balance

La Unión Europea y los seis países Centroamericanos (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) mantienen relaciones completas que abarcan el diálogo político, la cooperación y un régimen comercial favorable. El diálogo de San José, que se puso en marcha en 1984, forma la piedra angular de las relaciones UE-Centroamérica. Su objetivo era buscar soluciones a los conflictos armados mediante negociaciones. Desde entonces, la UE ha hecho una contribución significativa a la paz, al proceso de democratización y al desarrollo socioeconómico de Centroamérica.

Fruto del proceso de maduración de esas relaciones, en 2007 se comenzó a negociar el Acuerdo de asociación entre la UE y Centroamérica (CA) para completar el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-Centroamérica que se firmó en 2003. Desde entonces, 7 rondas de negociaciones han tenido lugar, y se han logrado considerables progresos, llegando a una etapa avanzada del proceso de negociación. No obstante, este progreso no ha venido siempre tan rápida o uniformemente como esperado, debido a dificultades que tiene

Centroamérica en definir posiciones regionales comunes, y al lento progreso de la integración regional.

Tres son los aspectos que interesan destacar en las relaciones que mantienen la UE con Centroamérica: el Acuerdo de Asociación firmado en 2010, los avances en el ámbito del diálogo político y el apoyo de la UE a la integración regional.

El Acuerdo de Asociación (AdA) de 2010

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica que se firmó en mayo 2010 en Madrid es el primero de carácter biregional que la UE concluye —lo que supone un precedente histórico— y sienta las bases para una profundización de las relaciones bilaterales entre ambas regiones. La UE sostiene que el mayor interés de la negociación con CA no es otro que establecer una visión política coherente con el desarrollo sostenible y el proceso de integración regional. No obstante, conviene añadir que la UE posee importantes intereses económicos y geoestratégicos en algunos sectores tales como servicios e inversiones, las compras públicas y la propiedad intelectual, que se posicionaron muy fuertes en la mesa de negociación.

El proceso de negociación no ha estado exento de dificultades. Además de presentar algunos obstáculos comerciales, en especial en relación con los intercambios de productos que tienen gran importancia para Centroamérica, como el azúcar, la carne de bovino o el plátano su proceso de ratificación tampoco ha sido todo lo rápido que algunos hubieran deseado, ya que casi dos años después de su firma el texto sigue a la espera de pasar la prueba del Parlamento Europeo para que finalmente pueda entrar en vigor. El acuerdo ha tenido que ser traducido a las 23 lenguas oficiales de la Unión y sometido a una estricta verificación jurídica, lo que se ha demorado bastante al haber sido negociado el texto original en español y en inglés.

El diálogo político

Tras la intensa implicación de Europa en la región durante el convulso período de enfrentamientos violentos de la década de 1980 y la firma de los acuerdos de paz, se comenzó poco a poco a sentir la necesidad percibida de renovar y reforzar esa cooperación. El 15 de diciembre de 2003 se suscribió en Roma el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Costa Rica, El Salvador,

Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, por otra. Este Acuerdo, que dinamizó las relaciones birregionales, puede considerarse el precedente del reciente AdA en el terreno del diálogo político.

Con este componente, el AdA busca establecer mecanismos institucionalizados para promover la discusión y el intercambio de información entre la UE y Centroamérica en cuestiones bilaterales y regionales de interés común. Esta dinámica ha de permitir la adopción de posiciones comunes en temas de trascendencia internacional; previsión particularmente relevante cuando se trata de iniciativas ante foros internacionales.

Además, se persigue la promoción de una serie de valores comunes entre ambas regiones, como el respeto a los principios democráticos y a los derechos fundamentales, la protección del medio ambiente o el fortalecimiento del Estado de Derecho y la buena gobernanza. En este sentido, en las negociaciones se han incluido cuestiones tan delicadas como el impulso a la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional o asuntos de migración.

Integración regional

Uno de los rasgos que caracterizan a la UE como actor global, y en particular, como socio externo de Centroamérica, es su apoyo a la integración regional y a formas más amplias de regionalismo. El apoyo de la UE a la integración y el regionalismo se ha concebido siempre como un poderoso aliciente para articular las aspiraciones de paz, desarrollo, democracia y derechos humanos en la región.

No cabe duda de que la UE tiene un gran interés en apoyar este tipo de procesos, sobre todo en una región donde el grado de integración es considerado como el más enraizado en las instituciones que lo promueven, como es el caso de PARLACEN. Sin ánimo de ser exhaustivos sobre el impacto de las acciones de la UE en este ámbito, las evaluaciones realizadas hasta ahora por la Comisión Europea sobre el apoyo a los procesos de integración regional en toda América Latina ponen de relieve que la efectividad de estas acciones depende, en primer lugar, del grado de cohesión y cooperación intragrupo, y en especial, el compromiso de los propios gobiernos latinoamericanos con la integración y sus instituciones.

A ello hay que añadir otro tipo de condicionantes que deberán ser tomados en cuenta en el diseño de futuras acciones en este ámbito, ya que si en la actualidad la consolidación de la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político

centroamericano ya no pasan por el conflicto experimentado hace 30 años, los regímenes democráticos de la región enfrentan una serie de desafíos que, de acuerdo al Banco Mundial, muestran a fuertes debilidades en ámbitos como el estado de derecho, la efectividad de los gobiernos en responder la demandas de los ciudadanos o la corrupción, además del crimen organizado y el narcotráfico.

Por ello es conveniente que la UE trate de cuidar y potenciar el único éxito de esta estrategia biregional, el Acuerdo de Asociación con Centroamérica, e intentar sacar experiencias de este modelo para diseñar una nueva política diferenciada con el resto de bloques regionales que integran América Latina, una región grande y cada vez más diversa políticamente.

La ayuda al desarrollo de la UE a Centroamérica

La UE ha sido tradicionalmente el mayor donante de ayuda al desarrollo en Centroamérica. El monto destinado en las perspectivas financieras 2007-2013 asciende a 765 millones de euros para proyectos específicos de cada país y otros 75 millones de euros para proyectos regionales. La ayuda se centra en el apoyo al proceso de integración política, económica y social en el contexto del Acuerdo de Asociación entre la UE y CA, tal y como refleja el Documento de Estrategia Regional 2007-2013 de la Comisión Europea, que incluye tres áreas prioritarias:

- a) El fortalecimiento del sistema institucional para el proceso de la integración centroamericana, cuyo principal objetivo es apuntalar el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) a través, entre otros, del programa PAIRCA (con una dotación de 15 millones de euros).
- b) La consolidación del proceso económico de integración regional a través de una unión aduanera y unas políticas armonizadas y comunes conexas. En este caso, un nuevo programa, el PRACAMS, se lanzó en 2009 con un monto total de 23,5 millones de euros.
- c) El reforzamiento del buen gobierno y de la seguridad regional con el objetivo de consolidar la cooperación entre las autoridades nacionales centroamericanas (aduanas, policía, poder judicial, Ministerio del Interior etc.), la prevención del crimen y cooperación en el buen gobierno, la democracia, los derechos humanos y el apoyo a las reformas institucionales.

Las cuestiones de migración, de seguridad y narcotráfico también se abordan en los diferentes niveles a través de la cooperación regional bilateral,

temática y de América Latina. Cuestiones como el cambio climático se incluyen en programas regionales como PREVDA (prevención de desastres, la gestión de las cuencas hidrográficas) y PRESANCA II (seguridad alimentaria).

Convendría no olvidar tampoco uno de los instrumentos más innovadores surgidos en los últimos años en el marco de la ayuda al desarrollo europea, el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL), lanzado oficialmente el 18 de mayo de 2010 en Madrid y que combina subvenciones (contribuciones financieras no reembolsables de la Comisión Europea y de otros donantes) con préstamos de instituciones financieras de desarrollo europeas públicas bien multilaterales o bilaterales, así como de las instituciones financieras regionales de América Latina.

La Comisión Europea ha previsto un presupuesto total de 125 millones de euros para este instrumento durante el período 2009-2013. Centroamérica se ha beneficiado ya de algunos proyectos como el Programa Regional de Eficiencia Energética y Energía Renovable para PYMEs, el Programa Nacional de Electrificación Sostenible y Energía Renovable (PNESER) en Nicaragua o la Extensión de la central hidroeléctrica “5 de Noviembre” en El Salvador. La contribución total del MIAL a estos programas se aproxima a 18 millones de euros.

Prioridades hasta las nuevas perspectivas financieras 2014-2020

Después de la revisión a medio plazo de las estrategias nacionales y regionales en América Latina que tuvo lugar durante 2010, las conclusiones en el caso de Centroamérica indican que la estrategia puesta en marcha en 2007 sigue siendo pertinente para el período 2011-2013. Por ello la UE seguirá apoyando el proceso de integración política, económica y social en el contexto de la aplicación del Acuerdo de Asociación UE-CA.

Otra de las conclusiones de la evaluación hecha en 2010 revela la necesidad de apoyar el ámbito de la seguridad regional dada la alta prioridad para la región y las necesidades de la estrategia de seguridad regional puesta en marcha por los países de la región. Como ejemplo, y sobre la base de un proyecto piloto lanzado en 2010, el concepto de gestión integrada de fronteras será reforzado y ampliado con el fin de mejorar el intercambio y la accesibilidad de datos sobre el movimiento de personas y bienes en un contexto de libre circulación.

Asimismo, los buenos resultados de ejecución de las actividades realizadas hasta ahora y la capacidad regional para absorber la ayuda —valorada por la Comisión Europea como excelente— permiten plantear unas buenas perspectivas de cooperación hasta la finalización de la presente estrategia en 2014. Las razones son varias. En primer lugar porque la región ha demostrado ya su voluntad para afrontar cuestiones urgentes en ámbitos como la realización de un mercado común, la migración o el cambio climático. En segundo lugar, porque el Acuerdo de Asociación también plantea grandes expectativas en términos de fortalecimiento de las relaciones entre las dos regiones. En esta línea, un grupo de trabajo UE-CA se creó en paralelo a las negociaciones del Acuerdo para estudiar la viabilidad de establecer nuevos mecanismos financieros para apoyar el desarrollo integrado de la región. El ejemplo más notorio es el MIAL.

Convendría no cerrar este capítulo sin hacer una última reflexión sobre el futuro de la cooperación europea en la región en el marco de la nueva propuesta del Comisario para asuntos de Desarrollo, Andris Piebalgs, conocida como el “Programa para el Cambio”. La Comisión plantea reducir a partir de 2014 la ayuda al desarrollo europea a los países emergentes y a otros países de renta media de América Latina para centrar los esfuerzos en países menos desarrollados y pobres. La iniciativa se razona desde un punto de vista de eficiencia general y de impacto potencial de la ayuda, ya que la Comisión reconoce que la ayuda al desarrollo clásica ya no está suficientemente justificada para los países emergentes y otros de renta media que, aun teniendo bolsas de pobreza, están en condiciones de abordar la lucha contra la pobreza por sí mismos. Aunque en un principio la propuesta ha sido saludada por la necesidad de focalizar más y mejor, existen voces críticas (entre ellas la española) que denuncian que la reducción prevista para los países de renta media, donde sigue viviendo el 72% de las personas más pobres, puede tener un impacto negativo para los “más pobres” de esos países y la consecución de los ODM.

Es cierto que Bruselas no alterará los planes de cooperación existentes para Centroamérica ni la programación presupuestaria para los próximos años, aunque puede que haya una revisión en las modalidades de cooperación. En el caso de los países centroamericanos, la ayuda presupuestaria, tanto general como sectorial través de los nuevos “Contratos de buena gobernanza y desarrollo” y “Contratos de reformas sectoriales” podría intensificarse. Los primeros se otorgan cuando el país demuestra su compromiso con los valores fundamentales de la UE, mientras que el segundo se plantea para el fomento del sector de prestación de servicios.

Aunque a día de hoy es difícil predecir de qué forma la nueva política de desarrollo de la UE va a afectar a la región centroamericana, convendría preguntarse

como mínimo si reducir la ayuda de algunos países que, por su papel como “países-ancla” en los procesos de integración regional o su contribución a bienes públicos como el medio ambiente o la seguridad, podría afectar a la larga la prosperidad de la región centroamericana. Un buen ejemplo es el corredor de Colombia a México, pasando por toda Centroamérica, donde se vive una crisis generada por el narcotráfico y toda su estela de violencia. Reducir la ayuda en algunos países puede tener sentido desde el punto de vista de una mejor eficiencia de los recursos, pero si las decisiones se basan en indicadores macroeconómicos sin atender otro tipo de valoraciones de contenido más político, puede que pongamos en riesgo unos resultados en términos de reducción de la pobreza y estabilidad conseguidos tras mucho tiempo y esfuerzo.

En estos momentos es importante mandar señales positivas para el conjunto de países de la región y para América Latina en general. Muchos encontrarán paradójico que la UE, teniendo una densa red de acuerdos y tratados de cooperación y de tercera y cuarta generación (los acuerdos de Asociación) con América Latina, le de la espalda. En el contexto de “irrelevancia” que la región padece en términos de ayuda europea, la única fórmula de revertir esta situación es alcanzar un acuerdo político para que se mantenga el mismo porcentaje de los fondos que se dedican a esta región a través de los distintos instrumentos financieros recogidos en la rúbrica 4 del presupuesto comunitario en el marco de las negociaciones de las próximas perspectivas financieras 2014-2020.

Tres ámbitos para la promoción de la cohesión social en Centroamérica: desigualdad, narcotráfico y migraciones

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, se estima que el 51% de la población centroamericana está en situación de pobreza, y el 27% en extrema pobreza, haciendo que los seis países centroamericanos se encuentren entre los 40 países más desiguales del mundo en términos de distribución de ingresos. Es una situación compartida con el resto de países de América Latina, que no solo muestra un nivel de pobreza muy superior al que correspondería de acuerdo con el grado de desarrollo, sino que además posee la distribución del ingreso más regresiva del mundo, siendo la única cuyo promedio supera claramente el 0,5 del índice de Gini.

La desigualdad, además, no se limita sólo a los ingresos, ya que también incluye otros componentes como la desigualdad étnica y de género, el acceso a los medios de producción, a la salud y la educación, al poder, al voto y a la protección frente a la violencia. Lo que es peor, la desigualdad se ha acentuado

en los últimos años en un contexto donde el poder estatal está cada vez más debilitado, producto de la cooptación de grupos ligados por un lado al poder económico y por el otro al crimen organizado.

De ahí que se haya identificado a la cohesión social, y a su promoción a través de los diversos instrumentos con los que cuenta la UE, como el gran objetivo a alcanzar en América Latina en el marco de la “Asociación Estratégica” entre las dos regiones. Es un objetivo forma parte también de los documentos de estrategia regional y de país de Centroamérica de ayuda al desarrollo producidos por la Comisión.

Uno de los instrumentos más importantes para la cohesión social es EURO-sociAL. Este programa, que en la actualidad se encuentra en su segunda fase (2011-2014), ha contribuido a difundir el concepto de cohesión social en las sociedades latinoamericanas y a traducirlo en medidas concretas de fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas públicas para la cohesión social.

De hecho, todos los programas regionales de la Comisión han incorporado la cohesión social como objetivo, tanto en lo que se refiere al fomento de las relaciones económicas (AL-INVEST) como con respecto de la articulación de la cooperación entre gobiernos subnacionales (URB-AL). Tal relevancia ha permitido la institucionalización del diálogo birregional sobre dicha temática en el Foro de Cohesión Social UE-ALC, preparatorio de las cumbres birregionales, con el fin de intercambiar puntos de vista y conocer experiencias sobre la implementación de políticas que contribuyan a promover la cohesión social.

El narcotráfico y la inseguridad como obstáculos al desarrollo de la región

Los altos niveles de violencia relacionados con el narcotráfico que experimenta Centroamérica constituyen la principal amenaza a la seguridad de los ciudadanos y de las instituciones públicas. El alto coste en vidas humanas que ha tenido en algunos de sus países las actividades de los cárteles de la droga en estos últimos años es una prueba trágica de ello. Además, las enormes ganancias económicas del narcotráfico son un obstáculo al desarrollo económico y social y socava los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que sus efectos nocivos sobre la economía legal y productiva y el alto coste material y financiero de combatirlo derivan muchos recursos y esfuerzos que podrían destinarse a la lucha contra la pobreza.

Sea cual sea la estrategia de lucha contra el narcotráfico en la región, la UE ha basado siempre su actuación en los siguientes principios fundamentales: la responsabilidad compartida (entre países productores, consumidores y de tránsito); el fomento de la cooperación multilateral; un enfoque equilibrado entre la reducción de la demanda y la reducción de la oferta, y el respeto de los derechos humanos.

La última cumbre EU-Centroamérica (mayo de 2010) sirvió para poner precisamente de manifiesto que la inseguridad supone un grave riesgo para el desarrollo humano, social y económico y para la estabilidad democrática de la región. Por ello, los Jefes de Estado y Gobierno acordaron intensificar la cooperación respecto de la delincuencia organizada transnacional, el problema de la droga, el tráfico de armas relacionado con la droga y el blanqueo de dinero, entre otros desafíos a la seguridad. La UE ha mostrado su respaldo a dichas iniciativas como muestra su participación en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en junio de 2011.

La UE dispone por su parte de varios instrumentos en la lucha contra las drogas y el narcotráfico y otras formas de crimen organizado. A modo de ejemplo, baste mencionar el más ambicioso existente hasta la fecha, el Programa de cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD). COPOLAD fue aprobado por la Comisión en 2009 con el fin de contribuir a mejorar la coherencia y el impacto de las políticas anti-drogas en América Latina, fortalecer el diálogo birregional e impulsar la cooperación entre las agencias nacionales responsables de las políticas en los países de ambas regiones.

Este tipo de programas muestran que la política integral de drogas que prevalece en el seno de la UE podría convertirse en el nuevo paradigma para afrontar el problema tanto en Centroamérica como en otras partes del mundo. Cada día más países se suman a las políticas de reducción de daños, y comienzan a crecer voces críticas hacia la estrategia de la “guerra contra la droga”, es decir, tratar el tema del narcotráfico como una cuestión de “seguridad nacional”. Si bien esta política ha cosechado éxitos en algunos países, ha reproducido el mismo círculo vicioso en otros.

Por ello está surgiendo un renovado debate (que va más allá del ámbito centroamericano) basado en una mayor convergencia de políticas en torno a lo que se podría llamar el “modelo europeo”, una alternativa al enfoque de la “seguridad nacional” con otro basado en la “seguridad social”. Cada vez más países en las Américas empiezan a adoptar los instrumentos que prevalecen

en la UE: la despenalización del consumo, políticas de salud pública y prevención, la reducción simultánea de la demanda y la oferta, el desarrollo alternativo y la regulación legal de algunos estupefacientes de menor daño como el cannabis. Lo comentado tiene sólo carácter descriptivo y no supone posicionamiento sobre una u otra opción.

La migración centroamericana como vector de desarrollo

Es indudable que las migraciones son un tema prioritario en la agenda permanente de la asociación estratégica establecida entre la Unión Europea y Centroamérica. La política migratoria de la UE parte del principio de responsabilidad compartida e insta a desarrollar un enfoque global de la migración. Ello supone la gestión ordenada de los flujos migratorios, centrándose en los beneficios mutuos para las sociedades de origen y de destino y promoviendo el reconocimiento y la toma de conciencia sobre la importante contribución económica, social y cultural que los emigrantes aportan a los países receptores.

Uno de los fenómenos más importantes vinculados a las migraciones, el envío de remesas, se ha convertido en fuente importante de divisas para algunos de los países de la región, donde en casos como El Salvador u Honduras el importe de éstas prácticamente dobla el valor de las exportaciones de mercancías, convirtiéndolas en la principal fuente de divisas para estos países. De ahí que la migración deba ser considerada como un importante vector de desarrollo y crecimiento económico.

Ahora bien, la aportación de la migración al desarrollo no se conseguirá si los gobiernos no tienen capacidades para una gestión eficaz de la migración que aborde no sólo por la protección de las personas migrantes y el reconocimiento y aprovechamiento de sus capacidades, sino su acceso a sistemas de protección social. Al tiempo, la mejora en las condiciones para el envío de las remesas y, sobre todo, una utilización estratégica de estas para su contribución al desarrollo de las comunidades beneficiarias son cuestiones fundamentales.

En un plano más político, la idea de iniciar un diálogo sobre migración surgió a iniciativa de la Asamblea Parlamentaria birregional EUROLAT, impulsora del establecimiento de un diálogo birregional sistemático sobre migración en el que las cuestiones relativas a la inmigración irregular y las posibilidades de migración legal ocupen un lugar prioritario, que garantice la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, y profundice la cooperación con los países latinoamericanos de origen y tránsito, conforme a un mismo criterio global, equilibrado y específico.

Fruto de un largo proceso de maduración sobre esta temática, en 2009 se creó en su seno el Grupo de Trabajo sobre Migración en las relaciones entre la UE y ALC. Dicho grupo realiza una evaluación constante de la política de la UE relativa a la inmigración y el asilo, incluyendo la legislación en vigor, las propuestas legislativas pendientes y las futuras iniciativas ya anunciadas, así como la situación actual de la política latinoamericana en los mismos ámbitos. El Grupo también se encarga de la formulación de los principios básicos para lograr un consenso eurolatinoamericano en materia de migración que permita, a la hora de aplicar la legislación europea correspondiente, un trato flexible y diferenciado para los inmigrantes procedentes de América Latina y el Caribe.

Un último aspecto que merece la pena destacar es el impulso del Grupo a la creación del Observatorio Euro-Latinoamericano sobre Migración, iniciativa propuesta por EUROLAT en la Cumbre de Lima de 2008. Aunque el observatorio no es todavía una realidad material, podría ver la luz en el marco de la recién estrenada Fundación UE-América Latina y Caribe.

La promoción de la buena gobernanza en la región a través de la democracia parlamentaria

El ejercicio efectivo de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos son esenciales para la consolidación de los esfuerzos que tanto la UE como los gobiernos de Centroamérica vienen haciendo desde hace varias décadas en el ámbito de la buena gobernanza. No cabe duda de que a una buena parte de la acción de la UE en esta materia ha contribuido EUROLAT, que desde su creación en octubre de 2006 constituye la dimensión parlamentaria de la Asociación Estratégica UE-ALC. Los trabajos de la Asamblea han puesto de manifiesto que el refuerzo de la posición de cada uno de los Parlamentos que forman parte de su proceso de integración respectivo resulta fundamental para aprovechar al máximo las potencialidades que presenta dicha Asamblea.

Además de EUROLAT, las relaciones parlamentarias entre la UE y Centroamérica se complementan a través de la Delegación para las relaciones con los países de la América Central, que incluye también a Cuba. A parte de los contactos bilaterales con los países de la región, el PARLACEN ha sido el principal socio en esta región desde sus inicios. Cada año, los miembros de la Delegación realizan dos visitas (la última tuvo lugar en Honduras a fines de 2011) y mantienen encuentros bilaterales con miembros de los parlamentos nacionales de la región, las máximas autoridades del país así como con representantes

de la sociedad civil, activistas de derechos humanos o el sector empresarial. Estas delegaciones son, por lo tanto, una buena ocasión para tomar el pulso de la realidad del país.

Un último aspecto a resaltar en el apoyo a la gobernanza democrática son las observaciones electorales en los países de la región. Este tipo de delegaciones ha sido un instrumento importante para testimoniar de la situación política en la región e impulsar el seguimiento político de las relaciones UE con Centroamérica. Y a tal fin no deja de hacer recomendaciones a las comisiones parlamentarias (como la de Desarrollo o la de Asuntos Exteriores) así como a la Delegación para las relaciones con los países de la América Central o a EUROLAT para que sigan de cerca las conclusiones y recomendaciones del informe final de la Misión de observación electoral de la Unión Europea, haciendo uso de todas las competencias que el Tratado de Lisboa otorga al Parlamento Europeo.

Consideraciones finales

La firma del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica supone la etapa final del proceso de consolidación de las relaciones entre las dos regiones después de más de 30 años de diálogo político y cooperación. Es, de todas maneras, un proceso que todavía está sometido a una serie de tensiones, entre ellas la necesaria voluntad política de continuar los esfuerzos de integración por los países de la región, la compatibilidad de los intereses estratégicos de ambas regiones e, indudablemente, resolver los principales obstáculos estructurales, la desigualdad y la violencia, que podrían poner en peligro el tanto el Acuerdo como el proceso de integración.

En este contexto, la ayuda al desarrollo de la UE a Centroamérica seguirá siendo un componente básico de las relaciones entre las dos regiones. La nueva etapa de cooperación que se está diseñando en estos momentos en Bruselas debería quizás poner más énfasis, en contraste con lo realizado hasta ahora, en los componentes más sociales del objetivo de la cohesión social. El mayor obstáculo al desarrollo, en todo el mundo, es la desigualdad, y la UE tiene un largo recorrido en políticas de cohesión social que puede y debe reforzar en América Latina.

Y al hablar de lucha contra la desigualdad hay que hablar del a veces difícil equilibrio entre los objetivos de cohesión social planteados en las relaciones de ayuda al desarrollo entre la UE y Centroamérica, y el Acuerdo de Asociación, que comporta un proceso de liberalización económica profunda que

podría no contribuir tanto como se desea a esos objetivos de cohesión. Nadie discute que la promoción del crecimiento económico es importante para el desarrollo, y en este sentido los Acuerdos de Asociación son incluso más importantes que las transferencias de ayuda, pero para que éstos sean verdaderos instrumentos de desarrollo es necesario un diseño que permita ser flexible en la aplicación de políticas de atenuación de los costos del ajuste, ya sean comerciales, sociales o medioambientales. Ello sin duda tendrá repercusiones también en el diseño de la ayuda europea a la región, que probablemente deberá adaptarse a la nueva realidad derivada del Acuerdo y centrarse en la atenuación de los posibles impactos que puedan derivarse de la puesta en marcha del mismo.

Por último, uno de los aspectos más novedosos del proceso de consolidación democrática de Centroamérica es su dimensión parlamentaria, de la que hemos esbozado algunos apuntes y que tanta importancia han tenido en cuestiones como la integración regional, la transparencia en los procesos electorales o las propuestas novedosas en ámbitos como la migración. Es cierto que mucho queda por hacer en este ámbito a ambos lados del Atlántico, pero las bases desde las que se trabaja están sólidamente ancladas en esa asociación estratégica que une a estas dos regiones.

Bibliografía

- APRODEV (2011), Hoja informativa sobre las relaciones UE - Centroamérica, No. 26. Diciembre 2011.
- Ayuso, Anna y Sánchez-Montijano, Elena (2011) "Propuesta para la creación de un Observatorio de las Migraciones entre la UE y América Latina y el Caribe", Parlamento Europeo, Bruselas.
- Comisión Económica para América Latina (2011), "Panorama social da América Latina 2011", Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2011) "Acta de la XVI Comisión Mixta Centroamérica-Unión Europea", Bruselas.
- Díaz-Silveira Santos, Cintia (2008) "La cohesión social: el reto actual de las relaciones entre la Unión Europea y los procesos de integración latinoamericanos", en Revista Electrónica Iberoamericana, Vol. 2, nº 1.
- Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio (2010) La Cumbre ALC-UE de Madrid: Un nuevo impulso a las Relaciones Birregionales, Fundación Carolina.
- Nájera, Rubén (2011) "Las Relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea: una perspectiva centroamericana", Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

Morazán, Pedro; Sanahuja, José Antonio; Ayllón, Bruno (2011) “Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina”, Parlamento Europeo, Bruselas.

Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de octubre de 2010, sobre las relaciones comerciales UE-América Latina, P7_TA(2010)0387.

Sanahuja, José Antonio (2011) “Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Madrid: el fin de un ciclo político y la necesidad de una nueva estrategia”, en Anuario Iberoamericano 2011, Agencia EFE y Fundación Real Instituto Elcano.

SECCIONES FIJAS

LA AGENDA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DEL PRIMER SEMESTRE 2012. LA AYUDA EXTERNA EN UN CONTEXTO ADVERSO

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

PALABRAS CLAVE

Cooperación internacional; Ayuda externa; Ayuda alimentaria; Ayuda Oficial al Desarrollo.

RESUMEN

La agenda global de CID durante los primeros meses del 2012 se ha caracterizado por haber sido influenciada por factores económicos (emanados de la crisis en este rubro) y políticos (ya sea utilizándola como un ejercicio de presión y poder por parte de varios donantes o como un ejercicio no prioritario de acción exterior de varios países), lo cual le ha restado impacto y eficacia, precisamente en un contexto económico global en donde la ayuda al desarrollo es más necesaria que nunca.

ABSTRACT

The International development cooperation agenda during the first months of 2012 was characterized by having been influenced

* Profesor-Investigador, Universidad Autónoma de Puebla, México. Sus temas de estudio se orientan al análisis de la cooperación internacional para el desarrollo desde diversas perspectivas teóricas, históricas, institucionales e instrumentales. www.cooperacioninternacional.mx

by economic factors (arising from the crisis in this area) as well as political issues (either using it as an influence mechanism or as a non priority foreign policy resource in several countries), which has undermined impact and effectiveness during this period, especially in the frame of the current global economic context, in which development aid is more necessary than ever.

RÉSUMÉ

L'agenda de développement de la coopération internationale durant les premiers mois de 2012 a été caractérisé par l'influence des facteurs économiques (découlant de la crise dans ce domaine) ainsi que des questions politiques (soit en l'utilisant comme un mécanisme d'influence ou comme une ressource politique étrangère non prioritaire dans plusieurs pays), dont l'impact et l'efficacité a été minée pendant cette période, notamment dans le cadre actuel du contexte mondial économique, dans laquelle l'aide au développement est plus nécessaire que jamais.

Introducción

Dado que el dinamismo de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) depende en buena medida del contexto histórico en que esta actividad es practicada, y a que en el transcurso del 2012 la crisis económica continúa permeando las relaciones internacionales, durante los primeros meses de este año sus acciones enfrentaron enormes retos.

Sin embargo, debido al dinamismo que una amplia gama de actores del sistema de CID le confieren a este recurso de apoyo externo, cuyos fundamentos se debaten entre sus motivaciones políticas y solidarias, ocasiona que sus múltiples acciones generen diversas repercusiones en el escenario internacional. El perfil y principales tendencias de tales prácticas realizadas al amparo de la CID en los primeros meses de este año constituyen el propósito principal del presente ensayo.

En aras de conseguir tal propósito, el artículo se compone de los siguientes apartados. El primero "Acciones colectivas en un mundo complejo" se dedica a hacer mención a una amplia gama de experiencias de cooperación privada y pública (en ese orden), aplicadas en diversos escenarios que van desde el ámbito global, pasando por la Unión Europea (UE), Asia central, Latinoamérica, África y el Cercano Oriente.

En el segundo subtema, “La “lógica” de la cooperación internacional” se analizan aquellos argumentos que en el transcurso del 2012 han sostenido que resulta inviable mantener la colaboración a países de renta media, particularmente en el marco de la actual crisis mundial de perfil económico, haciendo mención también a la dictadura estadounidense en la dirección del Banco Mundial (BM), la cual en breve estrenará nuevo presidente. Asimismo se reseña el exhorto por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) para desincentivar la longevidad de los pensionados, debido a la enorme carga presupuestal que, en voz de ese organismo, ello genera.

Enseguida, “Ayuda alimentaria, condicionalidad, sanciones” relata la manera en que Estados Unidos prometió conferir ayuda alimentaria a Corea del Norte, amenazando la concreción de tal ejercicio ante eventuales comportamientos no deseados por Washington en el plano de la seguridad nuclear, terminando este pasaje anecdótico en que el presidente Obama decidió no otorgar tal apoyo. Finalmente, “La Asistencia Oficial para el Desarrollo y su caída en 2011” analiza el estatus de dichos recursos durante el año pasado, mismos que se redujeron por primera vez en 14 años.

Acciones colectivas en un mundo complejo

Comenzamos este análisis señalando que con base en el contenido del más reciente informe de ISGlobal, entre 2009 y 2011 la ayuda española en el sector salud se desplomó a la mitad (de 500 millones a unos 250 millones). Lo alentador es que, en contraste con tal decepcionante noticia, en enero pasado la Fundación Bill y Melinda Gates anunció una bolsa de 750 millones de dólares destinada al Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.

Desde su creación en 2002 este Fondo Mundial ha logrado salvar cerca de 100,000 vidas, tratando alrededor de 8 millones de personas de tuberculosis, entre muchas acciones más.

No cabe duda que ante la reducción de la cooperación exterior gubernamental, la ayuda privada está gradualmente ocupando parte de aquellos espacios vacíos dejados por la primera.

Y dado que las autoridades iraníes no han desacelerado el desarrollo de su programa nuclear, la UE decidió imponerle un embargo petrolero sin precedente alguno en cuanto a su dimensión y alcance. El propósito de tal medida es convencer al gobierno farsi para que mantenga las negociaciones con miras

a que se le permita a la OIEA verificar que no esté utilizando su tecnología atómica en el rubro militar. Esta medida punitiva, que se suma a otras de perfil más dirigido (congelando activos de más de 500 funcionarios iraníes), así como sucedió en el caso iraquí, seguramente lastimará en mayor proporción los intereses de la sociedad de Irán, sin que previsiblemente tales acciones consigan su objetivo planteado.

Sin embargo, en marzo una delegación de funcionarios y empresarios indios viajaron a Irán para promover exportaciones a ese país, aprovechando las sanciones impuestas por muchos otros gobiernos al citado país centroasiático. Con ello, se vuelve a hacer evidente que el sistema internacional carece aún de mecanismos que generen suficiente consenso entre sus miembros, con el efecto de conseguir propósitos comunes, en este caso, en términos de contención atómica en Irán.

En este sentido, es evidente que las débiles normas, instituciones o regímenes internacionales en temas selectos de la agenda global no facilitan la aplicación (y por ende eficacia) de acciones conjuntas a favor de propósitos comunes. Tal situación debilita a la gobernanza global en los temas de mayor peso y supuesto consenso planetario, como lo son la seguridad, la paz y, como se verá más adelante, el desarrollo.

Nos trasladamos a territorio latinoamericano, en donde aunque los países conformantes de este espacio geográfico han salido mejor librados que los europeos en el marco del actual contexto de crisis económica, el coeficiente de inversión continúa siendo insuficiente para sostener altas tasas de crecimiento en esta parte del planeta.

Así lo hizo saber la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco del lanzamiento del Observatorio Fiscal de Latinoamérica y el Caribe (OFILAC). El organismo regional señaló que la volatilidad de este tipo de flujos económicos no permite augurar la recuperación de la caída de inversión externa registrada desde hace tres años. Pero si de efectos de la crisis económica global se trata, no sobra recordar que Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, en el marco de la edición 42 del Foro Económico Mundial (finales de enero), señaló que los líderes europeos “no tienen idea” de lo que deben hacer ante la crisis, aunque sin señalar las estrategias que, según él, resultarían convenientes poner en marcha.

Parece que existe consenso respecto a que el principal reto de la UE, de sus instituciones supranacionales y de los principales mecanismos de gobernanza regional, consiste en establecer las directrices adecuadas para generar confianza en los

mercados y, tras ello, establecer por consenso las medidas más adecuadas (con el menos desgaste social posible), para reactivar la economía y comenzar la recuperación productiva y de los mercados.

Y mientras los países del Norte continúan inmersos en el declive de sus finanzas, China, país en desarrollo y a la vez segunda economía global, “donó” a la Unión Africana (UA) con sede en Adis Abeba (Etiopía), las instalaciones de la nueva sede de dicho organismo.

El monto total del proyecto “todo incluido”¹, fue de alrededor de 200 millones de dólares. El recinto, cuyo principal edificio ostenta una altura de más de 100 metros, tiene capacidad para albergar a 2,700 personas. Este “obsequio” contiene también un anfiteatro, tiendas, helipuerto, parqueadero, entre otros servicios.

“Este enorme complejo dice mucho de nuestra amistad con el pueblo africano y da testimonio de nuestro pleno compromiso para ayudar a África en su desarrollo”, señaló Jia Qinglin, número cuatro en la jerarquía política del hegemon asiático, tras entregar las instalaciones al presidente de la Comisión de la UA, Jean Ping.

Desde hace décadas y sobre todo en años recientes, la política exterior china (y por ende su respectiva cooperación internacional), ha encontrado en África un bastión de enorme potencial, sea para ganar aliados diplomáticos, realizar comercio, conseguir votos en foros multilaterales, así como para obtener las materias primas que su expansionismo industrial y comercial, de carácter global, le exige.

En pleno siglo XXI, tal parecer ser que continúa siendo vigente aquél emblemático artículo de Hans Morgenthau escrito en 1962, en donde señala que la “ayuda de prestigio” (*prestige aid*) (cuyo fin es, más que apoyar al desarrollo del receptor, promover mediante insumos logísticos la imagen y presencia del donante) conforma uno de los fundamentos más recurrentes de la cooperación internacional². Esto, inclusive y como en este caso, en el marco de la Cooperación Sur-Sur, supuestamente alejada de las “incorrectas prácticas” de la colaboración tradicional Norte-Sur.

1. Conocido en el argot de la ayuda externa como “llave en mano”.

2. Para Morgenthau, esta ayuda consiste en símbolos espectaculares y monumentos alejados de apoyos que pretendan satisfacer necesidades económicas del receptor, “cuyo propósito es más psicológico y político”, cuya función es similar a la de una catedral medieval (en el sentido de erigirse como el referente arquitectónico más evidente y visible en determinada localidad); objetivo que se potencia conforme más pobre es el país ayudado. Cfr. Morgenthau, Hans: “A Political Theory of Foreign Aid”, *The American Political Science*, The American Political Science Association, vol. LVI, n° 2, 1962, pp. 303-304.

Y si se trata de entrar al árido terreno de las decepciones por los mecanismos o estrategias de paz y desarrollo internacional, es menester hacer mención al veto del 3 de febrero en el Consejo de Seguridad de la ONU por parte de Rusia y China. Mediante esta iniciativa no avalada por los referidos países, se pretendía exigir la renuncia del presidente sirio, Bashar al Asad, como reacción a la sangrienta represión por parte de Damasco contra sus gobernados, quienes le exigen su salida del poder.

Este revés diplomático no se comprende sin considerar que aunque se calculan que a la fecha han muerto en manos de cuerpos de represión siros unas 6.000 personas, según el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) Siria ha importado casi seis veces más cantidad de armas entre 2007 y 2011 que en los cinco años previos. En este sentido, Rusia destaca como el principal abastecedor, cuyos montos de ventas se calculan en miles de millones de dólares anuales. Es evidente que el armamentismo en el Levante asiático lastima la débil estabilidad regional, en donde de nueva cuenta las personas mayormente afectadas lo constituyen los núcleos poblacionales más pobres, a quienes las partidas presupuestales públicas no los considera como prioridad.

La “lógica” de la cooperación internacional

Para mostrar que desde Bruselas no emanan solamente noticias desalentadoras, febrero culminó con el anuncio de que Serbia había logrado acceder al estatus de país candidato a la UE. Esa candidatura, que complementa el anuncio de diciembre pasado respecto a que Croacia se adhiere a la Unión el 1 de julio de 2013, muestra que aunque la UE enfrenta la peor crisis de su historia, continúa siendo considerada un polo de atracción para varios países europeos.

De esta manera, tras avalar que Belgrado ha cumplido con los denominados Criterios de Copenhague de ingreso a la Europa de los 27 (requisitos políticos, sociales y económicos), aunado al hecho de probar que tiene adecuadas relaciones con Kosovo, así como por cooperar en la detención y juicio a criminales de la guerra de Yugoslavia, Serbia será un país que en su momento será adscrito a la UE.

Ante el advenimiento de la crisis económica, especialmente en Estados Unidos y Europa, las consideraciones políticas y morales tanto en contra como a favor del mantenimiento de las políticas y acciones en materia de CID han ganado terreno en el primer semestre de este año. En ese sentido, en una entrevista concedida por Bill Gates a un diario español, el magnate y filántropo

estadounidense (él, mediante su fundación, ha otorgado unos 33.000 millones de dólares de ayuda —privada— al desarrollo), señaló que no vale la pena apoyar a países de renta media alta (haciendo referencia explícita a Perú), dado que este tipo de países tienen capacidades suficientes para enfrentar sus propios problemas.

Este planteamiento se suma a la postura de la UE plasmada en su Marco Financiero Multianual 2014-2010, mediante el cual a finales del 2011 se informó que bajo el rubro del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, 11 países latinoamericanos de renta media alta (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Venezuela y Uruguay, así como otros siete más³), serán “graduados hacia un nuevo partenariado, no basado en ayuda bilateral⁴”.

Como ocurre año tras año, la AOD se está orientando, por un lado, a aquellos países subsaharianos con menores posibilidades de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, por el otro, a aquellos Estados que les resultan importantes, en términos geopolíticos, comerciales, y —en especial de seguridad— con respecto a las potencias donantes. Tal circunstancia deja sin capacidades para competir en esos dos ámbitos a varios países en desarrollo que no cumplen con ambas características; situación que se agrava en un contexto de reducción de este tipo de montos, debido a la mencionada crisis económica⁵.

En ese mismo orden de ideas, y como una acción a favor de aquellos países africanos y asiáticos limítrofes con el denominado *Mare Nostrum*, que debido a las revueltas sociales a favor de sus endeble democracias y a su cercanía con Europa han incrementado su relevancia con respecto a los intereses de la UE, el 8 de marzo el comisario de Ampliación y Política Europea de Vecindad aseguró que es consciente de que hay que dar un nuevo impulso a la Unión por el Mediterráneo (UM)⁶.

No cabe duda que la Primavera Árabe ha reposicionado a esta región en el ámbito de la política exterior y cooperación europea, lo cual significa que posiblemente se reforzará tanto la relación birregional, como a nivel bilateral, con el fin de contribuir desde diversas perspectivas a la estabilidad

3. China, Kazajstán, Irán, Malasia, Maldivas, India e Indonesia.

4. Véase el referido documento en: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/mff/financiar_framework_news_en.htm

5. De ahí, en parte, puede explicarse el importante estímulo y crecimiento de la Cooperación Sur-Sur a nivel global y, en especial, en Latinoamérica.

6. La UM, fundada en 2010, es la estrategia de cooperación entre la UE y los países del sur y este mediterráneo más relevante entre ambas regiones.

y crecimiento de estos países africanos y asiáticos, en especial considerando la interdependencia en temas sensibles entre ambas partes.

Aunque el grupo de países BRICS (Brasil, Rusia, India China y Sudáfrica) eran proclives en un primer momento a presentar su candidato para presidir al BM (en un ejercicio de poder para hacerle frente a la hegemonía estadounidense en ese sentido, dado que en todo momento su candidato ha conseguido obtener dicho cargo), el 16 de abril se notificó que Jim Yong Kim lograba acceder a la presidencia de ese organismo multilateral.

Así, Yong Kim, nacido en Corea del Sur (aunque con nacionalidad estadounidense), quien dirigirá a dicha institución crediticia a partir del 1 de julio en sustitución de Robert Zoellick, será el décimo segundo personaje responsable de presidir a este organismo especializado de Naciones Unidas dedicado al financiamiento (en buena medida reembolsable) para promover desarrollo entre sus países miembros.

Así, quedó atrás la posibilidad de que la ministra nigeriana de Finanzas, Ngozi Okonjo-Iweala o José Antonio Ocampo (exministro de Economía de Colombia), ocupasen dicho cargo, en una circunstancia parecida respecto a lo que le ocurrió meses atrás al candidato mexicano Agustín Cartens en sus intentos para presidir al FMI, dado que quien obtuvo ese cargo en junio del 2011 fue Christine Lagarde, de nacionalidad francesa.

Como es claro, a pesar del asenso de varios países del sur ya sea de forma unitaria o colectiva en los principales escenarios y foros internacionales, la actual crisis económica les ha restado capacidad de negociación para que el Norte “les permita” presidir los organismos más relevantes que gobiernan a la endeble economía y finanzas globales. Esa situación, que podemos describir como la extemporánea extensión de funcionarios estadounidenses o europeos en el BM y FMI mediante sendas dictaduras en dichos órganos es, a todas luces, un costo colateral adicional de esta crisis (generada en el Norte) que los países del Sur deben pagar.

Y si se trata de hacer mención al FMI, por inverosímil que parezca, en abril pasado dicha institución solicitó a los gobiernos de los países miembros revisar las pensiones por “el riesgo de que la gente viva más de lo esperado”. Ello bajo el argumento de que es necesario que la edad de jubilación se ajuste con respecto a la esperanza de vida, misma que aumenta en la mayoría de los países. Y como tal parece ser que el FMI es especialista en cuantificar los costos monetarios inherentes al vivir, indica que “Si el promedio de vida aumenta tres años más de lo previsto para 2050, el coste del envejecimiento —que ya

es enorme para los Gobiernos, las empresas, aseguradoras y particulares— aumentaría un 50% en las economías avanzadas, tomando como referencia el PIB de 2010”.

Ante ello, por tanto, la única “salida razonable” para este organismo sería reducir la longevidad de las personas. Esta postura a todas luces incoherente respecto a la *raison d'être* de los organismos multilaterales: generar bienes y servicios a favor de los países miembros y, de forma preferencial, de sus habitantes.

Sin embargo, tal parecer ser que en este caso el FMI, si bien no es formalmente una instancia de CID, en una lógica distinta a lo esperado incentiva lo contrario: pretender disminuir las condiciones de las cuales depende el bienestar de las personas, para que los “costos” por mantenerles vivos (por no decir en condiciones favorables) no afecten las finanzas públicas de los gobiernos y organismos internacionales.

Es claro que el FMI le preocupan más las finanzas globales que el bienestar y desarrollo humanos, quizás en parte porque en abril la Organización Mundial del Comercio (OMC) señaló que el comercio mundial creció tan solo 5% en 2011. Tal dato significa una importante desaceleración respecto al año anterior, dado que el 2010 la recuperación experimentada fue del 13,8%.

Ante una crisis económica y financiera de la magnitud como la que ahora sufren innumerables países, los gobiernos más afectados (en este caso los del Norte) suelen recurrir al proteccionismo del comercio internacional. Esto a su vez ha generado que la “Agenda del Desarrollo de Doha” (la cual pretendió generar las condiciones necesarias para incentivar un comercio multilateral global más justo y tras ello generar mayor financiación para el desarrollo) se encuentre prácticamente muerta.

Ayuda alimentaria, condicionalidad, sanciones

Aunque la noticia parezca extraída de los momentos más álgidos de la guerra fría, corresponde recordar que el primer trimestre del 2012 será recordado por la manera en que la ayuda externa (en este caso la de carácter alimentaria) ha sido utilizada como un fallido recurso de persuasión política, a efecto de que el donante consiga que su receptor se comporte conforme lo estipule el primero. He aquí una breve reseña de lo acontecido:

Primer acto. “La promesa de la ayuda”. El 29 de febrero, Estados Unidos y Corea del Norte expresaron (por separado) que ambos países habían acordado

que Washington donaría 240 mil toneladas de alimentos al gobierno de Piongyang, a cambio de la suspensión temporal por parte de este país comunista de su programa nuclear.

Segundo acto. “La amenaza”. A finales de marzo desde Seúl el presidente Obama, quien participó en la Cumbre de Seguridad Nuclear, advirtió a Pyongyang que en caso de que este país lanzase un satélite militar (mediante el cual al parecer se disfraczaría el envío de un misil), Estados Unidos no enviaría la ayuda prometida.

Tercer acto. “La sanción”. El 28 de marzo, el gobierno estadounidense comunicó su decisión de no otorgar la susodicha ayuda alimentaria a Corea del Norte, como consecuencia tras la alta posibilidad de que las autoridades norcoreanas enviaran el susodicho satélite, lo cual en efecto ocurrió el 13 de abril, aunque el lanzamiento no fue exitoso, ya que el artefacto cayó al mar.

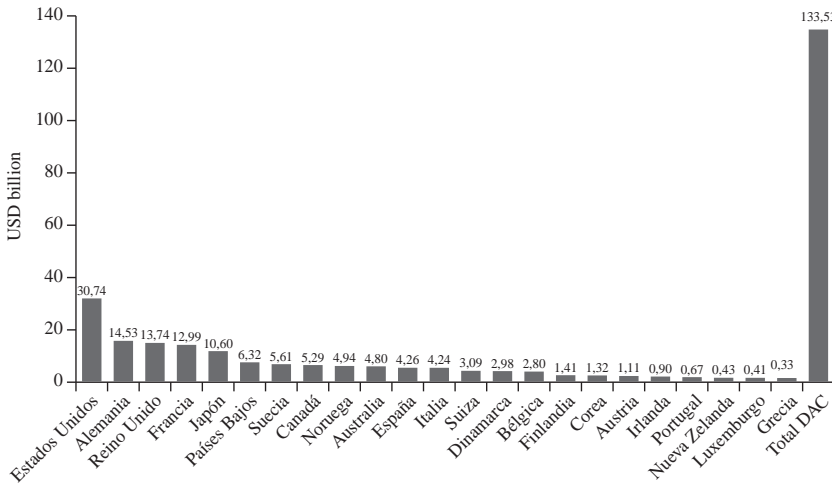
Con este acontecimiento, asistimos al hecho de que de nueva cuenta los millones de norcoreanos sumidos en pobreza y hambre reciben un doble revés: el primero, del orden interno, al tener que soportar el férreo régimen militar de ese país, en donde la democracia y los derechos humanos no constituyen parámetros de convivencia política y social. El segundo, proveniente desde el exterior, al sufrir el embate de las sanciones internacionales, las cuales tienen el irónico propósito de sensibilizar al gobierno de Pyonjang, ante el incremento del sufrimiento de su población (tras no enviarles alimentos); una acción a todas luces sin sentido o eficacia alguna.

La Asistencia Oficial para el Desarrollo y su caída en 2011

El Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE) publicó el 4 de abril de 2012 los datos más actuales (2011) en materia de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), el monto cuantitativo más representativo de la cooperación al desarrollo Norte-Sur. Y como era de esperarse, a la luz de la persistente crisis económica global, la cual afecta de manera especial a varios miembros del CAD, el dato más revelador es el descenso, por primera vez en 14 años, de la AOD. Según el CAD, la AOD en 2011 fue de 133.530 millones de dólares (figura 1), siendo la UE, en su conjunto, la responsable de otorgar el 54% de la AOD global, superando los 73.000 millones de dólares.

Este monto fue equivalente al 0,31 % del producto interior bruto (PIB) de los miembros del CAD (figura 2). De esta forma, la AOD en 2011 resultó menor en un 2,7% respecto a la registrada en el año anterior.

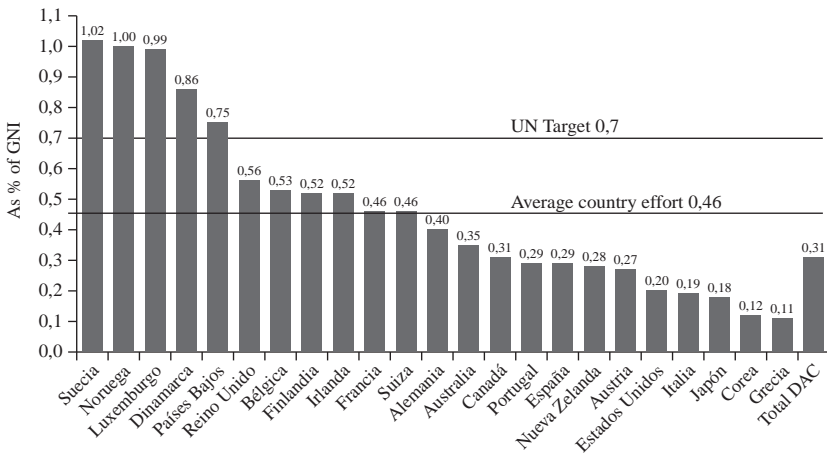
Figura 1. Asistencia Oficial para el Desarrollo de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, 2011. Recursos netos



Fuente: OECD, 2012.

Ahora bien, como sucede año tras año, estos recursos y porcentaje deben analizarse con mayor detenimiento, a fin de identificar con precisión aquellos países que redujeron sus aportaciones en este rubro, así como aquellos que hicieron lo contrario.

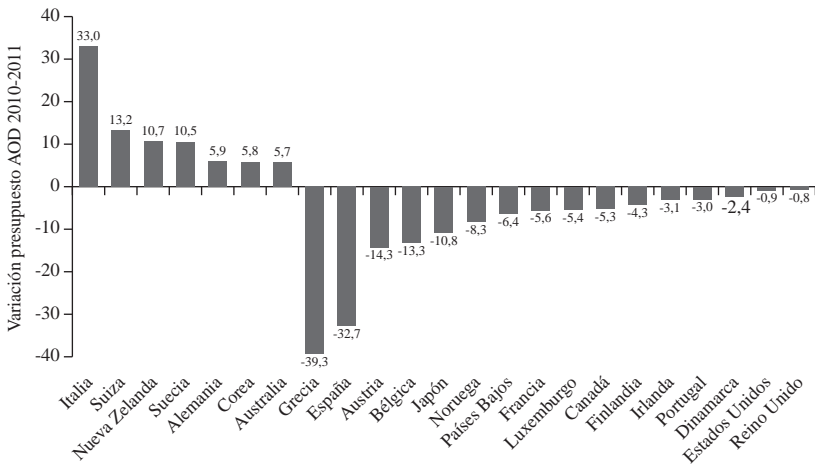
Figura 2. Asistencia Oficial para el Desarrollo de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo, 2011. Proporción respecto al PIB



Fuente: OECD, 2012.

Italia, Suiza, Nueva Zelanda, Suecia, Alemania, Corea y Australia fueron los únicos países que en 2011 aumentaron sus respectivos presupuestos nacionales de AOD tomando como referente el año anterior. Mientras tanto, los otros 16, es decir, el 70% de los miembros del CAD, hicieron lo contrario, con Grecia, España y Austria liderando a este grupo (figura 3).

Figura 3. Variación porcentual nacional del presupuesto en AOD 2011 de los países del CAD, respecto al 2010



Fuente: elaboración propia, con base en OECD, 2012.

Este apartado quedaría inconcluso sin citar la AOD ofrecida en 2011 por parte de otros donantes que no pertenecen al CAD. A ese respecto, sobresale Turquía, que aumentó su ayuda en 38,2%, Estonia (21,1%), Hungría (16,2%), Israel (14,8%), Eslovaquia (10,1%), Polonia (5,6%), República Checa (4,2%), mientras que Eslovenia e Islandia la redujeron en 1,7% y 18,2%, respectivamente. No cabe duda que los donantes alternos, emergentes o como se les quiera llamar (sin considerar a los promotores de la Cooperación Sur-Sur, los cuales premeditadamente escapan al ámbito de este artículo), constituyen dinámicos del actual sistema de cooperación al desarrollo.

Como es evidente, la crisis económica ha hecho nuevamente mella en los presupuestos nacionales de AOD en un amplio número de donantes. Ello denota que en el marco de determinada coyuntura histórica adversa (como la actual), la ayuda internacional es uno de los rubros de política exterior más recurrentemente sacrificados en varios países, lo que a su vez denota la vulnerabilidad de esta política pública, la cual a todas luces no suele ser prioritaria en varios Estados.

Consideraciones finales

Como se ha señalado en este artículo, la agenda global de CID durante los primeros meses del 2012 se caracteriza por haber sido influenciada por factores económicos (emanados de la crisis en este rubro) y políticos (ya sea utilizándola como un ejercicio de presión y poder por parte de varios donantes o como un ejercicio no prioritario de acción exterior de varios países), lo cual le ha restado impacto y eficacia, precisamente en un contexto económico global en donde la ayuda al desarrollo es más necesaria que nunca.

En este sentido, la reducción de la AOD española, la mayor en términos absolutos, con una bajada de 1.283 millones de euros que suponen casi el 50% del recorte total de los donantes, conforma uno de los sucesos más preocupantes de los acontecimientos globales en el ámbito de la cooperación al desarrollo global.

Corresponde permanecer expectantes respecto a la latente posibilidad de que la presente coyuntura adversa que enfrenta la cooperación internacional, además de lastimar sus presupuestos, afecte también a las políticas nacionales en la materia (es decir su peso específico como política pública, definida en términos de política exterior), debilitando su andamiaje institucional, lo cual afectaría a la eficacia de este recurso que continua caracterizándose por su vulnerabilidad, en especial durante contextos convulsos como el presente.

De ahí que resulte prioritario que los países, organismos internacionales, mecanismos de gobernanza global, sí como el sector privado refuercen tareas colectivas con miras a reestructurar la arquitectura del sistema de cooperación internacional. Para ello se requerirá la formulación (mediante procedimientos incluyentes) de novedosas normas, procedimientos e instituciones que, tras reforzar a esta actividad, incentiven la predictibilidad de sus acciones y efectos, en aras de que sea capaz de enfrentar con mayor capacidad escenarios adversos como el actual.

LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO: ENTRE LUCES Y SOMBRAS

CARMEN SÁNCHEZ-MIRANDA GALLEGO*

PALABRAS CLAVE

Cooperación española; Ayuda al desarrollo; Crisis; Presupuesto; Objetivos.

RESUMEN

En las siguientes líneas se hace una revisión de los principales acontecimientos que han tenido lugar durante el último año en el sistema español de cooperación para el desarrollo. Asimismo, y atendiendo a la situación actual, se abordan brevemente los lineamientos planteados por el nuevo Gobierno, así como los principales retos a los que debe hacer frente el conjunto de la cooperación española.

ABSTRACT

The following lines briefly review the main events that have taken place during the last year and their implications for the Spanish system of cooperation for development. Likewise, and considering the current situation, a brief description of the budgetary framework and the main objectives and priorities are briefly presented,

* Carmen Sánchez-Miranda es Licenciada en Economía con una Maestría en Ciencia Política y Estudios de Posgrado en Género. Cuenta con más de quince años de experiencia en el campo de la cooperación para el desarrollo, de los que diez ha estado dedicada a la gestión de programas en América Latina. Ha trabajado en distintas organizaciones multilaterales y bilaterales de cooperación, fundaciones privadas y varias consultoras internacionales.

as well as some of the main short term challenges facing the whole of the Spanish System Cooperation for the Development.

RÉSUMÉ

Dans les lignes suivantes est présenté un examen des principaux événements qui ont eu lieu au cours de la dernière année dans le système espagnol de coopération pour le développement. De la même manière, et compte tenu de la situation actuelle, il est examiné brièvement les lignes directrices énoncées par le nouveau gouvernement, et les principaux défis que doit relever la coopération espagnole.

Introducción

Hacer una revisión de la actualidad del sistema español de cooperación para el desarrollo ya era una tarea compleja en el contexto de incertidumbres en el que me fue solicitado, seis meses atrás, pero a pocos días de hacerse públicos los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el 2012 y la reducción de más de un 70% en la partida de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española, esta tarea se ha convertido en un desafío marcado por la convicción personal sobre el papel clave que la cooperación al desarrollo representa en la política exterior y en las oportunidades que ofrece a un país para reforzar su posición global.

En la línea con la sección dedicada a la cooperación española que mantiene esta revista, he ido actualizando diferentes versiones a medida que se sucedían los hechos. En este proceso, la *luminosidad* del sistema español de cooperación para el desarrollo ha ido perdiendo intensidad y ha ido transitando desde las tenues *luces* del 2011 hacia la *sombra* del mayor recorte presupuestario sufrido desde sus orígenes pasando en el camino por la *penumbra* de la incertidumbre y la parálisis reinantes durante el último semestre.

Para ajustarme al perfil descriptivo requerido, dedicaré la primera parte de este artículo a revisar algunos de los principales hechos ocurridos durante el 2011 en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, tanto en el contexto internacional, marcado por las complejas tensiones del sistema de gobernanza global de la ayuda al desarrollo, como en la esfera nacional, donde el adelanto del proceso electoral y el posterior cambio de Gobierno marcaron el debate y la ejecución durante del periodo que nos ocupa. En segundo lugar, y

pese a la escasa información disponible a la fecha, presentaré los objetivos y las prioridades que se han presentado hasta ahora y que van definiendo poco a poco la agenda de este nuevo periodo. Finalmente, y a la vista de los datos presupuestarios recientemente publicados, he ajustado la batería de recomendaciones que desarrollé inicialmente, desde la esperanza que da la incertidumbre, a una breve reflexión sobre el nuevo panorama.

2011: tiempo de claroscuros

Siguiendo la metáfora pictórica, el 2011 podría caracterizarse como un *periodo de contrastes* donde hechos *iluminados*, como la aprobación del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE) convivieron con otros *ensombrecidos*, como la baja ejecución presupuestaria y la falta de comunicación y pedagogía hacia el conjunto de la sociedad española.

A nivel internacional, el sistema español de cooperación para el desarrollo se vio afectado por un convulso contexto y por la multitud de acontecimientos que tuvieron lugar en él. La arquitectura del sistema de ayuda para el desarrollo estuvo marcada por la crisis fiscal de los donantes tradicionales y las primeras transformaciones tanto en la Agenda del Desarrollo como en la gobernanza global del sistema mismo. Además, como bien explican un conjunto de expertos convocados por Real Instituto Elcano¹, “la crisis financiera y el desplazamiento del epicentro de la economía mundial del Atlántico al Pacífico ha provocado un papel más activo de los “donantes emergentes” y un contexto de crecimiento de la ayuda privada en relación a la pública, con la consiguiente aparición de nuevos actores”.

Por un lado, la Agenda del Desarrollo, que durante las últimas décadas ha estado marcada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se ha visto influida por esta nueva realidad. Durante el año pasado vimos una progresiva transición del concepto de AOD hacia el de “financiación global para el desarrollo”² donde los objetivos económicos del desarrollo fueron recuperando el centro del debate y se instalaron tanto en el discurso de la mayoría de los líderes mundiales como en las declaraciones de las principales conferencias internacionales.

Por el otro, “la ruptura del modelo Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)”³ ha provocado complicadas tensiones en la gobernanza global del sistema de

1. Olivé, Iliana (coord.) (2011), “Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional”, *Informes Elcano 13*, Real Instituto Elcano, diciembre.

2. Ampliar en ídem.

3. De la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

AOD, donde tanto el Foro de Cooperación para el Desarrollo del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) como el Grupo de Trabajo de Eficacia de la Ayuda del CAD (WP-EFF por sus siglas en inglés) y el G-20 se disputan el liderazgo. Ya desde hace años, pero especialmente durante los preparativos del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrada en Busán, Corea del Sur, del 29 de noviembre al 1 de diciembre del año pasado, esta pugna se hizo evidente. En el contexto de exclusión en el que los *nuevos donantes* critican al CAD, la representatividad del Foro de Naciones Unidas se contrapone con la dilatada experiencia del WP-EFF, y en el vacío de liderazgo que ambas dejan, el G-20 ha ido ganado protagonismo, permitiendo la participación de los nuevos actores y el enlace directo de su Grupo de Trabajo sobre Desarrollo con el órgano que *de facto* está liderando la gobernanza económica mundial⁴.

Con estos antecedentes, durante los días de la Cumbre, se creó la Asociación Global para la Eficacia de la Cooperación al Desarrollo, un *partenariado* global, donde por fin se implican los donantes emergentes, que debería estar listo el próximo mes de junio, para la reunión del G-20 en México, y que según vaticinan, podría ser el órgano que lidere la gobernanza futura del sistema. Habrá que ver cómo se conjuga su rol y sus intenciones de liderazgo con la representatividad que dicho liderazgo necesita y cómo se resuelven las capacidades técnicas y financieras necesarias para el mismo.

A nivel europeo, es preciso destacar la Comunicación “Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio”⁵ de la Comisión Europea que fue publicada a finales del pasado año. Resultado de la misma y de lo que resulte del proceso de negociación que está teniendo lugar sobre las Perspectivas Financieras Plurianuales (2014-2020) de la UE, se pretenden establecer las líneas de la nueva orientación en la cooperación para el desarrollo por parte de la UE en un proceso de concentración geográfica y sectorial. Además de esto último, es importante señalar también, por las implicaciones que tiene para la cooperación española, la importancia que dicho programa atribuye a la aplicación del principio de diferenciación en la concentración de la AOD y al desempeño en materia de democracia, derechos humanos y gobernabilidad como criterios a la hora de determinar los instrumentos y modalidades en relación a los países receptores de esta ayuda.

En el contexto interno, los cuellos de botella aún sin resolver que arrastra el sistema de cooperación desde su origen, la crisis fiscal y ciertas decisiones del

4. Ampliar en Killen, Brenda y A. Rogerson (2010), “Global Governance for International Development: Who’s in charge”, *Development Brief Consultation Draft 2*, OCDE.

5. http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/documents/agenda_for_change_es.pdf

nuevo Gobierno han impedido institucionalizar el papel clave que durante las dos pasadas legislaturas le fue otorgado a la cooperación al desarrollo en el marco de la acción exterior española.

Ya durante el 2010, la cooperación española vio truncada su trayectoria, cuantitativa y cualitativamente ascendente, con las importantes reducciones de las partidas de ayuda al desarrollo. Según datos de la OCDE, España rebajó en 2010 en un 5,9% su AOD y durante el 2011, según declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, José Manuel García Margallo, ésta ha representado el 0,29% del Producto Interior Bruto (PIB).

A la espera de la publicación del Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2011, ya se puede avanzar un importante descenso respecto al 0,43% del ejercicio 2010 y lejos del 0,40% planificado para 2011. Aunque en principio habrá que esperar hasta el próximo mes de junio para conocer el detalle de las cifras y el origen de este descenso, en las primeras reflexiones no debería olvidarse ni el carácter excepcional del año 2011 —con un ejercicio limitado por el escenario electoral y determinados cambios normativos (como la entrada en vigor del FONPRODE) que provocaron la ejecución parcial del presupuesto— ni el papel que en dicho descenso tuvieron los recortes de diversas Comunidades Autónomas.

Pero más allá de las cifras, quisiera señalar algunos de los principales hitos de la cooperación española durante el último semestre de 2011:

En primer lugar, y sin ninguna duda, hay que destacar la puesta en marcha del FONPRODE⁶, que ha supuesto una importante novedad en el escenario institucional del sistema español de cooperación y de manera particular, en el ámbito de su cooperación financiera reembolsable. Después de la controvertida experiencia del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), la creación del FONPRODE y del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)⁷ ha supuesto un medio para equiparar la variedad instrumental de nuestra cooperación con la de otros donantes de nuestro entorno y un serio intento por resolver los problemas generados por la ambigüedad de la ayuda ligada española.

Sin entrar en su análisis, quisiera subrayar el potencial que la creación de una herramienta de cooperación financiera reembolsable (junto al Código de Financiación Responsable y la Metodología de Gestión para Resultados de Desarrollo

6. Si bien el FONPRODE nació en el año 2010 por la Ley 36/2010 de 22 de octubre, no fue hasta el verano pasado, con la aprobación de su reglamento (Real Decreto 845/2011 de 25 de junio) cuando efectivamente comenzó a funcionar.

7. Dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

del propio FONPRODE) ofrece para la modernización de la política de cooperación española. Frente a los *riesgos* de la cooperación reembolsable que fueron señalados durante el proceso de puesta en marcha del FONPRODE, es imprescindible insistir también en las virtudes de los mecanismos de cooperación reembolsable y el *blending* (combinación de cooperación mediante donación y crédito, y uno de los instrumentos más importantes de, por ejemplo, la cooperación alemana) como la potenciación de los esfuerzos impulsados por la cooperación tradicional y su capacidad de apalancar fondos adicionales⁸.

Por otro lado, aunque también en el marco de la cooperación financiera, es preciso destacar la celebración de la Cumbre Mundial de Microcréditos celebrada en Valladolid del 14 al 17 del pasado noviembre, y que tuvo como objetivo “asegurar el impacto positivo del sector microfinanciero y construir instituciones financieramente sostenibles”. Según el Grupo Consultivo para la Ayuda a los Pobres (*Consultative Group to Assist the Poor CGAP*) del Banco Mundial, España era en 2011, el segundo donante bilateral —el primero es Alemania— en materia de microfinanzas. La cooperación pública española trabaja en microfinanzas a través del Fondo para la Concesión de Microcréditos (FCM)⁹, que tiene como propósito el fomento de los servicios financieros dirigidos a la microempresa en los países en desarrollo.

En este contexto, y con el ánimo de reforzar la participación del sector privado en el ámbito de la cooperación al desarrollo, hay que señalar la aprobación, también durante el último semestre del 2011, de la “Estrategia de Crecimiento Económico y Promoción del tejido empresarial”. Como un instrumento para la puesta en marcha de esta Estrategia, fue aprobada igualmente en los últimos meses la Convocatoria Abierta y Permanente para Cooperación Empresarial de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta línea específica tiene por objeto la financiación de iniciativas de desarrollo basadas en la cooperación con el sector empresarial mediante la promoción de acciones conjuntas entre actores de desarrollo.

En relación con las bases de financiación de las organizaciones no gubernamentales (ONG’s) y la Convocatoria de Convenios, aún no resuelta, se aprobó la nueva normativa reguladora de las subvenciones a ONGD’s (proyectos y convenios) por la que se establecieron las bases para la concesión

8. Ampliar en Domínguez y Tezanos (2012). Artículo disponible en http://ciberoamericana.com/pdf/DOMINGUEZ_TEZANOS.pdf

9. El FCM está gestionado por un Comité Ejecutivo en el que, además de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se encuentran representados el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Economía y Hacienda - ahora separados en el Ministerio de Economía y Competitividad y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas - y el Instituto de Crédito Oficial (ICO).

de subvenciones para convenios. A pesar de este avance, se lamenta que a fecha de hoy, aun no esté resuelta la primera de estas convocatorias.

Otro hecho a destacar, sobre todo por las posibilidades futuras que ofrece, fue la certificación otorgada por EuropeAID, la dirección responsable de la política de desarrollo y la ayuda europea, tanto a la AECID como a la Fundación Internacional y para Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) para homologar su funcionamiento con otras agencias de cooperación de ámbito europeo y abrir la posibilidad de que ambas instituciones puedan participar en la Cooperación Delegada de la Unión Europea. Además del potencial en sí mismo, dado que ninguna de estas instituciones tiene experiencia en este ámbito, la formación conjunta y la posible preparación de propuestas en común se convierte además en una oportunidad de favorecer la tan necesaria coordinación entre ambas.

Siguiendo en el ámbito de la administración central, durante el último semestre se produjeron avances en dos aspectos imprescindibles para la mejora de la gestión y la eficiencia en la actuación de la AECID; la creación del Sistema de Información para la Gestión Unificada y Estratégica (Plan SIGUE) y el Plan de Mejora de la Eficacia y Calidad de la Ayuda (Plan MECA). Continuar la implantación de ambos planes debiera ser sin duda uno de los ejes de trabajo en el proceso interno de mejora en la gestión de la AECID.

Por su impacto en la posibilidad de generar un mayor análisis y una mejor pedagogía del sistema español de cooperación hacia el conjunto de la sociedad, es imprescindible mencionar finalmente en éste breve resumen, la aprobación de la Estrategia de Educación al Desarrollo por parte del Consejo de Cooperación y la constitución de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES).

Quisiera destacar para concluir este apartado, que el balance del *Examen de Pares* que el CAD¹⁰ hizo de la cooperación española en 2011, concluyó con la constatación de su mejora, tanto cuantitativa como cualitativa, en su política y gestión. Si bien este balance resultó positivo, las recomendaciones que efectuó sobre los retos aún pendientes debieran ser los elementos fundamentales que rijan la agenda para el periodo 2012-2016. Entre dichas recomendaciones se destacan, entre otras, la necesidad de concentrar el foco de la cooperación española, desarrollar una política de trabajo con la sociedad civil, mejorar la rendición de cuentas, asegurar que las contribuciones multilaterales

10. OCDE (2011) *DAC Peer Review of Spain*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.

españolas sean más estratégicas, definir una política de recursos humanos, compartir conocimientos sobre fortalecimiento de capacidades con países de renta media y *dar el paso* de la evaluación hacia el aprendizaje.

Pero en este contexto, frente a las *luces* antes mencionadas, la baja ejecución presupuestaria, la agudización del desencuentro entre diversos sectores vinculados a la cooperación, y la sensación de falta de rumbo de las últimas decisiones de la legislatura anterior abonaron, aún más, el terreno para la reducción presupuestaria que veremos a continuación.

2012: más sombras que luces

El marco presupuestario

Comenzamos el año en *penumbra*, con el anuncio de un recorte de 1.000 millones de euros en el presupuesto del Ministerio de Exteriores y Cooperación (MAEC) como consecuencia del acuerdo de no disponibilidad del gasto corriente aprobado en el Consejo de Ministros del 30 diciembre 2011, y el adelanto referido a que la mayor parte del mismo se imputaría a la partida de cooperación al desarrollo. Más allá de las noticias vertidas en prensa, el Ministerio no concretó a qué programas, sectores o países iría dirigido dicho recorte y aventuró que “cuando se presentasen los Presupuestos Generales y se supiera con cuánto contar, se vería cómo se invertiría de la forma más eficiente¹¹”.

Pues bien, finalmente, y después de casi cinco meses de especulaciones, el 30 de marzo se concretó el recorte que afectará a la cooperación española durante el 2012. Según el proyecto de PGE 2012, la AOD española se reducirá en 1.589 millones de euros¹², es decir, un descenso de más del 70% sobre los datos del 2011, lo que a priori supondrá un 0,26% sobre el PIB de este año. Una cifra que, como indica J. M. Martín Carretero en su trabajo para Economistas frente a la Crisis¹³, podría ser incluso menor —cerca del 0,23% según las últimas estimaciones provisionales— si se hacen reales los descensos anunciados de la cooperación descentralizada de la mayoría de las Comunidades Autónomas, y que situarían a la AOD española en los mismos niveles que en 2004. En cualquier caso lejos, muy lejos, de la senda hacia del 0,7%.

11. Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados el pasado 14 de marzo de 2012.

12. 1389 millones de euros en el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y 200 millones en el presupuesto del Ministerio de Economía y Hacienda.

13. Martín-Carretero, José Moisés (2012) “La Cooperación Española en Default. Economía Política de un recorte innecesario”, disponible en: <http://economistasfrentealacrisis.files.wordpress.com/2012/04/articuloeconomistasv2.pdf>

Sin entrar en el detalle, no puedo dejar de reiterar, por el significado que sin duda tiene, en lo que ya ha sido destacado por otros especialistas: El MAEC ha sido el Ministerio más afectado por los recortes presupuestarios, recibirá un 54,4% menos que en 2011, frente a otros, como el de Defensa, cuyo presupuesto final se ha visto reducido tan sólo en un 8,8%. El recorte de la AOD española es 2,5 veces superior al recorte medio del ajuste para 2012 sufrido por el resto de partidas presupuestarias (un 40% frente a un 16%). “Si consideramos los recortes acumulados durante los tres últimos años, la caída total de la ayuda desde 2009 es de un 49% (2.017 millones de euros), lo que con toda seguridad supondrá un récord en la historia de la OCDE¹⁴”.

Pero además, como analiza J. M Martín Carretero “este recorte no tendrá efectos significativos sobre el déficit, pues los efectos reales sobre el mismo serán marginales... Si se considera el carácter excepcional del año 2011” —que ya mencionamos anteriormente— “y el peso de la ayuda reembolsable (créditos que deben ser devueltos y que, por lo tanto, no computan en las cifras de déficit), la reducción formal del déficit será de tan sólo 500 millones de euros, un 1,8% del total del ajuste”. Pareciera según estos datos, que “España ha recortado su AOD más allá de lo necesario para cumplir con el déficit público”. El debate está servido.

Tras el cambio de Gobierno y durante los meses posteriores, numerosos fueron los análisis publicados con el objetivo de despejar la incógnita sobre el lugar que habría de ocupar la política de cooperación para el desarrollo entre las prioridades del nuevo Gobierno. Pareciera que las cifras presupuestarias, aún pendientes de concreción en su distribución, han resuelto por sí solas gran parte de la incógnita.

Avances sobre los objetivos y las líneas de actuación prioritarias

En el plano organizativo, el MAEC ha aunado la dirección de la política de cooperación internacional con las relaciones con América Latina bajo la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), a cuyo mando ha sido nombrado Jesús Gracia. Al respecto, numerosos han sido los sectores que han mostrado su preocupación ante los riesgos de dotar de perfil geográfico a una Secretaría de Estado donde “las prioridades de cooperación puedan quedar enterradas bajo las prioridades de las relaciones con América Latina” y “la pérdida de perfil de los asuntos de cooperación al desarrollo”.

14. <http://blogs.elpais.com/3500-millones/>

También a nivel organizativo se ha creado la figura de la Secretaría General de Cooperación Internacional —para la que se ha nombrado a Gonzalo Robles como Secretario General— que depende directamente de la SECIPI. Las competencias de la antigua Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) han sido integradas en esta Secretaría General como Subdirección General (ahora SGPOLDE). Además, está previsto que el nuevo Secretario General presida la AECID una vez se reforme el Estatuto de ésta.

El nuevo organigrama de la AECID y el lugar que en la misma ocuparán importantes instrumentos como el FONPRODE o el Fondo de Agua, están pendientes de definición y previsiblemente no se concretarán de manera formal hasta la reforma del Estatuto de la Agencia, que según ha sido anunciado por su nuevo Director, Juan López-Doriga, tendrá lugar este año. Sin embargo, y de manera aún oficiosa, ya se habla de una reorganización interna que ajuste las actuales Direcciones a las nuevas prioridades geográficas de la acción exterior española, y en este sentido, se prevé un mayor peso de la Dirección de cooperación para América Latina y el Caribe frente a la Dirección de cooperación para África, Asia y Europa Oriental, que probablemente se vea organizativamente reformada.

Si bien es cierto que la distribución de las cifras presupuestarias está pendiente de concreción, las nuevas circunstancias obligan a replantearse no sólo los elementos del PACI 2012, cuya elaboración espera concluirse durante las próximas semanas, sino también las bases sobre las que decidir las directrices del IV Plan Director (2013-2016) que sin duda, será este año, uno de los elementos centrales, sino el que más, en la agenda de la política española de cooperación para el desarrollo.

Por ahora, ciertos elementos parecen configurar dichas directrices; la concentración, geográfica, sectorial y multilateral, será el eje a través del que parece se articularán las prioridades, y en este contexto la priorización de la cooperación bilateral frente a la multilateral modificará sustancialmente uno de los elementos distintivos de la cooperación en las legislatura anterior.

En cuanto a la concentración geográfica, el Ministro correspondiente ha apuntado que España “se va a volcar con Iberoamérica...por intereses históricos, culturales y de afinidad casi familiar”; el norte de África, en los casos específicos de países “en transición democrática”, África Subsahariana occidental y el Cuerno de África. Si bien España puede recuperar un papel predominante en América Latina, dada la actual disponibilidad presupuestaria resultará bien difícil que se convierta en donante líder, como algunos altos cargos han manifestado. En

cualquier caso, España no debería abandonar el papel activo que ha tenido en los últimos años en África, y si bien es cierto que la situación presupuestaria *no da más*, resultará imprescindible mantener la coordinación con otros socios en caso del norte de África, y recomendable hacer uso de la modalidad multilateral o la cooperación delegada en la zona de África Subsahariana y Asia.

En cualquier caso, este proceso de concentración supone definir qué países serán de Asociación a partir de ahora, y cuáles no, y al respecto, serán fundamentales estrategias coherentes, incluidas las de salida, y que estén en consonancia con el marco de la División del Trabajo y los principios recogidos en el Programa para el Cambio de la UE. Además, serán fundamentales definir cuanto antes nuevas indicaciones actualizadas en relación a los Marcos de Asociación País que queden vigentes.

En cuanto a la concentración multilateral, no se dispone todavía de más información que la vertida en prensa sobre el objetivo de concentrar los organismos multilaterales receptores de ayuda. Según varias declaraciones, a los 125 millones de euros de cooperación multilateral no reembolsable destinada al FONPRODE en los PGE, se prevén imputar compromisos bilaterales existentes por lo que la cantidad final destinada a modalidad multilateral podría ser incluso menor, lo que sin duda confirma el cambio de rumbo en el uso estratégico que se hizo de esta modalidad durante el periodo anterior. A falta de información de carácter formal, no queda más que sugerir que en la discusión durante el proceso de concentración, se pongan todos los medios disponibles al alcance para que este drástico descenso no amenace aún más la sostenibilidad de los avances conseguidos en el marco del “multilateralismo activo y estratégico”¹⁵.

Por otro lado, se ha señalado que la política de cooperación tendrá como prioridades sectoriales “la buena gobernanza, la lucha contra el hambre, la atención a los servicios sociales básicos y aquellas acciones que permitan una mayor aportación privada”, y el Director de la AECID ha dejado entrever que sectores como la gobernabilidad, el agua y el desarrollo económico destacarán entre los sectores de concentración.

Entre otros elementos prioritarios del plan de trabajo de la AECID para este año, brevemente perfilado durante una reciente sesión informativa que tuvo lugar en la Agencia, también se destacan las “acciones para la mejora de la

15. Ampliar en Fernández, María y Carmen Sánchez-Miranda (2010), “La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad”. Documento de trabajo N°51/2010. Fundación Alternativas. Disponible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/la-cooperacion-multilateral-espanola-de-la-retorica-a-una-practica-de-calidad>.

transparencia y el seguimiento” y, a nivel interno, “el refuerzo de la comunicación interna, la programación operativa y la creación de una Unidad de Calidad y Eficacia”. En este contexto, y en línea con el acento económico de la acción exterior del nuevo gobierno, finalmente hay que señalar la participación privada en materia de cooperación, la responsabilidad social corporativa de las empresas y el establecimiento de alianzas público-privadas como elementos adicionales que contarán con un papel clave en este nuevo periodo.

Reflexiones finales

La previsible recesión de su economía va a dificultar, cuando no imposibilitar, que España mantenga su presencia en numerosos ámbitos de gobernanza global, por lo que en la apuesta por garantizar su presencia exterior tendría que haber mantenido el perfil político de su cooperación y haber impulsado una mejor integración entre desarrollo y política exterior. No sólo para conseguir una mayor coherencia de su acción exterior, sino también, y sobre todo, por mejorar la eficacia y la calidad de su cooperación para el desarrollo. Incluso el “Informe de la Subcomisión para el Estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española”, aprobado por unanimidad en la última sesión del Congreso de la pasada legislatura, señaló la necesidad de mantener la política de cooperación como una política de Estado. En este sentido, países de nuestro entorno, como Reino Unido o Alemania no han reducido su AOD, sino todo lo contrario, pues tienen claro que la misma tiene mucho de “estrategia” en política internacional.

Sin embargo, parece que a la hora de formular los PGE españoles, ninguna de las vertientes de la Cooperación Internacional (su impacto en el desarrollo y su papel como elemento de la agenda exterior) ni las recomendaciones anteriormente citadas, han tenido suficiente peso frente a las prioridades fiscales.

La crisis económica está poniendo a prueba la fortaleza del sistema español de cooperación para el desarrollo. En este *sombrío* escenario, la falta de institucionalización del sistema, la escasa disponibilidad presupuestaria y la disminución del apoyo público hacia la AOD están removiendo sus cimientos. Si bien es cierto que será muy complicado que el reto cuantitativo no afecte al cualitativo, estos riesgos podrían minimizarse (re)conociendo y consolidando los resultados obtenidos hasta la fecha y los procesos exitosos en marcha, así como asegurando que las lecciones aprendidas sean incorporadas en el proceso de construcción de la “nueva identidad” con la que quiere, según declaraciones, dotarse a la cooperación española.

¿A qué quiere —o puede, dadas las actuales circunstancias— contribuir España? Las prioridades de la cooperación para el desarrollo deberían fijarse en torno a las respuestas que se den a esta pregunta. Sin una definición clara sobre esto resultará más que complicado orientar estratégicamente la cooperación española dentro de la nueva acción exterior, corriendo el riesgo de aumentar la falta de coherencia de nuestras políticas hacia el exterior y la articulación eficiente de las mismas.

Por ahora, está claro que la concentración es el eje articulador del nuevo perfil. Concentración ¿dónde, en qué sectores y con qué instrumentos? La respuesta debe ser conjunta, integral y complementaria. Sin embargo, aunque parecen estar claras las zonas geográficas de concentración, no ocurre lo mismo con la priorización sectorial, y al respecto, es fundamental asegurar la reflexión y la toma de decisiones de manera conjunta, en base a unos criterios definidos en paralelo, y por supuesto, en concordancia con la política de desarrollo de la UE y su Programa para el Cambio.

Pendientes aún de la publicación del PACI 2012, sólo nos queda esperar que las decisiones que presidan la actuación en lo que queda del año, integren los intereses y las capacidades, estén dotadas de concreción estratégica orientada a la práctica, y se conviertan en insumos para la elaboración del IV Plan Director.

Aunque en este contexto resulta *in extremis* difícil mantener recomendaciones en clave de ejecución quisiera destacar algunas de las que considero más relevantes:

- En primer lugar, y especialmente en un proceso de transición como el actual, partir de las referencias existentes y los resultados obtenidos, en conjunto con los compromisos derivados del contexto internacional. En particular, por un lado, de las recomendaciones del Examen de Pares del CAD y de las evaluaciones que se realizaron durante el pasado año (Informe de Evaluación de la Implementación de la Declaración de París por parte de la Cooperación Española y la Evaluación Intermedia del III Plan Director 2009-2012), y por el otro, de los compromisos derivados de la Declaración de Busan y las implicaciones del Programa para el Cambio de la UE. Un mapa que articule de manera coherente estos elementos sería sin duda una buena base de partida en la elaboración del IV Plan Director.
- Como mencionaba anteriormente, la cooperación española debe definir de manera consensuada con el resto de actores que intervienen en la acción exterior de este país, los elementos en base a los cuales establecer

su “identidad”, más allá de las aportaciones de recursos que se realicen a los mismos. Del marco justificado de estos elementos, y de la participación estratégica que sobre los mismos se haga en foros como la Conferencia de Rio+20, que tendrá lugar el 20-22 de junio en Brasil; en los procesos de discusión como el que está teniendo lugar en el marco post-Busan para la redefinición de la gobernanza global del sistema, o durante los trabajos del Grupo de Desarrollo del G20, depende gran parte de la credibilidad futura de la cooperación española.

- En este contexto, es fundamental, como ya lo venía siendo desde hace mucho tiempo, la necesidad de adaptar la arquitectura institucional del sistema español a sus necesidades¹⁶ —y a sus posibilidades— y contar con una estructura organizativa estable. Ahora aún más, resulta indispensable establecer claridad en las competencias y roles de cada uno de los instrumentos y órganos de ejecución y planificación. La SECIPI, aprovechando su nueva situación orgánica, debería convertirse en el eje vertebrador de la cooperación, de manera que potencie las sinergias y la coordinación entre todas las instancias claves para el desarrollo, y la AECID empujar los cambios necesarios para convertirse en una organización moderna, eficiente e innovadora. Esta *ordenación* del sistema debería incluir también a *entidades satélite* como la Fundación Carolina y la FIIAPP.
- Parece claro que en la distribución de los ajustes se ha optado por priorizar la modalidad bilateral frente a la cooperación a través de los Organismos Multilaterales de Desarrollo. En este sentido, y sin entrar en la asignación que de los recursos presupuestarios se haga, se recomienda mantener el compromiso estratégico con el sistema multilateral de desarrollo, en especial con el sistema de Naciones Unidas, y los instrumentos desarrollados para mejorar la previsibilidad, la concentración y el alineamiento con el mandato de dichos organismos, como los Acuerdos de Asociación Estratégica¹⁷.

Existen determinados elementos que afectan a la agenda global del desarrollo, y más ahora que se está repensando, donde España, por el respaldo específico que ha otorgado durante los pasados años, tendría una voz más que acreditada para mantener una participación estratégica. Varios de estos temas no necesitan presupuesto adicional y tienen un inmenso valor añadido en estos cruciales momentos. “(Re)conocer los esfuerzos realizados, por ejemplo, en el marco de la reforma del sistema

16. ¿Qué hacemos con la política de cooperación? Disponible en: <http://www.politicaexterior.com/articulo?id=4845>

17. Fernández, María y Carmen Sánchez Miranda (2010). “La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad” Documento de Trabajo N° 51/2010. OPEX. Fundación Alternativas. Disponible en <http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/la-cooperacion-multilateral-espanola-de-la-retorica-a-una-practica-de-calidad>.

de desarrollo de Naciones Unidas donde España fue principal impulsor, resulta prioritario¹⁸". Iniciativas como el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la iniciativa "Unidos en la Acción", siguen arrojando lecciones aprendidas que están sirviendo de base para parte de los debates en torno la nueva Agenda del Desarrollo. Rentabilizar este capital (no solo financiero) es una oportunidad para mantener una posición estratégica a nivel global.

- Aunque durante el 2011, ni el actual partido de gobierno ni el de la oposición se posicionaron a favor de cambiar la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (23/1998), resulta ineludible la necesidad de adaptarla a la actualidad. Además, el Estatuto de la AECID dejó una reforma incompleta que urge continuar con el II Contrato de Gestión pendiente de aprobación. Procesos internos como la Programación Operativa necesitarían verse reflejados en este documento planificador, de manera que se establezcan los elementos que permitan, integrando todos los instrumentos, mejorar su coordinación con el resto de los procesos internos de la Agencia. El recorte presupuestario afectará sin duda a sus capacidades —y todo parece indicar que el ajuste tendrá lugar en mayor medida en su red exterior— y en estas circunstancias, es fundamental adecuar las capacidades con las necesidades en términos de una cooperación profesional, especializada y de calidad.
- El FONPRODE ofrece un enorme potencial para la racionalización de la política de cooperación española. Además de explorar vías innovadoras de financiación para el crecimiento, como la combinación de subvenciones y préstamos, a través de la cooperación financiera reembolsable pueden explorarse nuevas formas para incorporar al sector privado en la cooperación al desarrollo. Asegurar su gestión eficiente e impulsar su potencial deberán ser claves en el nuevo plan de trabajo e imprescindibles en las primeras fases del mismo.
- Finalmente mencionar que es esencial establecer una estrategia clara de trabajo y mejora en aquellas áreas donde menos se ha progresado a la fecha: especialmente en evaluación, transparencia y rendición de cuentas. En cuanto a los actores diversos que conforman la cooperación española, será primordial impulsar una reflexión no sólo sobre la cooperación descentralizada, una de las señas de identidad de la cooperación española hasta la fecha, sino también sobre la articulación con las nuevas alianzas con actores no estatales y el sector privado.

18. Sánchez-Miranda, Carmen (2012) "España y la reforma del sistema Naciones Unidas para el desarrollo: cómo rentabilizar el esfuerzo ante los recortes". 170/2012. OPEX. Fundación Alternativas. Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos/espana-y-la-reforma-del-sistema-naciones-unidas-para-el-desarrollo-como-rentabilizar-el-esfuerzo-ante-los-recortes>

Cuestiones todas éstas que ameritan, más allá de la acción inmediata, que sean integradas en un análisis en prospectiva, situando la coyuntura actual como un periodo de transición en búsqueda de nuevas *luces*, pero esta vez *de las largas*, de aquellas que permitan mirar más allá de la curva, visualizar hacia dónde podemos ir y explorar cómo hacer posible un futuro, otra vez deseable.

Bibliografía

- Ayuso, Anna y Katty Cascante (2012), “El FONPRODE y la rendición de cuentas en la política española de cooperación al desarrollo”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n° 29
- Cascante, Katty y vva (2012) ¿Qué hacemos con la política de cooperación? *Estudios de Política Exterior* 146. Política Exterior, marzo. Disponible en: CIECODE (2011) “*Hacia un libro blanco de la política española de desarrollo*”, Informe I, CIECODE, octubre.
- Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2011), *Informe de la Subcomisión para el estudio de las perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo española*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- Domínguez, Rafael (2011), “La crisis de identidad del sistema de ayuda”, *Nombres Propios*, <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Paginas/nombrespropios.aspx>
- Iglesia-Caruncho, Manuel de la (2011), “The Politics and Policy of Aid in Spain” *Research Report* 2011 (65), Institute of Development Studies (IDS), marzo.
- Intermón Oxfam (2012), “La realidad de la ayuda 2011”, *Estudios*, Intermón Oxfam.
- Killen, Brenda y A. Rogerson (2010), “Global Governance for International Development: Who’s in charge”, *Development Brief Consultation Draft 2*, OCDE.
- Macías, Alfredo (2012) “La cooperación financiera en la ayuda multilateral de la política española de cooperación al desarrollo”, Memorando OPEZ 166/2012, Fundación Alternativas.
- Manrique, Manuel (2011), “Tras la elecciones, España debe mantener su compromiso con el desarrollo”, *FRIDE Policy Brief* 66, noviembre.
- Martín-Carretero, José Moisés (2012) “La Cooperación Española en Default. Economía Política de un recorte innecesario”, disponible en: <http://economistasfrentealacrisis.files.wordpress.com/2012/04/articuloeconomistasv2.pdf>
- OCDE (2011) *DAC Peer Review of Spain*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Paris.

- Olivié, Iliana (coord.) (2011), “Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional”, *Informes Elcano 13*, Real Instituto Elcano, diciembre.
- Sánchez-Miranda, Carmen (2012) “España y la reforma del sistema Naciones Unidas para el desarrollo: cómo rentabilizar el esfuerzo ante los recortes”. 170/2012. OPEX. Fundación Alternativas. Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos/espana-y-la-reforma-del-sistema-naciones-unidas-para-el-desarrollo-como-rentabilizar-el-esfuerzo-ante-los-recortes>
- SEEK (2012) “Financing and Policy Making of Global Development in Spain”, *Donor tracker*, SEEK Development, February.
- Sotillo, José Ángel (2012) El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos. IUDC - La Catarata. Madrid.

SEGUIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR

JAVIER SURASKY*

PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Nuevas prácticas de la Cooperación Internacional; IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda; BRICS.

RESUMEN

La primera parte del año 2012 estuvo marcada por los resultados del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN-4) en general y por el inicio del proceso en el Sur de toma de posiciones frente a las mismas. Pero también otros asuntos de máximo interés para la Cooperación Sur-Sur se han desarrollado en estos meses, que muestra la continuidad de los esfuerzos por definir indicadores de seguimiento en América Latina y la propuesta de inclusión de Haití como miembro pleno de la Unión Africana presentada ante la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de esa organización reunida en enero de 2012 en Addis Abeba, Etiopía.

ABSTRACT

The first part of 2012 was characterized by the results of the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4) in general and by the beginning of the process in the South related with them. But other issues of great interest for South-South Cooperation

* Profesor adjunto e Investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (UNIA, España) y en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

have been developed in recent months, showing the continuity of efforts to define monitoring indicators in Latin America and the proposition of including Haiti as a full member of the African Union that was presented on the Conference of the Heads of State and Government of the organization on January 2012 in Addis Ababa, Ethiopia.

RÉSUMÉ

La première partie de l'année 2012 a été marquée, en général, par les résultats du quatrième Forum d' Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide (HLF-4) et par le début du processus dans le Sud en relation avec les mêmes. Mais d'autres questions de grand intérêt pour la Coopération Sud-Sud ont été développées ces derniers mois, montrant la continuité des efforts visant à définir des indicateurs de surveillance en Amérique latine et la proposition d'inclure Haïti en tant que membre à part entière de l'Union Africaine présenté à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la réunion d'organisation en Janvier 2012 à Addis-Abeba, en Ethiopie.

La primera parte del año 2012 estuvo marcada por los resultados del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (FAN-4) en general y por el inicio del proceso en el Sur de toma de posiciones frente a las mismas. Pero también otros asuntos de máximo interés para la Cooperación Sur-Sur se han desarrollado en estos meses, que muestra la continuidad de los esfuerzos por definir indicadores de seguimiento en América Latina y la propuesta de inclusión de Haití como miembro pleno de la Unión Africana presentada ante la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de esa organización reunida en enero de 2012 en Addis Abeba, Etiopía.

La CSS también estuvo presente en el trabajo desarrollado en el marco de la ASEAN, en el de la Cumbre de las Américas, en la agenda de los BRICS y del Foro Económico de África y, sobre el final de 2011, una nueva edición de la Expo Global para el Desarrollo Sur-Sur marcó la continuidad de un proceso que continúa fortaleciéndose.

América Latina sigue mostrándose como el principal foco de los debates teóricos en torno a la CSS y en el más activo motor de progreso en la producción de nuevos avances y conocimientos que no siempre tienen un fiel reflejo en la práctica, quizás debido a que es también la región donde mejor se expresan

las diferentes visiones que existen actualmente sobre lo que es y lo que debe ser la CSS y porque, aún concentrando la mayor parte de los Países de Renta Media (PRM) a nivel global, incluye en su seno a Países de Renta Baja (PRB) y a uno de los miembros del BRIC que deja ver —al menos respecto de la CSS— una postura de mayor compromiso con las políticas planteadas por el “cuarteto de los nuevos poderosos” que con las de la región.

Estas diferencias que identificamos al interior de América Latina también se proyectan a nivel global: lograr acuerdos o construir espacios de trabajo conjuntos entre las diferentes regiones del Sur es cada vez más complejo. La crisis que viven algunos de los tradicionales donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se expresa en una reducción de la ayuda ya verificable en los datos correspondientes al año 2011 —sin perspectivas de mejoras en lo inmediato— y crea dificultades entre países del Sur que deberían actuar como socios y, en lugar de ello, salen a competir por los recursos crecientemente escasos.

Se va instalando así una tensión entre diferentes países del Sur que, en términos generales, podemos agrupar en los PRM y en los PRB o, si se prefiere, entre aquellos que se benefician de la hiper-concentración de la AOD que resulta del proceso de confusión entre las agendas del desarrollo y de la lucha contra la pobreza establecida a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los que ven como se pierden los ya escasos recursos que recibían en concepto de ayuda al desarrollo.

A ello se agrega que, también como consecuencia de la actual situación financiera internacional global, las interferencias Norte-Sur identificadas por David Llistar Bosch (2009) como “anticooperación” van en aumento. La CSS debe trabajar para poner en la cima de los asuntos destacados de la Agenda de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) el tema de la coherencia de políticas como una visión propia del Sur de lo que debería considerarse dentro de paradigmas de real eficacia de la cooperación, facilitadora de los cambios globales necesarios para hacer del desarrollo de los países y pueblos del Sur una posibilidad concreta.

La South-South Expo, la reunión entre el grupo IBSA y la OIT y los BRICS

Apenas terminada la reunión del FAN-4, cuando todavía no había sido posible sacar conclusiones de lo sucedido en Busán que fueran más allá de lo superficial, la sede de la FAO en Roma —el mismo sitio que había visto nacer

el Estatuto de la Corte penal Internacional— era el espacio de realización de la Expo Global para el Desarrollo Sur-Sur 2011 (la Expo).

Reunida entre el 5 y el 9 de diciembre del año pasado, la Expo —organizada por la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur de las Naciones Unidas— significó la continuidad de un proceso iniciado en 2008 con la primera Expo Global para el Desarrollo Sur-Sur, que desde entonces se ha realizado cada año de manera ininterrumpida y cuyo valor ha sido reconocido en la *Declaración de Nairobi* resultante de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur de 2009 y en el *Informe 2010 del Comité de Alto Nivel sobre la Cooperación Sur-Sur*, entre otros documentos relevantes.

En su edición de 2011 la Expo se centró en las experiencias exitosas de CSS y triangular vinculadas a la seguridad alimentaria, destacándose la realización de una Mesa Redonda para Dirigentes sobre el tema y la realización de 6 foros de intercambio de experiencias de CSS en materia de agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo de capacidades; protección social, agricultura y seguridad alimentaria; cambio climático, medioambiente y agricultura; seguridad alimentaria, nutrición y VIH/SIDA; salud, agricultura y seguridad alimentaria mundial y energía renovable, agroindustria y seguridad alimentaria.

La Expo también dio marco a una Reunión de Alto Nivel de Directores Generales de Cooperación para el Desarrollo —coorganizado entre la Unidad Especial y la Agencia de Cooperación Internacional del Japón— que bajo el título “*Effective Partnership towards Innovative Development Solutions*” se presentó como un ámbito de seguimiento de la *Declaración de Nairobi*.

La próxima edición de la Expo se reunirá en noviembre de este año en la sede de la UNUDI de Viena y, siguiendo el esquema utilizado en 2011, tendrá como eje central de su trabajo el intercambio de soluciones Sur-Sur en materia de energías renovables¹.

Fue en el marco de la Expo 2010 que los India, Brasil y Sudáfrica firmaron una Declaración de Intenciones con la OIT para promover y fortalecer la CSS y triangular en materia de trabajo decente, consecuencia de lo cual se reunió entre el 1 y el 3 de marzo de 2012 en la ciudad de Nueva Delhi la Conferencia Internacional sobre Cooperación Sur-Sur del grupo IBSA, organizada por el gobierno de la India en asociación con la OIT.

1. Mayor información sobre la Expo 2011 y sobre el programa de la Expo 2012 puede hallarse en <http://expo.ssc.undp.org/>

Se trató de un encuentro internacional cuyos objetivos eran construir capacidades y compartir conocimientos sobre innovaciones en aspectos vinculados a la promoción del trabajo decente, analizar el Esquema de Garantías para el Empleo Rural “Mahatma Gandhi” de la India como caso de estudio de política pública; mejorar la comprensión del abanico de políticas relevantes en la definición de programas públicos de empleo y destacar la forma en que estos y los esquemas de garantías de empleo pueden ser efectivos y eficientes.

Participaron de la Conferencia más de 20 países de Asia, África y América del Sur, que estructuraron su funcionamiento en 3 ejes de debate, a saber: posibilidades del trabajo público como garantía de esquemas de empleo: herramientas y formación para la generación masiva de empleo y en la lucha contra la pobreza; creación de activos vinculados al “trabajo verde” y al cambio climático; seguridad en los ingresos y focalización (nivel de remuneración, posibilidad de empleo, protección social y otros elementos del trabajo decente)².

Menos de un mes después del final de ese encuentro —más precisamente el 29 de marzo— se reunían en la misma ciudad los primeros mandatarios de los BRICS para celebrar su Cumbre anual, la cuarta en la historia del grupo, bajo el lema de “Alianza de los BRICS para la estabilidad, seguridad y prosperidad globales” (*BRICS Partnership for Global Stability, Security and Prosperity*).

Haciendo referencias a la situación de crisis de la zona euro, al rol que debe desempeñar el G-20, la situación de la seguridad internacional, el caso de Afganistán y a la futura realización de la Conferencia “Río +20” entre otros temas estacados, la *Declaración de Delhi* —documento resultante del encuentro— recorre una amplia serie de asuntos que los BRICS consideran de su interés. En lo que es del de esta sección destacamos la referencia al apoyo a la candidatura de ciudadanos de países del Sur para dirigir el Banco Mundial acompañada de la mención de los cambios de estructura y funciones que debería afrontar el Banco, así como del proceso de consideración de “la posibilidad de establecer un nuevo banco de Desarrollo que movilice recursos para proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible en los BRICS y en otras economías emergentes y países en desarrollo, para suplementar los esfuerzo de las instituciones financieras multilaterales y regionales existentes en materia de crecimiento y desarrollo globales” (Declaración de Delhi, punto 13)³.

2. Puede obtenerse mayor información en el sitio web de la Conferencia: http://www.ilo.org/newdelhi/whatwedo/eventsandmeetings/ibsa/WCMS_175276/lang—en/index.htm

3. Puesto que la versión oficial de la Declaración de Delhi está escrita en inglés, todas las traducciones que se realizan son propias, y por tanto no oficiales.

Es de resaltar también el punto 17 de la Declaración de Delhi en el cual los BRICS afirman que la UNCTAD “es el punto focal del Sistema de las Naciones Unidas para el tratamiento de asuntos referentes a comercio y desarrollo”.

Es de señalarse que el documento no hace siquiera una sola mención a la CSS, mientras que refiere claramente a las posibilidades, potenciales y realizadas, que presenta la cooperación intra-grupo. A ello se suma la presentación del “Informe BRICS: Un Estudio de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica con foco en las Sinergias y Complementariedades”, el primer estudio general que presenta el grupo sobre sí mismo. Toda una señal.

América Latina

Como decíamos en la presentación, esta región es la más activa en el impulso de la CSS, su estudio teórico y su práctica.

En la primera mitad de 2012 se han producido los primeros encuentros regionales de análisis de las consecuencias que para los países latinoamericanos tienen los resultados del FAN-4.

Con es fin los días 13 y 14 de febrero de 2012 se realizó en la ciudad salvadoreña de San Salvador el seminario “América Latina en la nueva asociación global para el desarrollo”, donde representaciones de 13 países debatieron con sus pares de las sociedad civil y especialistas en temas de CSS la arquitectura y gobernanza de la nueva asociación para el desarrollo, las perspectivas de la ayuda post-Busan, la situación actual de la CSS en América Latina y temas relacionados con organizaciones de la sociedad civil, empresas y academia como actores de la cooperación al desarrollo.

De esa reunión surgió la propuesta de que la región pueda avanzar en su trabajo a través de acuerdos parciales que permitan mantener el impulso existente, y se dieron una serie de recomendaciones, entre las cuales destacamos la de evaluar la posibilidad que desde el Programa Iberoamericano de fortalecimiento de la CSS convoque un encuentro de los Responsables de Cooperación de América Latina con homólogos de las Plataformas caribeñas, africanas y asiáticas y la de promover en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), un formato de trabajo en materia de cooperación para el desarrollo que vincule a los sectores técnicos y políticos⁴.

4. El documento de conclusiones y recomendaciones del seminario de El Salvador puede verse en http://www.cooperacionsursur.org/portal/images/descargas/recomendaciones_san_salvador.pdf

El referido Programa de fortalecimiento de la CSS en Iberoamérica de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) tuvo 2 encuentros en la ciudad de Montevideo durante el mes de marzo de 2012, el primero de ellos reunió a técnicos de los países que integran el Programa y el segundo a los responsables de sus cooperaciones.

Ambos encuentros en conjunto suponen la puesta en marcha de las actividades conducentes a la publicación —que normalmente tiene lugar en los últimos meses del año— del Informe sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica que anualmente edita la SEGIB.

Fueron además encuentros en los que, con apoyo de la academia y de la CEPAL, se avanzó en la definición de indicadores para la CSS en la región, dando continuidad al trabajo iniciado en la ciudad de Quito en 2011 al que hicimos referencia en esta misma sección, en una oportunidad anterior.

La región también está siendo testigo de los trabajos previos de selección de casos a ser presentados en la feria “Saber del Sur: intercambio regional de soluciones” a realizarse en la ciudad de Panamá en mayo de 2012, organizada por el gobierno de Panamá y el Centro Regional del PNUD para América Latina y El Caribe.

Se trata de un símil regional de la Expo global, que reunirá a países de América Latina y el Caribe así como a un nutrido grupo de agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas.

Un párrafo aparte merece lo sucedido en la VI Cumbre de las Américas reunida en Cartagena de Indias los días 14 y 15 de abril de 2012, a la que se había llegado en un clima enrarecido debido a las discusiones instaladas respecto de 3 ejes en los que no había acuerdo: la no participación de Cuba en el proceso, la cuestión del reclamo argentino por la soberanía en Malvinas y la instalación en la agenda política de una iniciativa de legalización de ciertas sustancias estupefacientes hoy ilícitas.

No resultó sorprendente entonces cuando se anunció que la Cumbre no había podido consensuar un documento final. Sí se produjeron declaraciones conjuntas de los presidentes sobre temas específicos, entre las cuales destacamos el documento “Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de las Américas” en el cual se hacen referencias a la cooperación regional en materia de integración de infraestructuras, desarrollo humano e institucional, reducción y gestión de riesgos de desastres, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, seguridad ciudadana y tráfico ilícito de personas. No obstante, por

la presencia de EE.UU. y Canadá como participantes del proceso de Cumbres de las Américas, estas referencias no se dirigen a la CSS sino tangencialmente: de hecho la expresión “cooperación Sur-Sur” no aparece ni una sola vez en el documento y apenas hay 2 referencias genéricas a la “cooperación horizontal”⁵.

Casi en paralelo a la Cumbre de las Américas —entre el 12 y el 14 de abril— se reunió la Cumbre de los Pueblos, una suerte de “contracumbre” organizada por la sociedad civil.

A diferencia de la reunión oficial, en esta sí hubo presencia de una delegación cubana y el encuentro de los pueblos de América logró un consenso que se expresa en su Declaración Final, profundamente crítica con las políticas de los EE.UU. en materia de militarización en América y de comercio internacional, y a Canadá respecto de su política en materia de extracción de recursos minerales de los países del Sur de la región.

Como complemento se refuerza la apuesta a favor de espacios como UNASUR, ALBA y la CELAC y se presentan una serie de exigencias en materia social, ambiental, de seguridad y de integración, entre otras⁶.

Asia

En Asia, donde la CSS ocupa un lugar considerablemente menos importante en la agenda regional que en América Latina o África, se destaca la realización de la 20ª Cumbre de la ASEAN en Phnom Penh los días 3 y 4 de abril de 2012.

El principal documento surgido de ese encuentro es la Declaración de Phnom Penh sobre la ASEAN: una comunidad, un destino (*Phnom Penh Declaration on ASEAN: One Community, One Destiny*)⁷.

Aunque se hacen diferentes referencias a la cooperación entre los miembros de la ASEAN respecto de diversas cuestiones, destacamos el punto 7 de la Declaración, donde se afirma la decisión de fortalecer la cooperación entre los

5. Los documentos emanados de la VI Cumbre de las Américas y de las regiones preparatorias de ese encuentro pueden verse en http://www.summit-americas.org/sirg_meet_2012_sp.html#041412

6. El texto completo de la Declaración Final de la V Cumbre de los Pueblos puede verse en http://www.cumbredelospueblos2012.org/index.php?option=com_content&view=article&id=102:declaracion-de-la-v-cumbre-de-los-pueblos&catid=34:comunicados&Itemid=53

7. Puesto que la versión oficial de la misma no tiene versión en español, todas las traducciones que se realizan son propias, y por tanto no oficiales

Estados que integran la ASEAN y entre estos y sus socios, enunciando una serie de temas relevantes: “reducción del riesgo y gestión de desastres, operaciones de mantenimiento de la paz, combate al crimen transnacional, seguridad y cooperación marítimas, tráfico de personas y otros desafíos regionales”.

En otro documento relevante surgido del encuentro, la “Agenda de Phnom Penh para la construcción de la comunidad de la ASEAN” (*Phnom Penh Agenda for ASEAN Community Building*) las referencias a la cooperación son aún menores y se solapan con las existentes en la Declaración emitida.

Señalamos un tercer documento para subrayar que uno de los temas de debate en América y que contribuyeron a la inexistencia de una Declaración Final de Cumbre de las Américas —anteriormente referida— también aparecen en la agenda asiática: la Declaración de los líderes de la ASEAN sobre una ASEAN libre de drogas en 2015 (*ASEAN Leaders’ Declaration on Drug-Free ASEAN 2015*)

En ninguno de los 3 documentos aparecen menciones expresas a la CSS.

África

En la región africana se destaca la realización de la XVIII Conferencia de la Unión Africana, reunida en Addis Abeba los días 29 y 30 de enero de 2012.

En este encuentro los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de casi todo el continente africano se congratularon de los resultados del FAN-4 y en una de las decisiones surgidas del encuentro (Assembly/AU/Dec.413 (XVIII)) destaca el esfuerzo conjunto realizado por los países africanos, las instituciones regionales y las demás partes interesadas en apoyo de la posición africana sobre eficacia del desarrollo, sustentada en la CSS y triangular, el financiamiento del desarrollo y el desarrollo de capacidades (punto 17).

También como resultado de la Cumbre de la UE encontramos la Declaración sobre la donación a la Unión Africana de un centro de conferencias y de un complejo de oficinas por parte de la República Popular de China, donde se afirma que tal hecho constituye una demostración genuina del compromiso chino con África “en un verdadero espíritu de CSS” (Assembly/AU/Decl.3(XVIII), punto 18)⁸.

8. El conjunto de Decisiones, Resoluciones y Declaraciones emanadas de la XVIII Conferencia de la UA puede ser visto en <http://www.au.int/en/content/addis-ababa-29-january-%E2%80%93-30-january-2012-%E2%80%93-assembly-african-union-eighteenth-ordinary-session>

El 28 de marzo de 2012 la NEPAD se reunió —también en Addis Abeba— para celebrar sus 10 años de existencia en un encuentro titulado “Una década de cambio en África: acelerando la implementación de la NEPAD a través del financiamiento doméstico”.

Aunque no se trata de un encuentro propiamente africano, señalamos también la reunión del Crans-Montana Forum que tuvo lugar en Bruselas entre el 7 y el 10 de marzo bajo el lema “África: cruce de caminos de la Cooperación Sur-Sur” (*Africa, Crossroads of the South-South Cooperation*), del que participaron algunas de las figuras políticas más importantes del continente, debatiendo sobre asuntos relacionados con la actualidad de la CSS en África.

La CSS en la dinámica post Busán: el building block sobre CSS y triangular

Como vimos en esta sección con anterioridad, el FAN-4 decidió la creación de un *building block* sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular (BB-CSST), especificando sus objetivos y dejando abierta la posibilidad de su operacionalización por parte de los países y organizaciones interesadas en impulsarlo.

Con ese fin durante los días 5 y 6 de marzo de 2012 se reunieron en Bruselas 142 delegaciones representando a Estados, organizaciones internacionales y actores de la sociedad civil organizada.

El resultado de ese encuentro se refleja en un documento⁹ que, en la práctica, se convierte en el punto de partida para la constitución del BB-CSST en el que se hace referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la erradicación de la pobreza y de las desigualdades como prioridades globales.

Quizás el punto más importante de ese documento sea el número 4, donde se afirma que “Los participantes han acordado que la implementación del BB sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular debe avanzar a través de un enfoque de fases, con foco prioritario en áreas de trabajo, apoyados por una estructura apropiada y en mecanismos coordinados. Los participantes también requirieron mayor claridad y debate sobre las relaciones entre este *building block* y la Alianza Global, así como sobre las relaciones entre los diferentes *building blocks* y otras plataformas de Cooperación Sur-Sur y Triangular”.

9. Disponible en http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/brussels_summary_20_marzo2012.pdf

Es clara la indefinición que persiste respecto de todo cuanto ha resultado del FAN-4 y la tarea pendiente en cada uno de los ejes resultantes.

Los debates que tuvieron lugar en Bruselas debían intentar avanzar en la definición de las áreas de trabajo del BB-CSST, de un plan de acción y de los denominados “campeones” para impulsar iniciativas definidas en ese marco, en la determinación de una estructura de gobierno del *building block* y de coordinación entre este y otras iniciativas resultantes del FAN-4 y en una estrategia para su fondeo.

Se verificaron avances solo en algunos de los objetivos señalados, claramente no en el último de ellos que comienza a presentarse como un obstáculo a tener muy presente en tanto puede afectar la capacidad de acción del propio BB-CSST.

Las delegaciones presentes en Bruselas lograron definir una serie de principios de guía para la acción del *building block* (recogidos en el punto 6 del documento) tales como el énfasis en la complementariedad de la CSS y Triangular respecto de la tradicional, la garantía de inclusión de una pluralidad de actores, y la promoción del intercambio de conocimientos.

Se acuerda que las 4 áreas centrales de trabajo del BB-CSST deberán ser el desarrollo de capacidades para facilitar la efectiva participación de los países en la CSS y Triangular; la promoción de actividades de aprendizaje de lo realizado por los Países de Renta Media y otros; la mejora del acceso a la información disponible en los centros existentes de intercambio de conocimientos y en organizaciones multilaterales y —por último— el diseño e implementación de un marco de monitoreo y evaluación.

La primera y la última de estas áreas han sido consideradas especialmente interesantes por los participantes del encuentro, lo que hace prever que el BB-CSST mantendrá una línea de trabajo muy similar a la implementada antes del FAN-4 por el *Task Team on South-South Cooperation* (TT-SSC) creado por la OCDE: mapeo y análisis de experiencias exitosas como razón de ser institucional.

Sobre finales de abril se espera la presentación de un documento revisado y consensuado entre los participantes de la reunión a la que hacemos referencia que pueda brindar mayores precisiones sobre el futuro del BB-CSST.

Conclusiones

Luego de un período de crecimiento y proyección internacional la CSS se encuentra hoy en un momento importante de cara a lo que vendrá.

Podemos ver la forma en la que los disensos al interior de esa cooperación van creciendo y cómo se van definiendo los actores, la forma en la que van asumiendo posiciones respecto de cada uno de los asuntos en debate y que, a grandes trazos, están marcadas por dos ejes principales:

1. La posición respecto de la AOD: aquí los Estados se posicionan siguiendo un criterio que, con mínimas excepciones, responde a su nivel de renta *per cápita*; identificándose los PRM por un discurso que plantea nuevas formas de cooperación y revisión de los criterios de localización de la ayuda, lo que es vivido por los PRB como una amenaza a los recursos que obtienen de los donantes tradicionales en carácter de cooperación internacional. Se instalaría así un primer indicio de quiebre posible intra-Sur.
2. La posición respecto del proceso de eficacia de la ayuda: esta división tiene mayor historia que la anterior y está, por tanto, más marcada. Si bien gran parte de los Estados que se muestran partidarios de sumarse al proceso son los mismos que identificamos entre el segundo grupo de la división anterior, la identidad no es absoluta, ya que existe una fuerte controversia incluso entre los PRM respecto de este punto, bien ejemplificada en América Latina como región y en la posición de Colombia que, siendo PRM, se muestra comprometido con la eficacia de la ayuda tal como se plantea en los Foros de Alto Nivel organizados por la OCDE.

A estas dos grandes líneas divisorias cabe agregar la situación particular referida a los BRICS que en escenarios internacionales de la relevancia del FAN-4 defienden de manera conjunta posiciones propias, o necesariamente alineadas con los intereses de las regiones a las que pertenecen o siquiera a un imaginario Sur Global. De hecho, África parece haberse vuelto un campo de disputa entre la cooperación Norte-Sur y la que brindan China o Brasil.

La sensación es que se va acercando el momento en que la CSS deberá demostrar si realmente creció, o si lo que se percibió como crecimiento era en realidad engorde.

Quizás sea buen momento para recordar el diálogo que Gabriel García Márquez (203:270) puso en boca de José Palacios y Simón Bolívar: “Siempre hemos sido pobres y nada nos ha faltado”, le dijo. “La verdad es la contraria” le dijo el general, “siempre hemos sido ricos y nada nos ha sobrado”.

Bibliografía

García Márquez, Gabriel (2003), *El general en su laberinto*, De Bolsillo, Buenos Aires.

Llistar Bosch, David (2009), *Anticooperación*, Icaria, Barcelona.

Moyo, Dambisa (2011), *Cuando la ayuda es el problema*, Gota a Gota, Madrid.

SETECI (2012), *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2010-2011*, SETECI, Quito.

RESEÑAS

La eficacia de la ayuda y la cooperación española

Manuel de la Iglesia-Caruncho (Coordinador)
Editorial Complutense/Instituto Complutense de Estudios Internacionales
(ICEI) Madrid, 2012. 187 páginas

La generación de impacto en las acciones orientadas al desarrollo y a la lucha contra la pobreza, así como la gestión de la ayuda basada en resultados y su ofrecimiento y recepción eficaces, debieran ser prácticas habituales en la cooperación internacional. Sin embargo sabemos que, al menos desde finales de los años noventa del siglo XX, la preocupación de los organismos multilaterales, de los donantes y de los receptores más dependientes de la ayuda exterior por los bajos niveles agregados de eficacia observados en el terreno se ha incrementado. Ya en el siglo XXI, la constatación de los eventuales efectos sobre la eficacia de la ayuda debido al fenómeno de la proliferación de agentes (nuevos donantes, cooperantes del Sur, fundaciones filantrópicas, fondos globales, sector privado empresarial, etc.) y de la fragmentación de las actividades, con la consiguiente consecuencia en la elevación de los costes de transacción, encendieron las alarmas.

Estas demandas de eficacia adquieren mayor relevancia en contextos de crisis económica, cuando las exigencias de la sociedad se elevan ante la necesidad de demostrar que la ayuda cumple con los objetivos que, a priori, se le han asignado y cuando las urgencias de los gobiernos por enfrentar el déficit fiscal conducen a cortes severos que afectan a los niveles de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y a la propia continuidad de la cooperación como política de Estado, entendida ésta como una mezcla no siempre equilibrada de intereses de política exterior y de motivaciones solidarias.

Por otra parte, a partir del año 2002, se inauguró un periodo que cumple ahora una década, de gran activismo internacional en el intento de construir consensos compartidos entre todos los implicados en esta particular “industria de la ayuda¹”. Las primeras menciones internacionales de cierto calado en la dirección de configurar una agenda de la eficacia se produjeron en la I Conferencia sobre Financiación Internacional del Desarrollo, celebrada en 2002. Si bien el documento final, “el Consenso de Monterrey”, reflejaba la preocupación con la

1. El término ha hecho fortuna en la literatura reciente sobre el tema. Ver HAAN, Arjan de (2009): *How the Aid Industry Works, An introduction to International Development*, Kumarian Press, Sterling VA.

“cantidad” de la AOD, no dejaron de incluirse alusiones a la “calidad” en el punto 43, al afirmarse que los países receptores y los países donantes, así como las instituciones internacionales, deberían tratar de aumentar la eficacia. Para ello, se proponía armonizar los procedimientos operacionales; reducir los costes de transacción; hacer más flexibles los desembolsos; mejorar la capacidad de absorción y la gestión financiera de los receptores promoviendo el uso de instrumentos apropiados; garantizar la ayuda a través de mecanismos de apoyo presupuestario sobre la base de consultas exhaustivas; utilizar los planes de desarrollo y las Estrategias de Reducción de la Pobreza de los países en desarrollo; usar más y mejor los recursos de asistencia técnica locales; mejorar la coordinación de la ayuda y la medición de los resultados o fortalecer la Cooperación Sur-Sur y triangular.

El siguiente paso en la agenda de eficacia, se dio en Roma, en 2003, durante el 1º Foro de Alto Nivel sobre Armonización de la ayuda, que produjo una declaración centrada en aspectos como la necesaria convergencia de la ayuda con las prioridades de los países “socios”, la reordenación de políticas, procedimientos y prácticas, la preparación de estrategias de asistencia y marcos orientados a resultados comunes, los fallos de información asimétrica y, en suma, la generación de cambios en el sistema de ayuda.

En 2005, después de la reunión de Marrakech de 2004, donde se avanzó en el establecimiento de sistemas de medición, monitoreo y gestión para obtener resultados, se convocó el 2º Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. La cumbre se celebró en París con la participación de 35 países donantes, 26 agencias multilaterales, 56 países receptores de ayuda y 14 organizaciones de la sociedad civil como observadores. El resultado concreto fue la Declaración de París (DP) que proclamó cinco principios clave (apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad). Los Estados y las instituciones multilaterales se comprometieron a adoptar un conjunto de medidas cuyo cumplimiento se evaluaría en los siguientes años, a partir de una serie de indicadores que representaban un intento importante por “aterrizar” en resultados y términos concretos de cumplimiento la declaración suscrita. La DP incluyó una lista detallada de 50 compromisos específicos y de 12 metas concretas que deberían alcanzarse hasta fines del 2010.

En septiembre de 2008, se reunió el 3º Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda en Accra, con la participación de 80 países socios, 50 organismos internacionales y países donantes y organizaciones de la sociedad civil. Los objetivos del Foro fueron crear un apoyo de alto nivel para la reforma del sistema de ayuda, realizar un balance de la situación, examinar los progresos desde la DP y decidir sobre medidas que aumentasen el impacto de la cooperación. Los trabajos se

organizaron en nueve mesas redondas en función de campos temáticos, a saber: apropiación, alineamiento, armonización, gestión basada en resultados, responsabilidad mutua, sociedad civil, mejora de la eficacia de la ayuda en situaciones de fragilidad y conflicto, mejora de resultados en ámbitos sectoriales y cambios en la arquitectura de la ayuda. El resultado final fue el Plan de Acción de Accra (PAA) que presentó una agenda de trabajo articulada en torno a tres constataciones: El liderazgo de los países socios es clave en la eficacia; la necesidad de construir asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo; la importancia de lograr resultados en términos de desarrollo y rendición de cuentas.

La última cita en esta agenda de la eficacia se ha producido en el mes de diciembre de 2011, en Busan (Corea del Sur) donde se celebró el 4º Foro de Alto Nivel que presentó los avances (escasos y decepcionantes) en el cumplimiento de la Declaración de París. La declaración final, sin indicadores de seguimiento ni carácter vinculante u obligatorio, contentó a casi todos los participantes estatales y a los agentes privados (más al sector empresarial que a las organizaciones de la sociedad civil) y propuso transitar desde la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo².

Pues bien, la obra que comentamos se sitúa exactamente en el momento entre el Foro de Accra y la conferencia de Busan, habiendo sido concluida en septiembre de 2011. Ello explica que las referencias al 4º Foro de Alto Nivel de Corea del Sur sean especulativas y prospectivas y que, por lo tanto, no se contemplen los debates, resultados y el proceso en curso en este momento de articulación de una Alianza Global para la Eficacia del Desarrollo. Si todo corre bien, a partir de finales del mes de junio de 2012, podremos conocer los perfiles y contenidos concretos de este partenariado.

El libro coordinado por Manuel Iglesia-Caruncho, autor comprometido con la cooperación que posee una dilatada trayectoria en diferentes facetas (cooperante en terreno, académico e investigador, comisionado para la reforma de la AECID, gestor, etc.) reúne un ramillete selecto de académicos y *practitioners* unidos por un denominador común: su conocimiento de las *tripas* de la cooperación española y su implicación en los debates sobre la eficacia, en su dimensión teórica y práctica.

La publicación es el resultado de la edición y actualización de las ponencias presentadas durante la celebración del seminario realizado en la Universidad de Santiago de Compostela, en junio de 2010, con el apoyo del Instituto Jaime Vera. La estructura de la publicación se ordena en cinco capítulos. El primero,

2. Disponible en: http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/outcome_document_-_final_es_.pdf

una introducción general redactada al alimón por el coordinador de la obra y por el catedrático de Economía Aplicada José Antonio Alonso, repasa los factores que socavan la eficacia de la ayuda, discute las evidencias empíricas sobre la relación entre la ayuda y una serie de variables (crecimiento económico, gobernanza, imposición fiscal y comportamiento de los donantes) y recorre los avances en la generación de consensos (quizás menos en los disensos evidentes que existen) desde Monterrey a Accra.

El segundo capítulo, elaborado individualmente por Iglesia-Caruncho, analiza la configuración de la política española de cooperación (objetivos, actores, distribución y composición de la AOD) y se detiene en los aspectos vinculados al proceso de su reforma institucional a partir de 2005, para concluir con un repaso de los retos pendientes, ahora más apremiantes por la crisis.

El tercer capítulo, fruto del trabajo mancomunado entre Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja (investigadores asociados al ICEI), se concentra en la cooperación descentralizada española y en las medidas que podrían adoptarse para aumentar el impacto y la eficacia de esta modalidad cooperativa. En un primer momento, este apartado enfatiza la dimensión cuantitativa e institucional para dar espacio, en un segundo instante, a los aspectos cualitativos y a las propuestas concretas (planificación conjunta, coordinación, búsqueda de la complementariedad, exploración del valor añadido y formas de superar la lógica de la oferta y la demanda).

El cuarto capítulo, autoría conjunta de Juana Bengoa e Ignacio Soletto, la primera especialmente vinculada al movimiento asociativo ciudadano y de mujeres y el segundo jefe del área de cohesión social de la FIIAPP, dirige su lupa analítica a las aportaciones que las organizaciones de la sociedad civil han realizado a la agenda de eficacia. Su reflexión, quizás la más original del libro, plantea ir más allá de la ayuda y caminar de manera decidida hacia la discusión política de los modelos de desarrollo que la cooperación trata de impulsar.

El quinto y último capítulo, rubricado en esta ocasión de manera solitaria por José Antonio Alonso, pone una guinda final tremendamente oportuna a la obra al discutir sobre el papel de la cooperación multilateral para la cooperación española, en el momento en el que los recortes de AOD se han cebado en las contribuciones que realizamos a los organismos internacionales y a los programas y agencias de las Naciones Unidas. Unas aportaciones financieras que llegaron a representar el 59% de la AOD española si consideramos los componentes multilateral y multi-bilateral.

La valoración en conjunto de esta obra es claramente positiva y satisfactoria. Entre sus fortalezas cabe destacar las credenciales de los autores y su dominio de las temáticas abordadas; la estructuración y secuencia de los temas analizados; la claridad argumental y la capacidad explicativa; la variedad de ángulos contemplados que abarca los dominios de la cooperación estatal, de la sociedad civil, de los actores locales y de los organismos multilaterales; el carácter ameno de la lectura, a pesar de la complejidad técnica que implica, lo que facilita la comprensión de un público menos versado en la materia; y, en definitiva, la posibilidad de encontrar compendiados en un opúsculo la información, el análisis, la discusión crítica y la elaboración de propuestas orientadas a la mejora de la eficacia de la ayuda española.

Entre los aspectos susceptibles de mejoras, de cara a una futura reedición, puede señalarse la necesidad ya apuntada de incluir los resultados del Foro de Busan y los trabajos del Grupo Interino Post Busan que presentará, en el segundo semestre de 2012, la estructura de la Alianza Global para la Eficacia del Desarrollo o la inclusión de reflexiones más detalladas en otras dimensiones menos tratadas, como la Cooperación Sur-Sur, el papel de las empresas, la coherencia de políticas o las nuevas formas de cooperación a través de redes y articulaciones menos institucionalizadas.

Bruno Ayllón Pino

El G-20, laboratorio de un mundo emergente

Karoline Postel-Vinay

Editorial Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques

Paris, 2011.171 páginas

El fenómeno del “multilateralismo a la carta”¹ o del “minilateralismo”², tal como ha sido descrito por algunos analistas, es ya una realidad consolidada en las relaciones internacionales de esta primera década del siglo XXI. Su plasmación más concreta se traduce en el G-20 que, desde la Cumbre de Washington, el 15 de noviembre de 2008, se reúne al máximo nivel presidencial con una periodicidad al menos anual. En efecto, hoy el G-20, en un contexto de grave crisis de los países desarrollados, se ha convertido en el primer forum para la cooperación económica internacional y en la señal más evidente de las transformaciones que se operan en la gobernanza mundial.

Buena parte de estas transformaciones se relacionan con el proceso en curso de generación de una “multipolaridad emergente”, propiciado por la acumulación de capacidades y recursos materiales en países como China, India o Brasil, por citar apenas algunos, y por el reconocimiento que los Estados otrora hegemónicos realizan de esta nueva realidad. De esta forma, y podemos comprobarlo a través del seguimiento de la actuación de los emergentes en el G-20, estos países actúan como “dinamizadores de la distribución del poder”³.

Sin embargo, se habla mucho del G-20 pero se conoce muy poco sobre los motivos y el proceso político que llevaron a su creación. Tampoco es frecuente encontrar análisis que nos indiquen las razones por las cuales países como Argentina, ocupando el puesto n° 23 según el ranking del PIB mundial, con datos de 2011, sean miembros del G-20 y que España, en el lugar n° 13, acuda apenas como invitado. Más complicada se presenta la discusión sobre su falta de legitimidad y su pretendida eficacia, que algunos países han planteado como justificación para afirmar que “la actuación del G-20 es un retroceso en el modo como la cooperación internacional ha sido conducida desde el final de la Segunda Guerra Mundial”⁴.

1. Charles Grant: “Multilateralism à la carte”, NY Times, 16/04/2012.

2. Moisés Naim: “La magia del punto G”, El País, 28/06/2009.

3. Barbé, Esther: “Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXII, n° 2, 2010, pp. 21-50.

4. Jonas Gahr Store, ministro noruego de Asuntos Exteriores: “O G-20 carece de legitimidade e precisa mudar”, Folha de São Paulo, 11/04/2010.

El mérito de la obra que comentamos reside exactamente en descifrar algunas claves de comprensión del G-20, al mismo tiempo que se ofrecen elementos para facilitar posibles interpretaciones. Desde el punto de vista formal, la estructura de la obra, un pequeño librito muy manejable con mapas, gráficos y valiosos anexos documentales, se desarrolla en una introducción, tres capítulos centrales y unas conclusiones.

La introducción aboga por una nueva lectura del G-20 que trascienda el debate sobre la legitimidad, pues la misma no es objetiva sino fundamentalmente política. Por otra parte, se señala la ausencia de un diseño planificador y sopesado en la creación del G-20 y como su emergencia en el orden internacional se explica por una cierta improvisación que “se corresponde a una mezcla de azar y necesidad” (p. 10). Haciendo un uso audaz de las metáforas, la autora nos sitúa ante un G-20 más parecido a un “taller en efervescencia que a una institución establecida”, y deshace algunos lugares comunes que oponen este grupo de concertación entre países a la ONU: el G-20 es apenas un foro de discusión, mucho más limitado en sus atribuciones que las Organizaciones Internacionales, a las que los Estados han conferido competencias más amplias, y sin la pretensión de tener poderes legislativos o ejecutivos ni de dirigir el mundo (p. 15). La identidad del G-20 está en construcción, constituyendo un “lugar de experimentación” en el que los Estados llamados del “Norte” van aprendiendo a trabajar en pie de igualdad con los países dichos del “Sur” (p. 16).

El primer capítulo titulado “el G-20 en la constelación de los «G»” pasa revista al proceso de construcción del grupo iniciando el análisis en 1997, cuando se produce la transformación del G-7 en G-8 aunque, como nos avisa la autora, este último “revela una lógica política fundamentalmente diferente a la del G-20” (p. 23). Abriendo horizontes más lejanos, con un marcado carácter histórico, se rastrea la “constelación diplomática” en la expresión de Raymond Aron, en la que se sitúa el G-20. Un proceso que, desde 1945, ha visto crecer el número de agrupaciones que, con diferentes siglas (G-4, G-10, G-15, G-24, G-77) y con el impulso en algunos casos del sistema *onusiano*, ha propiciado un auténtico *Big bang* de la concertación y la cooperación multilateral en geometrías y aritméticas variables.

Por otra parte, se abordan cuestiones centrales en la definición de la propia naturaleza del G-20 que, no obstante, permanecen como preguntas abiertas: ¿cumbre de líderes mundiales, diplomacia de concierto y de conveniencia, red de Estados? Lo que la autora afirma basándose en diferentes investigaciones es el movimiento hacia una “democratización del espacio internacional” caracterizado por la sustitución de la “diplomacia de clubes” por la “diplomacia de

redes” concebida a la vez como método y estrategia y que incluye tanto a actores estatales como no estatales (p. 50). De esta manera si “el G-20, muestra un vínculo genealógico con la historia moderna de las cumbres, sin embargo, la manera en la que ha evolucionado desde 2008, subraya que se inscribe de igual manera en la dinámica de “redes” de las relaciones internacionales del siglo XXI” (p. 53).

El capítulo 2 se centra en uno de los temas capitales, quizás el núcleo duro, de los debates en torno al G-20: la tensión o el “paradigma”, para usar la terminología del libro, de la legitimidad-eficacia. Recurriendo a un amplio acervo bibliográfico y documental, uno de los puntos fuertes de esta obra, la profesora francesa nos conduce en un recorrido por las posiciones de líderes políticos y académicos de países intermedios (Suecia, Noruega, Dinamarca, Malasia, Singapur) que cuestionan la legitimidad del G-20 y responden al criterio de pertenencia basado en la “importancia en el plano sistémico”. Por cierto, ningún documento oficial del G-20 ha clarificado los criterios que hacen que unos países sean más importantes que otros. Frente a ciertas acusaciones duras, como que el G-20 reproduce los arreglos del Congreso de Viena, de 1815, o que supone la puesta en marcha de mecanismos de co-optación, la autora defiende que la similitud en las situaciones casi dos siglos después es demasiado liviana (p. 61).

Sin embargo, no se trata de una defensa sin fundamento. Al contrario, partiendo de la consideración de la legitimidad y la eficacia como nociones subjetivas, normativas y relativas, que evolucionan en el tiempo e implican un juicio político, se discurre sobre las confusiones habituales entre “legalidad”, “legitimidad”, “informalidad” y “representatividad”. Apoyándose en otros autores (Clark, Mulligan, Finnemore, Warning, etc.) se sostiene que muchas posturas no contribuyen a aclarar el objeto ni la naturaleza de este foro de concertación al enrocarse en afirmaciones como que “el G-20 no tiene legitimidad”. Se nos priva así del análisis de numerosas cuestiones sobre la gestión de las relaciones internacionales que la emergencia de esta agrupación de países pone sobre la mesa (p. 75). Observado desde la óptica de la representatividad como medida de la legitimidad es verdad que el G-20 representa un avance respecto al G-7 o al G-8 (si bien no los sustituye), pero está lejos de cubrir todo el espectro del resto de los países miembros de la ONU, es decir, el “G-174”, mientras permanece pendiente la apertura a la participación de otros agentes no estatales.

De la lectura de estos dos capítulos puede desprenderse que uno de los motores fundamentales en el proceso de ampliación de estos grupos minilaterales han sido las sucesivas crisis económicas (mexicana, rusa, asiática, brasileña,

argentina, etc.) que, a diferencia de la actual, se originaban en la periferia del sistema capitalista y cuyos efectos se hacían sentir, en mayor o menor medida, en los países centrales de la OCDE.

Es decir, el G- 20 no habría sido tanto la consecuencia de la voluntad de los países desarrollados en generar espacios más democráticos y plurales para el debate de temas globales, sino la respuesta a la necesidad percibida de que habría que contar con los países emergentes más importantes para buscar formas de contener una crisis que amenazaba los fundamentos y el futuro de la economía mundial. En otros términos, esta fue la idea que uno de los representantes brasileños directamente implicados en este proceso formuló recientemente al observar que “fue necesario que una crisis conmoviese los pilares de la economía global para que se rompiera la inercia burocrática y la resistencia política a las transformaciones ampliamente reconocidas como legítimas y necesarias”⁵.

Para los países emergentes quizás sea distinto el sentido de su participación en el G-20. En primer lugar, ellos no desean que el G-20 sea considerado apenas como un amplificador del G-7. En segundo lugar, este foro sólo tiene razón de ser si “genera una reflexión más amplia de la definición de la prosperidad de las naciones, incluyendo la noción de desarrollo sostenible y compartido” (p. 71). Una buena muestra es la preocupación de Argentina y Brasil por incorporar en la agenda temática los asuntos sociales en las Cumbres del año 2009 (Londres y Pittsburgh) que, en palabras de la autora, ha promovido “una interpretación más holística de la economía internacional” (p. 83).

Una de las cuestiones más espinosas reside en determinar si el G-20 perjudica o beneficia el funcionamiento del sistema internacional y, en especial, de la ONU. En el libro se defiende la complementariedad entre el G-20 y la ONU. Inclusive esta última no se ha opuesto al G-20, más bien se ha preguntado por las mejores formas de articularse conjuntamente. Por su parte, las declaraciones finales de las Cumbres del G-20 han manifestado la necesidad de trabajar con agencias del sistema *onusiano*, y así se ha reconocido en relación a los temas laborales, con la OIT, en asuntos de soberanía alimentaria, con la FAO, y en la identificación de buenas prácticas en cooperación para el desarrollo, con el PNUD.

El tercer capítulo dirige su atención a las metamorfosis del Sur, específicamente al “ascenso del resto” ejemplificado en los emergentes de quienes se

5. Marcos Galvão (Secretario de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda de Brasil, de enero de 2008 a diciembre de 2010) en “O G-20 e a transformação da governança internacional. Anotações pontuais de um participante”, *Política Externa*, São Paulo, vol.20, n° 3, dez/jan/fev, 2011-2012, p. 16.

afirma que constituyen una categoría muy diversa. En realidad, no habría para muchos autores un “Sur” sino muchos “Sures”. Dentro de estos “Sures”, el concepto de “emergentes” ha proporcionado un rostro a algunos países que se han diferenciado de la masa anónima de la noción de “Sur” evitando la homogeneizadora visión de las 130 naciones del G-77.

En los sucesivos apartados de este tercer acápite se recorren algunas trayectorias “emergentes” (los BRICS y el foro IBSA), identificando convergencias y divergencias, disensos y consensos entre sus miembros a través de su proceso de institucionalización que, en el primer bloque, tuvo su momento fundacional en la Cumbre de Ekaterimburgo (junio, 2009), que “vino a confirmar el papel central del G-20 en la coordinación económica internacional” y el anuncio de la intención del grupo de “mejorar la representatividad de las instituciones existentes” (p. 102).

Aún en este capítulo se profundiza en cuestiones que, habiendo sido anunciadas en páginas anteriores, permanecían en la bruma de las preguntas sin respuesta. Se despeja la incógnita al respecto de si el G-20 representa una victoria del “Sur” sobre el “Norte”, apostándose mejor por una superación de esos antagonismos y por un “reparto más equitativo de la influencia y la prosperidad a escala global que no implica inevitablemente una reversión de roles” (p. 112). Los emergentes no plantean un desafío sistémico ni disponen de alternativas o una “especie de kit ideal e institucional que remplace los códigos, las normas y las reglas que organizan, mal o bien, las relaciones internacionales” (p. 114). También se desbroza la ambigüedad del criterio de la “importancia sistémica” (páginas 118 a 123) y se debate sobre el papel que les podría corresponder a las regiones, las grandes olvidadas, en el G-20. La iniciativa capitaneada por Singapur, en marzo del 2010, de crear el 3-G, es decir, el *Global Governance Group*, representa un intento para garantizar la participación regular y reglada, de otras organizaciones regionales más allá de la Unión Europea.

Las conclusiones del libro son directas y concisas: el G-20 rebasa la gobernanza asimétrica que representaba el G-7 o el G-8, trascendiendo la división “Norte-Sur” en la gestión de los asuntos internacionales y la oposición entre “Occidente y el resto”. Por eso, el G-20 sería “el portador efectivo de una nueva representación del mundo”, un lugar de “concertación y coordinación y, si posible, de proposición”. En último término, la autora plantea afirmaciones tajantes, quizás aún pendientes de verificaciones empíricas más sólidas y contrastadas para las que hará falta aguardar algunas décadas. Por ejemplo cuando se sostiene que “la división entre el Norte y el Sur no tienen más la nitidez que otras veces” o que las diferencias entre países en desarrollo y desarrollados

“no se correspondan más sistemáticamente a las fronteras nacionales”. En cualquier caso, toda polémica y todo pensamiento audaz son positivos, pues generan reacción, pensamiento y elaboraciones contra-argumentativas que enriquecen más el debate.

En resumen, este libro tiene el mérito de explicitar “blanco sobre negro” el origen y desafíos que plantean los principales debates ligados al G-20, por ejemplo los motivos de la evolución y ampliación de su agenda y de los grupos *ad-hoc*, como los debates en los que el foro aporta elementos claves, entre otros, los rasgos distintivos con otros espacios de concertación y cooperación multilateral, las identidades propias y la racionalidad de cada uno de ellos, la legitimidad y la eficacia de las instituciones internacionales, la definición de interés general, etc.

La autora se detiene en el debate de la posible competencia/solapamiento de funciones entre los distintos foros abogando y argumentando la posible articulación entre el G-20 y otros grupos y las Naciones Unidas, o el de la propia legitimidad y eficacia del grupo. Además se dialoga con otros autores que han analizado el G-20 y se escrutan las declaraciones finales y las posiciones de países que han mostrado su oposición o manifestado sus dudas sobre la necesidad de contar con un nuevo foro como el G-20 y de otros que han cuestionado su naturaleza.

Es quizás en el esclarecimiento de lo que es y de lo que nunca ha querido ser el G-20 donde encontramos los aspectos más originales del libro. Como se afirma en la contraportada, el G-20 es una asamblea heteróclita a imagen del mundo en metamorfosis del que surge, que no pretende ser “ni grupo del Norte, como el G-8, ni tampoco grupo del Sur, como el G-7”, pero que reúne a países desarrollados, a «emergentes» que son a la vez ricos y pobres (India, Brasil), democracias y regímenes autoritarios (China, Rusia), gobiernos laicos y religiosos (Arabia Saudita, Indonesia) y a una organización regional, la Unión europea, vigésimo miembro del G-20. En definitiva, un foro que no aspira a ser el “directorio global de un nuevo orden mundial, ni la célula de crisis de economías en quiebra”, pero que puede contemplarse como “un lugar de observación, de invención y de experimentación de nuevos modos de cooperación internacional en el seno de un mundo doblemente «emergente»”.

Esta obra representa una gran aportación para entender mejor los argumentos, favorables y contrarios, que han surgido en los últimos cuatro años, en torno a la consideración del G-20 como “foro prioritario de la cooperación económica internacional”, integrando la visión de los países de la OCDE, de los emergentes, de los países intermedios, de los agentes sociales o de los organismos

multilaterales, permitiendo entender sus planteamientos y reivindicaciones. Nos proporciona retrospectivas históricas y analíticas que permiten comprender mucho mejor la mecánica, los litigios y las diferencias de perspectivas defendidas por un conjunto de agentes cada vez más heterogéneos, que surgen en la escena internacional con gran efervescencia, abrumando nuestra capacidad de entendimiento de los hitos en su inmediatez.

Se trata de una obra muy bien documentada que traduce la voluntad de la autora de facilitar a los lectores la formación de juicios propios sobre el G-20 ofreciendo en esta tarea abundantes aportaciones de autores, análisis comparativas y datos relevantes para interpretar los desafíos que plantea el G-20 en el panorama actual de las relaciones internacionales y de la cooperación económica.

La dimensión pedagógica de esa contribución es una de sus grandes cualidades puesto que su lectura está al alcance no solamente de cualquier estudiante y académico especialista si no también para cualquier ciudadano deseoso de entender el origen, la evolución, los retos y en fin, el mundo en transformación acelerada en el que vivimos hoy, una época en la que redes y alianzas se multiplican —fruto de la globalización y las facilidades de la tecnología de la comunicación— y en la cual se difuminan los antiguos límites y naturalezas de los conflictos que predominaban en la segunda mitad del siglo XX, para ser desplazados por un multilateralismo multidimensional, cada vez más complejo, pero en el que se procesan las nuevas distribuciones de poder.

Esperamos que, en breve, haya oportunidad de poder contar con una traducción al español de la obra de Karoline Postel-Vinay. Si además se incluye una actualización que analice los resultados de la Cumbre de Cannes (2011) y de la Cumbre de Los Cabos (2012) estaremos de enhorabuena.

Bruno Ayllón y Alice Bancet

África parceira do Brasil atlântico. Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI

José Flavio Sombra Saraiva
Editora Fino Traço, Belo Horizonte
Brasília, 2012. 166 páginas

Los ocho años durante los cuales Luiz Inácio Lula da Silva ocupó la Presidencia de Brasil serán recordados como un periodo de avances en la lucha contra la pobreza, de impulso al crecimiento económico con inclusión social y de reconocimiento de la emergencia global del país sudamericano. Pero será también una época rememorada por el activismo brasileño a favor del desarrollo internacional y por la prioridad otorgada a la constitución de un eje Sur-Sur como rasgo central de su política exterior. Una aproximación a otros países en desarrollo que se materializó en un amplio abanico de relaciones político-diplomáticas y articulaciones multilaterales en coaliciones de geometría variable, en una diversificada gama de intercambios comerciales e inversiones en esos países y en la puesta en marcha de iniciativas de cooperación en el ámbito técnico, científico, financiero o de la ayuda humanitaria.

De todas las regiones del mundo, el continente africano fue, después de Sudamérica, el principal objetivo de la diplomacia presidencial de Lula entre los países en desarrollo. En efecto, como nos recuerda el autor de este apasionante libro, el profesor José Flavio Sombra Saraiva de la Universidad de Brasilia, Lula pasó 55 días de sus dos mandatos presidenciales en tierras africanas, en un total de 28 viajes que buscaron hacer del continente negro un socio del Brasil atlántico.

No significa que antes de 2003, Brasil no tuviera una política exterior hacia los países del otro lado del Atlántico Sur. Sin embargo, la oscilación pendular, los movimientos espasmódicos de ida y vuelta, las vacilaciones e inercias del pasado colonial portugués y las condiciones estructurales del poder internacional limitaron la acción político-diplomática y comercial hacia el continente africano. Tanto o más que las visiones paternalistas, culturalistas e ingenuas que, con intencionalidad política o sin ella, fueron construidas por las elites brasileñas en su relación con África desde su Independencia de Portugal en 1822. Hubo que esperar hasta 1961, con la implementación de la Política Exterior Independiente, durante el breve gobierno de Joao Goulart, y con el cambio en las orientaciones externas de los gobiernos militares, ya avanzados los

años setenta del siglo XX, para que los países del Atlántico Sur y los Países Africanos de Lengua Portuguesa se convirtieran primero en importantes socios y, ya en el siglo XXI, en uno de los frentes prioritarios de la agenda internacional de Brasil.

Pues bien, a desentrañar los misterios de las relaciones entre los países africanos y Brasil se dedica la obra del profesor Saraiva que combina para ello, en su justa medida, los factores históricos, culturales, políticos y económicos. Por otra parte, el libro enfatiza los aspectos vinculados al desarrollo africano y a las contribuciones que Brasil viene realizando en la última década por medio de las inversiones y los flujos comerciales, la ayuda financiera o la cooperación técnica en su dimensión bilateral Sur-Sur, multilateral o triangular (Sur-Sur-Norte). Como se nos muestra a las claras, no sólo China ha aumentado exponencialmente su presencia en África. También lo está haciendo Brasil, en una escala todavía modesta es cierto y con características y perfiles menos agresivos, quizás fomentando más la apropiación de sus socios africanos en bases horizontales, sin renunciar por ello a los legítimos objetivos e intereses nacionales en una relación mutuamente beneficiosa.

El libro se organiza en una introducción, cinco capítulos centrales, unas conclusiones y unos anexos documentales y bibliográficos.

La introducción presenta la historia de las interacciones africano-brasileñas y el papel que los países del África Atlántica ocuparon en la formación de la sociedad y la economía de Brasil. El autor nos explica que la esclavitud de africanos durante el periodo colonial hasta su abolición en 1889, durante el reinado de D. Pedro II de Brasil, ya disfrutando de la Independencia de Lisboa, fue una de las “bases sociales desiguales de la organización del Estado imperial en el siglo XIX”. En adelante, África permaneció en “la identidad y la hipocresía histórica de las elites” y fue necesario inventar un lugar ambiguo para “las Áfricas que quedaron en Brasil”. La “Republica Velha” (1889-1930) defendió el “emblanquecimiento” y algunos intelectuales, a partir de la década de 1940, contribuyeron a la afirmación de un discurso culturalista que, si bien reconocía la fuerza de la presencia africana en la formación social brasileña, construía estereotipos a partir de la “afinidad natural” entre Brasil y África con conceptos como el “luso-tropicalismo” del antropólogo y sociólogo Gilberto Freyre.

El primer capítulo aborda las idas y venidas de las relaciones internacionales de Brasil con África en el siglo XX. Desde la insignificancia de las mismas en la década de los treinta hasta su renacimiento en la década de los sesenta como consecuencia natural de los procesos de independencia de la mayoría de los

países africanos entre 1957 y 1960. La creación en el Ministerio de Exteriores de Brasil de una División de África, en 1961, y el establecimiento de las primeras embajadas en Ghana, Senegal y Nigeria, junto con el nombramiento de Raymundo de Souza, el primer embajador negro en la historia brasileña, para ocupar el puesto de Accra, fueron expresiones de un cambio de actitud.

A partir del mensaje del Presidente Quadros al Congreso Nacional, el 15 de marzo de 1961, “el Atlántico Sur se hizo más brasileño, definiendo la nueva política exterior de Brasil como un instrumento contra el colonialismo y el racismo y subrayando el apoyo al principio de autodeterminación de los pueblos de África” (p. 36). La quiebra constitucional con el golpe de 1964 interrumpió ese primer movimiento de fuerte intensidad orientado a reubicar a los países africanos en el lugar que les correspondía en la política exterior de Brasil. Sin embargo, los gobiernos militares retomaron ese impulso, a partir de 1969, como parte de su proyecto de “modernización conservadora” y con el reconocimiento de la independencia de Angola, en 1975, finalizaron la práctica de alinearse automáticamente con Portugal en la discusión de sus intereses coloniales.

Los años noventa fueron tiempo de silencio en lo referente a las relaciones africano-brasileñas, como consecuencia las orientaciones de política exterior de los sucesivos gobiernos de Brasilia, si bien debe registrarse la adhesión del país a la constitución de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), en 1996.

Los capítulos segundo y tercero se dedican a recorrer y analizar las vicisitudes de África en las relaciones internacionales del siglo XXI y el retorno del concepto de “renacimiento africano” así como los esfuerzos del continente por buscar un lugar positivo en un orden mundial caracterizado por formas de “gobernanza sincrética”. El autor nos propone revisar los lugares comunes, tópicos e imágenes negativas de pobreza, indolencia e incapacidad social para entender el contexto de la elevación de África en la sociedad internacional del siglo XXI. El ejemplo de Mozambique, las experiencias en marcha del NEPAD (*New Partnership for Africa's Development*) en la búsqueda de una emancipación liberadora que haga de África un lugar para los africanos, la política de la administración Obama hacia la región o la ofensiva china son realidades presentes que, de manera amena, con muchos ejemplos y gran dominio de la Historia, la Economía y las Relaciones Internacionales, nos sitúan ante una obra muy detallista, magníficamente engarzada y perfectamente desarrollada.

El capítulo cuatro incursiona en el cambio que se produce con la llegada de Lula al poder y en el proceso de recuperación de la relación de Brasil con la

nueva África atlántica. Se remarcan las diferencias con la política africana del pasado y se enfatizan los elementos de ruptura con el asistencialismo internacional, “disfrazado en las varias formas existentes de cooperación técnica a la moda antigua”, manifestando su presencia en la reconstitución de la infraestructura logística y productiva del continente. Brasil, con su cooperación en los países africanos estaría explorando una “dimensión ciudadana y de conocimiento”, a través de los programas de combate al SIDA de la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), de desarrollo agrícola de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) o del impulso a las pequeñas y medianas empresas gracias a la labor del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) entre otras (p.100).

Esta dimensión cooperativa se complementa con el trabajo de la diplomacia de Brasil con África en el sistema internacional, al objeto de generar coaliciones Sur-Sur en torno a intereses compartidos en terrenos como el acceso común de los respectivos productos agrícolas a los mercados de los países desarrollados, la construcción de un frente único en las diferentes negociaciones internacionales o el apoyo a las candidaturas para la dirección de organismos internacionales, tal y como sucedió con el decisivo refrendo africano a la elección de José Graziano da Silva a la FAO, en junio de 2011, un claro ejemplo de la articulación africano-brasileña.

En el capítulo quinto se examina el tránsito de la africanidad cultural al atlantismo pragmático puesto en marcha por Brasil en la última década, una de cuyas principales manifestaciones es la revitalización de la CPLP y su utilización por la diplomacia brasileña como plataforma de operaciones. Este cambio se ha operado también en el nivel discursivo, en la medida que la idea de la existencia de una comunidad cultural y lingüística luso-afro-brasileña ha sido sustituida por la “recuperación histórica de la deuda con África”, es decir, en el reconocimiento de la culpa histórica por la esclavitud. De esta manera, la CPLP emerge como el espacio natural para afianzar el relanzamiento de una verdadera política africana de Brasil, “después de una década de relativo desinterés por los asuntos africanos” (p. 124).

En las conclusiones el autor es categórico: “Brasil en África debe ser el refuerzo de la democracia, de la sustitución de los viejos regímenes de poder, de la ciudadanía, del desarrollo sostenible, de las coaliciones al Sur que permiten la elevación gradual del nivel de las antiguas naciones pobres” (p. 128). Si bien es cierto que existen legítimos intereses políticos, económicos y comerciales en el acercamiento de Brasil al continente africano, no es menos verdadero que la experiencia de país todavía en fase de desarrollo aporta sensibilidades diferentes y prácticas alternativas, que deberán ser acompañadas

no sólo de discursos y si de realidades concretas. Muchas de las resistencias a este acercamiento vinieron de sectores sociales y políticos de Brasil que continúan cargando ciertos prejuicios y se obstinan en afirmar que poco pueden aportar los países africanos al desarrollo brasileño. Afortunadamente, esas desconfianzas van siendo superadas y, hoy, África es una “parceira” clave en las estrategias internacionales de las empresas y los organismos públicos brasileños.

Bruno Ayllón Pino

Obras recibidas

Marcellesi, Florent (coord.) (2012), *Guía práctica para la transformación ecológica de la cooperación al desarrollo*. Bakeaz, Bilbao. Disponible en: http://pdf.bakeaz.efaber.net/publication/full_text/438/Guia_practica_coop_eco_cast.pdf

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- Las notas irán siempre a pie de página.
- Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:
 - LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: *Título del libro*, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo humano*, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.
 - Artículos: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", *Nombre de la revista*, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.
- Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie “Desarrollo y Cooperación”

Coediciones IUDC - Los Libros de La Catarata

- CAPARRÓS, Neus; RAYA, Esther; LARRAZ, Irene, PEÑA, Giovanna Brito: *La experiencia de la cooperación al desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid 2012.
- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2012.
- Evaluación de proyectos de Ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDC-La Catarata, Madrid 2012.
- LEYRA, Begoña: *Las niñas trabajadoras. El caso de México*. IUDC-La Catarata, Madrid 2012.
- SOTILLO, José Ángel: *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2011.
- DE LA FUENTE, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*, IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- FONSECA JR, Gelson: *El interés y la regla, Multilateralismo y Naciones Unidas*. IUDC-La Catarata, Madrid 2010.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene y TEIJO GARCÍA, Carlos (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle*, IUDC-Catarata, Madrid 2009.
- CÁRDENAS, Laura.: *Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo*, IUDC-Catarata, Madrid 2009.
- TOLEDANO, Juan Manuel; GUIMARAES, João; ILLÁN, Carlos; FARBER, Vanina: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- ECHART, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- COSCIONE, Marco: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- PUERTO, Luis Miguel (coord.): *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Catarata, Madrid, 2008.
- DERVIS, Kemal y PAJÍN, Leire: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo*, IUDC-Catarata, Madrid 2007.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-La Catarata, Madrid 2007.

- CAIRO, Heriberto; PRECIADO, Jaime; y ROCHA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC-La Catarata, Madrid 2007.
- SOTILLO, José Ángel y AYLLÓN, Bruno: *América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- BERNABÉ, Javier (coord.): *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara y SANTAMARÍA, Antonio (coords.): *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-La Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-La Catarata, Madrid 2005.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-La Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- CHANG, Ha-Joon: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-La Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, IUDC-Catarata, Madrid 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, IUDC-Catarata, Madrid 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, IUDC-Catarata, Madrid 2002. (Agotado)
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, IUDC-Catarata, Madrid 2001. (Agotado)
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, IUDC-Catarata, Madrid 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, IUDC-Catarata, Madrid 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, IUDC-Catarata, Madrid 1999. (Agotado)
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, IUDC-Catarata, Madrid 1999.

- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, IUDC-Catarata, Madrid 1998. (Agotado)
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, IUDC-La Catarata, Madrid 1998.
- MÉNENDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-La Catarata, Madrid 1997.
- PÉREZ-SOBA, Ignacio, GONZÁLEZ, María y MARTÍNEZ, Antonio: *Juventud española y Cooperación al Desarrollo. Informe sobre recursos, posibilidades y estado de la participación juvenil en tareas de cooperación e interdependencia global*, IUDC-La Catarata, Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, IUDC-La Catarata, Madrid 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*, IUDC-La Catarata, Madrid 1996.
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-La Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús A.: *Política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. IUDC-La Catarata, Madrid 1996.
- VV AA: *La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica. El caso del sector financiero*, IUDC-Entinema, Madrid, 2006
- BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo. Una visión económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al desarrollo y el 0,7 del PIB*, IUDC-La Catarata, Madrid 1997.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José: Ángel (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, IUDC-UCM-Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
- ALONSO, José Antonio, y GARCIMARTÍN, Carlos (eds.): *Comercio y desigualdad internacional*, La Catarata, Madrid 2005.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, Los Libros de La Catarata, Madrid 2004. (Agotado)
- CD-ROM *Propuestas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IUDC-UCM, Madrid, 2004.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional*, IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *Acabar con la Pobreza, un reto para la Cooperación Internacional*, Comunidad de Madrid-Fundación IPADE- IUDC, Madrid 2003. (Agotado)
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*, IUDC-UCM, Madrid 2001.

- MERLINI, Marco y otros: *Productos financieros éticos para la Cooperación al Desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997.
- NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC, 2004.
- IUDC-CEDEAL: *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Madrid 1993.
- IUDC-CEDEAL: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, Madrid 1997.
- CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000.

Números anteriores de la REDC

- REDC 29 - Invierno 2012: Tema Central: FONPRODE y la cooperación financiera para el desarrollo
- REDC - 2011: Número monográfico extraordinario: Microfinanzas y desarrollo: reflexiones en el marco de la cumbre mundial del microcrédito
- REDC 28 - Primavera-verano 2011: La cooperación internacional para el desarrollo de México: perfiles, retos y perspectivas
- REDC - 2011: Número monográfico extraordinario: 25 años del Magíster en Cooperación Internacional
- REDC 27 - Invierno 2011: Tema Central: Argentina: horizontes y oportunidades de la Cooperación Sur-Sur en el año del Bicentenario.
- REDC 26 - Verano 2010: Tema Central: Seguridad y desarrollo
- REDC - 2010: Número monográfico extraordinario: VI Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe
- REDC 25 - Invierno 2010: Tema Central: Comunicación y desarrollo
- REDC 24 - Verano 2009: Tema Central: Post-desarrollo y Cooperación
- REDC 23 - Invierno 2009: Tema Central: Derechos Humanos y Desarrollo
- REDC 22 - Verano 2008: Tema Central: Brasil: los desafíos de una potencia emergente
- REDC - 2008: Número Monográfico Extraordinario: V Cumbre UE-ALC
- REDC 21 - Invierno 2008: Tema Central: Cooperación descentralizada en el Mediterráneo
- REDC 20 - Verano 2007: Tema Central: Planificación y Desarrollo
- REDC 19 - Invierno 2007: Tema Central: Migraciones y Desarrollo
- REDC - 2007: Número Monográfico Extraordinario: Más allá de la ayuda humanitaria: Rehabilitación posbélica y construcción de la paz
- REDC 18 - Verano 2006: Tema Central: Democracia y Desarrollo
- REDC 17 - Invierno 2006: Tema Central: Objetivos del Milenio: misión (im)posible
- REDC 16 - Verano 2005: Tema Central: África y Desarrollo
- REDC - 2005: Número Monográfico Extraordinario: Desarrollo Rural Sostenible
- REDC 14 - Verano 2004: Tema Central: Mediterráneo y Desarrollo
- REDC 13 - Invierno 2004: Tema Central: Energías renovables y desarrollo
- REDC 12 - Verano 2003: Tema Central: La región andina
- REDC 11 - Invierno 2003: Tema Central: 10 años de la cooperación española
- REDC 10 - Verano 2002: Tema Central: La Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Río+10) (Agotado)
- REDC 9 - Invierno 2002: Tema Central: Medio Ambiente y Desarrollo (Agotado)

- REDC 8 - Verano 2001: Tema Central: Ayuda Humanitaria
 REDC 7 - Invierno 2001: Tema Central: Financiación de la cooperación para el desarrollo
 REDC 6 - Verano 2000: Tema Central: Relaciones de género y desarrollo (Agotado)
 REDC 5 - Invierno 2000: Varios
 REDC 4 - Verano 1999: Monográfico: Evaluación de la ayuda al desarrollo
 REDC 3 - Invierno 1999: Tema Central: La cooperación UE-América Latina
 REDC 2 - Verano 1998 (Agotado): Tema Central: Política española de cooperación para el desarrollo
 REDC 1 - Invierno 1998 (Agotado): Tema Central: Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000

Los números agotados y los índices detallados pueden consultarse en la página web: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

Documentos de trabajo

21. MORALES, José Rodolfo: *¿Qué hay detrás de la Maldición de los Recursos Naturales? Estudio de Caso: Los Países Bajos*, 2012
20. BANCET, Alice: *Análisis de la Cooperación Triangular: Discursos y prácticas de los países del CAD/OCDE sobre una modalidad en construcción*, 2012
19. STOYANOVA MATRAKOVA, Marta: *La Sociedad Civil como agente de la gobernanza democrática en la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Estudio de caso: La política comunitaria de cooperación en Ghana*, 2010
18. SÁNCHEZ ESCOBAR, Fabián: *Análisis de la actuación de Chile en la cooperación internacional para el desarrollo en sus modalidades Sur-Sur y triangular*, 2010
17. DE LA FUENTE, Rosa: *Los pueblos indígenas y la cooperación para el desarrollo*, 2010
16. ALTWEGG, Delphine Juliette: *Wasta y su impacto en la ejecución de la cooperación para el desarrollo en Jordania*, 2010
15. MENÉNDEZ VIEJO, Lucía: *Análisis de la cooperación europea para la cohesión social en América Latina*, 2010
14. CARBALLO, Marta y TERESI, Verónica María: *Hacia un protocolo de actuación en el contexto actual de trata de mujeres brasileñas en España*, 2009
13. CARBALLO, Marta: *Migraciones y Desarrollo: la incidencia de África subsahariana en la agenda política*, 2009.
12. IPADE: *Integrando el género a los problemas ambientales, las alternativas de desarrollo y lucha contra la pobreza, el caso de los mecanismos de desarrollo limpios (MDL)*, 2008.
11. CABEZAS, Rhina: *Las políticas de condicionalidad de la ayuda al desarrollo en El Salvador. Caso: Remesas familiares y microcréditos 2000- 2005*. Septiembre 2007.
10. MERLETTI, Marzia: *El trabajo de cuidado y las nuevas formas de dependencia centro-periferia*. Junio 2006.
9. FUNDACIÓN IPADE: *Cambio climático, desarrollo y cooperación internacional*, junio 2006.
8. DELGADO MORENO, María Eugenia: *Aproximación a experiencias de comunicación en pueblos indígenas latinoamericanos*, Septiembre 2005.

7. SIMULA, Fabrizio: *La promoción de los derechos humanos en Perú: La acción de la cooperación española para el fortalecimiento del Estado de derecho*, Septiembre 2005.
6. MEDINA, Pablo: *El comercio justo a prueba: un estudio de café “alternativo” en Nicaragua*. Enero 1999.
5. ARIAS ROBLES, Marta: *Situación de la Cooperación Descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?*. Septiembre 1997.
4. HÄMING, Barbara: *La institucionalización transversal del enfoque de Género en las políticas de los Países en Vías de Desarrollo*. Septiembre 1997.
3. ALEGRE, Jorge y GUDIÑO, Florencio: *Los acuerdos económicos de los Tratados de Amistad y Cooperación entre España y los países de América Latina y el Magreb*. 1996.
2. FERNÁNDEZ POYATO, Antonio y SOLETO MARTÍN, Ignacio: *Consideraciones sobre el momento actual de la Cooperación Española*; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, abril de 1995.
1. SERRANO SÁNCHEZ, María Isabel: *Los programas comunitarios de apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa de los países en desarrollo: AL-INVEST y MED-INVEST*; Documento de Trabajo IUDC, Madrid, marzo de 1995.

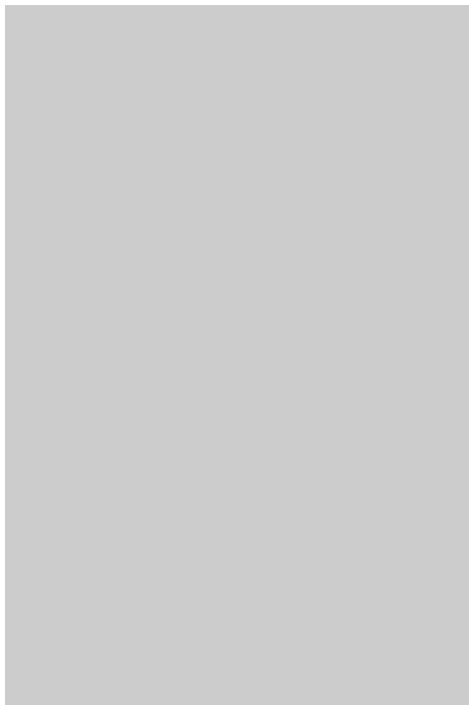
Documentos de Trabajo FIIAPP-IUDC

Descentralización y Gobernabilidad

- ILLÁN SAILER, José Carlos: *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *La descentralización en Europa Central y Oriental: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ALONSO JIMÉNEZ, Caryl O.: *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectivas para una agenda futura*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- ÁBACOS MECO, José Luis e ILLÁN SAILER, José: *La gestión y presentación de los servicios públicos en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ PAVÉS, María José: *La financiación de los Gobiernos locales: balance y perspectivas*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- CASTILLO BLANCO, Federico Amador: *La Carrera de Servicio Público: análisis y propuestas en el marco de la descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- MEDINA GUERRERO, Manuel: *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Los procesos de descentralización en América Central y Europa Central y Oriental: un análisis comparado*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2006.

Migraciones y Desarrollo

- CARBALLO DE LA RIVA, Marta y ECHART MUÑOZ, Enara: *Migraciones y Desarrollo. Estrategias de Acción en el Sahel Occidental*, FIIAPP-IUDC, Madrid, 2007.



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--------------------------------------------------------|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 25 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 40 dólares USA |

Datos Personales

Nombre y apellidos _____
Empresa / Institución _____
Dirección _____ Tel. _____
Código postal _____ Ciudad _____
Correo electrónico _____ Factura: Sí No CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
Dirección de la Agencia _____
Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad Código sucursal Dígito control Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de **Atentamente,**

Fecha _____ Firma _____



Enviar a:
IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14

