

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**GUATEMALA, NOVIEMBRE 2011**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE MINISTROS  
DE PLANIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DEL SISTEMA DE LA  
INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**FERNANDO JOSÉ SÁNCHEZ LAMBOUR**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, noviembre 2011

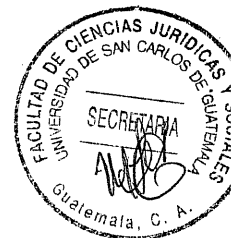


**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
VOCAL I: Lic. Avidán Ortiz Orellana  
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi  
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz  
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez  
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez  
SECRETARIO: Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

**Luis Ernesto Cáceres Rodríguez, MSc.M.A.**  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 6,895  
Avenida Elena 6-38 z.3 Guatemala  
Teléfono: 5826-9608



**Guatemala,  
5 de octubre de 2011.**

**Licenciado  
Carlos Manuel Castro Monroy  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Ciudad Universitaria. USAC.**



**Licenciado Castro Monroy:**

Atentamente me dirijo a usted, para informarle que en cumplimiento de lo resuelto por su persona, he procedido a asesorar directamente el proyecto de tesis presentado por el estudiante FERNANDO JOSÉ SÁNCHEZ LAMBOUR, con carné 9513232 titulado "MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE MINISTROS DE PLANIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)".

I.- El trabajo indicado reúne los requisitos de forma y fondo que requiere el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de esta Facultad.

II.- El estudiante Sánchez Lambour utilizó los métodos apropiados de investigación, entre ellos, el jurídico y documental, histórico, analítico-sintético, que permiten conocer apropiadamente el marco jurídico e institucional del tema de la planificación a nivel regional.

III.- Es meritorio mencionar que el estudiante nos muestra un estudio de suma importancia por el abordaje meticuloso a nivel teórico y bibliográfico de varias categorías, la Planificación al Desarrollo, el Derecho al Desarrollo, la integración centroamericana, el Sistema de la Integración Centroamericana y el Consejo de Ministros de Planificación en el seno de ese sistema, señalando los retos y las agendas

**Luis Ernesto Cáceres Rodríguez, MSc.M.A.**

Abogado y Notario

Colegiado No. 6,895

Avenida Elena 6-38 z.3 Guatemala

Teléfono: 5826-9608



estratégicas que se pueden desarrollar a nivel regional para hacer avanzar la planificación al desarrollo en el istmo centroamericano y República Dominicana.

IV. Las conclusiones son relevantes para el tópico de la planificación para el desarrollo, su conceptualización, los documentos legales que a nivel interno e internacional lo sustentan, los retos y procesos que se esperan poder consolidar en razón de la constitución del Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana. La bibliografía fue la pertinente y apropiada para la investigación.

Al agradecer la oportunidad de haber participado como asesor en este trabajo de tesis, OPINO favorablemente para que se proceda al nombramiento de revisor de la misma y se continúe con el trámite que manda el cuerpo normativo de tesis de la Facultad.

“Id y enseñad a todos”

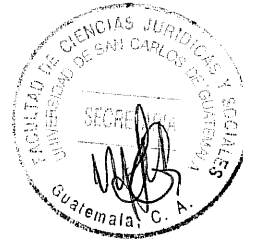
A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Luis E. Cáceres Rodríguez'.

Luis Ernesto Cáceres Rodríguez  
Abogado y Notario



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, cinco de octubre de dos mil once.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **HECTOR RENÉ GRANADOS FIGUEROA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **FERNANDO JOSÉ SÁNCHEZ LAMBOUR**, Intitulado: **"MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE MINISTROS DE PLANIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)"**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes".

  
**LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONTOY**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc.Unidad de Tesis  
CMCM/jrvch.

Lic. Héctor René Granados Figueroa  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 5,824  
(7ª. Avenida 15-13 zona 1, Edificio Ejecutivo, ofic. 61)  
Teléfono: 5836-6449



Guatemala, 17 de octubre de 2011.

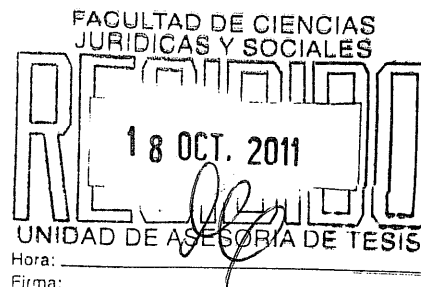
Licenciado

Carlos Manuel Castro Monroy

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala.



Me refiero a la providencia, en donde me designa revisor del trabajo de tesis intitulado **“MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE MINISTROS DE PLANIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)”**, presentado por el estudiante Fernando José Sánchez Lambour, con el objeto de rendir el dictamen solicitado:

- 1.- Intercambié opiniones y comentarios con el autor, para proceder a efectuar los últimos cambios de fondo y de forma. Concluida mi función considero, que se ha cumplido la regulación contenida en el Artículo 32 del normativo aplicable a los trabajos de graduación en el grado de Licenciatura de esta Facultad.
- 2.- En su trabajo, el autor retoma un tema de interés para las actuales sociedades, como es la función de los estados en materia de planificación y su relación con el estado de derecho y el desarrollo humano; haciendo un abordaje de ello en el ámbito doméstico y regional. Corolario, resalta el papel y los retos del actualmente constituido Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (CONPLAN). Aportando además aspectos relevantes de la integración, especialmente de la centroamericana.

Lic. Héctor René Granados Figueroa  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 5,824  
(7ª. Avenida 15-13 zona 1, Edificio Ejecutivo, ofic. 61)  
Teléfono: 5836-6449



3.- Resulta de interés para esta Facultad, que investigaciones como la del autor indaguen acerca de temas que trascienden los marcos jurídicos e institucionales del país; por lo que se nos presenta un aporte significativo para el estudio meticuroso de la integración y el derecho internacional de carácter regional.

4.- Al agradecer el honor de haber participado en la revisión de este trabajo **OPINO favorablemente** para que se autorice la impresión de la tesis intitulada **“MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE MINISTROS DE PLANIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)”**, presentada por el estudiante Fernando José Sánchez Lambour, para su discusión y defensa en el examen público correspondiente.

“Id y enseñad a todos”

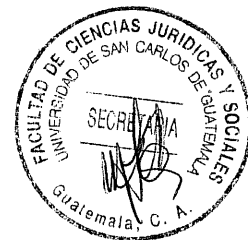
*Héctor René Granados Figueroa*  
ABOGADO Y NOTARIO





FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



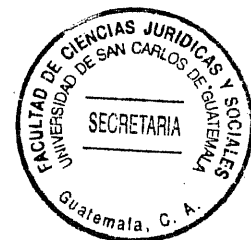
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintiséis de octubre del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante FERNANDO JOSÉ SÁNCHEZ LAMBOUR, Titulado MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE MINISTROS DE PLANIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICA (SICA). Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.





## DEDICATORIA

A DIOS Y LA VIRGEN DE GUADALUPE: Por concederme serenidad, valor y entendimiento.

A GUATEMALA Y AMERICA CENTRAL: Terruño y patria grande.

A JUAN DAVID LAMBOUR MENDEZ Y MARIA VICTORIA DE LAMBOUR, MIS ABUELOS: Nuestra casa, los cimientos del amor, la protección y el ejemplo.

A MI MADRE Y PADRE: Rosa Isabel y Ángel Fernando.

A EKATERINA PARRILLA: Amor de mujer, hogar y amiga.

A MIS AMIGOS: Los de siempre.

MENCION ESPECIAL: A los ciclos de la vida, el reencuentro y la tranquilidad.

A: La Universidad Nacional y Autónoma de San Carlos de Guatemala y su Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; resguardo histórico de bellos anhelos nacionales.



## ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

### CAPÍTULO I

1. Planificación y desarrollo.....	1
1.1. Planificación para el desarrollo.....	1
1.2. Protección internacional y nacional del derecho al desarrollo.....	4
1.2.1. Protección internacional.....	4
1.2.2. Protección a nivel interno.....	5
1.2.2.1. Constitución Política de la República.....	5
1.2.2.2. Legislación ordinaria o derivada.....	7
1.3. El derecho al desarrollo y su íntima relación con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).....	13
1.4. Resultados de la aplicación de leyes y políticas de desarrollo en Guatemala.	21
1.5. Vacíos derivados de la falta de planificación, aplicación de políticas y leyes de desarrollo en Guatemala.....	23
1.5.1. Pobreza, hambre y desnutrición en Guatemala.....	23
1.5.1.1. Pobreza y desarrollo.....	23
1.5.1.2. La problemática del hambre y desnutrición en Guatemala.....	29
1.6. Gobernancia y desarrollo en el contexto de la región centroamericana.....	31



## CAPÍTULO II

2. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).....	41
2.1. Conceptuación de integración.....	41
2.1.1. Dimensión social de la integración.....	44
2.2. Integración centroamericana.....	45
2.2.1. Antecedentes históricos, entorno político y los primeros acuerdos... 45	
2.2.2. Sobre la federación centroamericana.....	48
2.3. El Sistema de la Integración Centroamericana.....	61
2.3.1. Antecedentes.....	61
2.3.2. Constitución del Sistema de la Integración Centroamericana.....	65
2.3.3. Principales órganos del SICA.....	70
2.3.3.1. Reunión de los Presidentes Constitucionales.....	70
2.3.3.2. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.....	70
2.3.3.3. El Consejo de Ministros de Integración Económica.....	71
2.3.3.4. Consejo de la Integración Social.....	73
2.3.3.5. Comité Ejecutivo.....	73
2.3.3.6. Reunión de Vicepresidentes y designados de la Presidencia.....	74
2.3.3.7. La Secretaría General del SICA.....	75
2.3.3.8. El Parlamento Centroamericano.....	77
2.3.3.9. La Corte Centroamericana de Justicia.....	78
2.3.3.10. Comité Consultivo.....	80
2.4. Perspectivas de la integración centroamericana.....	82

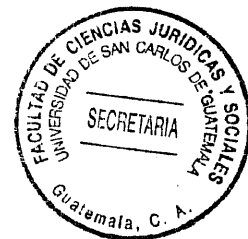


Pág.

2.4.1. Premisas para el éxito de la integración.....	85
2.5. Principales retos de la integración centroamericana.....	93

### CAPÍTULO III

3. El Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (CONPLAN).....	97
3.1. Origen y constitución del Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (CONPLAN).....	97
3.2. Órganos constituidos del CONPLAN.....	103
3.2.1. El Consejo de ministros.....	103
3.2.2. Presidencia pro-témpore.....	103
3.2.3. Secretaría técnica.....	104
3.2.4. Foro académico regional del desarrollo (FORO-CONPLAN).....	104
3.3. Retos del CONPLAN en el escenario nacional y regional.....	105
3.3.1. Otros ámbitos para la construcción de un Plan de Trabajo del CONPLAN.....	109
3.4. Aportes políticos a la Agenda Estratégica Regional en Planificación al Desarrollo en el marco de los procesos de integración centroamericana..	111
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>117</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>119</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>121</b>



## INTRODUCCIÓN

La planificación estratégica al desarrollo se ha abordado desde diferentes perspectivas, de acuerdo al sistema político imperante. En una sociedad liberal las estrategias de desarrollo se dejan en manos de actores privados, muy distinto en los modelos de intervención social en donde el Estado juega un papel preponderante en todos los aspectos económicos y sociales, y por ende, en las estrategias de desarrollo. Sin embargo, en la actualidad el principio de subsidiariedad es influyente para definir el papel del Estado en la economía y el desarrollo, es decir, intervenir en aquellas esferas públicas en donde la iniciativa privada no lo hace por ausencia de rentabilidad.

En el mundo globalizado actual se ha venido dejando a un lado los sistemas de planificación gubernamental, lo que ha incidido en el aumento de problemas sociales y crisis financieras, que se refleja en pobreza y desigualdad social. La noción de Estado planificador fue suprimida a fines de los años '70 con la adopción de políticas de ajuste estructural y minimización de la gestión pública.

Existe hoy en día, una creciente preocupación por retomar la planificación al desarrollo. El mismo Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha insistido en recuperar el tema de la planificación por parte de los Estados para mejorar sus indicadores sociales, con énfasis en los países en vías de desarrollo.

Por ello, el presente trabajo reviste de importancia, toda vez que permitirá conocer cuáles son los alcances de la planificación al desarrollo, el rol del Estado en la implementación de ésta, qué acciones se han tomado a nivel nacional y regional –por medio del Sistema de la Integración Centroamericana-, para promover dicha planificación y qué consecuencias se espera de la adopción de este modelo.



Se cumplió el objetivo fundamental de la investigación consistente en determinar el marco jurídico e institucional del Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (CONPLAN), sus órganos, análisis de su ámbito competencial, sus retos y desafíos. La metodología utilizada ha sido la investigación jurídico-documental, descriptiva, histórica y analítica sintética.

Se comprobó la hipótesis sustentada: el Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (CONPLAN) constituye una instancia regional para institucionalizar e implementar una perspectiva democrática e integral de la planificación al desarrollo, que permita la generación de enfoques, generación de estrategias intersectoriales, marcos institucionales e instrumentos vinculados a dicho tópico.

En el capítulo uno se aborda el tema de la Planificación al Desarrollo, haciendo énfasis también en qué consiste el derecho al desarrollo; en el capítulo dos, se incluyen los antecedentes históricos, políticos e instrumentos jurídicos que sustentan el Sistema de la Integración Centroamericana; y, en el capítulo tres, se desarrolla el tema medular de esta investigación, el origen, conformación, órganos constituidos y retos en el escenario nacional y regional del Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana.



## CAPÍTULO I

### 1. Planificación y desarrollo

En la actualidad el concepto de planificación está vincula con el de desarrollo. Los estados deben promover sus sistemas presupuestarios y de gestión pública atendiendo a las necesidades públicas locales, es decir, haciendo promoción del desarrollo.

#### 1.1. Planificación para el desarrollo

El concepto de desarrollo se ha venido vinculando con el derecho al desarrollo como un derecho humano. El desarrollo humano se entendió originalmente como “un proceso en el cual se amplían las opciones del ser humano con el fin de lograr una vida prolongada y saludable, la adquisición de conocimientos y acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente”<sup>1</sup>.

Con el tiempo se estableció que el índice IDH debe incluir no sólo aspectos de medición económica y social (crecimiento económico, PIB, satisfacción de necesidades humanas básicas), sino agregar aspectos como libertad humana, avances en el ámbito cultural.

La planificación al desarrollo busca ampliar la gama de opciones de las personas. Al integrar los indicadores de educación, salud e ingresos, “el índice IDH constituye un nuevo criterio para la evaluación del progreso humano que nos permite medir el

---

<sup>1</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, **Informe de desarrollo humano: 1990**, pág. 10





desarrollo de una manera tal que no se limita únicamente a la búsqueda del crecimiento económico; o sea, nos ofrece una medición mucho más comprensiva que simplemente el PIB”<sup>2</sup>. El informe de desarrollo humano de 1992 destacó, en ese sentido, la desigualdad agravada de las condiciones competitivas entre países ricos y pobres en el mercado internacional, por ende, planteó el establecimiento de una red de seguridad social para los necesitados y consultas globales tendientes a un nuevo “pacto internacional sobre desarrollo humano, el cual colocaría al ser humano en primer lugar en las políticas nacionales y la cooperación internacional para el desarrollo”<sup>3</sup>.

En realidad, la perspectiva de los informes del PNUD, al igual que la Declaración sobre el Desarrollo de Naciones Unidas de 1986, coloca el concepto de desarrollo humano en la esfera de los derechos humanos y enfatiza la interrelación entre los derechos políticos, económicos y sociales.

La planificación al desarrollo también tiene que ver con la aplicación de los derechos humanos, además no se limita a ciertos sectores sociales (como la educación y salud), “el desarrollo humano apunta a la necesidad de desarrollar las capacidades humanas: la misma libertad –en una democracia- constituye un componente esencial del desarrollo humano”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, **desarrollo humano: 1991**, pág. 17

<sup>3</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, **desarrollo humano: informe 1992**, pág. 25

<sup>4</sup> Cancado Trindade, Antonio, **relaciones entre el desarrollo sustentable y los derechos económicos, sociales y culturales: desarrollos recientes**, pág. 26



En la Declaración y Programa de Acción de Viena, se fortalece lo anterior, al señalar la necesidad de fortalecer la trilogía democracia / desarrollo / derechos humanos, lo que exige la eliminación de la pobreza y la exclusión social como una alta prioridad, lo que exige la implementación de sistemas efectivos de planificación. Es por ello, que el informe del PNUD de 1993, se centró en la participación (a través de mercados, gobiernos y organizaciones comunitarias) como un elemento esencial del desarrollo humano, una vez más, “la pobreza constituye un enorme obstáculo a la participación, sea dentro o entre naciones”<sup>5</sup>.

En conclusión, *la planificación al desarrollo* debe centrarse en los componentes de desarrollo del pueblo (inversión en capacidades humanas) y a favor del pueblo (asegurar que el crecimiento económico se distribuya amplia y justamente), y el desarrollo por el pueblo (dar a todos la oportunidad de participar). Las consecuencias de colocar al público en el centro del cambio político y económico son considerables y desafían los conceptos tradicionales: se pasa por ejemplo de la seguridad de naciones a la seguridad de los pueblos (alimentación, empleo, medio ambiente seguro), de viejos modelos de desarrollo a nuevos modelos de desarrollo humano sustentable, de anticuados modos de cooperación internacional a nuevas formas de la misma centradas en las necesidades del pueblo. Así también, debe colocar un nuevo énfasis en “la capacitación (*empowerment*) del pueblo y el fortalecimiento de la democracia, factores que inciden directamente en la protección ambiental, los derechos humanos y el desarrollo sustentable”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, **Informe de desarrollo humano: 1993**, pág. 1

<sup>6</sup> Cancado Trindade, **Ob.Cit**; pág. 27

## 1.2. Protección internacional y nacional del derecho al desarrollo

El derecho al desarrollo se ha venido configurando como un derecho humano de carácter internacional o planetario, que ha repercutido en las legislaciones internas. Es por ello que a continuación se describen los instrumentos jurídicos que amparan el mismo en el ámbito internacional e interno.

### 1.2.1. Protección internacional

En la actualidad existen diversas fuentes que reconocen el derecho al desarrollo como un derecho humano. Se pueden mencionar como tales, las siguientes:

- La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981), que dispuso que todos los pueblos tienen derecho a su desarrollo económico, social y cultural (Artículo 22);
- La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 de Naciones Unidas, la que no sólo coloca a la persona humana como el *sujeto central del desarrollo*, sino también califica el derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable de *todos los seres humanos y todos los pueblos*, en virtud del cual están facultados para participar en, contribuir a, y disfrutar del desarrollo económico, social, cultural y político, en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos;
- En la Conferencia de Río de 1992 y en la de Viena de 1993, se hicieron también aportes decisivos para la cristalización del derecho al desarrollo;

- La Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), afirma que el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras (principio 3);
- La Decisión 48/141 del 20 de diciembre de 1993 de la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante la cual se creó el puesto del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En su preámbulo, *inter alia*, se afirma que el derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable que constituye parte fundamental de los derechos de la persona humana.

Este reconocimiento del derecho al desarrollo como un derecho humano sólo puede y pudo haberse entendido a la luz de la unidad de concepción e indivisibilidad de los derechos humanos.

### **1.2.2. Protección a nivel interno**

A nivel interno aunque no existe una ley propia sobre el derecho al desarrollo existen diversos cuerpos legales que establecen la obligación del Estado de su promoción.

Entre ellos:

#### **1.2.2.1. Constitución Política de la República**

Desde el preámbulo constitucional se puede entrever que el contenido humanista y social de la norma fundamental, persigue el *desarrollo integral de la persona* y que el



*Estado cumpla con la promoción del bien común y el bienestar de los ciudadanos.* Es decir, el aspecto axiológico y teleológico de la constitución se encamina implícitamente a la necesidad de comprender la función y naturaleza del estado bajo una lógica de otorgamiento de satisfactores sociales, es decir, de promoción del desarrollo del país.

El Artículo 1 y 2 de la Constitución Política establecen:

“Artículo 1. Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”.

“Artículo 2. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.

El Artículo 118 de la Constitución Política establece el *régimen económico y social del Estado*, en el que se puede observar la obligación constitucional de intervención de aquél para orientar la economía, promover la justicia social y el bienestar de los habitantes del país.

De esos principios se derivan una serie de obligaciones del Estado (Artículo 119 de la Constitución Política), entre las que destacan:

- promover el desarrollo económico de la Nación, a través de estimular la iniciativa en actividades agrícolas, industriales, turísticas y de otra naturaleza;

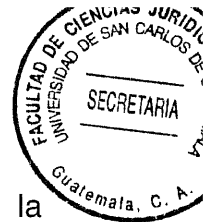
- fomentar la descentralización económica y administrativa para lograr un adecuado desarrollo regional;
- velar por el nivel de vida de todos los habitantes;
- fomentar con prioridad la construcción de vivienda popular; procurar la defensa de los consumidores;
- impulsar activamente programas de desarrollo rural;
- crear las condiciones adecuadas para estimular la inversión de capital extranjero, la formación de capital, el ahorro y la inversión.

De acuerdo con lo descrito, se puede inferir que el diseño constitucional del Estado de Derecho en Guatemala se funda en principios de una *economía social de mercado*, y que en la realidad, con la aplicación de políticas monetaristas y privatizadoras desde hace veinte años, se ha venido obviando el espíritu y el fin de las normas constitucionales relativas al régimen económico y social del Estado.

#### **1.2.2.2. Legislación ordinaria o derivada**

Dentro de la legislación ordinaria o derivada, existen algunos cuerpos normativos que promueven *el derecho al desarrollo*, entre ellos cabe destacar:

El Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso), dentro de las competencias generales del Consejo Municipal, que tienen relación con aspectos de desarrollo de sus poblaciones se encuentran:



“La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales; el control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración; el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos; la aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales; la emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales; autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio; la organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo; la preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres; proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo, quién trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República; la aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados,



nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia; la promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales; adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde; en lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República; la elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia; la promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio; y, las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio” (Artículo 35 del Código Municipal).

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002 del Congreso), en su Artículo 2 se establece los principios rectores de la misma, los que serán desarrollados con base a los criterios interpretativos que indica el Artículo 5 del Reglamento de la Ley. Leamos dichas reglas:

“Artículo 2. Principios. Los principios generales del Sistema de Consejos de Desarrollo son: a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala. b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales. c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública. d) La constante atención



porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna. e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena. f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer” (Ley de los CDUR).

“Artículo 5. Criterios. Para los efectos de la adecuada aplicación de los principales a los que se refiere el Artículo 2 de la Ley, se atenderá los siguientes criterios: a) Criterio de Promoción. El reconocimiento a los derechos en materia social, económica, cultural, espiritual y política de los pueblos, con absoluto apego a la equidad de género, la preservación y difusión de sus culturas. b) Criterio de valoración de la herencia cultural. Será la aceptación o reconocimiento de la rica experiencia y visión dinámica del pasado y del presente, propias de los ancianos y ancianas, por lo que, la administración pública fomentará y promoverá sus actividades y el aprovechamiento de sus conocimientos, para fortalecer la unidad, identidad y solidaridad de la nación guatemalteca. La herencia cultural deberá ser tomada en cuenta en la formulación de los planes de desarrollo. c) Criterio Estratégico. En cuanto a este criterio se partirá de que para la formulación de la política de desarrollo se tomarán en cuenta las propuestas de planificación, organización, integración, dirección, control y evaluación surgidas de cada uno de los grados del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural así como la experiencia



administrativa de los pueblos indígenas. d) Criterio de Interés público. En este aspecto el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, velará porque las acciones públicas y privadas relativas al manejo del sistema ecológico, cumpla con la legislación relativa a la conservación del ambiente y los convenios y tratados internacionales” (Reglamento de la Ley de los CDUR).

La Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002 del Congreso), es relevante lo que con respecto al objeto y concepto de descentralización contiene ésta Ley, para efectos de una concepción genérica e integral de *descentralización* y su importancia para el proceso de desarrollo del país. Al respecto cabe citar los siguientes Artículos:

“Artículo 1.- Objeto. La presente ley tiene por objeto desarrollar el deber constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado”.

“Artículo 2.-Concepto de descentralización. Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, ya las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la



administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”.

La Ley de Desarrollo Social, el objeto de ésta es fortalecer los procesos de construcción de políticas públicas que promuevan *el desarrollo de la persona humana en su aspecto social, familiar, humano y su entorno*, a fin de otorgar bienestar a la población. En sus apartados conducentes se lee:

“Artículo 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la programación, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al *desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención*” (la cursiva es propia).

“Artículo 2. Desarrollo nacional. El desarrollo nacional y social debe generar beneficios para las generaciones presentes y futuras de la República de Guatemala. La presente Ley establece los principios, procedimientos y objetivos que deben ser observados para que el desarrollo nacional y social genere también un desarrollo integral, familiar y humano”.

Dentro de los *principios rectores* de esta Ley se encuentran: El de igualdad, equidad, libertad, familia, derecho al desarrollo, grupos de especial atención, descentralización.



También, dicho cuerpo normativo brinda una conceptualización de *derecho al desarrollo*: “Las personas constituyen el objetivo fundamental de las acciones relacionadas con el desarrollo integral y sostenible. El acceso al desarrollo es un derecho inalienable de la persona”.

Existen algunas políticas de desarrollo rural que se describirán posteriormente, y una iniciativa de ley sobre desarrollo rural que obra en el Congreso de la República.

### **1.3. El derecho al desarrollo y su íntima relación con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)**

El tema de los DESC ha sido ampliamente desarrollado en la actualidad por diversos instrumentos nacionales e internacionales. Es dable recordar, que “la reivindicación de dichos derechos inició con el movimiento de la Comuna de París en 1848”<sup>7</sup> y fueron una de las exigencias de la denominada *Internacional Socialista*, pero también fueron reclamados por los ideólogos de la Social Democracia.

Fue a inicios del Siglo XX, en donde adquieren el carácter de *derechos positivos* los DESC, en instrumentos legales de orden interno. A guisa de ejemplo se puede mencionar, que en el ámbito de los Estados, se promulgaron los siguientes: la Constitución Mexicana de Querétaro de 1910, la Constitución Alemana de Weimar de 1919, la Constitución de Guatemala de 1945 (éstas con una orientación social

---

<sup>7</sup> Federico Engels, **La ideología alemana**, pág. 119

demócrata), la Constitución Rusa consagrada después de la revolución bolchevique, la de China y la cubana –de corte socialista-, son algunos ejemplos.

Es en esos momentos en donde empieza a existir una “concreción del movimiento social y obrero, por medio del cual va surgiendo el concepto de los *derechos sociales* y comienzan los gobiernos por reconocer las conquistas obreras, en especial las relacionadas con el derecho laboral”<sup>8</sup>.

Se propició una dimensión colectiva del ser humano (no como la *individualista* desarrollada en los inicios de la *modernidad*), que ve a la persona no como alguien enmarcado en su problemática individual sino también en su interacción con los demás, en la solución de sus necesidades básicas y sociales. “En esta acepción al individuo se le concibe como parte de un conglomerado social que puede y pudo hacer valer derechos que por su *generalidad*, son indispensables para el desarrollo equitativo y justo de la sociedad”<sup>9</sup>. Los DESC se comprenden pertenecientes a todo ser humano, por contribuir al *desarrollo integral de la persona humana*.

En el ámbito internacional, los DESC se desarrollaron con la concepción *universalista* de los derechos humanos de mediados del siglo XX. Se puede citar especialmente la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de

---

<sup>8</sup> Cáceres Rodríguez, Luis, **derechos humanos**, pág. 140

<sup>9</sup> **Ibid**



Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo instrumento de ratificación fue depositado por Guatemala el 5 de octubre de 2000.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, reconoce dentro de los DESC:

- El derecho a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (Artículo 22);
- El derecho al trabajo, a su libre elección, a condiciones equitativas y satisfactorias (Artículo 23);
- El derecho al descanso, disfrute del tiempo libre y vacaciones periódicas pagadas (Artículo 24);
- El derecho a la educación, que debe ser gratuita y obligatoria en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental; a la instrucción técnica y profesional y el acceso a los estudios superiores para todos en función de los méritos respectivos (Artículo 26);
- Derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad (Artículo 27).

El Pacto Internacional en materia de DESC, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas, es coincidente con la Declaración Universal. Podemos describir los siguientes derechos que regula: derecho a fundar sindicatos, a sindicalizarse y el derecho a la huelga (Artículo 8), a la seguridad social y al seguro social (Artículo 9), protección y asistencia a la familia, a las madres durante la gestación, a niños y adolescentes, *derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su*

*familia, con alimentación, vestido y vivienda y a una mejora continua de las condiciones de existencia, derecho a la salud física y mental (Artículos 10 al 14), entre otros.*

“A diferencia de la Declaración, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en un solo Artículo, el 26, se refiere a estos derechos e indica que los Estados Parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr *progresivamente* la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura (...) en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados (...) y se contenta, para llenar ese vacío legal, con remitir a las normas económicas, sociales y culturales contenidas en los Artículos del 29 al 50 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires”<sup>10</sup>.

A menudo se interpreta que el “término de obligación progresiva incluido en el Pacto, significa que sólo una vez que un Estado haya alcanzado un *determinado nivel de desarrollo económico* deben hacerse efectivos los derechos proclamados en el Pacto. Pero al contrario, *el deber en cuestión obliga a todos los Estados Partes, independientemente de cuál sea su nivel de riqueza nacional, a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.* La interpretación de esta cláusula nunca debe conducir a pensar que

---

<sup>10</sup> Gutiérrez de Colmenares, Carmen. **Derechos económicos, sociales y culturales: su problemática internacional y situación en Guatemala**, pág. 72

permite a los Estados aplazar indefinidamente sus esfuerzos para asegurar el goce de los derechos proclamados en el Pacto”<sup>11</sup>.

Siguiendo con la explicación de dicho término, se puede decir que “mientras que determinados derechos, por su propia naturaleza, pueden prestarse más a hacerse efectivos en función de la obligación progresiva, está claro que muchas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto han de cumplirse inmediatamente. Esto se aplicaría en particular a las disposiciones no discriminatorias y a la obligación de los Estados Partes de abstenerse de violar activamente derechos económicos, sociales y culturales o de anular las medidas protectoras legales o de otro tipo relacionadas con esos derechos”<sup>12</sup>.

El pacto internacional obliga a los Estados Parte a presentar *informes* sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados para asegurar el respeto a los derechos que el mismo reconoce. Estos se remiten al Secretario General de la ONU, quien enviará copias al Consejo Económico y Social para que los examine y emita recomendaciones de carácter general o informativo, según proceda.

El pacto internacional en materia de DESC carecía en su origen de un mecanismo efectivo de vigilancia para el respeto y promoción de los mismos, como sí se hacía en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, los que contienen un Comité y un sistema de peticiones individuales. Ante ello, en 1985 se creó

---

<sup>11</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. **Derechos económicos, sociales y culturales: pacto internacional, observaciones del Comité DESC**, pág. 5

<sup>12</sup> **Ibid.**



un *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (el cual no se contemplaba originalmente en el *Pacto Internacional*), a raíz de la defectuosa acción de dos órganos a los que se había encomendado la vigilancia del pacto, integrado por 18 expertos de reconocida competencia en materia de derechos humanos. Los miembros del comité son independientes y actúan a título personal, no como representantes de los gobiernos. El propio comité elige su presidente, tres vicepresidentes y un relator. Los miembros del comité son elegidos por el Consejo Económico y Social para un mandato de cuatro años y pueden ser reelegidos si se les selecciona para ello. El comité es un órgano subsidiario del Consejo ECOSOC y su autoridad oficial dimana de ese órgano.

“La función primordial del Comité es vigilar la aplicación del Pacto por los Estados Partes. Para ello se esfuerza en fomentar un diálogo constructivo con los Estados Partes y procura determinar por diversos medios si los Estados Partes aplican adecuadamente o no las normas contenidas en el Pacto, y cómo podrían mejorarse la aplicación y el cumplimiento de éste para que todas las personas con derecho a gozar de los derechos consagrados en el Pacto puedan efectivamente gozar de ellos”<sup>13</sup>.

El comité también puede ayudar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones en virtud del Pacto, formulando sugerencias y recomendaciones específicas legislativas, de política y de otra índole, para la realización más eficaz de los DESC.

A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hace mención del *desarrollo progresivo de los DESC*, en uno sólo de sus Artículos, el 26. Eso denota la

---

<sup>13</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. **Ob. Cit;** pág. 14

poca relevancia que se dio a inicios al tratamiento de los DESC, es por ello, que como ocurrió a nivel internacional, en el ámbito regional se hizo menester la aprobación de un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito por la Asamblea General de la OEA en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988.

En dicho Protocolo Adicional se guarda similitud con los derechos que protege el Pacto Internacional. En el Protocolo se reafirma la *indisolubilidad de los derechos humanos*, además, los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre Estados, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, para lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los DESC.

Se pueden mencionar dos aspectos relevantes del Protocolo Adicional:

- La implementación de un sistema de *peticiones individuales* en el Artículo 19.6 del Protocolo, que puede ser mejor desarrollado y ampliado con el devenir del tiempo;
- Que los Estados Parte del Protocolo se comprometen a presentar al Secretario General de la OEA, informes periódicos para los Consejos Interamericanos Económico y Social; de la Educación, la Ciencia y la Cultura; y de Derechos Humanos, respecto de las medidas progresivas adoptadas para asegurar el debido respeto a estos derechos, a fin que sean examinadas y emitan recomendaciones.

A nivel nacional, la Constitución Política de Guatemala, reconoce los siguientes DESC:

- Derecho a la protección y asistencia para la familia, las madres, menores y ancianos, se agrega la protección a los minusválidos (Artículo 47 al 56);
- Derechos Culturales (Artículos 57 al 65);
- Respeto a las formas de vida, costumbres, tradiciones formas de organización social, uso del traje indígena e idiomas de las comunidades indígenas (Artículos 66 al 70);
- Derecho al deporte (Artículo 91 y 92);
- Derecho a la salud, seguridad y asistencia social (Artículos 93 al 99);
- Derecho a la seguridad social (Artículo 100);
- Derecho al trabajo y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (Artículo 101 al 106);
- Derechos sindicales (Artículo 102 incisos q y r);
- Derecho de huelga y de paro (Artículos 104 y 106);
- Derechos de los trabajadores del Estado (Artículos 107 al 117);
- Derecho a un nivel de vida adecuado (Artículos 118 y 119).

De acuerdo con la licenciada Gutiérrez de Colmenares, la Constitución Política tiene un fuerte contenido humanista. En el Preámbulo se reconoce a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad, y al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz. En cuanto a los principios del régimen económico y social (Artículo 118) señala que se fundan en principios de justicia social, obligando al Estado a orientar la economía nacional.



#### 1.4. Resultados de la aplicación de leyes y políticas de desarrollo en Guatemala

Como es sabido, en Guatemala existen estructuras formales y algunas institucionales en muchas áreas sociales, incluso en temas de desarrollo. Pero la poca inyección presupuestaria en estas instituciones y la corrupción que existe en varios escenarios del sector público, desvanecen la posibilidad de un desarrollo integral y económico de los habitantes del país.

Actualmente en Guatemala se está proponiendo la creación de mecanismos institucionales para el *desarrollo económico desde lo rural*. Derivado de la importancia de este tema resalto algunas tareas realizadas, por parte de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia. “El Gobierno de Guatemala impulsó algunas reformas en dos sentidos: creación de institucionalidad y el desarrollo de la política de desarrollo rural”<sup>14</sup>.

Se conformó en 2004, un Gabinete de Desarrollo Rural –GDR-, el que tiene como propósito la coordinación interinstitucional de las instancias gubernamentales relacionadas directamente con la temática rural. Al mismo tiempo se creó la Gerencia del GDR, la cual es una unidad técnica de apoyo al Gabinete.

---

<sup>14</sup> Secretaría General de Programación y Planificación de la Presidencia, **Desarrollo rural**, En: [www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt) Consultado el 2 de septiembre de 2011.

En marzo del 2006 se instaló la gerencia del GDR en SEGEPLAN, creándose la Unidad Técnica de Desarrollo Rural. El cinco de septiembre de ese mismo año, mediante la firma del Acuerdo Gubernativo No. 471-2006 se formalizó el Gabinete Específico de Desarrollo Rural. Ambas decisiones fortalecieron la institucionalidad gubernamental, creando con ello instancias sostenibles para la gestión de desarrollo rural.

La formulación de la política de desarrollo rural fue la primera acción señalada en la Agenda Estratégica y Plan de Acción del Gabinete de Desarrollo Rural (aprobada en febrero 2005). Para tal efecto se conformó la Mesa Intersectorial para la Formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral (MPDRI), donde participaron organizaciones sociales, campesinas, empresariales, partidos políticos, instancias gubernamentales, entre otros. La MPDRI se convirtió en un foro de diálogo y discusión para identificar acciones y estrategias que permitan el desarrollo rural. La mesa alcanzó importantes consensos en cuanto a los principios y visión del desarrollo rural, que fueron recopilados y reconocidos en la Política de Desarrollo Rural Integral presentada por el Gobierno de Guatemala y aprobada en septiembre de 2006.

Los avances en la implementación de la Agenda Estratégica del Gabinete de Desarrollo Rural han sido gestionados, apoyados técnicamente y dado seguimiento, primero, mediante la Gerencia del Gabinete de Desarrollo Rural (GGDR), la cual funcionó de agosto 2004 a febrero del 2006. A partir de marzo 2006 la gestión del desarrollo rural ha sido apoyada por la Unidad Técnica de Desarrollo Rural (UTDR), creada en SEGEPLAN y desde enero del 2007 se ha iniciado la gestión para que se establezca la Dirección de Desarrollo rural dentro de SEGEPLAN.

## **1.5. Vacíos derivados de la falta de planificación, aplicación de políticas y leyes de desarrollo en Guatemala**

Existen varios efectos sociales derivados de la falta de planificación, de la adopción de políticas y desarrollo en el país, especialmente han existido repercusiones graves en lo que respecta a los temas de pobreza, hambre y desnutrición.

### **1.5.1. Pobreza, hambre y desnutrición en Guatemala**

Pobreza, hambre y desnutrición son de los flagelos que han dañado durante décadas en el país, sin embargo, a partir de las políticas de desintervención del Estado en su papel económico y social, se ha agravado la situación de la población desposeída.

#### **1.5.1.1. Pobreza y desarrollo**

A pesar del conocimiento general de que cada uno de los términos indicados, pobreza y desarrollo, implican conceptos diferenciados y tratados con una metodología propia, es dable agruparlos en esta ocasión, solamente con el objeto de hacer perceptible lo vinculante que es para el *Desarrollo de un Estado o varios Estados (región) el combate a la pobreza y desigualdad, sobre todo en un escenario en donde lo macro, lo global, el diseño de un Estado mínimo invisibiliza lo micro-social, las comunidades y sus necesidades.*

El *desarrollo* podría irse configurando en función de cuatro dinámicas coherentes:

a) Consolidación del Estado de Derecho, que implique una división de poderes, legitimidad popular del gobierno, legalidad de la administración pública, respeto y promoción de los Derechos Humanos; b) estabilidad económica; c) combate a la pobreza y desigualdad; d) Gobernabilidad democrática y participación ciudadana.

Según Simmel –citado por Mendoza- se puede definir como *pobre* “*aquel cuyos recursos no alcanzan a satisfacer sus fines y alivio de sus necesidades, el pobre, sociológicamente es el individuo que recibe socorro a causa de esa falta de recursos*”<sup>15</sup>.

La pobreza no sólo se traduce en la descripción enunciativa de una serie de datos estadísticos sino que se configura también como una derivación de un proceso histórico de marginalidad, exclusión y discriminación.

El ser pobre no implica solamente un dato económico de su subsistencia diaria: Según los datos que proporciona el Banco Mundial, en la línea de pobreza encontramos a aquellas personas que subsisten con dos dólares diarios, imposibilitando con ello la cobertura de sus necesidades básicas y sociales. Ser pobre también incluye todo un fenómeno estructural que repercute:

- En su *status de ciudadanía*. Es sabido, que una persona sin acceso a oportunidades de educación y acceso a la cultura, mengua su capacidad de poder ejercer y comprender sus derechos y deberes frente a la sociedad y el Estado.

---

<sup>15</sup> Mendoza, Edgar. **Ciencias sociales, sociología y pobreza en Guatemala**, pág. 274



- Su *status económico – social*: El ser pobre implica -de acuerdo con la teoría de la marginalidad-, estar dentro de una masa fuera de la estructura económica lejos del proceso productivo de un país, y por ende, sin posibilidades de acceder a oportunidades de mejoramiento en su calidad de vida. Además, lo hace endeble en el mercado laboral, para potenciar sus pericias y capacidades.
- La *apropiación de su identidad étnica o de clase*. El ser pobre implica un desmedro en la dignidad de la persona humana, que hace que aquél desconozca o pierda el interés de reivindicar sus rasgos identitarios, ontológicos o ideológicos con su comunidad, etnia o clase social a la que pertenezca; lo que implica que en volumen exista poco poder de transformación, exigencia y lucha de los colectivos sumidos en pobreza y pobreza extrema.
- *La pobreza también es una consecuencia derivada de un proceso histórico de marginación y exclusión social de ciertos sectores o grupos.*

Siguiendo una línea apegada a la *sociología del conocimiento de Mannheim –citado por Mendoza-*, “se puede encontrar una secuencia histórico social de la pobreza, también de quiénes son los permanentemente afectados por la pobreza provocada por un sistema económico determinado y dominante, o la pobreza como una secuela de



conflictos y tensiones entre grupos que conservan las formas políticas y sociales de un Estado”<sup>16</sup>.

Acercándonos a esta visión cognoscitiva de la pobreza de Mannheim y haciendo énfasis en el caso guatemalteco, podemos saber quiénes han sido los *históricamente pobres, es decir los miembros de los grupos y pueblos indígenas aquellos que han sido por siglos sometidos a explotación e incluso condiciones de servidumbre, desde la conquista, colonia, reforma liberal hasta mediados del siglo XX.* “La incidencia de pobreza en los pueblos o comunidades indígenas en Guatemala arribaba en el año 2000 al 76%, de los cuales el 26.4% se encontraban en condiciones de extrema pobreza”<sup>17</sup>.

Durante esas épocas se dio la expoliación agravada de la mano de obra indígena, en muchas ocasiones mediante el trabajo forzado, el trabajo poco remunerado o las prácticas feudales del trabajo en especie o mediante usufructo. La decadencia económica de los grupos indígenas tiene varias aristas, derivado del aprovechamiento de todas sus riquezas originarias: tierra, recursos naturales y minerales, los que fueron arrebatados, invadidos, usurpados durante la conquista, culminando fatalmente con la reforma liberal que irrumpió incluso con la tierra comunitaria y los ejidos de los llamados pueblos de indios.

---

<sup>16</sup> **Ibid**, pág. 278

<sup>17</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, **Informe nacional de desarrollo humano. Guatemala: desarrollo humano, mujeres y salud**, pág. 353.

Pero la pobreza hoy en Guatemala, no sólo afecta al conglomerado indígena, como veremos más adelante, ha dañado –sobre todo a partir de las políticas de intervención mínima estatal- a grupos de clase media que se han desplazado a la línea trazada por la pobreza.

Como se ha descrito, la pobreza en Guatemala se le considera históricamente estructural y ha adquirido diferentes formas en el transcurso del tiempo. Su mantenimiento crónico se debe a políticas económicas y sociales desiguales.

Durante el *contexto del conflicto armado en Guatemala*, la crisis económica agudizó la pobreza en el país, especialmente en el período de 1970-1990. Esto en virtud de la política de sustitución de importaciones, la mecanización en el agro, el movimiento insurgente, la dictadura militar, el aumento de desempleo, la poca inversión nacional y foránea, políticas económicas cerradas, represión, abandono del área rural, la depreciación de la moneda, el inicio de las políticas de estabilización y ajuste estructural, y otros factores que en conjunto hicieron cada vez más visible la pobreza en el país, flaqueando con toda forma de gobernabilidad democrática. La situación anterior sólo favoreció al sector oligárquico – agroexportador del país.

En la década de los años ´90, aparece lo que Mendoza denomina la *nueva pobreza o pauperización creciente*, surgida de los paradigmas monetaristas de privatización y desempleo del sector público del Estado, trayendo a escena un nuevo fenómeno, la *economía informal*. Para mayor documentación de esta nueva etapa, se puede revisar el estudio realizado por FLACSO Costa Rica, sobre la *nueva pobreza o los nuevos*

*pobres*, es decir, los grupos que no eran pobres pero que ahora están debajo o en la línea de la pobreza.

A parte de la denominada *economía informal*, surge un concepto novedoso pero debatible, la llamada *cultura de la pobreza planteada por Oscar Lewis*.

La pobreza como contexto va teniendo *también un efecto post-social*, pues ya no sólo se hace mención de los grandes retos macro económicos para solventar la pobreza, sino que en la actualidad se plantea la necesidad de *estudios micro-sociales* sobre el objeto de estudio. Esa perspectiva micro-social se puede percibir en el abordaje de los conceptos de economía informal y cultura de la pobreza.

Según el Programa Regional del Empleo en América Latina y el Caribe PREALC, la economía informal ha surgido dentro de varios aspectos de: “a) la estrechez del mercado, mayor importación; b) el contexto de la transnacionalización; c) el progreso técnico en la era global; d) menos espacio de venta, ya que el sector económico formal ocupa mayores espacios; e) desempleo; f) el salario no es la única forma de remuneración; g) estructura económica heterogénea”<sup>18</sup>.

La *cultura de pobreza* fue propuesta por el antropólogo Oscar Lewis y constituye un desdoblamiento de la *teoría de la marginalidad*. La cultura de la pobreza lleva en sí misma los procesos de socialización, psicología y relación con la economía y la

---

<sup>18</sup> Pérez Sáinz, Juan, **Informalidad urbana en América Latina: enfoques, problemáticas e interrogantes**, pág. 20

sociedad, un estado de perpetua penuria en relación con aspectos culturales, el pobre perpetua su propia pobreza porque no quiere salir de ella y se transmite de generación a generación. Para Lewis, la cultura de la pobreza tiene un sentido antropológico de normas, valores, conocimientos, adaptación al medio y símbolos. La propia falta de organización del pobre y de participación, lo lleva a una desorganización social. Se critica a este modelo, pues en él no aparecen las relaciones de poder, ni de clase social ni las pugnas o contradicciones que genera el capitalismo.

#### **1.5.1.2. La problemática del hambre y desnutrición en Guatemala**

En el Informe Nacional de Desarrollo Humano presentado por el PNUD en 2002, se presenta un panorama desolador de la pobreza en Guatemala. Luego de la afirmación de la acentuación de la pobreza en un 56% de la población, dentro de dicho porcentaje se conoce que el 76% de los pobres son indígenas, comúnmente del área rural del país y el 26% de este grupo, se encuentra en situación de *extrema pobreza*.

“La pobreza se vino incrementando a fines de la década pasada como producto de la crisis del café, la sequía, y en general, como resultado de una reducción del ingreso por habitante. Junto con la pobreza hubo un incremento en la *inseguridad alimentaria*”<sup>19</sup>.

En cuanto a *disponibilidad de alimentos*, “la población guatemalteca se vio afectada por los factores indicados (sin que exista al momento una variación sustancial, en los pobres y más pobres), en primer lugar y a diferencia de la mayor parte del resto de

---

<sup>19</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, **Ob. Cit;** pág. 61

América Latina, donde la oferta media de calorías alcanzaba 2802 por persona a fines de la década de los ´90, en Guatemala la oferta de calorías alcanzaba solamente 2159 por habitante en 1998. En segundo lugar, la producción de granos básicos (cereales) se redujo durante la década de los noventa, especialmente si se mide en términos de la producción por habitante. Como contraparte, aumentó la importación de alimentos en general y de granos básicos en particular. Ello se dio, en parte, como resultado de un proceso de apertura y de apreciación cambiaria, que abarataron las importaciones e incidieron negativamente en los incentivos para producir para el mercado nacional. La disminución de la producción se vio compensada por el aumento de importaciones, con lo que la oferta de alimentos a nivel nacional no necesariamente disminuyó, aunque sí introdujo un mayor grado de incertidumbre acerca de su disponibilidad”<sup>20</sup>.

En el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2002) se deja en claro la situación de desnutrición y falta de acceso a alimentos en el país:

“La extrema desigualdad del ingreso en Guatemala implica que aunque existieran suficientes alimentos disponibles, habría una proporción importante de la población que no tendría la capacidad de adquirirlos, por insuficiencia de ingresos. En efecto, el principal condicionante del acceso a alimentos ha sido el grado de pobreza. De acuerdo con datos de la ENCOVI 2000 el 80.8% de los menores de 5 años afectados por desnutrición crónica (es decir, con talla menor a la que correspondería de acuerdo con su edad) y el 84.5% de aquellos afectados por la desnutrición global (con menor peso al que correspondería a su edad) estaban en una situación de pobreza. Resulta

---

<sup>20</sup> **Ibid**, pág. 65

significativo que la mayor proporción de niños afectados por la desnutrición se encontraba entre los pobres no extremos, es decir, no se encontraban solamente entre los hogares con insuficientes ingresos para adquirir las calorías mínimas (2,172) que se requieren para vivir adecuadamente.

Dado que la pobreza ha sido mayor en el área rural y entre la población indígena, la desnutrición también ha sido mayor entre población rural e indígena. Así, según la ENCOVI, en el 2000 el 49.4% de la población rural estaba en una situación de desnutrición reflejada en un retardo de talla (tomando en cuenta su edad), en contraste con 30.9% en el área urbana. Entre la población indígena el porcentaje equivalente era de 57.3% y entre los no indígenas del 31.6%, siendo levemente mayor entre mujeres (43.8%), que entre hombres (43.0%).

Por último, es deplorable mencionar que Guatemala se constituye en un país con basto atraso en lo relacionado a un *derecho a alimentación y seguridad alimentaria*, en virtud que los índices de desnutrición crónica son bastante elevados, y existen con una tendencia muy leve a la baja: Del 57.9 % en 1987, se pasó a un 49.7 % en 1995, a un 46.4% en 1998-1999, y el 43.1 % para el año 2000, según los datos recogidos por el Informe Nacional de 2002.

## **1.6. Gobernancia y desarrollo en el contexto de la región centroamericana**

Como en todos los países en vías de desarrollo, en América Central también se han planteado programas tendientes a asegurar el *buen gobierno*. Por lo menos durante las



últimas dos décadas hemos asistido a la puesta en práctica de programas tendientes a la reducción del Estado; a reformar y desburocratizar el funcionamiento de la administración pública; a incentivar la participación del sector privado de la economía a través de amplios y bastante generalizados procesos de privatización de empresas públicas; a promover la participación de la sociedad civil en la gestión pública; a descentralizar Estados tradicionalmente centralistas; a lograr un mayor control y transparencia de la gestión pública con una activa gestión de los ciudadanos, etc. En realidad estos programas de *buen gobierno* se vinculan con un amplio conjunto de procesos de cambio y de reforma que han afectado profundamente la economía y al mercado, al Estado, a las configuraciones sociales y a los patrones culturales de los países de la región que arrancan antes de que comenzara a popularizarse el concepto de *gobernancia*.

Ese proceso de cambios indicado, comienza a producirse desde mediados de la década de los ochenta y ha generado en la región un panorama radicalmente distinto al que imperaba en ella al iniciarse la década de los setenta. A grandes rasgos, cuatro son los procesos de cambio aludidos: “la construcción democrática; la reestructuración del modelo de desarrollo y de inserción internacional; la democratización social, y la redefinición de la modernidad latinoamericana”<sup>21</sup>. Según Garreton –citado por Balbis, “estos constituyen los procesos de base que definen, sin reducirse los unos a los otros y con diferencias para cada país, las problemáticas actuales a nivel latinoamericano. Ninguno de estos procesos está completado aún, en general las dificultades que deben enfrentarse en su resolución y los problemas en términos de gobernancia que ellos

---

<sup>21</sup> Balbis, Jorge, **ONGs, gobernancia y desarrollo en América Latina y el Caribe**, pág. 26

presuponen o se derivan, no dejan de generar un importante grado de incertidumbre respecto de su resolución”<sup>22</sup>.

El proceso político central de la región continuará siendo en los próximos años, la construcción de democracias políticas sólidas, participativas y transparentes, dado que, si las transiciones propiamente tales concluyeron al constituirse prácticamente en los países de la región elegidos en forma democrática, lo cierto es que el proceso de democratización no ha logrado completarse en todos ellos y, menos aún, consolidarse de manera estable debido a varias razones: Primero, porque la experiencia occidental reciente nos demuestra que la transición democrática es un proceso sumamente largo, acompañado siempre de reformas del Estado que demandan tiempo y la suma de esfuerzos heterogéneos y sucesivos. Segundo, porque existen enclaves autoritarios, es decir, instituciones, poderes, actores y situaciones heredados de los regímenes autoritarios desplazados. En tercer lugar, porque en países que sufrieron conflictos armados (Guatemala, El Salvador, Nicaragua), no se ha logrado solucionar de modo definitivo el problema de la *verdad y justicia* sobre las violaciones a derechos humanos cometidos bajo las dictaduras. Cuarto, porque luego de instaurado un régimen democrático en varios casos se han producido regresiones autoritarias (caso del autogolpe de estado en Guatemala de 1993 y el golpe de estado en Honduras de 2009) o porque la democracia ha perdido sustancia como régimen político, por lo que se ve afectada por *pérdida de autenticidad*, o cae, bajo el control de poderes fácticos, a veces de origen legal o institucional, pero en varias otras de naturaleza represiva, corrupta o delictiva.

---

<sup>22</sup> **Ibid.**



Si completar la transición política y asegurar las nuevas democracias fue la primera tarea sobre la que debieron concentrarse los gobiernos post-dictatoriales en la región, actualmente, rigen formas políticas institucionales-democráticas, pero este proceso de afianzamiento continúa a través de la construcción de democracias más auténticas, que aseguren gobiernos representativos con apoyos mayoritarios, que sean capaces de neutralizar los poderes fácticos y desarrollen el ejercicio de la ciudadanía asegurando el efectivo goce de derechos y libertades a todos sus integrantes.

Por el momento, la alentadora vigencia de un panorama democrático en la región no oculta la debilidad de las instituciones democráticas en cuanto a su eficacia y credibilidad. El ambiente político, institucional y normativo manifiesta deficiencias que limitan la eficacia de las instituciones estatales, restringen la participación de los ciudadanos y afectan negativamente la credibilidad de las instituciones democráticas. En tal sentido es posible advertir que el apremio fiscal derivado de la crisis de los ochenta y de los programas de ajuste impuso, un mayor énfasis en el redimensionamiento del Estado, afectándose en algunos casos la capacidad institucional para ofrecer, de manera eficiente, aquellos bienes y servicios que son responsabilidad del sector público.

Por otra parte, las precariedades y obsolescencias del funcionamiento democrático también afectan al desempeño de la economía ya que inhiben el ahorro, la inversión y el crecimiento. Así, en la medida en que se ha ido avanzando en la reforma económica, los países de la región han podido comprobar que el funcionamiento del



mercado y la consolidación de la democracia pueden llegar a tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión estatal, la inadecuación de las políticas públicas y la debilidad de los procesos y las instituciones de participación cívica, negociación y consenso.

Parece claro que los problemas para la consolidación y profundización de las democracias en la región centroamericana se hallan estrechamente ligados con los hasta ahora relativos avances logrados en el terreno de la democratización social, es decir, en el combate de la pobreza y otras formas derivadas de desigualdad y exclusión en sociedades cuyas fracturas y distancias (económicas, culturales, etc.) no han cesado de aumentar durante los últimos tiempos. Se destaca la persistencia y agravamiento de la pobreza, el aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, las barreras para que las mujeres participen en el mercado laboral en condiciones equitativas y otros factores de exclusión socioeconómica a nivel rural y urbano, que han sido una de las causas subyacentes de la crónica inestabilidad política regional.

Por eso, resulta relativo el proceso de democratización social; el logro de mayores índices de democracia política debe ir a la par de la extensión de la democracia social, sin sacrificar ni postergar una por la otra.

No puede olvidarse que durante la década de los ochenta, democratización y empobrecimiento fueron a la par en la región centroamericana y que, si en un primer momento durante los años noventa se invirtió favorablemente la situación económica en la región, las crisis a nivel latinoamericano (México 1995, luego Brasil y Argentina)

revelaría la fragilidad del crecimiento alcanzado e interrumpió una mejoría que, de todas formas, no era lo bastante profunda ni rápida como para permitir al continente amortizar la deuda social heredada de la llamada *década perdida* y menos aún sus déficits históricos en la materia. “Si entre 1970 y 1980 la pobreza disminuyó del 40% al 35% de la población del continente americano, para 1986 ésta había aumentado al 43%, y en 1990 afectaba a un 44% de sus habitantes. De 113 millones de pobres en 1970 se habrían superado los 200 durante la *década perdida* de los años ochenta, afectando principalmente a la población urbana ya que, según cálculos de la CEPAL, 64 millones de nuevos pobres se establecieron en las ciudades latinoamericanas durante los ochenta. Al filo del nuevo siglo, el citado organismo sostiene que el nivel de desigualdad en la región sigue siendo el más alto del mundo y reconoce la existencia de alrededor de 220 millones de personas que viven en la pobreza, cifra que se acerca al 45% de la población de América Latina y el Caribe, con el agravante de que 117 millones de ellos son niños y adolescentes menores de 20 años”<sup>23</sup>.

Más grave aún es que con los planes de ajuste estructural promovidos en los noventa, los Estados se deshicieron de una buena parte de sus tradicionales instrumentos de intervención y regulación económica y social, con lo que redujeron también su capacidad de acción ante el aumento de los problemas asociados con la extensión de la pobreza y la exclusión (como las nuevas formas de violencia y criminalidad, por ejemplo). Todo ello da como resultado un extendido desencanto y desapego respecto de la democracia tradicional, tanto respecto del régimen político, como de sus instituciones y actores.

---

<sup>23</sup> Balbis, **Ob.Cit**; pág. 30

En esta perspectiva, si se pretende dar respuesta a ¿cuánta pobreza tolera la democracia? Cobra una vigencia inquietante la estabilidad de la región, ya que como lo plantea Fuentes: “si las instituciones democráticas no producen pronto resultados económicos y sociales para la mejoría de las mayorías, para superar el abismo entre pobres y ricos y estrechar los espacios entre la modernidad y la tradición, podemos temer el regreso a nuestra más vieja y arraigada tradición, que es el autoritarismo”<sup>24</sup>. Como bien ha señalado un ex presidente latinoamericano, sólo “cuando la democracia sea capaz de producir resultados concretos y tangibles en los campos económico y social, además de garantizar la libertad y los derechos humanos, y promover la participación ciudadana, sus instituciones se consolidarán en la conciencia colectiva y sus valores pasarán a formar parte de la cultura latinoamericana. A partir de entonces su supervivencia quedará garantizada”<sup>25</sup>.

Por otra parte, los avances que puedan registrarse en el dominio de la democratización política y social son imposibles de separar del modelo de desarrollo y de inserción internacional que están en vías de completar los diversos países del istmo. Desde fines de los años ochenta, en estrecha relación con los avances de la globalización de la economía y la filosofía neoliberal que la inspira, nuestros países implementaron una serie de programas de ajuste estructural y reformas económicas, la estrategia de desarrollo favorable al mercado, según expresión del Banco Mundial, destinadas en lo inmediato a superar la crisis derivada de la deuda externa en 1982, pero cuyo objetivo

---

<sup>24</sup> Fuentes, Carlos, **Democracia latinoamericana: anhelo, realidad y amenaza**, pág. 16

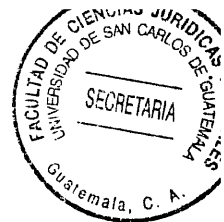
<sup>25</sup> Hurtado, Osvaldo, **Gobernabilidad, democracia y pobreza**, pág. 133



último es reformular el modelo de acumulación vigente por varias décadas. El contenido de estas políticas se definió con precisión con la difusión y aplicación desde mediados de los ochenta del llamado *Consenso de Washington*. Formulado por un amplio espectro de fuerzas internacionales (incluyendo al FMI y al BM). Los ejes de la reforma estribaban en: Apertura externa, desregulación y flexibilización de los mercados, y la reforma del Estado (reducción de su intervención en la economía, el rigor en los gastos públicos, eliminación de subsidios al consumo, privatización de empresas públicas, etc.).

A comienzos de los años noventa, cuando los efectos de la crisis de la deuda externa empezaron a ser controlados y el flujo de capital extranjero hacia la región volvió a ser positivo, el despegue de un nuevo modelo de desarrollo pareció estar asegurado. Medidos en estos términos, algunos países de la región exhibieron en algunos períodos de la década de los noventa crecimientos importantes del PIB y del Ingreso Per Cápita. Se logró en alguna medida progresos en el saneamiento macroeconómico y que las inversiones aumentarían, surgiendo nuevos empresarios más emprendedores y menos dependientes del Estado y comienza a emerger elementos de una cultura empresarial que cultiva las virtudes de la eficiencia y la competitividad.

Sin embargo, se sucedieron varias crisis financieras que postergaron y disminuyeron los alcances de las esperanzas del modelo de ajuste estructural (México, Brasil, Argentina). Con ello, los países no lograron aumentar su ahorro y no hubo una efectiva progresión de la inversión con una modernización y diversificación de su estructura productiva, que les permita consolidar a largo plazo un régimen de crecimiento sostenido y sustentable.



Retomando los procesos de cambio que se han suscitado en la región, hay que considerar que un modelo de desarrollo que permita una inserción estable y relativamente autónoma de los países al sistema mundial y genere las bases materiales para un proceso de democratización social, condición ética e inseparable de la democracia política, remite a la redefinición de la modernidad democrática.

En tal sentido es probable que, durante las próximas décadas, se seguirán viviendo grandes procesos de desestructuración y reestructuración de la vida social y que en su definición se produzcan avances, estancamientos y regresiones parciales. Es también probable que los cambios sigan ritmos diferentes, incluso en distintas áreas y momentos, y que como en todo proceso de cambio social se generen tensiones y conflictos, pero también se logren acuerdos y se articulen alianzas entre diferentes agentes, instituciones, sectores públicos y privados, en la esfera de la sociedad civil, en el sentido analítico del concepto de gobernancia.





## CAPÍTULO II

### 2. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) constituye desde mediados del siglo XX, el mecanismo por el cual los estados centroamericanos han realizado esfuerzos para su integración política y económica.

#### 2.1. Conceptuación de integración

La teoría de la integración es una disciplina relativamente nueva en el mundo académico latinoamericano y no se le ha tomado en serio en los círculos políticos, ni en el ambiente intelectual, a pesar de que avanzan varios procesos: en las formaciones universitarias se han incluido cursos de derecho comunitario, hay avances, interpretaciones y precisiones, sobre todo a partir de la experiencia europea, han existido debates sobre los esfuerzos de integración y negociación de la región latina, y para el caso particular la centroamericana.

Con el término integración se hace referencia a: “acuerdos entre Estados nacionales que en su negociación y definición suscriben, libre, consciente y voluntariamente, compromisos para profundizar su interdependencia. Sea que al principio se subraye lo meramente comercial, en el fondo, desde el inicio del proceso hay transferencia de parcelas de la soberanía formal tradicional de los Estados que pactan: productos foráneos que se asumen como nacionales en la Zona de Libre Comercio, trato común



arancelario en la Unión Aduanera, definiciones migratorias de personas, insumos, materias primas o capitales en el Mercado Común, armonización de políticas en la Unión Económica”<sup>26</sup>.

Los procesos sociales (migraciones, relaciones familiares, comercio recíproco al margen de la aduana, encuentros sindicales, generación de redes de organizaciones, etc.) que anteceden los acuerdos, por sí solos no construyen ni definen la integración. Sin embargo, las condiciones socio-históricas y económicas que señalan algún nivel de interdependencia entre las naciones son las que legitiman y le dan sustento social e histórico a los acuerdos. Esto es una de las razones por las que la integración es diferente de la cooperación internacional y por lo que el derecho comunitario se diferencia del derecho internacional. Pero es a su vez el soporte de la concepción de la integración como una sola: cultural, política, social y económica.

“La integración no es un acto sin historia o meramente formal. Al contrario es un acontecimiento que tiene y que hace historia: es un proceso. Es aleatorio pensar que las etapas estén determinadas o que no lo estén; lo importante es que en el acto fundacional se desencadenan una serie de acontecimientos hacia el futuro de las relaciones entre los estados que no se agota en la interdependencia económica”<sup>27</sup>.

En sus etapas más avanzadas, o de mayor profundidad, se establecen *instituciones u organismos comunes*, dado que la interdependencia creada entre las naciones

---

<sup>26</sup> Delgado Rojas, Jaime, **El sistema de la integración centroamericana y la integración social**, pág.

5

<sup>27</sup> **Ibid**, pág. 6

participantes genera la necesidad de que haya entes comunitarios con atribuciones vinculantes: a saber, los Estados transfieren soberanía al *ente supranacional*, según Galtung, “un tercer actor distinto de los sujetos que le dieron origen y que interactúa con ellos”.<sup>28</sup> Esta supranacionalidad no anula al Estado nacional.

Otros autores subrayan el carácter parcial de las integraciones económicas que no involucran las dimensiones sociales y culturales. Capeletti –citado por Durán- dice que la integración “es un proceso de cambio social en el cual participan, en forma consensual y voluntaria un conjunto de unidades de determinado nivel (grupos sociales, comunidades menores, etc.) o de agregados sociales mayores (por ejemplo países), y por el cual separadas tienden a fusionarse o asimilarse en una unidad mayor”.<sup>29</sup> Con base en ello la integración económica es una integración parcial pues lo que busca es juntar varios mercados en uno solo.

Con estos elementos se construye el concepto de integración que le da sentido y coherencia a la propuesta de desarrollo estratégico que se hace y además se establecen rescates conceptuales de lo que mal se denomina “integración política” en contraposición con la integración económica.

---

<sup>28</sup> Galtung, Johan. **Una teoría estructural de la integración**, pág. 11

<sup>29</sup> Durán, Víctor, **El ALCA y los procesos de integración**, En: <http://utal.org/integracion>. Consultado 1-09-2011.



### 2.1.1. Dimensión social de la integración

En el ámbito social, en las naciones marcadas por condiciones socio-históricas comunes, la interdependencia socio-cultural se produce naturalmente sin espera y al margen de acuerdos estatales. El intercambio natural de bienes y servicios es uno de esos elementos, la migración es el otro: se realizan de manera espontánea por razones familiares, educativas o por necesidades de mano de obra; sin embargo, cuando es por móviles socio-políticos o por tragedias naturales, las migraciones profundizan los niveles de interdependencia económica, al margen del Estado y activan la solidaridad entre personas y organizaciones al amparo de tales eventualidades políticas o naturales. Esta realidad es la base de los acuerdos e instituciones de la integración formalizada y se expresa como una dimensión particular, al lado de lo ambiental, cultural, político y, naturalmente, económico comercial.

La integración social formal está constituida por las decisiones específicas de políticas oficiales en ámbitos más amplios a lo nacional sobre salud y seguridad social, educación y cultura, donde el ser humano se constituye en el sujeto y objeto de los acuerdos. Es una integración social que, en el caso de Centroamérica, se expresa directamente en el *Tratado de Integración Social (TISCA)*, pero también en múltiples acuerdos de Cumbres Presidenciales y, en particular, en la *Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)*.



## 2.2. Integración Centroamericana

Para reflexionar sobre la integración centroamericana es dable describir los antecedentes históricos, entorno político, rupturas y acercamientos, acuerdos regionales que le han dado sustento a décadas de este proceso.

### 2.2.1. Antecedentes históricos, entorno político y los primeros acuerdos

En el año de 1502 Cristóbal Colón explora la costa caribeña de Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; en 1513 Vasco Núñez de Balboa descubre el Mar del Sur: con estos dos acontecimientos se constituye en esta parte del hemisferio una colonia española determinada básicamente por su importancia estratégica. En 1542 se le da el nombre de *Audiencia de los Confines*, la que se extiende desde lo que hoy es Chiapas en México hasta Panamá; después se le denominará Capitanía General de Guatemala. Su independencia formal es proclamada en 1821. Esa realidad colonial tenía un poder balcanizado que pretendía la unidad. Por ello colonia, balcanización y posición geográfica son peculiaridades compartidas con el Caribe insular. Pero no solo eso, gozan de una pluralidad cultural: “son pueblos, naciones y territorios de importancia geoestratégica por su ubicación y forma, por sus recursos, escenarios naturales y mano de obra, desde los tiempos coloniales, pero también, con esa particular riqueza enfrentan, como parcelas, los actuales retos de la globalización”<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Delgado Rojas, **Ob. Cit**; pág. 31

Sobre las particularidades de esta región y sus diferencias con otras regiones de América latina, no pretendo ser exhaustivo; solo señalaré algunos detalles. En primer término y, a diferencia de otras naciones del continente que hoy se encuentran balcanizadas, en Centroamérica hubo un esfuerzo importante de construcción de una nación federal, a partir de su independencia formal, aunque el resultado fueran cinco Estados contruidos con algún sentido nacional diseñado a través de su corta historia.

Sin embargo, aquel interés federal que les marcó su inicio como pueblos *“libres e independientes de la antigua España, de México y de cualquier otra potencia, así del antiguo como del nuevo mundo”* (Decreto de Independencia, 1823) se reiteró en diversas oportunidades durante el siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX. “Un interés integrador y unitario que llega y se va en el discurso de las clases políticas centroamericanas, como en calidad de ciclos, a veces como respuesta a demandas de sus grupos intelectuales unionistas, otras para enfrentar situaciones del entorno o para acomodarse a presiones foráneas, o bien para pactar sus recursos y fortalezas en las negociaciones internacionales”<sup>31</sup>. Pero el lenguaje unionista no solo aparece en el primer siglo de vida independiente; al contrario, alienta oídos muy recientes, como en la Declaración de Managua, Nicaragua, del dos de septiembre de 1997, para la que *“Centroamérica es una Comunidad política, económica, social y cultural (...) punto de partida hacia la Unión Centroamericana”*. *Nuestro Istmo (afirmaba) constituye una unidad geográfica y ecológica indivisible, cuyos pueblos y naciones representan una extraordinaria diversidad cultural y étnica, con una lengua e historia común. Compartimos en el Istmo un patrimonio colectivo cuyo aprovechamiento, en el siglo*

---

<sup>31</sup> **Ibid.**



*venidero, estará condicionado por desafíos extraordinarios que solo podrán ser exitosamente enfrentados de manera conjunta, en un espíritu de confraternidad y solidaridad” (Declaración de Nicaragua, 1997).*

Las aspiraciones unitarias y compromisos por forjarla que venían siendo pactados desde el pasado, en la última década del siglo XX se estamparon en dos protocolos, dos tratados y un programa regional. Me refiero a los Protocolos de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (1991) y de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1993), a los Tratados de Integración Social y Marco de Seguridad Democrática (ambos de 1995), a la Alianza para el Desarrollo Sostenible (1994) y sus posteriores planes de acción. La normativa regional contenía, desde su primer momento derecho comunitario y, por tanto, portaba la cualidad de vinculante y primaria, lo que fue de nuevo definido en el Reglamento de Actos Normativos del Sistema de la Integración Centroamericana de diciembre del 2005. En este reglamento se reitera que los acuerdos, decisiones y resoluciones de la Reunión de Presidentes Centroamericanos son de acatamiento obligatorio para los Estados parte del Sistema, así como las resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, de acuerdo con el Protocolo de Tegucigalpa.

El recuento de decisiones y definiciones involucradas en los acuerdos y sus antecedentes nos obligan a hacer un balance de lo propio y específico de la integración centroamericana y de sus aportes a la integración latinoamericana y valorar su contenido y contexto: una particular utopía asumida, no sin contradicciones y

antagonistas, por estos casi inexistentes Estados, para superar su pequeñez y expresarse como viables en un mundo de interdependencias. Es hacer un recuento breve de historias no compartidas y de circunstancias comunes, con dictaduras conservadoras y gobiernos militarizados, que se impusieron en algunos países y que alternaron con fugaces democracias y populismos. Pero que, al final impusieron una democratización con vaivenes integradores: un señalamiento de cómo las buenas oportunidades que crearon esperanzas fueron también frustradas por los lastres dejados por aquel autoritarismo, que profundizaron el hambre y empujaron al exilio, incluso adentro, donde siempre el vecino fue refugio para llegar al encuentro de un hermano que había huido por los horrores de otro momento.

### **2.2.2. Sobre la federación centroamericana**

El Acta de Independencia, que fue suscripta en Guatemala el 15 de Septiembre de 1821, válida para todas las provincias de la Capitanía General, destaca en peculiaridades en su primer Artículo: *“Que siendo la independencia del gobierno Español la voluntad general del pueblo de Guatemala, y sin perjuicio de lo que determine sobre ella el congreso que debe formarse, el señor jefe político la mande publicar para prevenir las consecuencias que serían temibles en el caso de que la proclamase de hecho el mismo pueblo”* (Acta de Independencia, 1821).

Se observa que hay intención y voluntad en sus firmantes de expresar una clara disposición en hacer la declaración, en tanto responde a una demanda y exigencia popular: una voluntad general en el sentido dado por Rousseau. “Pero a su vez, dicha

declaración se constituye en acto preventivo que busca evitar la revuelta popular que provocaría el no hacerla; por ello el que la hace pública es el jefe político, digamos, del antiguo régimen”<sup>32</sup>. En segundo lugar el acto definitorio de esta independencia no queda dado con esta proclama, sino que se pacta, en la agenda, un congreso que la misma convoca con los procedimientos para la elección de los diputados (señala que sería uno por cada 15.000 habitantes sin excluir a los originarios de África) y su momento de instalación, el primero de marzo de 1822.

Diversas circunstancias tanto internas como foráneas, impidieron la reunión en la fecha indicada. No obstante, el Congreso se instaló el primero de julio de 1823 y en ese momento se decreta el acta de independencia absoluta *de la antigua España, de México y de cualquier otra potencia*; pero además, “este congreso declara abolida la esclavitud y, define el tráfico de esclavos como un crimen de piratería”<sup>33</sup>, establece el “derecho de asilo a los extranjeros perseguidos políticos, reconoce la igualdad de derechos de los hijos habidos fuera del matrimonio (hijos naturales o ilegítimos)”<sup>34</sup> y formula “leyes en favor de los pueblos indígenas de la región”<sup>35</sup>. También este congreso declara abolidos todos los tratamientos nobiliarios, “*Majestad, Alteza, Excelencia, Señoría y demás que se han usado hasta hoy* y la distinción del *Don* por considerarlos *ajenos de un sistema de igualdad legal*”<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> **Ibid**, pág. 34

<sup>33</sup> Townsend Ezcurra, Andrés, **Las provincias unidas de Centroamérica: fundación de la República**, pág. 267

<sup>34</sup> **Ibid**, pág. 287

<sup>35</sup> **Ibid**, pág. 289

<sup>36</sup> **Ibid**, pág. 201

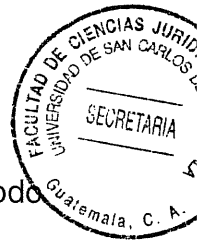


Si bien las normas reivindican demandas y necesidades de determinados grupos humanos y expresan el avance que, en la retórica se había alcanzado a su momento, no por ello la realidad sociopolítica que se constituye las acoge en su totalidad. Lo más notorio es que la Federación llegó a su fin producto de intensas guerras al interior de la región lo que hará que hacia 1849 todos los Estados centroamericanos tengan la forma de República. No faltó, en todo esto, la participación interesada de las potencias foráneas: en el año mismo en que nació la Federación había sido proclamada en el Norte del hemisferio la Doctrina Monroe; pero también, desde el siglo XVIII, los intereses europeos de diversa bandera se confrontaban por la dominación de la zona, como ruta y área propicia para el tránsito interoceánico: una confrontación que conllevaba las etiquetas de autodeterminación o dominación foránea. En el proceso de construcción de los Estados nacionales se movieron los emisarios del imperio británico, en el interés canalero (por el Lago de Nicaragua y el Río San Juan, fronterizo entre Nicaragua y Costa Rica, o en la costa Atlántica de todo el istmo) y en lo económico, diplomático y militar fueron los norteamericanos. Es por esto que los liberales llegaron a explicar el fracaso de la Federación en *“la alianza entre los conservadores, la Iglesia, y las masas indígenas, incultas y reaccionarias, unidas a la política británica representada por el Cónsul Frederick Chatfield, favorable a la balcanización del Istmo”*<sup>37</sup>.

“Aunque había otros atenuantes que se sumaban en la explicación de aquel fracaso, como la pobreza, la poca población, el pésimo sistema administrativo heredado de la colonia, así como la realidad geográfica del istmo, no se puede dejar al margen de este

---

<sup>37</sup> Cardoso y Pérez Brignoli, **Centroamérica y la economía occidental**, pág. 159



conjunto de factores, que las constantes intervenciones foráneas, sobre todo norteamericanas han sido las que más han frustrado el proyecto de unidad regional”<sup>38</sup>.

Pero la ilusión federal no muere. En 1842, 1847 y 1849, hondureños, nicaragüenses y salvadoreños apostaron en favor de la unidad en la Convención de Chinandega, la Dieta de Nacaome y el Pacto de León; pero no hubo interés en participar de esas iniciativas por parte de Costa Rica que construía su Estado nacional y Guatemala en donde se consolidaba un poder conservador con la dictadura de Rafael Carrera. No obstante, la lucha contra la presencia invasora del filibustero norteamericano William Walter en Nicaragua, la forma como éste asumió el poder y la amenaza de unificar Centroamérica dentro de un proyecto leal a los grupos esclavistas del Sur estadounidense, creó conductas unitarias y de autodeterminación entre los centroamericanos, con las que se logró derrotar esas pretensiones imperiales en la década de los años cincuenta del siglo XIX. “Empero, a nivel interno aquella guerra antifilibustera llegó a significar la consolidación de un poder conservador en la región, cuyo eje era la dictadura guatemalteca, lo que aplazaría los sueños unitarios”<sup>39</sup>.

Particularmente la soberanía territorial estuvo débilmente demarcada, pues las fronteras fueron objeto de disputas internacionales. Por ejemplo los límites entre Guatemala y México estuvieron en litigio desde 1825 hasta 1882. La ocupación británica de la parte caribeña fue vista como una agresión para todos los débiles Estados del istmo. De ahí que la reclamación guatemalteca sobre el territorio de Belice, reserva británica hecha en

---

<sup>38</sup> Karnes, Tomas. **Los fracasos de la Unión**, pág. 40

<sup>39</sup> Pérez Brignoli, **Breve historia de Centroamérica**, pág. 72



el Tratado Dallas-Clarendon de 1856, entre Estados Unidos y Gran Bretaña, no será abandonada sino en la segunda mitad del siglo XX.

“Por su parte la frontera Sur guatemalteca, que conoció una guerra en 1906, estará en disputa hasta 1933 con Honduras y hasta 1938 con El Salvador. El conflicto entre El Salvador y Honduras que volvió a expresarse en la guerra de 1969, no será resuelto sino en septiembre de 1992 en la Corte Internacional de La Haya. El límite de Honduras con Nicaragua en la parte territorial caribeña, no quedará claro sino en 1960; pero en relación con la frontera marítima el asunto aún no ha sido dirimido. La soberanía territorial nicaragüense en el Caribe será definida formalmente en 1858 con el abandono británico de la Mosquitia; no obstante, los problemas sociales y culturales aún persisten. En relación con su mar patrimonial y las islas y cayos de San Andrés, Roncadora y Quitasueño el asunto está en litigio con Colombia, país al que le fue reconocida la soberanía sobre estos territorios desde principios de siglo XX. El límite Norte de Costa Rica había sido definida en 1858 en relación con el territorio de Guanacaste, pero con el Río San Juan, marcado por el interés canalero de Gran Bretaña y Estados Unidos y causa de diferentes tratados suscritos por esas dos potencias, el asunto llegará hasta 1888; pero hay reclamos que se reiteran sobre la anexión del territorio guanacasteco; la navegación limítrofe por el Río San Juan aún se dirime en la Corte Internacional. Costa Rica, también, tuvo en disputa su frontera Sur, primero con Colombia en el siglo XIX, luego con Panamá a partir de la independencia de esta nación. El asunto no será dirimido sino en 1941”<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> **Ibid**, pág. 65



Sin embargo, ha habido intentos de encuentros frustrados y presiones por la unidad. La agitación unitaria más llamativa se dio en los años 80 del siglo XIX. Por inspiración del guatemalteco Justo Rufino Barrios en 1885 se decretó la Unión de Centroamérica, el mismo año en que muere su inspirador. En 1887 se firmó el Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre las Repúblicas de Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador. En ese Tratado el acento liberal impuesto por los líderes centroamericanos se expresó en toda la extensión de sus 32 Artículos. Los temas fueron la paz y la amistad como condiciones básicas de las relaciones regionales y, en ausencia de un acuerdo amistoso se apeló, por expresas vías al arbitraje (Artículo 1). Había un compromiso de neutralidad (Artículo 2) y no intervención en los asuntos ajenos (Artículo 3), un pacto de apoyo recíproco en caso de agresión externa (Artículo 4) y una declaración de respeto a la independencia nacional de cada uno (Artículo 5). Se les otorgó igualdad de derechos a los ciudadanos de las cinco repúblicas y exención del servicio militar obligatorio a los naturales de un país, residentes o domiciliados en cualquiera de los otros (Artículo 6). Se establecía el libre ejercicio profesional y el reconocimiento de estudios y títulos en cualquier país, por parte de los ciudadanos del istmo (Artículo 11); también el respeto a la propiedad literaria, industrial y artística (Artículo 20) y se formuló un compromiso de derogatoria de las leyes que decretaban la pena capital "*a fin de que el respeto a la vida humana sea un principio general del Derecho Centro-Americano*" (Artículo 24). Se instauró el libre comercio, la libre navegación, la unidad monetaria, de pesos, estudios, reglamentos y códigos (Artículo 12 y 25), así como la unificación de la política exterior y la unión política de estas Repúblicas "*miembros desintegrados de un solo cuerpo político y en ningún caso (...) Naciones extrañas unas a otras*" (Artículo 27 y 28).

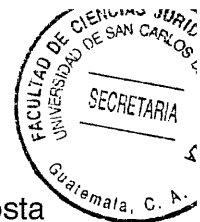


Por último tenía un compromiso de observancia de los principios democráticos y de hacer efectivo, el principio de la alternabilidad en el ejercicio del poder (Artículo 29). En resumen, en 1887 se formularon en un mismo tratado de unidad política, conceptos de fraternidad, paz, ciudadanía y desarrollo para la región centroamericana. Esto no tiene expresión similar en otra parte del continente: la agenda económico-comercial sólo llegó a ser presentada, en calidad de proyecto de unión aduanera continental, en la I Conferencia de Washington convocada por James Blaine en 1889. El reconocimiento automático de títulos y grados entre un país y otro (Artículo 11) solo empezó a ser dirimido, a finales del siglo XX, en algunas mesas de integración en otras partes del continente.

Pero la alegría no duró. “El 15 de septiembre de 1889 fue suscripto otro Pacto de Unión Provisional o República de Centroamérica, entre los cinco Estados, el cual quedó inoperante al año siguiente. Hacia 1892-1893 se constituyó, con excepción de Costa Rica, la Dieta de Centroamérica. Luego en 1895 por iniciativa hondureña se llevó a cabo la Reunión de Amapala, de donde surgió el Pacto de Amapala que creaba la República Mayor de Centroamérica entre Honduras, El Salvador y Nicaragua. Esta iniciativa se vio obstaculizada por los otros dos países y por guerras civiles en Honduras y Nicaragua. En 1898, en el marco del Pacto de Amapala se reunió una Asamblea Constituyente que emitió una constitución que creaba los Estados Unidos de Centroamérica. Empero, disturbios en El Salvador condujeron a su disolución”<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Chamorro Marín y Nájera, **Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana**, pág. 10



En 1902 fue firmada por los Presidentes de Nicaragua, Honduras, El Salvador y Costa Rica una convención de paz y arbitraje obligatorio entre sus países; no obstante luego vino la guerra entre Guatemala, Honduras y El Salvador de 1906. Preocupados por esta situación y, a falta de un sistema internacional que permitiera dirimir conflictos, los gobiernos de Estados Unidos y México buscaron alternativas de solución. Se convocó para 1907 en Washington una conferencia de delegados para encontrar medios para establecer la paz y propiciar las buenas relaciones. En este encuentro fue firmado un Tratado General de Paz y Amistad y seis convenciones, una de las cuales creaba la Corte de Justicia Centroamericana, con sede en Cartago, Costa Rica. Aquellos acuerdos, como estos otros instrumentos tuvieron poca duración. Pero la Corte de Cartago se constituyó en el primer tribunal internacional permanente de la historia de la humanidad.

En 1921, a un siglo exacto de la independencia formal de España, se creó como un Pacto de la Unión y de nuevo, la Federación de Centroamérica, la que fracasó en ese mismo año mostrando, una vez más, lo quimérico de la propuesta y la debilidad de los grupos dominantes para hacerla realidad.

La situación política de entreguerras en Centroamérica no negó espacio para sueños unitarios: el 12 de abril de 1934 los representantes plenipotenciarios de estos gobiernos suscribieron en Guatemala el Tratado de Confraternidad Centroamericana que ratificaron en la Primera Conferencia Centroamericana del mes de mayo siguiente. Los temas centrales fueron la paz, la unión política regional y la soberanía de cada nación. La paz fue definida como la ausencia de desacuerdos y la promoción del mayor



acercamiento posible, la armonía y la *generosa fraternidad*, acompañado de un compromiso de no apelar a la fuerza para dirimir diferencias; se declaraba proscripta la guerra para siempre y se apelaba al arbitraje como mecanismo de resolución de conflictos.

El Tratado apuntaba a la unión política para lo cual se hacían señalamientos en el plano del derecho, lo económico y la ciudadanía, aunque no se señalara, en nada, el tema de la democracia, ni el apego a la vida humana (Tratado de Confraternidad, 1934). En educación y cultura pactaron la unificación de la enseñanza elemental, secundaria y profesional (Artículo IX), se creó una comisión encargada del asunto, se convocó a un Congreso Universitario orientado a la unificación de los currículos profesionales, con ofrecimiento de becas universitarias (Artículo X) y se acordó el reconocimiento de títulos facultativos y académicos y el libre ejercicio profesional en la región (Artículo XI).

La unión política fue valorada como la suprema aspiración de los centroamericanos y para ello suscribieron su disposición a cooperar en la unificación de los intereses que les eran comunes "*sin mengua ni detrimento de su soberanía a fin de preparar el advenimiento de la reconstrucción nacional*" (Artículo II). Sobre esa idea unitaria los países propusieron otorgarse "*descuentos aduaneros y otras facilidades a los productos regionales elaborados o no*" lo cual, consideraron una excepción a la "*cláusula de nación más favorecida*" (Artículo VI). Declararon que los centroamericanos no son extranjeros en estos territorios (Artículo VIII) y estimularon el turismo interno para el conocimiento mutuo (Artículo XV). Proponían, como lo hicieron los liberales en 1887, integrar las legislaciones civil, penal, comercial y administrativa (Artículo VIII), unificar la



enseñanza y promover un congreso universitario para unificar la educación profesional y el reconocimiento de títulos (Artículo IX). En este sentido, este Tratado de 1934 sienta las bases de lo que serán las dos direcciones en el ámbito de la integración educativa y cultural que harán huella y exhibirán un carácter genuino e innovador en el continente: la creación de la Confederación de Universidades de Centroamérica (CSUCA) de 1948 que desde su fundación impactará tanto en el ámbito estatal como en las sociedades del istmo y la instalación del Concejo de Ministros de Educación, como organismo de la Organización de Estados Centroamericanos, desde el cual se forjarán los Convenios sobre Unificación Básica de la Educación y sobre el Ejercicio de Profesiones Universitarias y Reconocimiento de Estudios Universitarios, ambos de 1962 aún vigentes.

El CSUCA fue el primer organismo de su tipo en el continente. Con sus problemas y diferencias, estos cinco países venían participando desde 1889 en la construcción del sistema interamericano y habían suscripto el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en Río de Janeiro en 1947 (aunque con las reservas de Guatemala, Honduras y Nicaragua por sus diferendos fronterizos) y en 1948 la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la Novena Conferencia Interamericana de Bogotá de 1948. Han sido parte del área de influencia norteamericana. En 1951 fue creada en El Salvador, la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (Carta de San Salvador, 1951) y con ella ratificaban los principios de las Naciones Unidas y la OEA y los de seguridad básica del TIAR. Con este Tratado los gobiernos del istmo reiteran y retraen el sueño unitario del siglo XIX. Su consideración inicial era que estas *Repúblicas son "partes disgregadas de una*





*misma nación” y que permanecen unidas “por vínculos indestructibles que conviene utilizar y consolidar en provecho colectivo” (Carta de San Salvador, 1951).*

Era indispensable, por ende, la cooperación fraternal y organizada de todos, la eliminación de las barreras artificiales que separan a los pueblos centroamericanos y el logro de una voluntad conjunta de resolver sus problemas y defender sus intereses mediante la acción colectiva y sistematizada. Su objetivo era la redefinición de la integración añorada y, a su estilo, la reformulaban en un organismo intergubernamental regional que pretendía, *“(…) fortalecer los vínculos que los unen; consultarse mutuamente para afianzar y mantener la convivencia fraterna en esta región del Continente; prevenir y conjurar toda desavenencia y asegurar la solución pacífica de cualquier conflicto que pudiere surgir entre ellos; auxiliarse entre sí; buscar solución conjunta a sus problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural, mediante la acción cooperativa y solidaria” (Carta de San Salvador, 1951: Artículo 1).*

No es momento de entrar en detalle sobre la estructura institucional creada. Importa señalar que tenía órganos intergubernamentales con la denominación de Consejos integrados por Ministros de cada ramo.

En la reunión del Consejo Económico de agosto de 1952 fue creada la Comisión de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCEIC) integrada por los Ministros del ramo y personeros de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Este organismo latinoamericano lideró el proceso de negociaciones en estas

cinco repúblicas y, en lo fundamental, la concepción que debía imperar en la integración centroamericana. Con esto Centroamérica se adelantaba en el hemisferio y avanzaba conceptualmente en paralelo a lo que se hacía en Europa. Gracias al trabajo del CCEIC en 1958 se suscribieron el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica (TMLC) de orientación librecambista y respaldado por los países de mayor desarrollo relativo; más el Régimen Centroamericano de Industrias de Integración (RII), con sentido proteccionista a la industria nacional, impulsado por la CEPAL y con respaldo de los países menos desarrollados. Estos instrumentos fueron pioneros a nivel hemisférico pues formulaban una concepción de integración económica regional, antes de la firma del Tratado de Montevideo (1960) mediante el cual se creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); el TMLC y el RII quedaron en la base del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIECA) de diciembre de 1960, con el que se crea el Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN) y su Secretaría Permanente (SIECA). En ese mismo diciembre se crea el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

Sin embargo, esa no fue solo la institucionalidad inicial. “En el proceso de negociaciones hacia el TGIECA fueron naciendo otros organismos: en 1955 el Instituto Centroamericano de Investigaciones y Tecnología Industrial (ICAITI) y el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), uno para coadyuvar al desarrollo industrial que sería impulsado con los Tratados que se estaban negociando; el otro como parte de un programa agrícola y de seguridad alimentaria, acariciado desde 1946; además, la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), en 1954, encargada de la formación gerencial requerida en la región, un tema que

había sido objeto de agenda en la reunión constitutiva del CSUCA en 1948. El ESAPAC ahora se le denomina Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y tiene su sede en Costa Rica”<sup>42</sup>.

En todo este proceso no puede obviarse la participación interesada en el mercado centroamericano de la política exterior norteamericana, en tanto la región forma parte de su área de influencia geoestratégica. Había un interés marcado en la capacidad de producción y consumo de esta región por parte de empresas transnacionales, sobre todo vinculadas a la producción agroindustrial: café, banano, azúcar; además, el contexto de guerra fría había sido calentado en la región gracias a la emergencia y radicalización de la revolución cubana. Era el contexto mismo en el que fue impulsada la Alianza para el Progreso.

Con la ODECA como institucionalidad política centroamericana, en calidad de organismo intergubernamental regional, el MERCOMUN como expresión de la integración económica puesta en marcha y el CSUCA como plataforma regional de la educación superior, los países del istmo marcharán medianamente integrados sorteando crisis y retos que a veces los alejarán, pero no para atrincherar su sentido nacional, y en otras los acercarán, aunque sin alcanzar el sueño federal del siglo XIX.

Ese bagaje del pasado ha entusiasmado a intelectuales y cúpulas políticas quienes en sus debates y negociaciones han creado derecho comunitario e instituciones, pero también, en aspectos medulares han oteado futuros compartidos.

---

<sup>42</sup> Delgado Rojas, **Ob. Cit**; pág. 41



## 2.3. El Sistema de la Integración Centroamericana

En este apartado se desarrollará lo relativo a los antecedentes, constitución, marco jurídico, órganos y funciones principales del Sistema de la Integración Centroamericana.

### 2.3.1. Antecedentes

El Sistema de la integración Centroamericana (SICA) creado mediante el *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)* en 1991, es una lógica continuación del proceso de pacificación y reconciliación nacional en Centroamérica conocido como *Proceso de Esquipulas*, mediante el cual se concretaban en la región los esfuerzos diplomáticos latinoamericanos por la paz, la reconciliación nacional y el desarrollo del istmo, impulsados por el Grupo de Contadora (Colombia, Venezuela, México y Panamá) y respaldados por el Grupo de Apoyo (Brasil, Argentina, Perú y Uruguay).

A su vez, el SICA es una continuación del proceso de la integración, sueño decimonónico en el istmo e institucionalización promovida durante los años 50 y 60 del Siglo XX. Se define, ese Protocolo como el instrumento de actualización del marco jurídico de la ODECA, *readecuándolo a la realidad y necesidades actuales para alcanzar efectivamente la integración centroamericana*. Por tanto es una reforma de la Carta que crea la ODECA en San Salvador en octubre de 1951 sustituida por la Carta suscrita en Panamá en diciembre de 1962.



“Incorpora sólidos acuerdos regionales e instituciones destacadas, como el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) de 1948, la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC) de 1954, hoy Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP) de 1955; así como el Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN), la Secretaría Permanente de la Integración Económica Centroamericana (SIECA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y otros organismos que vienen de los años 60”<sup>43</sup>.

Unos están enmarcados en los temas socio-políticos y culturales, otros en lo económico. Con el SICA se establece, en la retórica oficial, un sistema con un carácter más integral y armónico.

El primer quinquenio de los 90 estuvo particularmente marcado por los intereses oficiales en la institucionalización del Sistema: en Puntarenas, en diciembre de 1990, se declaró a Centroamérica Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo y estos conceptos se convierten en los pilares del Protocolo de Tegucigalpa, firmado en 1991 y vigente desde julio 1992. Se instala en 1991 el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), impulsado desde 1987 dentro del proceso de Esquipulas para la búsqueda de la Paz, la democracia y la reconciliación nacional; la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), cuyo Convenio de Estatuto fue firmado en Panamá en 1992 y está vigente desde febrero de 1994; y el *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana* (Protocolo de Guatemala) suscrito en 1993. La

---

<sup>43</sup> *Ibid*, pág. 9

ALIDES suscrita en la Cumbre Ecológica de 1994 también forma parte de los acuerdos de ese primer periodo.

En el segundo quinquenio la retórica oficial destaca el concepto de desarrollo sostenible de la ALIDES que se observa en los Tratados de Integración Social y de Seguridad Democrática de 1995, en el mismo año en que se instala el Comité Consultivo del SICA. Este periodo marca, a su vez, un reflujo de la dinámica oficial determinado por el interés en la racionalización de la institucionalidad del Sistema cuyos acuerdos en la Cumbre de Panamá en 1997 emanan de las recomendaciones del informe del proyecto BID-CEPAL; pero sobre todo, una incapacidad de concertar la propuesta de Tratado Único del Sistema cuyo borrador circuló en 1998. No obstante los documentos tienen un marcado discurso integracionista particularmente, la Declaración de Managua, Nicaragua, de la Reunión extraordinaria de Presidentes del 2 de septiembre de 1997.

Por su parte, la sociedad civil organizada luego de su instalación formal en 1995, se abocó a un trabajo de reflexión, análisis y formulación de políticas regionales, como resultado de un diálogo entre diversos actores a nivel regional; así impulsó un esfuerzo de evaluación del sistema y de su participación dentro del mismo en el que señala los retos, acciones, estrategias y propuestas de estos mismos sectores frente a la integración regional y, la manera como la sociedad civil puede participar y moldear el proceso de integración.

Así como la década de los 80 fue coronada por los acuerdos de paz en Nicaragua que permitieron la participación de la oposición en las elecciones nacionales sin el sonido de

las armas, en los 90, paralelo al proceso de institucionalización del SICA se llevaron a buen término las negociaciones por la paz y la reconciliación nacional en El Salvador que culminaron en diciembre de 1991 y en Guatemala, concluidas en 1996. No obstante, la paz, ya no simplemente sin armas, aún sigue siendo una meta deseable.

En todo este periodo se navegó entre los vientos que estimularon los Tratados de Libre Comercio continental y los que provocaron catástrofes naturales: “por los primeros quedó claro el particular y débil sentido del valor de esta nacionalidad en la conciencia de los jefes del Estado, con lo otro se evidenciaron falencias de la infraestructura nacional en que estaban asentadas estas sociedades, lo que provocó hambrunas, desempleo, migraciones y nuevas demandas políticas”<sup>44</sup>.

La lamentable situación social llevó a las clases políticas locales y a la sociedad civil organizada a la demanda de la cooperación internacional, sobre todo europea (Grupo Consultivo Regional de Estocolmo 1999 y de Madrid 2000), pero también con Japón y Taiwán mediante cumbres de Jefes de Estado y con México en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, de más de una década, dentro del cual fue impulsado el Plan Puebla Panamá, en junio del 2001; la pasión y entusiasmo por el mercado norteamericano puso a la clase política y al empresariado a negociar una particular versión ALCA para Centroamérica concluida en el 2004 con el nombre de CAFTA. En ningún momento se emuló la dinámica que la integración tuvo de 1986 a 1995, menos en este contexto en el que se pusieron en la mesa procesos paralelos a la integración

---

<sup>44</sup> **Ibid**, pág. 12



con la pretensión de suplantarla y de identificarse con el concepto y las pretensiones de la misma: el CAFTA y en el Plan Puebla Panamá.

### **2.3.2. Constitución del sistema de la integración centroamericana**

Este sistema nace ante la necesidad de actualizar el marco jurídico de la otrora Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), con el fin de consolidar la integración centroamericana. La ODECA tuvo su origen y constitución el 14 de octubre de 1951, cuando fue suscrita por los países de la región la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos o Carta de San Salvador, la cual fue modificada por otro instrumento de igual nombre en la ciudad de Panamá, Panamá, el 12 de diciembre de 1962.

Con base en la necesidad de profundizar el proceso integracionista, se constituyó el Sistema de la Integración Centroamericana –SICA-, la cual tiene como función principal dar seguimiento a las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes y coordinar su ejecución.

La constitución del SICA se formalizó mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), en la ciudad Tegucigalpa, Honduras, el 13 de diciembre de 1991. Los países fundantes del SICA fueron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, posteriormente se adhirió Belice como miembro pleno. También como Estado Asociado se adhirió la República Dominicana mediante el Acuerdo de Asociación entre





el Sistema de la Integración Centroamericana y la República Dominicana, firmado en Santo Domingo el 10 de diciembre de 2003.

La Asociación con la República Dominicana se fundamenta en lo establecido en el Artículo 31 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) que establece: “El Sistema de la Integración Centroamericana, podrá, en el marco de sus competencias, celebrar con terceros Estados u organismos, tratados o acuerdos de conformidad a los propósitos y principios del presente Instrumento. Podrá también concluir acuerdos de asociación con terceros Estados, en donde se estipulen derechos y obligaciones recíprocas y, en su caso, se tenga en cuenta el carácter equitativo y complementario del trato que debe lograrse para el Sistema de la Integración Centroamericana en sus relaciones con organismos o Estados de mayor desarrollo.”

Son parte del SICA en su calidad de observadores regionales los Estados Unidos Mexicanos, la República de Argentina, la República de Chile y la República Federativa de Brasil. Como observadores extrarregionales participan el Reino de España, la República de China (Taiwán), la República Federal de Alemania, la República de Italia y Japón. La sede de la Secretaría General del SICA está en la República de El Salvador.

“La creación del SICA fue respaldada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en su Resolución A/48 L del 10 de diciembre de 1993, quedando el Protocolo de Tegucigalpa debidamente inscrito ante la misma. Esto

permite que sea invocado internacionalmente y, además, le permite a los órganos e instituciones regionales del SICA relacionarse con el Sistema de las Naciones Unidas”<sup>45</sup>.

El SICA tiene categoría de Observador Permanente de la ONU y mantiene vínculos de diálogo y cooperación con la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Unión Europea (UE) y otros esquemas de integración mundial, así como diversas instituciones internacionales.

El Sistema se diseñó tomando en cuenta las experiencias anteriores para la unificación de la región, así como las lecciones legadas por los hechos históricos y comunes de la región, como las crisis políticas y los conflictos armados. Con base en ello y sumadas las transformaciones constitucionales internas de finales de la década de los ´80, la existencia de regímenes democráticos en Centroamérica, se estableció su objetivo fundamental, el cual es la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos.

En el Artículo 3 del Protocolo de Tegucigalpa se reafirman los propósitos del SICA, siendo éstos:

---

<sup>45</sup> [http://www.sica.int/sica/sica\\_breve.aspx?IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1](http://www.sica.int/sica/sica_breve.aspx?IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1). Consultado el 23 de agosto de 2011.



- a) Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los derechos humanos.
  
- b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
  
- c) Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.
  
- d) Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
  
- e) Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.
  
- f) Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.

g) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.

h) Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto.

i) Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.

j) Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

Como se puede apreciar, son varios los enunciados en los que se definen como propósitos el impulso del desarrollo sostenido de los Estados miembros y de la región, en sus esferas económica, social, cultural y política. De allí porque resulta relevante indagar qué acciones se han tomado en el marco del SICA para promover ese desarrollo sostenido tomando en cuenta la planificación estratégica de los estados, con el fin de erradicar los problemas sociales de la región, principalmente la pobreza y desigualdad social. La respuesta a esto comienza a materializarse luego de la constitución del Consejo de Ministros de Planificación de los Países del SICA.

### **2.3.3. Principales órganos del SICA**

El Sistema de la Integración Centroamericana tiene diferentes órganos que respaldan el marco institucional del mismo, entre ellos, uno de función ejecutiva como es la Reunión de Presidentes, otro de labor legislativa, el Parlamento Centroamericano, otros que son administrativos como es el Consejo de Ministros de Integración Económica, y otro de carácter judicial, la Corte Centroamericana de Justicia.

#### **2.3.3.1. Reunión de los Presidentes Constitucionales**

La Reunión de los Presidentes Constitucionales queda definida en todos los instrumentos de la integración desde la Carta de San Salvador de 1951, como el órgano supremo aunque en la Carta de San Salvador de 1962 (Artículo 2 y 3) se habla de reunión de Jefes de Estado, cuyas decisiones se adoptan por consenso y son vinculantes para sus Estados. Con igual integración es constituido en ALIDES el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible. Esta fortaleza se tropieza con la pluralidad de mandatos y la incapacidad de ejecución y realización de los mismos, lo cual hace del proceso un listado de buenas intenciones y de retóricas más que de realizaciones.

#### **2.3.3.2. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores**

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores data sus atribuciones, también de la creación de la ODECA en 1951. El Protocolo de Tegucigalpa consolida y redefine sus

funciones en los temas políticos. Su competencia es *“lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, así como la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económicos, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales. Le corresponde, igualmente la aprobación del presupuesto de la organización central, la elaboración de la agenda y preparación de las reuniones de presidentes, la representación de la región ante la comunidad internacional, la ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional regional, la recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros al Sistema de la Integración Centroamericana, así como la decisión sobre la admisión de observadores a la misma”* (Artículo 17 Protocolo de Tegucigalpa). No se definen mecanismos precisos de comunicación, ni jerarquía funcionales en el ámbito regional con los otros Consejos paralelos, lo que reproduce el sello de instancia intergubernamental que imperó en la ODECA y le quita prestancia comunitaria.

### **2.3.3.3. El Consejo de Ministros de Integración Económica**

Aunque también con una herencia que data de los años 50, el Protocolo de Guatemala creó, con una serie de funciones, el Consejo de Ministros de Integración Económica. Estaba integrado por todos los ministros del área y era paralelo al Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica y el Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica (Artículo 37, 2, a, b, c Protocolo de Guatemala). Este galimatías se desglosaba en un caso como el Consejo de todos los Ministros de los Gabinetes Económicos y Presidentes de los Bancos Centrales, denominado resumidamente

Gabinete Económico Centroamericano (Artículo 38 Protocolo de Guatemala). Si bien en ningún momento se definió el Consejo Intersectorial, podría entenderse que las tareas comunes del área correspondiente serían atendidas junto con los titulares de otros ramos ministeriales (Artículo 40 Protocolo de Guatemala). Más claramente quedan definidos los consejos sectoriales como las reuniones de Ministros por ramo, a saber, Agropecuario, Monetario, Hacienda, Economía, Industrias, etc. (Artículo 41 Protocolo de Guatemala). Las instituciones regionales ahí involucradas son el BCIE, el ICAP y el ICAITI (Artículo 37 Protocolo de Guatemala).

La complejidad de tal funcionamiento en área tan importante para los Estados obligó a la reforma del Artículo 38 en febrero del 2002. Ahora, a partir de su ratificación, ese Consejo de Ministros de Integración Económica, está integrado por el miembro del Gabinete Económico que en cada país asuma esa función y sustituye, directamente al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano y a cualquier otro Consejo encargado de la integración económica. Esta es una fortaleza que se sobrepone a una clara debilidad desde 1997.

La simetría construida en lo regional sobre la base de lo nacional se expresa más claramente en la formación de los otros Consejos de Ministros heredando las estructuras paralelas establecidas en la Carta de la ODECA de 1962.

Aunque esta simetría se muestre como una fortaleza, la complejidad construida y la falta de definiciones sobre sus tareas y obligaciones la torna en debilidad. Así entonces, la vaguedad de la formulación de "*dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente*



de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes en lo que concierne a su ramo y preparar los temas que pueden ser objeto de la mencionada Reunión" (Artículo 16 Protocolo de Tegucigalpa), reproduce, para todos los Consejos de Ministros, el sesgo intergubernamental señalado anteriormente.

#### **2.3.3.4. Consejo de la Integración Social**

Con el modelo de la integración económica tal y como lo establece el Protocolo de Guatemala, en el TISCA se crea un subsistema específico, con un galimatías institucional análogo. Contempla un Consejo de la Integración Social conformado por el Ministro Coordinador del Gabinete Social de cada país, un Consejo de Ministros del Área Social, integrado por la reunión de Ministros de cada ramo social y por la reunión intersectorial de los Ministros de las áreas sociales y la Secretaría de la Integración Social, en calidad de órgano técnico y administrativo del proceso. En San Salvador en julio de 1991 se había creado el Consejo de Ministros de Salud. Como instituciones, en el TISCA se señalaron al INCAP, el BCIE y el ICAP. Este tratado fue puesto en vigencia con una oficina y un secretario técnico en la ciudad de Panamá; pero después de los acuerdos de Comalapa de 1998, esta oficina fue trasladada a San Salvador, junto a la SGSICA y la secretaría técnica fue convertida en Dirección de Integración Social.

#### **2.3.3.5. Comité Ejecutivo**

El Comité Ejecutivo tiene bien claro su cometido y funcionalidad: en el Protocolo se le manda reunirse periódicamente una vez por semana, lo que significaba darle residencia



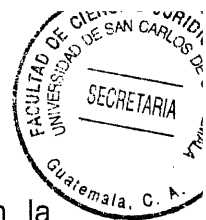


permanente en El Salvador. Está integrado por un representante de cada Estado, nombrado por su Presidente por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores. Empero, esta claridad choca con la voluntad de los poderes ejecutivos de integrarlo, de asignarle sus importantes tareas y los recursos para su funcionamiento, con excepción de lo acordado en la *Agenda de Guácimo* en 1994. En los borradores del Tratado Único se le denomina Comité de Enlace.

#### **2.3.3.6. Reunión de Vicepresidentes y designados de la Presidencia**

La Reunión de vicepresidentes y designados a la Presidencia de la República fuera de señalarse que es un órgano de asesoría y consulta no tiene ningún sentido ni funcionalidad. Esta es su clara debilidad. No deben dejarse de lado las estructuras paralelas de lo educativo cultural y lo ambiental. El Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) fue suscrito por los Ministros de Educación en noviembre de 1982, sobre la base de la Coordinación Educativa Centroamericana establecida en 1975, como un mecanismo de cooperación regional, con personería, patrimonio y autonomía. Su órgano máximo la Reunión de Ministros de Educación y de Ministros de Cultura es *“deliberativo y de decisión, encargado de aprobar las políticas, estrategias, plan de actividades y presupuesto de la CECC”* (Artículo 4). En esta área hay comisiones técnicas, secretaría general y comisiones nacionales.

Por su parte el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, suscrito en diciembre de 1989, integra una Comisión de representantes de



los gobiernos de cada país, quienes nombran de su seno un Presidente con la representación oficial ante terceros y un Secretario Ejecutivo encargado del cumplimiento de las resoluciones de la Comisión y su presidente.

En 1992 se le encarga el “*Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central*” y en 1994 la ALIDES lo transforma en Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, esta vez integrado por los presidentes centroamericanos, donde el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano que coordina las decisiones presidenciales y son apoyados por la Secretaría General del SICA.

#### **2.3.3.7. La Secretaría General del SICA**

La Secretaría General del SICA es el órgano ejecutor de los mandatos, acuerdos y decisiones de los Presidentes y los Consejos de Ministros, según el Protocolo de Tegucigalpa. El órgano como tal está a cargo de un secretario general, el más alto funcionario administrativo del Sistema, que ostenta su representación legal y es nombrado por la Reunión de Presidentes por un periodo de cuatro años, igual a lo establecido en la ODECA. Este funcionario es la expresión de la voluntad integracionista centroamericana, pues así lo establece el perfil que señala el Protocolo - contar con una reconocida vocación integracionista- (Artículo 26). Si bien, es el funcionario con mayor definición y delegación de voluntades en su función (Artículo 26 Protocolo de Tegucigalpa), en los instrumentos de la integración comparte méritos con sus homólogos de la SIECA, el SISCA, el CCAD y el CECC lo cual desdibuja

procedimientos de intercambio de información y comunicaciones y reduce las posibilidades de acción sobre la base de recursos específicos. Se resumirían sus falencias en:

- “Ser un funcionario de alto nivel marcado por el sesgo diplomático y, a pesar de lo dicho en el Artículo 26 Protocolo de Tegucigalpa, con carencias de vocación integracionista, lo lleva a la inacción en temas específicos lo que evidencia la crisis de la institucionalidad.
- La inoperancia de una Secretaría difusa frente a una falta de voluntad integracionista en los Estados parte. Particularmente una incapacidad de impulsar la integración respetando el principio de subsidiariedad.
- La indefinición del resto de las estructuras del Sistema, las jerarquías y los mecanismos de comunicación.
- La incertidumbre creada por la no aprobación del Tratado Único de 1998 que hace que la Secretaría General se refugie, arbitrariamente, en un confuso acuerdo presidencial de Comalapa de febrero de 1998 registrado en una *ayuda memoria*<sup>46</sup>.

La unificación funcional y geográfica de algunas secretarías en el SICA sobre la base de ese confuso acuerdo presidencial evidencia una autoridad normativa sumamente limitada y discutible. Además, la práctica dejó al margen de la unificación a la SIECA,

---

<sup>46</sup> Delgado Rojas, **Ob. Cit**; pág. 21

con lo cual se dio una señal de privilegio hacia el subsistema económico en detrimento de los otros subsistemas.

### **2.3.3.8. El Parlamento Centroamericano**

Por su parte, el Parlamento Centroamericano, se le define en el Protocolo de Tegucigalpa como un *órgano de planteamiento, análisis y recomendación*; sus funciones, integración y características están establecidas en su Tratado desde 1987. Es diferente del órgano interparlamentario de la ODECA y se instaló en 1991, luego de ser ratificado por los primeros estados. Actualmente cuenta con diputados de El Salvador y República Dominicana, a excepción de Costa Rica y Belice, lo que le da una fortaleza formal indiscutible. Sin embargo su debilidad está marcada por diferentes aspectos:

- “El no tener carácter interparlamentario ni supraparlamentario: su falta de relación con los parlamentos nacionales.
- La falta de experiencia interparlamentaria regional a pesar de lo establecido en la Carta de San Salvador de 1962.
- La carencia de funciones vinculantes, de armonización o adecuación legal hacia los Estados, ni a los órganos e instituciones del Sistema.
- El excesivo número de integrantes, sus atribuciones e inmunidades.

- El costo y el calendario de su funcionamiento; a saber, su carácter permanente.
- La presencia, muy poco justificada del expresidente y un exvicepresidente de cada país con derechos plenos.
- La ilegitimidad social y ética en la que ha incurrido al haber diputados y funcionarios que han sido vinculados a actividades ilegales en sus países y la región por haber hecho un mal uso de prerrogativas e inmunidades<sup>47</sup>.

Por sobre todas esas falencias, también vale agregar el que este Parlamento se ha constituido en la imagen y reflejo de la integración política que los enemigos de la misma quieren exhibir, con lo que demerita y malogra el contenido positivo de la integración.

#### **2.3.3.9. La Corte Centroamericana de Justicia**

La Corte Centroamericana de Justicia cuya función es garantizar el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo, es el único organismo claramente supranacional, por sus competencias y hereda la historia de la Corte de Justicia Centroamericana de 1907 (Corte de Cartago) y la débil experiencia señalada en la ODECA, con cuya

---

<sup>47</sup> **Ibid**, pág. 23



denominación los Presidentes de los poderes judiciales redactaron el Convenio de Estatutos de 1992. Estas son notoriamente sus fortalezas. No obstante son debilidades:

- “Sus competencias supranacionales en naciones con obsesiones constitucionalistas.
- La competencia de dirimir conflictos nacionales entre poderes y órganos estatales y de irrespeto de fallos judiciales (Artículo 22 inc f).
- La pérdida de la función de resolución de divergencias, según el acuerdo presidencial que reforma el Artículo 35 Protocolo de Tegucigalpa, en febrero del 2002.
- El número, los privilegios, inmunidades, salarios y derechos laborales de los magistrados.
- El que solo tres estados hayan ratificado su Convenio constitutivo.
- La carente autoridad política de que goza en el medio centroamericano, lo que le debilita la aplicación de sus mandatos y resoluciones.
- La poca cantidad de casos que le han sido asignados en contraposición al tiempo disponible para sus labores.



- La amplitud de acceso a la Corte establecida en el Artículo 22 incs. c) y g), cuando podrían ser atribuciones de los Tribunales Nacionales en temas de derecho comunitario<sup>48</sup>.

### 2.3.3.10. Comité Consultivo.

El Comité Consultivo no es el único espacio de participación de la sociedad civil, sin embargo, es la legitimación de esta práctica dentro del sistema. Su idea y conveniencia fueron visualizadas desde el Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA), aprobado en la Cumbre de Antigua Guatemala de 1990, o más atrás, en las características, integrantes y objetivos de la Comisión Sanford para la búsqueda de espacios políticos de apoyo al proceso de pacificación regional y recuperación económica a partir de 1987.

Esta participación de la sociedad civil empezó con el encuentro de grupos y organizaciones comprometidos con la integración regional que en su oportunidad asumieron las denominaciones de Consejo Centroamericano de Cooperación Intersectorial (CACI) y la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC). Fue, gracias a su tesonero trabajo que se le dio institucionalidad jurídica y vida práctica al Comité Consultivo del SICA, un órgano muy particular, *"integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales,*

---

<sup>48</sup> **Ibid**, pág. 24



*comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica*" (Artículo 12 Protocolo de Tegucigalpa).

Sus funciones son, según el Protocolo de Tegucigalpa, de asesoría a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de sus programas (Artículo 12 Protocolo de Tegucigalpa). Su existencia se reitera en el Protocolo de Guatemala con el nombre de Comité Consultivo de Integración Económica (Artículo 37, 5 Protocolo de Guatemala) y definido como "*Comité Sectorial de carácter exclusivamente consultivo*" integrado "*con representantes del sector privado organizado regionalmente y vinculado a la SIECA*" (Artículo 49 Protocolo de Guatemala), lo que le da un sesgo de diferenciación con lo planteado en el Protocolo de Tegucigalpa. Es, de nuevo, reiterado en la ALIDES, como mecanismo de participación de la sociedad civil en el CCAD, en el Tratado de Integración social, con el nombre de Comité Consultivo de Integración Social referido a esta área (Artículo 9, 4 Tratado de Integración Social Centroamericana) y en el Tratado Marco de Seguridad Democrática (Artículo 47 TMSD), cuyas decisiones se tramitan a través del Secretario General, siguiendo el Protocolo de Tegucigalpa.

Su fortaleza no sólo está en su señalamiento retórico reiterado, sino en su especificidad y particularidad (representación regional y no nacional de diferentes áreas y sectores). La amplitud de su membrecía y su presencia retórica en otras áreas de la integración lo hacen distinto y novedoso en relación con otras expresiones de participación de la sociedad civil en otros procesos de integración conocidos, como el de la Unión Europea (representación nacional por sectores productivos diversos, gremios e intelectuales), la





Comunidad Andina (representación nacional ya sea empresarial o sindical en su caso) y el Mercado Común del Sur (representación nacional empresarial y sindical).

Su labor por la integración va más allá de este plano meramente institucional: hay balances, talleres, evaluaciones, compromisos, demandas y planteamientos muy diversos. Frente a las catástrofes naturales fue muy activo en las reuniones del Grupo Consultivo de Estocolmo (1999) y de Madrid (2001) y ha estado sumamente interesado en el re-activamiento de la integración oficial.

Pero su debilidad se encuentra en su reducida función asesora, su falta de presupuesto e institucionalidad y su incapacidad para funcionar en los diversos espacios institucionalizados existentes.

#### **2.4. Perspectivas de la integración centroamericana**

El proceso de integración regional en América Central vive un momento especialmente favorable. Se puede afirmar que nos encontramos en un momento similar al de los primeros años noventa, cuando el proceso fue reactivado y reestructurado tras la progresiva superación de los conflictos de la región. También es cierto que se podría afirmar, si se permite la exageración, que la integración centroamericana vive una especie de *ahora o nunca*.

Las negociaciones para el definitivo establecimiento de la unión aduanera son, sin ninguna duda, el acontecimiento más importante en este período de avances. Hay otros

aspectos que son factores sustentadores de este optimismo ante la evolución del proceso de integración:

- “Los recientes estudios de ámbito regional de notable impacto e interés (Centroamérica 2020 y el estudio Harvard-INCAE).
- Los grupos consultivos de Estocolmo y Madrid y la demostración de lo que es capaz de planificar la región cuando se pone de acuerdo para trabajar en torno a algunos consensos básicos.
- El creciente aunque lento involucramiento de la sociedad civil en el proceso.
- El incremento del comercio intrarregional desde principios de los años noventa y la decisión del mundo empresarial centroamericano de trabajar regionalmente sin esperar a que los gobiernos se pongan de acuerdo.
- Las propuestas de Estados Unidos y de la Unión Europea para negociar acuerdos de libre comercio con la región.
- La incorporación de Belice al proceso y su creciente interés por incrementar su participación”<sup>49</sup>.

Claro que también persisten algunos elementos que frenan este optimismo:

---

<sup>49</sup> Caldentey del Pozo, Pedro, et al. **El reto de la unión aduanera centroamericana**, pág. 56

- “Los conflictos territoriales y algunas tensiones comerciales entre los países centroamericanos.
- La reforma institucional pendiente que limita la capacidad de avance del proceso y no ayuda a legitimarlo frente a las sociedades centroamericanas.
- La duda de si es la oferta del TLC con Estados Unidos lo único que anima el establecimiento de la Unión Aduanera.
- La voluntad de los gobiernos que parece más firme que antes pero que no permite descartar episodios de incumplimiento unilateral (como la reducción del techo arancelario de El Salvador en 1997, la modificación posterior unilateral del arancel nicaragüense ya corregida, o el no acatamiento de Honduras y Nicaragua a los dictámenes de la Corte Centroamericana de Justicia).
- La falta de seguimiento de los proyectos generados en los grupos consultivos de Madrid y Estocolmo pese a las expectativas generadas<sup>50</sup>.

Pese a la bondad del momento, las sociedades centroamericanas suelen apreciar el proceso de integración regional con cierto escepticismo y bastante desconfianza. ¿Qué factores condicionan esta percepción?

---

<sup>50</sup> **Ibid.**



La respuesta se puede resumir en lo que podríamos llamar de forma un poco teatral el *dilema de la integración centroamericana*.

La integración centroamericana, sus acuerdos y sus instituciones han definido un marco jurídico e institucional de inspiración comunitaria pero su acción se desarrolla en un marco netamente intergubernamental, en una contradicción que ha tenido múltiples y regulares manifestaciones en los últimos años.

Esta contradicción está basada en el dilema de los gobernantes centroamericanos sobre la conveniencia o no de apostar por la integración regional como marco de sus estrategias de desarrollo. Argumentos de peso justifican el dilema pero esta falta de confianza en los acuerdos firmados impide que la integración demuestre que sus potencialidades se pueden llevar a la práctica con eficacia. Por ejemplo: las cifras de comercio intrarregional frente a las exportaciones de la región a Estados Unidos; la desconfianza ante acuerdos basados en la cooperación con socios afectados por inestabilidades económicas y políticas; la falta de convicción sobre las ventajas dinámicas de los acuerdos de integración; las dudas sobre los beneficios de la acción conjunta frente a las acciones bilaterales en materia de atracción de inversión extranjera o de cooperación internacional; etcétera.

#### **2.4.1. Premisas para el éxito de la integración**

La experiencia integracionista de más de cinco décadas en Centroamérica recomienda a la región el desarrollo de un modelo de integración abierta. Ante los límites

manifiestos del modelo de sustitución de importaciones y las amenazas de un modelo alternativo basado predominantemente en la promoción de inversiones extranjeras dirigidas a la exportación de productos manufacturados – con la excepción de Costa Rica - de bajo valor agregado, la posibilidad de crear un sistema regional más flexible, capaz de aprovechar a un tiempo las fortalezas internas tanto como las mayores ventajas comparativas de los mercados externos, es fundamental.

Es importante que ello se produzca, sin embargo por medio de un proceso que no tire por la borda más de medio siglo de conocimiento acumulado. Cualquiera que sea el modelo que Centroamérica adopte para su integración, éste debe poseer un alto contenido de especificidad.

A este respecto, la reiterada invocación de Europa como el patrón que debe replicarse tiene una validez limitada. La Unión Europea como punto de referencia es, sin duda, un paradigma digno de ser analizado, pero en tanto experiencia única e irrepetible, probablemente no pueda replicarse en una Centroamérica como la de principios de siglo XXI.

Los constantes avances y retrocesos del proceso de integración centroamericana parecieran indicar, igualmente, que la economía, no la política, debería continuar siendo la base a partir de la cual se construya y consolide una unión comunitaria regional cada vez más perfecta. La integración centroamericana ha fracasado cada vez que, por diversas razones históricas, se ha pretendido alcanzar por medios políticos, a partir de declaraciones que emiten los Estados en coyunturas específicas. Independientemente

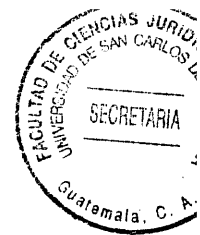
de lo absurdo que resulte el invocar la integración como un fenómeno que pueda desdoblarse en dos ámbitos perfectamente separados entre sí, uno económico y otro político, lo cierto es que iniciarla por el espacio político no ha sido nunca una buena idea. En particular toda vez que tales esfuerzos casi siempre han venido acompañados de intentos anexionistas de naturaleza militar los cuales, lejos de acercar a Centroamérica al ideal de la unión, la han colocado al borde de la guerra.

“Si se aceptara esta premisa, entonces resultaría inevitable plantearse la necesidad de avanzar en la construcción de Centroamérica a partir de, por ejemplo, una Unión Monetaria más perfecta como lo han sugerido ya Victor Bulmer-Thomas y Pablo Rodas”<sup>51</sup>. Esta propuesta, obviamente, no podría ser materializada en el corto plazo, sin embargo amerita algunas consideraciones particulares.

Las ventajas que acarrearía para Centroamérica una unión económica y monetaria, como lo ha señalado adecuadamente Pablo Rodas en esta misma serie, son evidentes. Conllevaría altos grados de estabilidad cambiaria, reduciría los costes de las transacciones, impediría las devaluaciones competitivas y haría a Centroamérica menos vulnerable a los impactos de origen externo y más capaz de presentar sus intereses económicos en el ámbito internacional. La creciente convergencia que estas políticas requerirían y los altos grados de coordinación indispensables para el establecimiento de la Unión, obligaría a los países centroamericanos a integrarse, tal y como ocurrió en Europa hace tres décadas.

---

<sup>51</sup> Solís Rivera, Luis, **Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas**, pág. 57



Los temas principales que suscita el debate sobre la unión monetaria en Centroamérica son, al igual que lo han sido en otros lugares, dos. El primero dice en relación a las concesiones en el ámbito de la soberanía que los Estados deben otorgar a las instancias colectivas de la Unión Monetaria de la que formarían parte. El segundo se refiere a la estrategia necesaria para reforzar la cooperación monetaria primero, y su profundización en aras de alcanzar una verdadera unión monetaria, después. Ya hemos visto la absoluta falta de voluntad de los gobiernos centroamericanos de ceder soberanía en aras de mayor capacidad supranacional en las instancias regionales del SICA.

En cuanto a lo segundo, resulta obvio que sólo hay dos posibilidades: o bien prevalece la tesis de quienes prefieren una aproximación gradual, evolutiva y pragmática, o en su defecto se vuelve inevitable acelerar el proceso mediante compromisos formales, que en cierto sentido, forcé la creación de marcos en que la cooperación - y eventualmente la unión monetaria - se intensifiquen a partir de un calendario estricto. En Centroamérica se ha seguido, con desgano y tan sólo de manera tímida, la primera aproximación con resultados previsiblemente insuficientes.

Sin embargo, ello no significa que la segunda aproximación, de ser posible y existiera voluntad para emprenderse, resultarse más conveniente y exitosa. La Unión Monetaria en Centroamérica sólo sería viable si se produce como etapa final y superior del proceso de unión económica regional. Es decir, si culmina -no induce- un proceso en el que los países partes del SICA han ido renunciando a dosis crecientes de soberanía

en las políticas económicas, han fortalecido las instituciones e instrumentos necesarios para ejecutar dichas políticas y todo ello es armónico con las acciones de los agentes económicos nacionales, las cuales se han ido desplegando en un sentido crecientemente convergente. Creo a este respecto, como lo señaló de manera clarividente Rojo Duque hace una década, que la unión monetaria “(...) deberá conservar su papel de referencia y objetivo final de un proceso gradual de integración”, pero que no es una meta que pueda proponerse para un futuro cercano dado las condiciones actuales de Centroamérica”<sup>52</sup>.

El Estado Nación no puede ser sustituido como agente conductor principal del proceso de integración en Centroamérica. Por mucho que se haya proclamado su muerte, lo cierto es que en el Istmo al igual que en casi todo el mundo, el Estado es *un muerto que goza de muy buena salud*. La inevitabilidad de la presencia estatal en la construcción del espacio regional requiere que los países cuenten con Estados que, a un tiempo, sean democráticos, fuertes, capaces de ejercer control y presencia sobre todos sus territorios en un marco de creciente simetría económica y social intraregional. La ausencia de cualquiera de esas características, volvería muy complicada e improbable una integración centroamericana de buena calidad.

Ello, sin embargo, también sería imposible si dichos estados nacionales se resisten a la participación de la sociedad civil regionalmente. No se deben descartar los méritos de la unión monetaria en tanto *inductora* de integración. La feliz experiencia europea fruto del *Informe Delors* es muestra evidente que es posible construir los marcos de una

---

<sup>52</sup> Rojo Duque, Luis, **El sistema monetario europeo y el futuro de la cooperación en la CEE**, pág.111.



integración regional a partir de decisiones políticas que no necesariamente sean el resultado de un proceso evolutivo. Este escenario, sin embargo, resulta difícil que sea posible de construir en la Centroamérica del año 2020.

Centroamérica, más que ningún otro modelo de integración en el mundo – incluido el de la Unión Europea - ha otorgado explícitamente a la sociedad civil un espacio de tipo consultivo en el SICA. Este espacio, si bien carece de peso específico propio (la sociedad civil regional sigue sujeta a la intermediación del Secretario General del SICA en sus relaciones con el resto del Sistema, en particular con los órganos políticos), constituye un buen inicio que necesariamente deberá potenciarse en las próximas décadas.

La presencia de la sociedad civil, sin embargo, es fundamental para Centroamérica porque ha sido precisamente su ausencia la que ha impedido que la integración se arraigue como realidad permanente en el Istmo. En efecto, limitada a declaraciones presidenciales que se han proclamado al margen de procesos de socialización de tipo regional, la integración ha adolecido de un lugar propio en la cultura política de los pueblos centroamericanos. Sin raíz popular, la integración no es sino una ficción ejecutiva que sólo existe en la mente del *establishment* centroamericano.

Un ejemplo revelador de la falta de relación entre los gobiernos y la sociedad civil regionalmente organizada como agente dinamizador de integración, lo constituyen las constantes quejas de los grupos empresariales vinculados a los procesos productivos, comerciales y financieros de ámbito regional, de que sus demandas en favor de



políticas más decididas en beneficio de la integración centroamericana, no son tomadas en cuenta por los gobiernos de la región.

Esto ha hecho que se produzca, en el plano regional, una inesperada alianza entre estos grupos y los movimientos populares con los que generalmente se encuentran enfrentados en el plano nacional. Habría dos formas para aproximarse al tema de la vigencia y potencial de la integración como modelo de futuro en Centroamérica. La primera, que podría llamarse positiva, sería analizar los costos de oportunidad que se le abrirían a la región si ésta llegase a conformar una unidad política mayor por medio de una integración gradual y progresiva. Una segunda aproximación, que podría denominarse negativa, es aquella que más bien postularía la conveniencia de la integración a partir de un análisis de los costos que implicaría el hecho de que ella no ocurriera. Esta posibilidad, la de entender el perjuicio que para Centroamérica acarrearía la no integración, no se ha realizado entre otras razones porque los Estados de la región han considerado que la metodología es demasiado especulativa.

Teóricamente, Centroamérica ganaría más de lo que perdería si fuese capaz de integrarse. Esta afirmación es rechazada por algunos sectores que aducen que los lastres regionales (aquellos países que debido a las asimetrías internas en la región no marchan a igual ritmo que los países punta), impiden el despegue de las economías de mayor desarrollo relativo y por lo tanto las condenan a una perpetua integración *por lo bajo o de ínfima calidad*. Este argumento encuentra réplicas de tipo político, pues en ése ámbito se aduce que la insuficiente calidad democrática de algunos países, el militarismo o la pobreza, son amenazas muy graves para los países en donde



semejantes problemas ya han sido superados y que sin embargo se verían afectados por ello.

Indudablemente la integración hace obligatorios niveles de desarrollo más o menos simétricos. Es impensable que países con déficits económicos y sociales abrumadores, puedan integrarse junto a otros de mucho mayor desarrollo en un marco de instituciones comunes de tipo integracionista. Es cierto que en otros contextos, por ejemplo en el europeo, ha sido posible superar estos problemas a partir de fuertes subsidios financieros y productivos de parte de las economías más poderosas, las cuales han tenido la capacidad y la voluntad de sostener a los países débiles por períodos relativamente prolongados.

Esta situación no es factible que ocurra en Centroamérica. En esta región los países con mayores recursos, si bien han estado dispuestos a avalar las solicitudes de los más pobres en sus gestiones en búsqueda de fondos de la cooperación internacional en coyunturas específicas, no tienen capacidad de sostener acciones propias de subsidio económico y social como las que se requerirían para superar las asimetrías del desarrollo. Podría argumentarse, ciertamente, que países como Nicaragua son de hecho subsidiados por otros como Costa Rica, el cual sostiene en su territorio a centenares de miles de sus ciudadanos en calidad de inmigrantes, la mayoría de los cuales se encuentran indocumentados. En este caso, “Nicaragua no sólo se beneficia de las prestaciones sociales que se brindan a esos ciudadanos en el país receptor (que descargan la responsabilidad de las instituciones nicaragüenses en esa materia), sino que también de las remesas que los inmigrantes envían a sus familiares y que ya



suman al menos \$150 millones de dólares anuales”<sup>53</sup>. Esta situación, sin embargo, no es representativa del tipo de apoyo que se requeriría para que Nicaragua encuentre un ámbito de mayor armonía con sus demás vecinos del Istmo, en el sentido en que España, Grecia e Italia lo hicieron en el marco de los fondos europeos de compensación.

## **2.5. Principales retos de la integración social en Centroamérica**

El aparato institucional de la integración social es mucho más amplio de lo que se establece en el Tratado suscrito en San Salvador en 1995 (TISCA); misma Cumbre donde fueron suscritos un Programa de Acciones Inmediatas para la Inversión en Capital Humano y una Declaración con temas sociales.

Los objetivos específicos de la integración social venían siendo formulados desde 1990 en cuanto a la necesidad del impulso de políticas para el desarrollo humano y en los compromisos de abrir espacios de participación.

En Julio de 1991 se avanzó en temas sociales en la Cumbre de San Salvador y lo mismo se expresaría en el Protocolo de Tegucigalpa y en el Compromiso presidencial suscritos en esa ciudad en diciembre de 1991, en donde se da el mandato de formulación de un Programa Regional para el Desarrollo Humano, para ser entregado tres meses después.

---

<sup>53</sup> Morales, Abelardo, **Los inmigrantes laborales nicaragüenses en Costa Rica**, pág. 21

“La retórica de lo social es reiterada, sustancialmente en la ALIDES, programa regional suscrito en 1994, con siete principios íntegramente vinculados con el desarrollo humano”<sup>54</sup>:

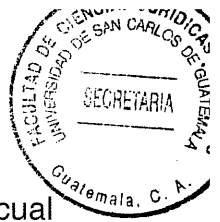
- el respeto a la vida en todas sus manifestaciones,
- el mejoramiento de la calidad de la vida humana,
- el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible,
- la promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana,
- el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región,
- el logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de éstos con el resto del mundo y,
- la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible.

Los principios del Tratado de Integración Social (TISCA) son, de manera análoga, los siguientes:

- El respeto a la vida en todas sus manifestaciones y el reconocimiento del desarrollo social como un derecho universal.

---

<sup>54</sup> Delgado, **Ob. Cit**; pág. 29



- El concepto de la persona humana, como centro y sujeto del desarrollo, lo cual demanda una visión integral y articulada entre los diversos aspectos del mismo, de manera que se potencie el desarrollo social sostenible.
- La consideración de la familia como núcleo esencial de la sociedad y eje de la política social.
- El estímulo a la paz y a la democracia, como formas básicas de la convivencia humana.
- La no discriminación por razones de nacionalidad, raza, etnia, edad, enfermedad, discapacidad, religión, sexo, ideología, estado civil o familiar o cualesquiera otros tipos de exclusión social.
- La convivencia armónica con el ambiente y el respeto a los recursos naturales.
- La condena a toda forma de violencia.
- La promoción del acceso universal a la salud, la educación, la vivienda, la sana recreación, así como a una actividad económica digna y justamente remunerada.
- La conservación y el rescate del pluralismo cultural y la diversidad étnica de la Región, en el marco del respeto a los derechos humanos.



- El respaldo activo y la inclusión de la participación comunitaria en la gestión del desarrollo social.

En el TISCA fue creada la Secretaría Técnica del Consejo de la Integración Social (SISCA), se le dio asiento institucional al Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS) y a la Comisión Regional de Asuntos Sociales (CRAS). Esta comisión creada en julio de 1991 en San Salvador como parte de las Cumbres de Presidentes estaba integrada por las Primeras Damas de la región y se la definía como *“mecanismo orientado a contribuir a la coordinación y el seguimiento para la atención adecuada de la problemática social de los distintos sectores de la región”*. En el TISCA se usa un lenguaje más amplio en género y se la define como instancia asesora y de consulta.

Por coherencia y correspondencia con lo social, debe agregarse la no señalada Organización Centroamericana de Migración (OCAM) de 1990 especializada en atender el fenómeno migratorio. Mas también, por la retórica de la ALIDES este subsistema quedaría plenamente correlacionado con lo ambiental que involucra la SE-CCAD, las instituciones regionales CCVAH (de julio de 1991), el CEPREDENAC (de 1993), en correspondencia con la violencia de la naturaleza en esta región y con lo educativo cultural que exige incorporar al CSUCA y al ICAP marcados por la tarea de formación de cuadros para el desarrollo y la integración, a la CECC de educación y cultura y al CODICADER (de 1992) dedicada al deporte y la cultura física.

## CAPÍTULO III

### **3. El Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (CONPLAN).**

En este apartado se presenta el origen, constitución, órganos constituidos, retos del CONPLAN, y aportes políticos que por medio de ésta contribuyan en la agenda estratégica regional en planificación.

#### **3.1. Origen y constitución del Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (CONPLAN).**

El Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN) tiene como precedentes:

- a) La celebración del I Encuentro de Ministros, Secretarios, Encargados y Representantes de la Planificación de Latinoamérica y El Caribe, celebrado en la ciudad de San José, Costa Rica, el nueve de abril de 2010, en donde se acordó el Addendum a la Declaración de Heredia, en donde se dispuso avanzar en la creación y conformación del Consejo Centroamericano y de República Dominicana de Ministros de Planificación para el Desarrollo con el propósito de aportar a la integración regional en los temas de su competencia.
- b) La Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA, celebrada en la ciudad de San Salvador, El Salvador, el 20 de julio de 2010, en la que



se acordó un Plan de Acción cuyo objetivo fundamental es relanzar el proceso de integración regional, como mecanismo para consolidar la paz, libertad, democracia y desarrollo, como un todo armónico e indivisible de conformidad con el Protocolo de Tegucigalpa.

En ese marco referencial, el 26 de noviembre de 2010, en el Palacio Nacional de la Cultura de la ciudad de Guatemala, Guatemala, se suscribe el Acta de Constitución del Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (CONPLAN), conformado por: El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana, bajo el resguardo de los principios, valores y propósitos que inspiran el proceso de integración regional. En esa misma fecha el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de la República de Costa Rica se adhirió al Consejo, adquiriendo los mismos derechos y responsabilidad que se definen en el Acta.

El interés de conformar el CONPLAN estriba en que para respaldar las aspiraciones de libertad y desarrollo del SICA, es necesario que el proceso de integración regional cuente con los enfoques, metodologías y herramientas que ofrece la planificación al desarrollo y que constituyen un componente vital para la unidad regional, la consolidación de los Estados democráticos de los países miembros y asociados y el respeto a los derechos humanos.

La naturaleza jurídica de CONPLAN consiste en la de ser un órgano técnico especializado de asesoría, apoyo y elaboración de propuestas en materia de



planificación para el desarrollo democrático e integral de la ciudadanía regional, el fortalecimiento de los procesos de integración regional, sus instituciones y órganos; así como de acompañamiento, desarrollo y seguimiento, en coordinación con las instancias responsables, a los mandatos generados por la Reunión de Presidentes que sean de su competencia (Artículo 1, Acta constitutiva de CONPLAN).

De acuerdo con lo anterior, se dispuso en el Artículo 3 del Acta de Constitución de CONPLAN, que el propósito de este órgano regional, es asesorar, proponer y apoyar la elaboración, institucionalización e implementación, desde una perspectiva integral y democrática de la planificación y el desarrollo, las políticas y planes de integración regional. Esto, mediante la implementación de estrategias intersectoriales de trabajo con los órganos e instituciones especializadas del SICA, la generación de amplios diálogos sociales sobre los diversos enfoques, marcos institucionales e instrumentos vinculados a la planificación y el desarrollo, en armonía con la Reunión de Presidentes, atendiendo los asuntos de su competencia, de conformidad con lo establecido en el Artículo 16, segundo párrafo, y 19 del Protocolo de Tegucigalpa.

El Artículo 4 del Acta de Constitución de CONPLAN, establece como competencias de este órgano:

a) Diseñar, elaborar y proponer enfoques, metodologías, instrumentos y herramientas de planificación, para avanzar en el desarrollo democrático de la región Centroamericana y de República Dominicana, con vistas al fortalecimiento de los procesos de integración regional a través de la armonización de las políticas regionales.



b) Asesorar y brindar acompañamiento técnico especializado a los gobiernos nacionales, con el propósito de incorporar en las políticas y planes de desarrollo la visión y políticas de carácter regional.

c) Acompañar y asesorar en materia de planificación del desarrollo a la Reunión de Presidentes de los Países del SICA y sus consecuentes mandatos y resoluciones expresadas en políticas, planes y estrategias.

d) Participar, convocar y celebrar reuniones de carácter estratégico con la Secretaría General y otros órganos e instituciones del SICA, con el objeto de dar cumplimiento al inciso anterior.

e) Definir procesos y celebrar reuniones de coordinación con la Secretaría General del SICA, y de carácter intersectorial con el conjunto de órganos e instituciones temáticas, sectoriales y especializadas del SICA, con el objeto de diseñar, elaborar y presentar propuestas dirigidas a crear el Sistema Regional de Planificación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial, con la perspectiva de apoyar con dicho mecanismo al logro de las aspiraciones expresadas en el Protocolo de Tegucigalpa y los instrumentos políticos y normativos derivados.

f) Promover y asesorar para la incorporación en las políticas de Estado, así como en los planes de desarrollo nacionales y regionales, el enfoque integral y universal de los Derechos Humanos, equidad e inclusión social, como nociones fundamentales para



garantizar las aspiraciones democráticas y de desarrollo de cada uno de los países del SICA y la región.

g) Convocar y celebrar amplios e incluyentes espacios de encuentro y diálogo entre las instituciones públicas nacionales y regionales, así como con diversos sectores sociales que integran la ciudadanía de la región, con el ánimo de exponer, discutir y concertar los enfoques y propuestas que, sobre el desarrollo democrático y la planificación, pueden abonar e incorporarse en los procesos de integración. En este sentido, se coordinará estrechamente con el Comité Consultivo del SICA.

h) Desarrollar, proponer y coordinar iniciativas encaminadas a fortalecer los distintos modelos institucionales de planificación nacional del desarrollo, priorizando las temáticas relacionadas con: los sistemas nacionales de planificación; el fortalecimiento e institucionalización de mecanismos de encuentro, diálogo y concertación entre los gobiernos y la ciudadanía organizada y no organizada; la planificación y el ordenamiento territorial; la coherencia y vinculación entre planificación, inversión pública y presupuesto; el fortalecimiento de las instituciones y sistemas nacionales y regionales de información, la gestión del conocimiento y el desarrollo; y el fortalecimiento de esquemas de cooperación internacional con base en los postulados de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo e instrumentos internacionales conexos.

i) Representar a la región de los países del SICA en otros foros regionales, continentales e internacionales relacionados con la temática de su competencia.



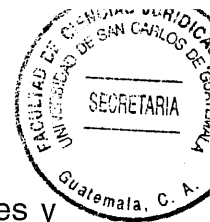
j) Elaborar y rendir ante la Reunión de Presidentes un informe anual de trabajo y, con carácter bianual, ante la ciudadanía regional y los órganos e instituciones del SICA e instituciones relacionadas de carácter nacional, público o privado, un informe sobre el estado del desarrollo en la región y tendencias de la planificación.

k) Resolver y exponer mediante diversos instrumentos de comunicación social el contenido de su trabajo, opiniones, propuestas o posiciones sobre situaciones relacionadas con los temas de su competencia.

l) Proponer el nombramiento del Secretario Técnico de CONPLAN, de conformidad con las normas y el procedimiento establecido en el Reglamento Relativo a la Elección de los Titulares de los Órganos, Secretarías e Instituciones del SICA.

m) Conocer, aprobar o improbar todo lo relacionado con el funcionamiento normativo, técnico, administrativo y financiero del CONPLAN, su Secretaría Técnica e instancias derivadas, de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y su normativa complementaria y derivada.

Con relación a las competencias del CONPLAN, se puede entrever que tiene tareas fundamentales que permitirán establecer las tendencias de la planificación al desarrollo de los países de la región, la implementación de sistemas nacionales y regionales de planificación para atender las vicisitudes de orden económico y social en el plano doméstico y regional, establecer encuentros, debates y diálogos intersectoriales entre



los órganos del SICA, instancias gubernamentales y de la sociedad civil nacionales y regionales, incorporar en las políticas de Estado la planificación al desarrollo, contribuir al fomento y análisis complementario entre la planificación y el ordenamiento territorial, entre otros tópicos de interés, que sustentan el marco jurídico e institucional con sus respectivas líneas de relacionamiento del CONPLAN y otros órganos regionales, continentales y mundiales.

### **3.2. Órganos constituidos del CONPLAN.**

A continuación se presentan las competencias de los órganos constituidos del CONPLAN, siendo ellos: El consejo de ministros, la presidencia pro-témpore, secretaría técnica y el foro académico regional del desarrollo.

#### **3.2.1. El Consejo de ministros.**

El Consejo de Ministros es la máxima instancia política del CONPLAN y se reúne, resuelve y trabaja de conformidad con sus normativas y los planes de trabajo acordados. El Consejo puede crear otras instancias o comisiones. (Artículos 5, inciso e) y 6, Acta Constitutiva de CONPLAN).

#### **3.2.2. Presidencia pro-témpore.**

La Presidencia pro-témpore del CONPLAN, será ejercida por el Ministro del ramo del Estado miembro que sea el vocero de la región, según el Artículo 14 del Protocolo de



Tegucigalpa presidirá en ese mismo semestre el Consejo de Ministros respectivo (Artículo 7 Acta Constitutiva de CONPLAN).

### **3.2.3. Secretaría técnica.**

La Secretaría técnica es el órgano de ejecución de las decisiones del Consejo de Ministros. El secretario técnico nombrado tendrá la representación legal de la secretaría y contará con capacidad jurídica suficiente para adquirir derechos y obligaciones, de conformidad con el Artículo 30 del Protocolo de Tegucigalpa.

La secretaría del CONPLAN tendrá su domicilio y sede legal en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, Estado con el cual se concluirá un Acuerdo de Sede, para constituir el lugar de ubicación física de la Secretaría Técnica. Esta podrá tener sub-sedes en otros Estados Miembros cuando así lo decida el Consejo de Ministros. (Artículo 8 Acta Constitutiva de CONPLAN).

### **3.2.4. Foro académico regional del desarrollo (FORO-CONPLAN).**

El Foro académico regional del desarrollo se constituye como un espacio de encuentro, diálogo y concertación entre los sujetos académicos nacionales y regionales, individuales o institucionales y los miembros del CONPLAN, interesados en avanzar en la elaboración de propuestas, planes, agendas y proyectos de distinta naturaleza que abonen a los temas del desarrollo regional y los procesos de integración.



Será convocado por lo menos una vez al año y cada vez que el Consejo así lo requiera, y se integrará por medio de propuestas de académicos, individuales o institucionales, nacidas y avaladas por el Consejo de Ministros y por los ex funcionarios titulares de planificación nacional que así lo soliciten. (Artículo 9 Acta Constitutiva de CONPLAN).

### **3.3. Retos del CONPLAN en el escenario nacional y regional.**

El nacimiento de CONPLAN está fuertemente vinculado a dos variables políticas, una nacional y otra regional, eventualmente relacionadas entre sí:

- La primera, es la que demuestra un renacimiento y redefinición del papel del Estado en el Desarrollo y por lo tanto, una nueva generación, fortalecimiento y promoción del conjunto de herramientas para el logro de dicho propósito: los conceptos de Planificación para el Desarrollo entre ellos;
- La segunda variable que justifica su creación es de carácter regional y es la que relaciona sus funciones con las nuevas dinámicas *integracionistas*. En este sentido, el mandato de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en diciembre del 2010 constituye un relanzamiento de la integración desde una óptica más integral y estratégica, dicha aspiración, supone la existencia de una plataforma regional e institucional de soporte técnico y político calificado. Posiblemente, aquí radica unos de las áreas de trabajo para el CONPLAN.



- Vinculado con lo anterior, está visto que desde la promoción, firma e implementación de los acuerdos de Esquipulas, cuya intención principal era la conquista de la paz en un contexto de guerra político-militar en la región, no se ha logrado levantar una agenda política estratégica. Si bien los esfuerzos de Esquipulas III, las agendas sectoriales-regionales y las declaraciones Presidenciales son importantes; falta el logro de una ruta que permita la integración y el desarrollo que hoy todavía es inconcluso.

Como se ha señalado, el CONPLAN está debidamente constituido, aunque todavía no ha logrado funcionar de acuerdo a sus propósitos fundacionales. Es de señalar que, desde una mirada empírica del hecho, su creación ha despertado variadas e importantes expectativas en cuanto sus alcances también responden a una necesidad planteada por los Gobiernos nacionales, la institucionalidad regional y primordialmente, por los actores de las sociedades de América Central y República Dominicana interesados.

Paralelamente, es un hecho que el proceso de formación de la institucionalidad del SICA y el conjunto de propósitos y agendas de trabajo de cada una de sus instancias, reflejan algún grado de inconsistencia estratégica, duplicación de funciones y descoordinación institucional y operativa. Esto, por no mencionar la lógica política y el carácter de los actores políticos al frente de éstas. Muy simplificadamente, se podría hacer una semejanza entre los problemas institucionales de algunos Órganos Ejecutivos de los países de la región y el diseño institucional de la integración, también

esto, en relación con los aparatos legislativos nacionales y el propio de competencia regional.

De acuerdo a lo anterior, la propuesta del CONPLAN se pudiera percibir como otro esfuerzo más, aislado y sin propósitos estratégicos, o bien, como una instancia fiel a sus objetivos y fuertemente vinculada a la nueva planificación del nuevo proceso de integración. Esto último, supondría todo un ámbito de oportunidades y desafíos, especialmente en relación con superar las lógicas de trabajo y práctica política del *establishment* regional.

De acuerdo a lo anterior, durante el 2011 el CONPLAN puede sostener su estrategia en consideración de una constante lectura política en los siguientes hechos:

- La reincorporación de la República de Honduras a la OEA y el proceso de estabilización política nacional y regional que este acto conlleva.
- La priorización y elaboración de una agenda de seguridad regional y su eventual relación o no, con el Desarrollo Humano y crecimiento económico.
- La posible discusión y aprobación de una reforma migratoria en los Estados Unidos de Norteamérica y sus causas, efectos y desafíos en la región.

- El liderazgo regional de la República de El Salvador en el segundo semestre del 2011 ante la asunción por este país de la Presidencia en todos los órganos e instancias del SICA. *(Guatemala y Nicaragua se encuentran en procesos electorales; Honduras ha puesto en práctica su política internacional: Lobo con piel de Oveja; Costa Rica está centrado en retos internos y una estrategia internacional bilateral; Panamá se encuentra en una redefinición de su modelo político y sus esfuerzos se dirigen a la ampliación del canal y la ampliación de las inversiones y República Dominicana se prepara para el proceso electoral 2012).*
- Los resultados en los procesos electorales de Guatemala y Nicaragua y su relación con las correlaciones de fuerzas políticas regionales.
- Una observancia permanente de la agenda política y económica de, por lo menos: los países miembros del Alba, la Coalición del Pacífico (Colombia, México, Perú y Chile), China, Taiwán, India y Rusia. Así como Estados Unidos.
- Atención, incorporación y seguimiento a las agendas del Consejo de Ministros del SICA y las Reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA; ello, mediante el convenio con la Secretaria General del SICA arriba señalado y una vigorosa gestión política.
- El reconocimiento de diferencias entre Estados y actores políticos en y entre los mismos, que trascienden a las que se consideran normales dentro de un debate



democrático regional. Tal es el caso de la reapertura del litigio fronterizo entre Nicaragua y Costa Rica que ha tocado asuntos históricos no resueltos y que, en términos de la posibilidad de alcanzar en acuerdos regionales, desencadenan factores de inestabilidad y vulnerabilidad política, no solo entre los países en conflicto, también entre las fuerzas institucionales y políticas regionales.

- De acuerdo a lo anterior, también se debe considerar el conjunto de posiciones, agendas, estrategias e intereses que determinan el contenido del trabajo de las instancias y órganos de integración regional, el reciente caso del SIECA puede constituirse como un ejemplo a estudiar y considerar en futuros esfuerzos.

### **3.3.1. Otros ámbitos para la construcción de un Plan de Trabajo del CONPLAN**

- Creación de un Observatorio Regional de Evaluación del CONPLAN, el cual puede ser coordinado por el FORO-CONPLAN y ser una actividad operativa del Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del mismo CONPLAN, que tenga como finalidad realizar estudios de investigación social, técnico y científico, sistematizar experiencias exitosas de planificación regional y diseñar estrategias de incidencia, negociación y lobby político con la Reunión de Presidentes de la región, algo realmente imprescindible en este tipo de iniciativas político-públicas de mediana envergadura.

- Fortalecer institucionalmente a los equipos técnicos nacionales (con mayor atención a los integrantes de la Secretaría Técnica) para la adecuada conducción y planeamiento estratégico del CONPLAN en áreas como legislación regional, política exterior comparada, administración tributaria, planeación estratégica, derecho internacional público, negociación y resolución de controversias, etc.
- Contemplar la creación de un espacio de trabajo intersectorial con otros Ministerios, secretarías u otras entidades de los países integrantes de CONPLAN, específicamente los Ministerios de Finanzas Públicas, Relaciones Exteriores, Economía, Seguridad, etc., y otros organismos no gubernamentales, tendiente al abordaje integral de problemáticas históricas y estructurales de la región.
- Fortalecer la capacidad de documentar, sistematizar y evidenciar todo tipo de acuerdo político entre los miembros del SICA-CONPLAN, Reunión de Presidentes, FORO-CONPLAN, Secretaría Técnica y otras instancias representadas, derivado de la agenda estratégica regional, ya que ello proporciona mayor legitimidad, representatividad y niveles de democratización interna y externa ante la opinión pública regional y cooperación internacional.
- Realizar un análisis histórico-comparativo del comportamiento (avances y retrocesos) de los presupuestos públicos de los países del SICA-CONPLAN y las donaciones percibidas, a manera de prever estratégicamente las estimaciones, proyecciones y análisis prospectivo de la implementación de las políticas y planes de

integración regional, con la finalidad de abordar la planificación desde una perspectiva integral, sistémica e interdependiente –lo técnico y lo político- e incrementar las posibilidades de cristalizar lo abstracto en acciones, es decir traducir la teoría de las Ciencias de Administración a la praxis pública.

- Acompañamiento técnico al análisis político regional, pasado, presente y futuro, en la perspectiva de conocer las diversas agendas y actores, obteniendo, entre otros aspectos, la posibilidad de brindar información oportuna para la prevención y abordaje de conflictos regionales, binacionales o nacionales de distinta naturaleza, en el marco de los marcos éticos y normativos regionales, continentales y universales.
- Un eje transversal y plataforma del desarrollo institucional del CONPLAN, es precisamente la inclusión en las agendas regionales de los *Modelos multisectoriales y enfoque interregional de las políticas públicas*, entendidas éstas como el conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables en los diversos contextos sociopolíticos de la región.

#### **3.4. Aportes políticos a la Agenda Estratégica Regional en Planificación al Desarrollo en el marco de los procesos de Integración Centroamericana.**

Con el objeto de avanzar conceptual y políticamente en el desarrollo de una agenda estratégica de integración regional que complemente los diversos esfuerzos



institucionales y sociales que en otras instancias se dan, se recomienda convocar y establecer el Foro Académico Regional, mismo que está regulado en el documento constitutivo del CONPLAN, así: “El Foro académico regional del desarrollo se constituye como un espacio de encuentro, diálogo y concertación entre los sujetos académicos nacionales y regionales, individuales o institucionales y los miembros del CONPLAN, interesados en avanzar en la elaboración de propuestas, planes, agendas y proyectos de distinta naturaleza que abonen a los temas del desarrollo regional y los procesos de integración. Será convocado por lo menos una vez al año y cada vez que el Consejo así lo requiera, y se integrará por medio de propuestas de académicos, individuales o institucionales, nacidas y avaladas por el Consejo de Ministros y por los ex funcionarios titulares de planificación nacional que así lo soliciten”.

Como antesala a dicho esfuerzo, será importante destacar los documentos que en la actualidad pueden respaldar históricamente y orientar la discusión, nos referimos fundamentalmente a:

- Manifiesto de relanzamiento de la integración Centroamericana presentado por El Salvador y conocido y respaldado por los Jefes de Estado y de Gobierno en su cumbre extraordinaria celebrada el día 20 de junio de 2010.
- Acuerdo de Esquipulas III-Esquipulas de los Pueblos, resultados del proceso de consulta regional, Informe propuesta a la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, Noviembre 2010, Parlamento Centroamericano.



- Resultados del diálogo subregional: “Democracia para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo”, San José, mayo 2011.
- Agenda Estratégica Social del SICA, elaborada y gestionada por el SISCA.

De acuerdo a lo anterior, se propone desarrollar, con una metodología participativa y sólida en términos técnicos y políticos; con carácter inter, intra y transdisciplinario fundamentalmente en áreas de políticas públicas, econometría, sociología del desarrollo, historia social, psicología política y otras con vinculación directa e indirecta a la planificación democrática del desarrollo; el documento intitulado: “América Central y República Dominicana Bicentenario 2021-2022: Agenda de integración y desarrollo regional”.

Este proceso podría ser liderado por CONPLAN mediante una designación en la próxima reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA y mediante la instalación del citado Foro Académico y una comisión integrada por representantes de los órganos e instancias del conjunto del Sistema de la Integración Centroamericana.

Haciendo una rápida lectura de los retos regionales y el proceso de integración, los ámbitos de diálogo y concertación podrían darse, no siendo una lista limitativa, en torno los siguientes ejes temáticos, sin que esto represente caer en la falta de sectorizar la agenda y la discusión, más bien ordenarla desde un marco teórico y político común (a construir) y con la visión de encaminarla en el periodo del 2012 hacia el 2021 en un plan regional. Así:





- *Integración regional y su institucionalidad ejecutiva: hacia un ordenamiento coherente y estratégico de los órganos e instancias del Sistema de la Integración Centroamericana.*
- *Democracia regional y sistema político: reforma y fortalecimiento del Parlamento Centroamericano, su capacidad de gestión legislativa y mediación política en relación con las instancias nacionales. Representación y participación ciudadana y mecanismos de gestión y diálogo para las organizaciones de la ciudadanía regional.*
- *Armonización y adecuación de los marcos constitucionales, jurídicos y de políticas públicas en la perspectiva de un nuevo modelo político y de gestión regional.*
- *Seguridad y justicia: hacia la consolidación de la paz regional, fortalecimiento de las cortes regionales y aparatos y políticas de seguridad regional.*
- *Economía y desarrollo humano: hacia una estrategia compartida de crecimiento económico y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el marco de estrategias políticas, fiscales, monetarias, financieras, de competitividad (inversión privada, nodos de crecimiento, empleo, infraestructura, fuentes y uso de energía, etc) comunes.*

- *Vigencia y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales: políticas y programas de protección social desde la perspectiva de los derechos humanos y las capacidades públicas.*
- *Desarrollo, migración y el derecho a la movilidad de la población dentro y fuera de la región centroamericana y de República Dominicana.*
- *Cambio Climático, consecuencias y desafíos: modelos de Desarrollo y gestión de riesgos.*
- *Gestión del conocimiento, fortalecimiento del sistema universitario regional y participación en la elaboración, uso e intercambio de tecnología.*
- *Rendición de cuentas, probidad en el gasto público, comunicación estratégica intersectorial y la institucionalización de mecanismos permanentes de auditoría social (con plena participación de la ciudadanía y sociedad civil).*
- *Desarrollo regional: redes de políticas, democracia plural, alianzas estratégicas y cogobernabilidad internacional. La integración regional y la Declaración de Paris.*
- *Discusión, definición e impulso regional de políticas encaminadas a fortalecer, normar y transparentar lo relacionado con las alianzas público-privadas, como parte de políticas regionales integrales para el desarrollo.*





## CONCLUSIONES

1. Se percibió que los temas del derecho al desarrollo, la planificación, así como la integración regional, no son una prioridad en el contenido de los estudios en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, razón por la cual existe una debilidad en la formación académica y en la participación de los juristas nacionales en el debate relacionado a los temas indicados.
2. La Universidad de San Carlos de Guatemala y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, pertenecen a uno de los espacios de mayor antigüedad en los temas de la integración regional, siendo uno de ellos el Consejo Superior Universitario Centroamericano, sin embargo, en la agenda de dicho organismo todavía hace falta avanzar en la formalización de una integración académica y el desarrollo de propuestas de formación relacionados con la integración.
3. Las instituciones públicas del Estado de Guatemala aún presentan debilidades y limitaciones para conocer, comprender y abordar de manera estratégica los retos de la integración regional.
4. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala presenta desafíos institucionales como resultado de la existencia de marcos jurídicos que limitan sus competencias dentro del Organismo Ejecutivo, con relación al Congreso de la República y las entidades autónomas,



así también, los importantes pasos dados en el contexto de la región centroamericana y República Dominicana no necesariamente se marcan en políticas públicas y estrategias de interés de estado.

5. El Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), nace a la vida jurídica de acuerdo con su Acta Constitutiva y la coherencia de ésta con la normativa del Sistema de la Integración Centroamericana. Sin embargo, el desarrollo de sus competencias y la posibilidad de actuar efectivamente como instancia técnica de apoyo a los presidentes de la región depende de la creación de su Secretaría Técnica y la instalación de su sede física.
  
6. Después de los esfuerzos de Esquipulas I y II, que lograron la pacificación de la región, los pueblos de América Central y República Dominicana, requieren que se avance en la conformación de espacios regionales, multi-institucionales y multi-sectoriales donde se planteen y acuerden las agendas y planes de desarrollo democrático a mediano y largo plazo.



## RECOMENDACIONES

1. La Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, debe incorporar dentro de su vida académica y de extensión universitaria, los temas del derecho al desarrollo, la planificación y la integración regional, como categorías importantes para conocer y abordar la realidad social, porque es importante que los estudiantes, docentes e investigadores del derecho incorporen en su conocimiento las categorías indicadas.
2. Definir convenios de colaboración y entendimiento entre la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Consejo Superior Universitario Centroamericano y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, para diseñar e implementar una Maestría en Derecho de la Integración, reconociendo con este paso, las tendencias del desarrollo para los países en el siglo XXI.
3. La Universidad de San Carlos de Guatemala y las instituciones de formación públicas y privadas deben fortalecer el conocimiento y las capacidades de la institucionalidad pública guatemalteca, para abordar los temas de la planificación para el desarrollo, las políticas públicas y los marcos legislativos, desde una óptica regional y en concordancia con los instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana, porque la realidad nacional y regional exige recurso humano en la administración pública debidamente calificado en estas materias.



4. El Congreso de la República de Guatemala y las autoridades del Organismo Ejecutivo deben fortalecer la institucionalidad y capacidad de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala, para que actúe debidamente como órgano responsable de la planificación nacional e instancia fundadora y parte del Consejo de Ministros de Planificación de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
5. Los ministros de planificación de los países del SICA y la Secretaría General de ésta, deben desarrollar las competencias y funciones establecidas para el Consejo de Ministros de Planificación de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), especialmente, en la creación y funcionamiento de su Secretaría Técnica y sede en Guatemala, de conformidad con su normativa, con el propósito de asegurar su institucionalidad.
6. Los presidentes de los países miembros del SICA, las instituciones públicas nacionales y regionales, así como la sociedad civil, deben avanzar en la elaboración de un nuevo pacto político, social, económico e institucional para la región de América Central y República Dominicana, que permita tener una interpretación compartida del desarrollo integral de las sociedades en la región. Este instrumento, puede elaborarse como antesala a la celebración del Bicentenario de la Independencia de España (2021) y el de la creación de los Estados Federados del Centro de América (2023). Con estos instrumentos se podrá enfrentar los desafíos históricos y futuros de las sociedades de la región.



## BIBLIOGRAFÍA

- BALBIS, Jorge. **ONG, gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe.** (s.l.i.). Documentos de Debate no. 53, publicado por el Programa MOST, UNESCO, 2001.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** 24<sup>a</sup>. edición, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 1996.
- CÁCERES, Luis. **Derechos humanos.** En: *Hablemos de derechos humanos, compiladores: Beatriz Villarreal – Olmedo España.* Guatemala, COPREDEH, 2003.
- CALDENTEY, Pedro, et al. **El reto de la unión aduanera centroamericana.** En: *La Integración Centroamericana. Realidades y Perspectivas.* Comisión Europea (s.e.) (s.f.).
- CANCADO TRINDADES, Antonio. **Relaciones entre el desarrollo sustentable y los derechos económicos, sociales y culturales: desarrollos recientes.** En: *Estudios Básicos de Derechos Humanos II,* San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 1995.
- CARDOSO y PÉREZ, Brignoli. **Centroamérica y la economía occidental.** San José, EDUCA, 1977.
- CEPAL. Naciones Unidas. **Globalización y desarrollo.** Vigésimo noveno período de sesiones, Brasilia, Brasil, (s.e.), 2002.
- CHAMORRO Marín y Nájera. **Orígenes, evolución y perspectivas de la integración centroamericana.** Guatemala, INCEP, 1996.
- DELGADO, Jaime. **El sistema de la integración centroamericana y la integración social.** (s.l.i.). Confederación Centroamericana de Trabajadores, Instituto Centroamericano de Estudios Sociales. 2004.
- DELGADO, Jaime. **La especificidad de la integración centroamericana y su aporte al pensamiento integracionista latinoamericano.** Revista aportes para la integración latinoamericana, Año XV No. 20/(Junio 2009).
- DURÁN, Víctor. **El ALCA y los procesos de integración.** Universidad de los Trabajadores de América Latina Emilio Máspero. Conferencia Mundial del Trabajo Central Latinoamericana de Trabajadores, San Antonio de Los Altos, versión electrónica <http://utal.org/integracion/> Consultado: 2-09-2011
- FUENTES, Carlos. **Democracia latinoamericana: anhelo, realidad y amenaza,** Suplemento Bitácora, *La República,* Montevideo, (14 de junio de 2001).





- GALTUNG, Johan. **Una teoría estructural de la integración.** En Revista de la Integración. Economía Política y Sociología. Buenos Aires. BID-INTAL, No. 5 (s.f.).
- GUTIÉRREZ, Carmen María. **Derechos económicos, sociales y culturales: su problemática internacional y situación en Guatemala.** Primera conferencia nacional sobre Derechos Humanos, Guatemala, ASIES, 2002.
- HURTADO, Osvaldo. **Gobernabilidad, democracia y pobreza.** En DEMOS: Gobernar la Globalización. México, UNESCO, 1998.
- KARNES, Tomas. **Los fracasos de la Unión.** San José, ICAP, 1982.
- MARX-ENGELS. **La Ideología Alemana.** Colombia, Editorial Laurus, 1979.
- MENDOZA, Edgar. **Ciencias sociales, sociología y pobreza en Guatemala.** En Dossier, Sociología, Porto Alegre, año 7, no. 14, 2005
- MORALES, Abelardo. **Los inmigrantes laborales nicaragüenses en Costa Rica,** San José: FLACSO/Fundación Friedrich Ebert, 1999.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. **Derechos económicos, sociales y culturales: pacto internacional, observaciones del Comité DESC.** Proyecto OACDH / Guatemala, Número 2.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 1981.
- PÉREZ, Brignoli. **Breve historia de Centroamérica.** Madrid, España, Alianza Editorial, 1985.
- PÉREZ SÁINZ, Juan. **Informalidad urbana en América Latina: enfoques, problemáticas e interrogantes.** Costa Rica: FLACSO y Editorial Nueva Sociedad, 1991.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Gobernabilidad democrática y desarrollo humano.** Guatemala, PNUD, 1996.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe de desarrollo humano: 1990** , Guatemala, PNUD, 1990.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Desarrollo humano: 1991.** Guatemala, PNUD, 1991.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Desarrollo humano: informe 1992.** Bogotá, PNUD, 1992.



Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe nacional de desarrollo humano. Guatemala: desarrollo humano, mujeres y salud.** Guatemala, PNUD, 2002.

ROJO, Luis. **El sistema monetario europeo y el futuro de la cooperación en la CEE,** Madrid: Instituto de España/Espasa Calpe, 1989.

Secretaría General de Programación y Planificación de la Presidencia. **Desarrollo rural.** En: [www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt). Consultado: 1-09-2011

SEGOVIA, Alexander. **Integración real y grupos de poder económico en América Central.** Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica, Editorial Lara Segura & Asoc., 2005.

SEN, Amartya. **Desarrollo y libertad.** México, Editorial Planeta, 2006.

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). **Instrumentos jurídicos del sistema de la integración centroamericana.** Segunda edición (s.l.i.), SICA, Centroamérica 2010.

SOLÍS, Luis. **Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas.** Hamburg: Institut für Iberomerika-Kunde 2000.

SORJ, Bernardo y TIRONI, Eugenio. **El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia.** Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2008.

TOWSEND, Andrés. **Las provincias unidas de Centroamérica: fundación de la República,** San José, Editorial Costa Rica, 1973.

VALCÁRCEL, Marcel. **Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo.** Lima, Perú, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.

## **Legislación**

**Constitución Política de la República de Guatemala.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Acta de Constitución.** Consejo de Ministros de Planificación de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (CONPLAN), 2010.

**Convención Americana sobre Derechos Humanos.** Organización de Estados Americanos, 1969.

**Código Municipal.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 12-2002, 2002.



**Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 11-2002, 2002.

**Ley General de Descentralización.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 14-2002, 2002.

**Ley de Desarrollo Social.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 42-2001, 2001.

**Protocolo de Tegucigalpa a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).** Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, 1991.