

C A P Í T U L O

2

Seguimiento
del desarrollo humano
sostenible

INDICE

Presentación	79
Aumento fuerte de población	80
“Bono demográfico” se extiende	83
Mayoría de población es urbana	84
Cambia la estructura de las economías	85
Crecimiento modesto o volátil	86
Estabilidad macroeconómica	88
Importantes brechas intrarregionales	89
Lento y desigual progreso en educación	90
Agua potable y saneamiento	92
Acceso a salud y seguridad social	93
La pobreza disminuye	93
Persiste desigualdad de ingresos	96
Bajo gasto público social	97
Ejércitos con mayores presupuestos	99
Procesos electorales	100
Gobiernos no logran impulsar agendas legislativas	101
Exigua base presupuestaria de los sistemas de justicia	103
Justicia transicional	105
Violencia doméstica y el femicidio	106
Derechos de los pueblos indígenas	109
Personas con discapacidad	111
Rica biodiversidad en peligro	113
Recursos marino-costeros	115
Creciente contaminación	117
Aumenta uso de pesticidas y fertilizantes	119
Una región vulnerable a eventos naturales	120
Capacidades institucionales limitan gestión ambiental	121
Poca preparación ante el cambio climático	124
Sistema de integración: deficiencias en la arquitectura institucional	126
Profusión de acuerdos presidenciales	129
SICA con débiles mecanismos de rendición de cuentas	130
Debate sobre reforma del SICA	131
El CC-SICA: la lucha por incluir a la sociedad civil en la integración	134

Presentación

El presente capítulo compila información sobre las tendencias recientes en el desarrollo humano y la integración regional de Centroamérica, con énfasis en el período transcurrido desde la publicación del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003). Su propósito es ofrecer a las y los lectores información básica sobre Centroamérica, de manera que puedan tener una idea actualizada sobre el perfil de la región.

Los temas aquí analizados, en su mayoría, fueron abordados en las ediciones anteriores, por lo que en esta ocasión lo que interesa es mostrar la magnitud y sentido de los cambios ocurridos, si es que los hubo. Otros temas, como el cambio climático por ejemplo, son novedosos. En esos casos el capítulo recopila información útil para visibilizar asuntos a los que será necesario dar seguimiento en futuros informes.

Las intersecciones de este capítulo con el resto del Informe han sido reducidas al mínimo. Aquí no se

profundiza en causas o implicaciones de las dinámicas observadas, como ocurre en los demás capítulos y, salvo en pocos casos, se presenta información distinta a la expuesta en ellos. Finalmente, se abordan temas que no son tratados en el presente Informe (lo fueron en ediciones anteriores) pero cuya actualización resulta necesaria para documentar la evolución reciente de Centroamérica¹.

El capítulo está concebido, metafóricamente, como un archivador. Cada “carpeta” contiene documentación básica que, a manera de resumen, presenta “información trazadora” sobre un tema. Las síntesis tienen un carácter selectivo, pues su fin es documentar ángulos específicos de los asuntos que tratan. No poseen, por tanto, una pretensión de exhaustividad. Las personas pueden leer cada “carpeta” por separado, por lo que cada quien define su propio orden de lectura. Aun así, cabe señalar que los temas fueron agrupados según su afinidad.

Fuerte aumento de la población y evidencias de una transición demográfica

Entre 1995 y 2007 la población centroamericana pasó de 32,3 a 41,3 millones de personas, es decir, tuvo un aumento de 9,0 millones de habitantes (cuadro 2.1). Guatemala, el país más poblado del istmo (en él vive poco más del 30% de la población total de la región), fue el que más aportó a ese incremento: 3,3 millones de personas (un 36,9% del total). Le siguieron Honduras y El Salvador, con 1,6 y 1,4 millones respectivamente, lo que representa para cada uno cerca de un 17% del crecimiento total. Los aportes de los demás países son menores, pero también significativos cuando se consideran en términos relativos con respecto a su población inicial.

Este crecimiento se refleja en un aumento de la densidad poblacional. En promedio para toda la región, ésta pasó de 61 habitantes por kilómetro cuadrado en 1995, a 78 en el año 2007. Por países, El Salvador sigue siendo el más densamente poblado, y llegó a 338

habitantes por kilómetro cuadrado en el 2007. Le sigue Guatemala con 123. Belice ocupa la última posición, con apenas 13 habitantes por kilómetro cuadrado.

Estos datos provienen de las estimaciones que realiza el Centro Latinoamericano de Demografía (Celade). Pueden tener, sin embargo, diferencias considerables en relación con otras mediciones. Tal es el caso del Censo de Población de El Salvador, cuyos resultados fueron publicados al momento de redactarse este Informe, y que reflejó una situación demográfica muy distinta a las proyecciones (recuadro 2.1). Esta corrección tiene implicaciones importantes en toda una gama de estadísticas vitales, económicas y del desarrollo humano. Sin embargo, el tiempo impidió incorporar estos ajustes en los análisis de la presente publicación.

Además del crecimiento de su población,

todas las naciones del istmo experimentan el fenómeno que se conoce como transición demográfica. Ésta ocurre cuando se combinan los siguientes factores: el descenso de la fecundidad (cantidad de hijos por mujer), la reducción de las tasas de natalidad y de mortalidad infantil y el aumento en la esperanza de vida. De acuerdo con Celade, este es el cambio demográfico más importante de la historia centroamericana³. De todos los países del área, Guatemala es el que más tarde ha iniciado este proceso. En el largo plazo, esta transición está asociada a un envejecimiento de la población.

Así pues, Centroamérica ha experimentado fuertes reducciones en la tasa global de fecundidad. A mediados del siglo pasado, ésta era superior a 6 en cada uno de los países (en algunos incluso llegaba a 7), y hoy es inferior a 5 en toda la región. Todavía existen importantes diferencias: en el quinquenio

CUADRO 2.1

Centroamérica: población estimada, extensión territorial y densidad de población, por países. 1995 Y 2007

	Población total		Incremento		Extensión territorial (km ²)	Densidad de población (hab/km ²)	
	1995	2007	Absoluto	Relativo		1995	2007
	Total	32.283.556			41.331.013	9.047.457	100,0
Belice	213.448	288.000	74.552	0,8	22.960	9	13
Costa Rica	3.474.904	4.474.876	999.972	11,1	51.100	68	88
El Salvador ^{a/}	5.668.605	7.107.795	1.439.190	15,9	21.040	271	338
Guatemala	10.003.739	13.343.710	3.339.971	36,9	108.890	92	123
Honduras	5.588.471	7.176.276	1.587.805	17,5	112.090	50	64
Nicaragua	4.663.976	5.603.240	939.264	10,4	130.000	34	43
Panamá	2.670.413	3.337.116	666.703	7,4	75.520	35	44

a/ Aunque el Censo 2007 evidenció importantes diferencias respecto a las estimaciones de población (recuadro 2.1), estos cálculos se hicieron con base en las estimaciones por ser esta la información disponible al cierre del proceso de edición de este Informe.

Fuente: Estimación propia con datos de Celade (http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm, actualización a julio 2007), con excepción de Belice, en cuyo caso los datos fueron tomados de Celade, 2004 y Flasco, 2002.

2000-2005 Guatemala tenía la tasa más elevada (4,6), seguida por Honduras (3,7). En el otro extremo se ubica Costa Rica, donde las mujeres tienen en promedio 2,3 hijos, la tasa de fecundidad más baja del istmo.

Este comportamiento de la tasa global de fecundidad se refleja en una disminución de las tasas brutas de natalidad y, como se dijo antes, ha sido

acompañada por reducciones en las tasas de mortalidad general e infantil, así como por aumentos en la esperanza de vida al nacer. Esta última pasó de menos de 60 años -e incluso cerca de 40 años en Guatemala, Nicaragua y Honduras- en el período 1950-1955, a 70 años o más en todos los países, con excepción de Guatemala. Costa Rica, con una esperanza de vida cercana

a los 80 años, se encuentra entre las naciones más longevas del mundo. A su vez, la tasa de mortalidad infantil, pasó de valores de entre 93 y 172,3 por mil nacidos vivos a mediados de los años cincuenta, a tasas inferiores a 40 por mil, y cercanas a 10 por mil en el caso de Costa Rica. Guatemala presenta la mayor tasa de mortalidad infantil de toda la región.

RECUADRO 2.1

El Censo de 2007 en El Salvador: hallazgos relevantes

En el año 2007, se realizó en El Salvador el VI Censo de Población y V de Vivienda. Esa medición reveló que la población salvadoreña asciende a 5.744.113 personas (47% hombres y 53% mujeres), lo que evidencia una subestimación de cerca de 1,4 millones de habitantes con respecto a la proyección del año 2007. Esta diferencia podría ser un poco menor -alrededor de un millón de personas- si se toma en cuenta que la omisión censal oscila entre 5% y 6%. En la historia reciente de la región no se registra una discrepancia tan amplia entre un censo de población y las estimaciones demográficas (alrededor del 19,1%).

A pesar de esta situación, El Salvador sigue siendo el país más densamente poblado del continente americano (273 habitantes por kilómetro cuadrado) y destaca en ese sentido el departamento de San Salvador, con 1.768 habitantes por kilómetro cuadrado. El censo del 2007 reportó la existencia de un total de 1.406.485 hogares cuyo tamaño promedio es de 4,1 miembros, los cuales están distribuidos en 1.372.853 viviendas.

Los datos censales indican que la población salvadoreña reside primordialmente en las zonas urbanas del país (62,7% de la población total). Durante los últimos quince años creció la proporción de población femenina, lo que podría estar asociado

a los altos flujos migratorios externos y al aumento de las muertes violentas (homicidios, suicidios, accidentes de tránsito) que afectan sobre todo a los hombres.

Desde el último censo, realizado en 1992, se reportan cambios importantes. Hubo una reducción de casi 5% en el peso del grupo de edad de 15 años o menos en el total de la población. Ello se debe tanto al descenso en la natalidad como al aumento en la esperanza de vida. La población de 65 años y más pasó de representar el 5,0% del total en 1992, al 6,8% en 2007.

Igual que los otros países centroamericanos, El Salvador vive un proceso de transición demográfica. Como consecuencia de ello, la tasa de dependencia demográfica pasó de 78% en 1992 a 69% en 2007. Esto significa que existe una proporción creciente de población con posibilidades reales de incorporarse al mercado laboral y aportar al crecimiento económico durante los próximos años.

Aunque el censo reporta alrededor de 260.000 personas emigrantes, se considera que este dato está subestimado, ya que no da cuenta de las familias enteras que han emigrado. Además, un 17% de las viviendas estaban desocupadas cuando se realizaron las visitas y no fue posible conocer cuántas familias y personas las habitaban. A pesar de

esta subestimación, el censo confirma que la mayor parte de los emigrantes son hombres (dos de cada tres) lo cual está asociado al aumento en el porcentaje de hogares con jefatura femenina (de 27,1% en 1992 a 34,9% en 2007). Otro dato interesante es que el 19,1% de los hogares salvadoreños recibe remesas del exterior.

De acuerdo con el censo, en los últimos quince años hubo mejoras en la cobertura educativa y la escolaridad de las y los salvadoreños. La población de 5 a 24 años que asiste a centros de educación formal pasó de 46,9% en 1992 a 61,7% en 2007 y el promedio de años de estudio aprobados por las personas de 15 a 24 años se incrementó de 6,1 a 7,9 años durante el mismo lapso. Como parte de este proceso, la tasa de analfabetismo de las personas de 15 años y más disminuyó de 25,9% a 18,0% en el período intercensal.

En cuanto a la cobertura y el acceso a los servicios cabe destacar la notable brecha detectada en el acceso a Internet (5,4% de los hogares en la zona urbana y 0,3% en la rural) y la significativa ampliación en la cobertura del abastecimiento de agua y electricidad.

Fuente: Unfpa-El Salvador.

CUADRO 2.2

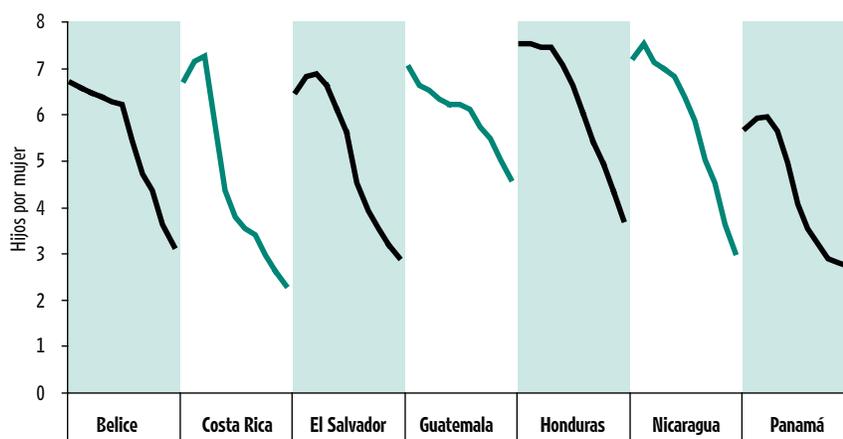
El Salvador: indicadores seleccionados. 2007

Indicador	Proyecciones de población	Censo 2007
Población total	7.104.999	5.744.113
Población menor de 5 años	804.040	555.893
Población de 65 años y más	377.971	390.327
Indicadores sociodemográficos	Censo 1992	Censo 2007
Índice de masculinidad	94,4	89,9
Población rural (%)	49,6	37,3
Promedio de hijos por mujer	3,5	2,4
Mortalidad infantil ^{a/} (por 1.000 nacidos vivos)	40,1	24,8
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más (%)	25,9	18,0
Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años (%)	15,1	6,4
Años de estudio aprobados, población de 15 a 24 años	6,1	7,9
PEA de 10 años y más ocupada	94,1	88,6
Promedio de personas en viviendas ocupadas	4,6	4,2
Viviendas desocupadas (%)	11,0	17,0
Viviendas ocupadas sin electricidad (%)	30,7	11,6
Viviendas ocupadas sin servicio sanitario (%)	18,9	6,7

a/ Estas estimaciones corresponden a cerca de tres años antes del censo respectivo.

Fuente: Digestyc, con base en proyección de población de El Salvador para el período 1995-2025, elaborado en 1995 y censos nacionales de 1992 y 2007.

GRÁFICO 2.1

Centroamérica: evolución de la tasa global de fecundidad, por quinquenios. 1950-2005

Fuente: Celade.

"Bono demográfico" se extiende a todo el istmo

La transición demográfica que se vive en el istmo está dando lugar a una situación que los especialistas denominan "bono demográfico". Esto significa que la relación de dependencia demográfica -la cantidad de personas en edad no productiva (niños, adultos mayores) que cada persona en edad de trabajar debe sostener⁴ - disminuye a mínimos históricos (recuadro 2.2).

En el 2005, excepto en Guatemala (donde la transición demográfica está más retrasada), en toda Centroamérica la población en edad laboral era cercana o superior al 55% de la población total. El país con la situación más favorable era Costa Rica (63,4%), seguido por Panamá (60,9%). En el istmo, los adultos mayores representan entre el 6% y el 9% de la población según el país, una proporción baja si se compara con la situación de países que ya pasaron por ese proceso tales como los europeos. Las estimaciones de Celade (2005) señalan como fecha de terminación del "bono demográfico" el año 2015 para Costa Rica, el 2020 para Panamá, el 2035 para El Salvador, el 2040 para Honduras y Nicaragua, y el 2050 para Guatemala⁵ (gráfico 2.2).

RECUADRO 2.2

Importancia económica del "bono demográfico"

El "bono demográfico" es una situación muy favorable para el desarrollo de un país, ya que en ese período la carga potencial para las personas en edad productiva es baja. De acuerdo con Celade, el bono permite "generar inversiones productivas o aumentar la inversión social en el mejoramiento de la educación, en la reforma de la salud y en la lucha contra la pobreza; ayuda, además, a anticipar inversiones frente al aumento de la población adulta mayor, cuyas demandas serán más costosas" (Celade, 2005).

Esta situación es transitoria: dependiendo de la intensidad de los procesos demográficos, puede durar entre veinte y treinta

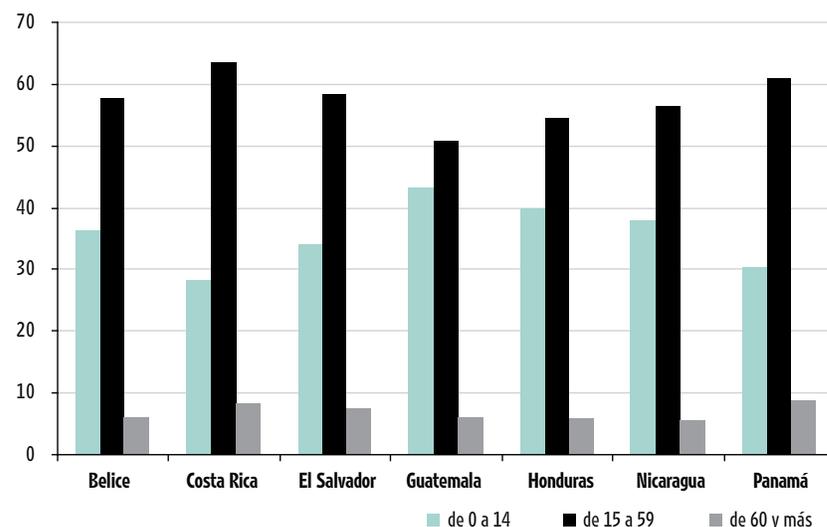
años. Una vez que concluye, las sociedades ingresan a una fase de envejecimiento, en la que proporciones altas y crecientes de la población son adultos mayores (como sucede hoy en Europa).

Para aprovechar el "bono demográfico" es necesario que las economías generen suficientes empleos productivos y de calidad, de forma tal que aumente la producción y mejores las condiciones de vida de la población. Es importante, además, tener en cuenta que el bono se agota transcurrido en un determinado período, por lo que debe ser aprovechado mientras exista.

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2.2

Centroamérica: población según grupos de edad. 2005
(PORCENTAJES)



Fuente: Celade.

La mayoría de la población vive en zonas urbanas

Centroamérica experimenta un intenso y sostenido proceso de urbanización. Mientras en 1970 la población urbana representaba apenas un 38% del total regional, en el año 2000 superó el 50% (específicamente alcanzó el 50,7%), y en el 2005 ascendió al 54,6% (cuadro 2.3). Este proceso es resultado de diversos factores, entre ellos la migración campo-ciudad⁶, la concentración de las inversiones públicas y privadas en servicios públicos e infraestructura en las áreas urbanas y la transformación de las economías centroamericanas en economías de servicios (véase más adelante).

En 2005, todos los países del istmo tenían un 50% o más de población urbana, con excepción de Honduras (47,8%); se desconoce la situación de Belice. En Costa Rica y Panamá las poblaciones urbanas superaban el 60% del total. No obstante estas cifras, el grado de urbanización en Centroamérica es todavía menor que los de Brasil, Chile y México, naciones donde más del 70% de la población vive en áreas urbanas.

Según Unfpa (2007), el proceso de urbanización del istmo puede enmarcarse dentro de la “segunda ola” de urbanización que se vive en el mundo. La “primera ola” se dio en América del Norte y Europa a lo largo de más de dos siglos, desde 1750 hasta 1950, durante los cuales la población urbana pasó del 10% al 52%. La “segunda ola” de urbanización se está dando en las regiones menos desarrolladas desde 1950, y se estima que durará unos ochenta años. Los países centroamericanos, por lo tanto, están muy

CUADRO 2.3

Centroamérica: población urbana. 1970-2005 (PORCENTAJES)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Total	38,0	39,7	40,5	42,1	44,1	46,7	50,7	54,6
Belice							47,7	
Costa Rica	38,7	41,2	42,9	45,2	49,7	54,2	58,7	62,6
El Salvador	39,0	41,5	44,1	47,0	49,8	52,5	55,2	57,8
Guatemala	35,1	35,3	33,0	33,4	34,3	36,5	43,0	50,0
Honduras	29,0	32,1	34,9	37,8	40,4	42,8	45,3	47,8
Nicaragua	46,8	48,8	50,1	51,4	52,6	54,0	55,5	57,0
Panamá	47,6	48,7	49,8	51,8	53,8	58,1	62,3	65,8

Fuente: Celade (http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm, actualización a julio 2007), con excepción de Belice, en cuyo caso la información se tomó del censo de población 2000 realizado por la Central Statistical Office de ese país.

avanzados en el proceso, lo que tiene importantes implicaciones en términos de la inversión requerida en servicios públicos e infraestructura (agua, electricidad, saneamiento, recolección de basura, comunicaciones, educación, salud, vivienda, transporte, etc.) y las presiones sobre el ambiente.

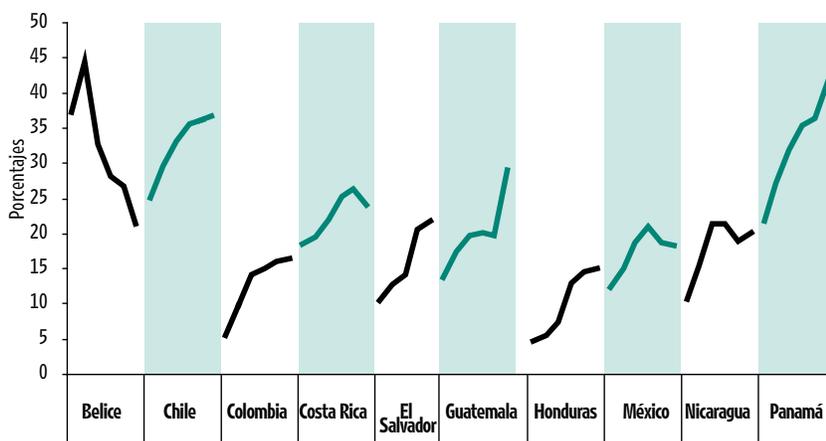
Por otra parte, en el contexto latinoamericano Centroamérica se caracteriza por tener altos índices de primacía urbana, es decir, por el hecho de que una alta proporción de su población urbana vive en las ciudades principales de los países. Esto revela la existencia de centros urbanos con altas concentraciones de población. Con excepción de Honduras, donde hay dos centros urbanos de gran importancia, en el resto de las naciones existe una elevada centralización en la

capital nacional. Esto es particularmente claro en Ciudad de Panamá, que aglomera a cerca del 50% de la población urbana total. En contraste, en los países latinoamericanos más grandes existen retículas de ciudades que reflejan sistemas urbanos más descentralizados (gráfico 2.3).

Finalmente, cabe anotar que en Centroamérica un porcentaje importante de la población urbana vive en tugurios. La información existente no es muy precisa, pero indica que en El Salvador, Nicaragua y Guatemala la población que reside en viviendas en estado precario oscila entre el 40% y el 80% (Unstat, 2007). Estos niveles son más altos que los reportados para Brasil, un país con serios problemas de habitabilidad urbana.

GRÁFICO 2.3

América Latina: población que vive en el área metropolitana principal^{a/}. 1950-2000^{b/}



a/ Se consideró como área metropolitana la superficie de la ciudad central más las zonas de alta densidad en su entorno.

b/ Los datos se refieren a los años en que se realizaron los censos de población y vivienda en cada país.

Fuente: Cepal, 2008.

Fuerte cambio en la estructura de las economías y su grado de apertura

En los últimos veinte años las economías centroamericanas han tenido grandes cambios. Por una parte, el sector agropecuario dejó de liderar la dinámica productiva y hoy en día en todos los países de la región predomina el sector terciario, es decir, se convirtieron en economías de servicios (cuadro 2.4). En 2005, mientras el sector primario representó un 11,7% del PIB regional, el peso del terciario era casi seis veces mayor (62,7%). Por su parte, el sector secundario (industria, electricidad, agua y construcción) permaneció relativamente estable, con un aporte cercano a una cuarta parte del PIB regional.

La magnitud de estos cambios ha sido muy intensa. En diez años el sector primario perdió seis puntos porcentuales: pasó de 17,3% a 11,7% del PIB regional entre 1995 y 2005. En Nicaragua esta disminución relativa

CUADRO 2.4

Centroamérica: estructura del PIB por sectores^{a/}. 1995-2005

Región/país	1995		2005		1995		2005	
	Primario	Primario	Secundario	Secundario	Terciario	Terciario	Terciario	Terciario
Centroamérica	17,3	11,7	23,7	25,6	58,9	62,7		
Belice	18,3	13,5	19,7	15,7	62,0	70,8		
Costa Rica	13,4	8,5	28,6	27,8	58,0	63,7		
El Salvador	14,5	10,4	28,2	28,1	57,3	61,4		
Guatemala	24,5	14,3	19,3	27,4	56,2	58,3		
Honduras	23,5	13,8	28,8	26,9	47,8	59,3		
Nicaragua	33,3	19,3	21,4	27,3	45,3	53,4		
Panamá	7,6	8,4	19,3	15,3	73,1	76,3		

a/ Porcentaje del PIB a precios básicos excluyendo los servicios de intermediación financiera (Sifmi).

Fuente: Sauma, 2008.

fue aun mayor: el peso del sector primario pasó de 33,3% a 19,3%. Honduras y Guatemala también registraron fuertes disminuciones.

Esta transformación estructural presenta, por supuesto, notables diferencias entre países. Aun con la caída ya mencionada, en Guatemala, Honduras y Nicaragua el sector primario tiene una importancia un tanto mayor que en las demás naciones. Panamá y Costa Rica son las economías más orientadas a los servicios y en las que menos pesa el sector secundario.

El segundo cambio relevante en las economías centroamericanas en los últimos años fue la profundización de su apertura al comercio mundial. Como se examina en detalle en el capítulo 13 del Informe, durante el período 1995-2006 las exportaciones se triplicaron: pasaron de 11.037 miles de millones de dólares a 33.140 miles de millones. Las importaciones crecieron aun más durante esos años, de 16.120 a 52.980 miles de millones de dólares. En promedio, el índice de apertura de las economías del área vistas en su conjunto

(exportaciones más importaciones entre el PIB) saltó de 0,65 a 0,79. En otras palabras, el comercio exterior llegó a representar cuatro quintas partes de la producción regional. Por otro lado, durante este período también aumentaron los flujos de inversión extranjera directa hacia el istmo. En términos generales, hoy en día todos los países centroamericanos tienen pequeñas economías abiertas. Como en otros temas, existen importantes diferencias no solo en los grados de apertura, sino en los estilos de inserción internacional.

El crecimiento económico fue modesto o volátil

En el año 2006 el PIB total de Centroamérica ascendió a 108.955 millones de dólares, casi el doble que el registrado en 1996 (55.196 millones de dólares). Debido a que en ese decenio la población regional aumentó en más de seis millones de personas, el crecimiento de la producción por habitante resultó ser más lento: alcanzó los 2.400 dólares, unos 800 más que en 1996. Si se compara con otras regiones del mundo en desarrollo, excepto África subsahariana, el promedio centroamericano es bajo.

En términos absolutos, Guatemala sigue siendo la economía más grande de la región, e incluso su importancia creció durante el período: su participación relativa pasó del 28,4% al 32,4%. En otras palabras, uno de cada tres dólares producidos en el istmo se originó en Guatemala. La economía costarricense se mantuvo en la segunda posición -representa alrededor de una quinta parte del PIB regional- pero, en términos proporcionales, su participación disminuyó ligeramente entre 1996 y 2006. El Salvador y Panamá, en los lugares tercero y cuarto, tuvieron descensos relativos similares al de Costa Rica. Por último, Honduras, Nicaragua y Belice son economías pequeñas, aun dentro de la escala centroamericana: en conjunto representaron

el 14,6% del PIB regional del 2006, lo que las tres significa que juntas son más pequeñas que las tres la economía panameña.

Al relacionar el tamaño de la economía con el tamaño de la población, surge un orden distinto entre los países. La superioridad de la economía guatemalteca obedece sobre todo al hecho de que corresponde, por mucho, a la nación más poblada del istmo. En sentido contrario, Costa Rica y Panamá son los países (después de Belice) con las poblaciones más pequeñas pero, proporcionalmente, con economías más grandes. El PIB per cápita permite captar esta situación: en 2006, en Panamá, Costa Rica y Belice este indicador era superior a 4.000 dólares, mientras que en El Salvador y Guatemala era la mitad, cerca de 2.000 dólares. También desde esta óptica Honduras y Nicaragua aparecen como las economías más pequeñas (PIB per cápita de 1.159 y 958 dólares, respectivamente, en 2006).

En resumen, diez años después sigue siendo cierta la constatación del *Primer Informe Estado de la Región*: en Centroamérica, los países más pequeños y con una ubicación periférica en la geografía regional son los más desarrollados (Panamá, Costa Rica y, en cierta medida, Belice). Los países localizados en la posición estratégica del

centro del istmo son los más atrasados (Nicaragua y Honduras). Finalmente, el país más grande no es la potencia económica de Centroamérica, sino que se ubica en un plano intermedio.

El principal indicador del desempeño económico es la tasa de crecimiento de la producción nacional, medida por el PIB. En términos generales, entre 1995 y 2006 el desempeño de las naciones centroamericanas puede clasificarse en dos grupos. En el primero están los países que crecieron a un ritmo persistentemente lento, similar al aumento de la población, lo que provocó un estancamiento relativo del producto per cápita. En esta situación se encuentran El Salvador y Guatemala, cuyas economías crecieron, en promedio, a un 3,0% y un 3,6% respectivamente (en términos reales). A lo largo de la década bajo análisis, este ritmo fue estable (desviaciones estándar de 1,4 y 0,9 puntos porcentuales, en cada caso).

El segundo grupo está compuesto por Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Estos países registraron tasas de crecimiento reales promedio del PIB total superiores al 4% anual, un comportamiento un tanto más satisfactorio. Sin embargo, este desempeño fue altamente volátil: años de crecimiento al 6% o más fueron abruptamente seguidos por años de

estancamiento. Con todo, en Costa Rica y Panamá el dinamismo económico fue superior al aumento de la población, lo que permitió tasas de crecimiento del PIB per cápita mayores, en promedio, al 2% anual (2,6% en Panamá).

Sauma (2006) estudió la volatilidad del crecimiento de los países centroamericanos en la década de los noventa. Encontró que ésta fue moderada con respecto a América Latina en su conjunto, pues se ubicó por debajo de la media regional. Determinó además

que la volatilidad centroamericana se nutre, según las características de cada país, de las tres fuentes principales de volatilidad identificadas en la literatura, a saber:

- perturbaciones externas provenientes de los mercados mundiales de productos o financieros;
- políticas fiscales o monetarias inconsistentes (o inestabilidad de la política macroeconómica), y

- factores no económicos, como cambios climáticos, desastres naturales y sucesos políticos.

Se puede concluir entonces que en el período 1995-2005, a pesar de las diferencias en las magnitudes y la volatilidad del crecimiento, en todos los países centroamericanos el PIB se expandió. Sin embargo, ese crecimiento no fue capaz de reducir de modo significativo las brechas ya existentes entre ellos en esta materia.

CUADRO 2.5

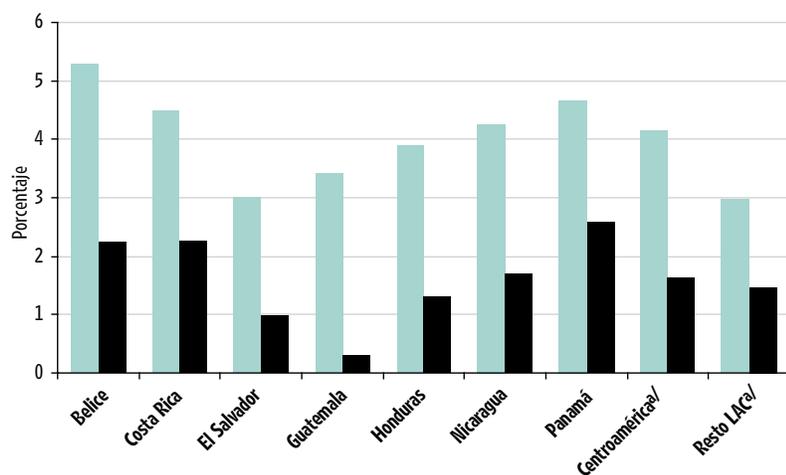
Centroamérica: producto interno bruto. 1996 Y 2006 (MILLONES DE DÓLARES)

Región/país	PIB 1996	Porcentaje	PIB 2006	Porcentaje
Centroamérica	55.196,0	100,0	108.955,7	100,0
Belize	641,3	1,2	1.213,7	1,1
Costa Rica	11.843,2	21,5	22.147,3	20,3
El Salvador	10.315,5	18,7	18.574,0	17,0
Guatemala	15.674,7	28,4	35.285,1	32,4
Honduras	4.078,8	7,4	9.301,0	8,5
Nicaragua	3.320,3	6,0	5.300,8	4,9
Panamá	9.322,1	16,9	17.133,8	15,7

Fuente: Compendio Estadístico.

GRÁFICO 2.4

Centroamérica: crecimiento anual promedio del PIB total y del PIB per cápita. 1995-2006



a/ Promedio simple.

■ PIB total ■ PIB per cápita

Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database.

Una década de estabilidad macroeconómica

Por primera vez desde los años sesenta, Centroamérica vive una época de estabilidad macroeconómica. El período 1995-2006 se caracterizó por una relativa estabilidad en materia de precios y un manejo prudente de la política fiscal. Un país dolarizó su economía (El Salvador), por lo que hoy son dos las naciones istmo (Panamá es la otra) que tienen el dólar estadounidense como moneda oficial. En los demás países, la política monetaria fue un instrumento empleado por las autoridades de los bancos centrales para mantener la estabilidad macroeconómica.

Con excepción de Costa Rica y Honduras, que entre 1995 y 2006 tuvieron una inflación promedio

anual un poco superior al 12%, los demás países mostraron tasas de inflación de un dígito, e incluso menores a 5%. Sobresalen en este aspecto El Salvador, Belice y Panamá. En relación con inicios de la década de los noventa, la inflación tendió a disminuir en la mayoría de los casos, salvo en Belice y Panamá. Así, las tasas promedio de inflación para el período 2000-2006 fueron inferiores a las de 1995-1999. Cabe resaltar las dificultades de las autoridades costarricenses para reducir la inflación al nivel del resto del área.

La coyuntura del aumento en los precios internacionales del petróleo y de los alimentos ha empezado a generar presiones inflacionarias que, al momento de redactarse este Informe,

amenazan la estabilidad macroeconómica. Por la volatilidad de estos precios internacionales resulta difícil prever el impacto real que tendrán.

Los resultados fiscales han sido favorables a lo largo de la última década. Con excepción de Belice, que registró un déficit fiscal promedio del Gobierno Central de 4,6% para el período 1995-2005, todos los demás países tienen un promedio de 3,5% o menos⁷. Estos valores se encuentran dentro de los parámetros internacionalmente aceptados. No obstante, hay que subrayar la recurrencia de los déficits fiscales, a menudo asociados a los ciclos político-electorales (véase el Compendio Estadístico).

CUADRO 2.6

Centroamérica: tasas promedio de inflación medidas por el IPC (DICIEMBRE/DICIEMBRE).
1995-2006

	Belice ^{a/}	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá ^{b/}
1995-2005	2,0	12,6	4,1	7,5	12,9	9,1	1,2
1995-1999	1,6	14,0	4,8	7,8	18,3	11,2	1,1
2000-2005	2,3	11,3	3,5	7,3	8,5	7,4	1,3

a/ En Belice, las variaciones son noviembre/noviembre para todo el período.

b/ En Panamá, las variaciones 2004, 2005 y 2006 se refieren al promedio anual.

Fuente: Central Bank of Belize, Banco Central de Costa Rica, Banco Central de Reserva de El Salvador, Banco de Guatemala, Banco Central de Honduras, Banco Central de Nicaragua y Dirección de Estadística y Censos de Panamá.

Importantes brechas intrarregionales en desarrollo humano

Entre 1975 y 2005 todas las naciones del istmo mostraron un crecimiento lento pero sostenido en su desarrollo humano, de conformidad con las mediciones que realiza el PNUD (recuadro 2.3)⁹. En la última década (1995-2005) la mejoría en el índice de desarrollo humano (IDH) se aceleró en todos los países, con excepción de Belice. En Nicaragua y El Salvador el incremento entre esos años superó al observado en las dos décadas anteriores (1975-1995), cuando las guerras civiles que experimentaron esos países frenaron el progreso. En Guatemala, la mejora en el IDH fue continua, pese a que también sufrió un conflicto bélico interno.

Pese a la mejora generalizada en el IDH, prevalecen importantes diferencias entre países. Costa Rica y Panamá, en ese orden, presentan los mayores niveles de desarrollo humano; Belice les sigue de cerca. El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala tienen los niveles menores, que además son muy similares entre sí. De acuerdo con el PNUD, Costa Rica y Panamá se ubican entre las naciones de alto desarrollo humano, Costa Rica a partir de 1995 y Panamá más recientemente, en el 2005. Los demás países centroamericanos muestran un desarrollo medio y, con excepción de Belice, en la clasificación mundial se ubican por debajo del puesto 100.

En efecto, el IDH calculado para el año 2005 y publicado en el 2007 (PNUD, 2007), consideró 177 naciones, diecinueve de ellas latinoamericanas, incluidas las siete centroamericanas. Cuando se ordenan según su IDH, los países latinoamericanos ocupan posiciones que van desde la 38 hasta la 118, en todos los casos con desarrollo humano alto o medio. El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala ocupan cuatro de las

cinco últimas posiciones en América Latina, lo cual pone en evidencia que a pesar de los avances logrados en los últimos años, estos países no consiguen hacer diferencia en el contexto latinoamericano.

Esta situación se refleja en la estimación de los IDH regionales. Cuando se consideran los diecinueve países de América Latina en conjunto, el IDH asume un valor de 0,805. Sin embargo, al desagregar la información para el subcontinente se encuentra que para los siete países centroamericanos el indicador es de apenas 0,734, mientras que para los doce países restantes alcanza 0,810⁹.

Si se incorpora al análisis la dimensión temporal, los índices que presentaban El Salvador, Nicaragua, Guatemala

y Honduras en 2005 son similares e incluso inferiores a los que mostraban Panamá y Costa Rica en 1975. Esto significa un retraso de treinta años de los primeros países con respecto a los segundos, como resultado de una gama muy amplia de factores. Algunos, de carácter histórico, se remontan al siglo XIX e inicios del XX: las dificultades para constituir Estados nacionales, la tardía implantación de la economía agroexportadora, la recurrente inestabilidad política y la sucesión de gobiernos autoritarios. En épocas más recientes la situación de guerras internas indudablemente afectó el desarrollo de estos países (Proyecto Estado de la Región, 1999 y 2003).

RECUADRO 2.3

El índice de desarrollo humano del PNUD

Desde 1991 el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publica el índice de desarrollo humano (IDH) para todos los países del mundo. Adicionalmente, en varios de ellos se han efectuado mediciones subnacionales utilizando el IDH o una variante. El IDH aproxima el desarrollo humano a través del progreso medio conseguido por cada país en tres dimensiones básicas:

- Disfrutar de una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer.
- Disponer de educación, medida a través de la tasa de alfabetización de adultos

y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria.

- Disfrutar de un nivel de vida digno, medido a través del PIB per cápita en dólares estadounidenses ajustado por la paridad del poder adquisitivo (PPA).

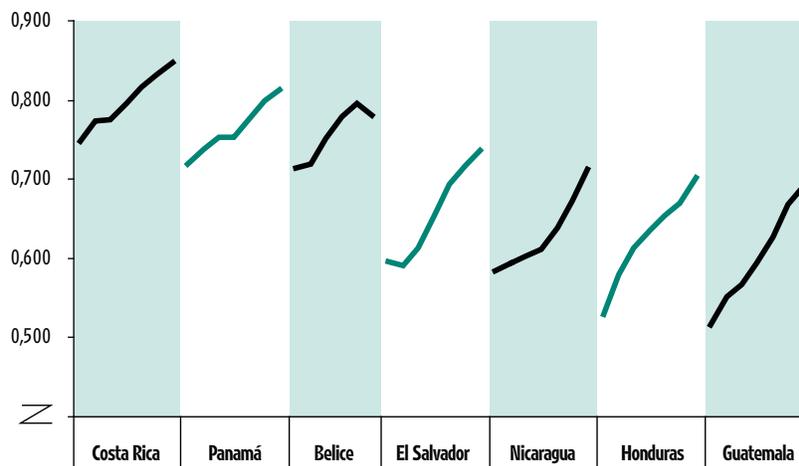
El índice asume valores entre 0 y 1, valor este último asociado al mayor nivel de desarrollo humano. Además se han definido puntos de corte para caracterizar las situaciones de alto, medio y bajo desarrollo humano (respectivamente: igual o superior a 0,800, entre 0,500 y 0,799, y 0,499 o menos).

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2008.

Las brechas dentro de los países son aun más marcadas. Al medir el IDH a escala subnacional, varios municipios de la región descienden a la categoría de bajo desarrollo humano, especialmente en el llamado “triángulo norte” del istmo, mientras que la mayoría de las capitales (con excepción de Tegucigalpa) se encuentran en los niveles de medio alto o alto desarrollo. Costa Rica, Honduras y El Salvador son territorios relativamente homogéneos en la medición del IDH, sea esta favorable o no, pero Panamá, Guatemala y Nicaragua tienen fuertes fracturas internas en sus niveles de desarrollo humano. Además cabe anotar que, en los casos de Panamá, Nicaragua y Guatemala, las regiones más rurales y con mayor proporción de población indígena poseen bajos índices de desarrollo humano (González, 2007). El IDH por municipio se analiza en detalle en el capítulo 9.

GRÁFICO 2.5

Centroamérica: evolución del IDH. 1975-2005



Fuente: PNUD, 2007.

Lento y desigual progreso en acceso a educación

Centroamérica, al igual que el resto de América Latina, está cerca de lograr uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio: la universalización de la educación básica (Cepal et al., 2005; Unesco, 2008; Rivas et al., 2008). En el 2006 las tasas netas de matrícula en primaria sobrepasaron el 90% en todos los países, con la excepción de Belice, Honduras y Nicaragua, donde rondaron el 85%. Entre 1998 y 2005, El Salvador, Honduras y Guatemala lograron incrementar esa tasa hasta en diez puntos porcentuales. En cambio, la situación de Nicaragua no varió mucho y en Belice la tasa retrocedió de modo preocupante en casi un 10% (véase el Compendio Estadístico).

Pese al progreso registrado en la mayoría de las naciones, lograr que los estudiantes concluyan la educación primaria todavía constituye un importante desafío regional. Centroamérica presenta tasas de supervivencia al sexto grado menores que el promedio

latinoamericano (82%), con excepción de Costa Rica y Panamá. Además, ello no significa que todos los que llegan a ese grado terminan la primaria, pues algunas tasas de conclusión de estudios por cohorte son más bajas que las tasas de supervivencia, con diferencias bastante notorias, especialmente en el caso de El Salvador (superior a veinte puntos porcentuales) (Unesco, 2008). Incluso en Costa Rica se registra una caída en la tasa neta de escolaridad en el segundo ciclo (88,3%), que corresponde a los grados cuarto a sexto de primaria. Esto significa que 12 de cada 100 niños y niñas en edad de asistir al segundo ciclo no lo están haciendo (Programa Estado de la Nación, 2005).

Tanto durante la educación primaria, como una vez concluida ésta, la deserción y la repitencia muestran niveles preocupantes en toda la región. Ambos fenómenos se intensifican durante el séptimo grado o primer año de la secundaria. Las tasas de matrícula continúan

descendiendo conforme se avanza en la educación secundaria y los menores registros se dan en el último ciclo de ese nivel (Programa Estado de la Nación, 2005; Rivas et al., 2008). En términos generales, ningún país logra sobrepasar el promedio latinoamericano (89%) en la matrícula de secundaria. Tres países centroamericanos se sitúan en los peores lugares de Latinoamérica, con tasas de asistencia a secundaria de alrededor del 50% (gráfico 2.6).

Alrededor del año 2004, la repitencia en primaria en Guatemala alcanzaba el 12,4% y en el sector rural superaba el 16%; en Honduras fue de 18,5% para el primer grado, en Nicaragua fue de 9,9% en el 2005 y en Panamá se registró una repitencia de hasta el 19% en las regiones autónomas, en contraste con un 4% en Ciudad de Panamá. En Costa Rica, el tiempo promedio que tarda un estudiante en graduarse es de 7,4 años

en primaria y 9,4 años en secundaria. Esta última cifra es preocupante, pues representa casi el doble de los cinco años que utiliza un alumno que no repite ningún año (Programa Estado de la Nación, 2005).

Ampliar la cobertura de la educación parvularia o inicial es otro reto para las naciones centroamericanas. En esta materia, los avances más destacados son la “poca” importancia asignada a la enseñanza preescolar en los sistemas educativos y el modesto aumento de la cobertura en ese nivel¹⁰.

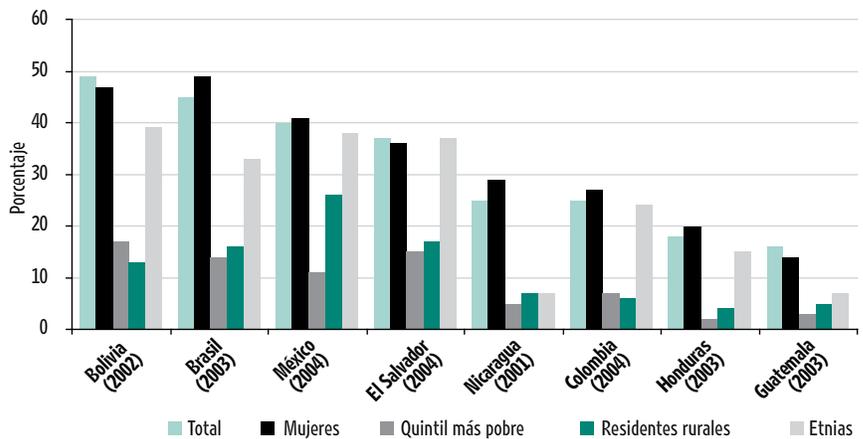
En Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá, se ha declarado obligatorio el último tramo de este nivel educativo. Esa decisión, sin embargo, contrasta con la capacidad institucional para ofrecer plena cobertura porque, como se verá más adelante, en ninguno de estos casos, con la excepción de Costa Rica, se ha logrado una matrícula en este nivel mayor de la mitad de la población en edad para cursarlo. En el año 2006 las tasas brutas de matrícula de la región oscilaron entre 31% y 92,2%; las más bajas correspondieron a Belice y Honduras. En todos los países estas tasas aumentaron en el período 1996-2006 (gráfico 2.7). Costa Rica, aunque experimentó cierto estancamiento, mantuvo las tasas más altas del istmo. No obstante, la oferta educativa para el grupo de 0 a 3-4 años es todavía muy modesta en casi toda el área (Elvir y Asensio, 2006).

El mejoramiento de los indicadores educativos requiere una asignación de recursos mucho más amplia para este sector. Sin embargo, como se analiza en el capítulo 7, el gasto en educación apenas llega al 4,5% del PIB en promedio para la región. Existen grandes asimetrías entre los países. El gasto per cápita en Panamá y Costa Rica, por encima de 200 dólares anuales, es entre cinco y siete veces mayor que el que realizan Nicaragua y Guatemala, cuyo gasto en este rubro es menor de 50 dólares por habitante (31,9 y 45,2, respectivamente, en el 2005). En niveles intermedios, pero todavía por debajo del promedio centroamericano, se encuentran El Salvador (69,0) y Honduras (67,7). En términos comparativos,

en América Latina los países con el mayor gasto público en educación por habitante son Argentina (alrededor de 396,0 dólares), Chile (238,0) y Uruguay (213,0) (Fuentes, 2008).

GRÁFICO 2.6

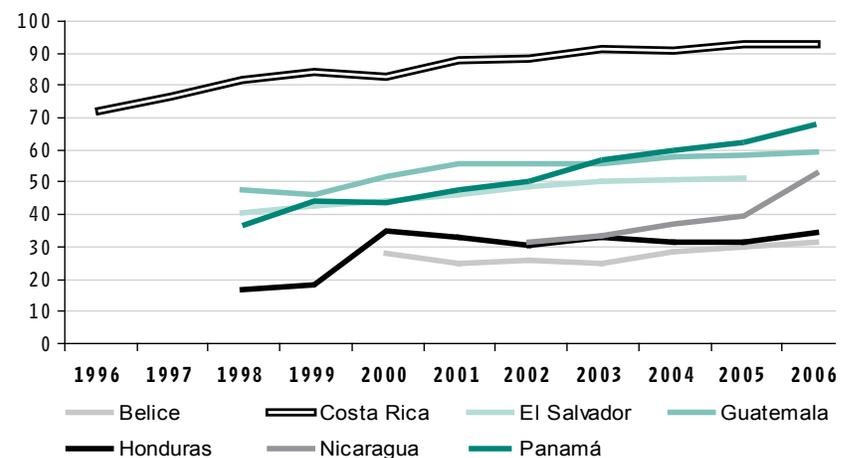
América Latina: conclusión de la educación secundaria total y por grupos en desventaja. 2001-2004.



Fuente: Unicef y Cepal, 2006.

GRÁFICO 2.7

Centroamérica: tasas brutas de matrícula en educación preescolar. 1996-2006 (PORCENTAJES)



Fuente: Elaboración propia con información de CECC y del Ministerio de Educación de cada país.

Vulnerables avances en el acceso al agua potable y el saneamiento

La población centroamericana tiene un amplio acceso al agua potable^{a/}, en porcentajes superiores al 80%. Únicamente Nicaragua cae bajo esta cifra (79%). Costa Rica y Guatemala muestran las mayores coberturas de este servicio (más del 95%), seguidos por Panamá (90%). Honduras y El Salvador tienen coberturas intermedias cercanas al 85%. Los esfuerzos públicos se han concentrado en la ampliación del acceso a este servicio en las áreas urbanas, y de ahí que en ningún centro urbano del istmo se registren coberturas inferiores al 90%, e incluso Costa Rica cuenta con un 100%. Sin embargo, en la zona rural la realidad es otra. Exceptuando a Costa Rica y Guatemala (92%), el acceso a agua potable es inferior al 81% en todos los países, y llega al 63% en el caso de Nicaragua (cuadro 2.7).

El acceso a algún servicio de saneamiento, aunque no sea óptimo, es claramente más bajo en toda Centroamérica. Con la excepción de Costa Rica (92%), los valores de cobertura caen por debajo de 86%, y alcanzan niveles alarmantes en Nicaragua (47%), El Salvador (62%) y Honduras (69%). En otras palabras, en varios de los países más poblados de la región, entre un tercio y la mitad de los habitantes carece incluso de sistemas sencillos de disposición de excretas, como una letrina construida de manera apropiada. Si la medición fuera más estricta y tomara en cuenta solo sistemas que permiten una adecuada disposición de las excretas, ningún país del istmo sobrepasaría el 20% de cobertura.

Las diferencias entre el área rural y la urbana en saneamiento son más amplias que en el tema del agua potable.

En las zonas rurales, del nuevo con las excepciones de Guatemala y Costa Rica (87% y 97%, respectivamente), el acceso de la población al saneamiento es inferior al 54%. Los niveles más bajos corresponden a El Salvador (39%) y Nicaragua (34%).

Debe agregarse que, hasta en los casos favorables de acceso al agua potable (Costa Rica y Guatemala), existen grandes amenazas derivadas del manejo que se da a las aguas residuales. Uno de los problemas identificados es que, dada la insuficiente cobertura de alcantarillados sanitarios incluso en zonas urbanas, se ha empezado a dar una sobreutilización de fosas o tanques sépticos. Esta situación conlleva el riesgo de contaminación de fuentes de agua subterránea, por la infiltración de lixiviados¹².

CUADRO 2.7

Latinoamérica: acceso de la población a fuentes de agua y servicios de saneamiento (PORCENTAJES)

País	Acceso a fuentes de agua ^{a/}			Acceso a servicios de saneamiento ^{b/}		
	Población urbana	Población rural	Total	Población urbana	Población rural	Total
Belice	100	82	91	71	25	47
Brasil	96	57	90	83	37	75
Chile	100	58	95	95	62	91
Colombia	99	71	93	96	54	86
Costa Rica	100	92	97	89	97	92
El Salvador	94	70	84	77	39	62
Guatemala	99	92	95	90	82	86
Honduras	95	81	87	87	54	69
México	100	87	97	91	41	79
Nicaragua	90	63	79	56	34	47

a/ Por acceso de la población al agua potable salubre se entiende el porcentaje de personas que utilizan las mejores fuentes de agua potable, a saber: conexión domiciliaria; fuente pública; pozo de sondeo; pozo excavado protegido; surgente protegida; aguas pluviales.

b/ El acceso al saneamiento básico comprende seguridad y privacidad en el uso de estos servicios. La cobertura se refiere al porcentaje de personas que utilizan mejores servicios de saneamiento, a saber: conexión a alcantarillas públicas; conexión a sistemas sépticos; letrina de sifón; letrina de pozo sencilla; letrina de pozo con ventilación mejorada.

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada por el Programa de Metas del Milenio (PMM) de la ONU. Para todas las naciones la última medición de estos datos registrada en el PMM es para 2004.

Sin mejoras en el reducido acceso a la salud y la seguridad social

En el 2007, alrededor de 10 millones de ciudadanos centroamericanos (24,5% de la población total) no tenían acceso a ningún servicio de salud, y 30,7 millones (72,8% de la población total) no estaban cubiertos por los servicios de seguridad social. Esta situación, que refleja una generalizada exclusión social, se vincula estrechamente con la pobreza, la marginalidad, la discriminación (cultural, racial, social y de género) y la estigmatización que sufren los enfermos mentales y las personas con necesidades especiales. Por otro lado, el idioma, el empleo en el sector informal, el desempleo y el subempleo, el aislamiento geográfico, el bajo nivel de escolaridad y la reducida infor-

mación sobre los sistemas de salud por parte de los potenciales usuarios, son factores determinantes de la exclusión en el ámbito de la salud (Ministros de Salud de las Américas. 2007) (véase el capítulo 4).

En términos generales, puede decirse que en Centroamérica coexisten dos esquemas de seguridad social: un modelo de cobertura amplia, que procura la universalidad (Costa Rica y Panamá) y un modelo de cobertura mínima (resto de países), que busca atender solo a ciertos grupos de población. En el primer caso, la inversión pública destinada a la seguridad social, como porcentaje del PIB, fue de alrededor del 6% en el 2005. Nicaragua se ubicó en una posición intermedia con

un 4,1% respecto a un PIB muy reducido), mientras que en El Salvador, Guatemala y Honduras no superó el 1,7% del PIB. Las instituciones de seguridad social, salvo en los casos de Costa Rica y Panamá, cubren a menos del 20% de la población.

Además de su escasa cobertura, los sistemas de seguridad social de la región enfrentarán en los próximos años un nuevo desafío: la presión del envejecimiento de la población, que podría resultar en una fuerte expansión de gastos que no están actuarialmente cubiertos, aun cuando reformas parciales del financiamiento de la seguridad social en Costa Rica y en Panamá han significado avances importantes en esta materia¹³.

La pobreza disminuye, pero aún afecta a casi la mitad de la población

Desde la década de los noventa las naciones centroamericanas disponen de mediciones sistemáticas de la pobreza, vista esta como una situación de ingresos/consumo insuficiente para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Hay entre países y dentro de ellos diferencias en la periodicidad de las mediciones (anual o en años específicos), en la variable relevante para la estimación (ingresos o consumo) y en las líneas de pobreza utilizadas. No obstante, es posible conocer con alguna precisión los cambios ocurridos en este ámbito.

Para el año 2006 se estima que un 46,5% de la población centroamericana se encontraba en situación de pobreza general, es decir, que sus niveles de ingreso/consumo no les permitían satisfacer sus necesidades básicas. Poco menos de la mitad de este grupo, el 19,7% de la población,

se encontraba en pobreza extrema, esto es, que sus ingresos no alcanzaban para cubrir los requerimientos mínimos de alimentación (cuadro 2.8). Tanto en la pobreza general como en la extrema, la incidencia es mayor en las áreas rurales que en las urbanas (especialmente en el caso de la pobreza extrema). Las diferencias entre países según las cifras para el 2006 siguen siendo las mismas descritas en informes anteriores: valores más altos en Honduras, Guatemala y Nicaragua, intermedios en Panamá, Belice y El Salvador, y menores en Costa Rica.

Desde una perspectiva temporal, las estimaciones de pobreza del Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá para años cercanos a 1990 y 2001, y las que este Informe calculó para el 2006, muestran un importante y positivo resultado: durante los años noventa y lo que se lleva de la presente década, las tasas de

incidencia han mostrado, en términos generales, una reducción sostenida, tanto en la pobreza general como en la extrema, y tanto en los países como en la región en su conjunto (cuadro 2.9). Este comportamiento es consistente con la situación que presenta Latinoamérica en su conjunto.

Estos alentadores resultados deben ser visto en su justa dimensión. Los niveles de pobreza actuales, aun cuando sean los menores en décadas, en algunos países siguen siendo muy altos, e incluso se ubican entre los más elevados de Latinoamérica. Además, el fenómeno debe considerarse en su dimensión poblacional. En el contexto centroamericano, el número de pobres extremos en el año 2006, poco menos de 8 millones de personas, es inferior al número de pobres extremos registrados en el 2001, pero muy similar al de 1990 (a pesar del crecimiento de la población).

En el caso de la pobreza general, los poco más de 18 millones de personas que la padecían en el 2006, son una cantidad semejante a la de 2001, y cerca de un millón de personas superior al dato reportado para 1990.

CUADRO 2.8

Centroamérica: incidencia de la pobreza. CIRCA 2006
(PORCENTAJE DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA RESPECTIVA)

Condición de pobreza	Región	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Pobreza extrema	19,7	10,8	6,0	9,3	15,2	48,1	17,2	16,6
Pobreza general	46,5	33,5	22,8	32,3	51,0	67,8	48,3	36,8
Pobreza extrema	100,0							
Urbano	25,8	23,3	45,7	49,6	16,8	27,8	21,7	16,0
Rural	74,2	76,7	54,3	50,4	83,2	72,2	78,3	84,0
Pobreza general	100,0							
Urbano	37,4	37,1	53,5	51,6	28,3	42,2	35,7	32,9
Rural	62,6	62,9	46,5	48,4	71,7	57,8	64,3	67,1

Fuente: Rocha, 2008, con base en las encuestas de hogares de los países.

CUADRO 2.9

Centroamérica: evolución de la incidencia de la pobreza. CIRCA 1990, 2001 Y 2006
(PORCENTAJE DE PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA RESPECTIVA)

Condición de pobreza	Región	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Circa 1990								
Pobreza extrema	27,3		9,9	31,5	18,1	57,5	19,4	24,8
Pobreza general	59,8		30,7	65,0	62,8	78,7	50,3	48,5
Circa 2001								
Pobreza extrema	23,0		6,8	19,8	15,7	53,0	15,1	26,5
Pobreza general	50,8		22,9	45,5	56,2	71,6	45,8	40,5
Circa 2006								
Pobreza extrema	19,7	10,8	6,0	9,3	15,2	48,1	17,2	16,6
Pobreza general	46,5	33,5	22,8	32,3	51,0	67,8	48,3	36,8

Fuente: Proyecto Estado de la Región, 2003 y Rocha, 2008.

RECUADRO 2.4

¿Por qué hablar de exclusión y no de pobreza en El Salvador?

Las cifras oficiales dan cuenta de una importante reducción en la incidencia de la pobreza en El Salvador, la cual pasó de afectar al 59,7% de los hogares en 1991, al 30,7% en el 2006. Pese a ello, muchos hogares viven en condiciones precarias y enfrentan serias dificultades para satisfacer necesidades básicas como vivienda, vestido, educación, salud y esparcimiento, entre otras. Mientras el ingreso promedio de los hogares en el año 2006 era de 247,2 dólares, el costo de los bienes y servicios requeridos para atender las necesidades antes mencionadas superaba los 685 dólares, lo cual indica que existe una importante proporción de familias que solo logran satisfacer el 65% de sus necesidades fundamentales. Esta situación se ve agravada por una alta concentración de los ingresos: la quinta parte de la población más rica capta la mitad del ingreso del país. Esto hace que este segmento posea un ingreso que es quince veces mayor que el correspondiente al 20% de la población más pobre.

Esta situación motivó a Flacso, la UCA y la Fundación Friedrich Ebert a realizar un estudio sobre exclusión social, con el propósito de conocer mejor las carencias de los hogares salvadoreños. Ello implicó un cambio de enfoque: mientras la pobreza define las carencias en función de un estándar, la exclusión remite a una situación provocada por relaciones de poder desiguales. El enfoque de exclusión plantea que, para superar esa situación, es necesario redefinir las relaciones de poder, lo que alude al contrato social existente y el papel del Estado como actor capaz de incidir en esas relaciones.

Como base para el análisis se elaboró un índice de exclusión con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del año

2006, el cual tomó en cuenta dos dimensiones: una laboral y una de ciudadanía social. La dimensión laboral se obtuvo mediante la clasificación de la PEA de acuerdo con la calidad de su inserción: alta, media y baja, ya sea que se tratara de una inserción asalariada o no asalariada⁴. La dimensión de ciudadanía social se construyó por medio de dos variables: educación de la PEA y acceso a la seguridad social. El paso siguiente fue agregar, por hogar, la dimensión laboral y la de ciudadanía social, para construir un índice con base en el análisis factorial y el método de componentes principales. Luego se identificaron cinco niveles de exclusión a partir de un análisis de conglomerados. Finalmente, para determinar la situación de los hogares se utilizó un modelo de regresión logística multivariado.

Esta metodología permitió clasificar los hogares en tres tipos: excluidos totales, excluidos relativos e incluidos (cuadro 2.10). El análisis realizado desde esta perspectiva muestra un panorama menos positivo que el basado en la pobreza de ingresos. Mientras bajo el primer enfoque el 37,8% de los hogares se encuentra incluido en la sociedad, el segundo plantea que el 69,3% de los hogares son no pobres. El que un hogar sufra algún tipo de exclusión implica que, ante un desastre o la concreción de un riesgo propio del ciclo de vida, como la pérdida del empleo o un accidente, el hogar y las personas que lo conforman pueden experimentar un deterioro en términos de su condición de pobreza. Cuando un hogar se encuentra en la categoría de no pobre, la posibilidad es que descienda a pobreza relativa; si se habla de pobreza relativa, es posible que su categoría descienda a pobreza extrema.

Los resultados muestran que, si bien ningún hogar no pobre se ubica en la categoría de excluido extremo, más de la mitad de ellos

sufre exclusión relativa y menos del 48% tiene una alta probabilidad de no bajar en su escala social, pues además de no pobres son hogares incluidos. En el caso de la pobreza extrema la situación es significativamente distinta: para más de dos terceras partes de los hogares las probabilidades de salir de esa situación son casi nulas, al menos mientras no se lleven a cabo acciones que mejoren la forma en que sus miembros se insertan en el mercado laboral o incrementen su ciudadanía social. Ello requiere, por un lado, que la economía sea capaz de generar empleos de calidad y, por otro, que se cuente con acceso universal y de buena calidad a los servicios de salud y educación.

Es interesante destacar que para la superación de la pobreza en las áreas urbanas y el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) no resulta significativo que la jefatura del hogar sea femenina, lo que sí sucede en el área rural. Los factores determinantes para que los hogares logren remontar los niveles de exclusión son la tasa de participación laboral (porcentaje de miembros del hogar que forman parte de la PEA) y la cantidad de miembros menores de edad en el hogar. Obviamente, la existencia de un alto número de menores es una condición que dificulta la superación de la pobreza. La exclusión del mercado laboral se manifiesta en la calidad de la inserción y evidencia que la economía salvadoreña es poco eficiente para crear puestos de trabajo de calidad. La situación en materia de salud es bastante precaria: muy pocos salvadoreños (menos del 12%) están cubiertos por un seguro de salud, ya sea como afiliados o beneficiarios. En educación es necesario alcanzar niveles más allá de la primaria, ya que apenas un 36% de la PEA posee un título superior al sexto grado y solo un 9% cuenta con estudios universitarios.

CUADRO 2.10

El Salvador: distribución de los hogares según niveles de exclusión social

(TOTAL DE HOGARES Y PORCENTAJES)

Descripción	Total de hogares	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado
Excluidos totales	363.683	21,1	21,1
Excluidos relativos	707.495	41,1	62,2
Incluidos	649.852	37,8	100,0
Total	1.721.030	100,0	

Fuente: Amaya et al., 2008

CUADRO 2.11

El Salvador: grado de exclusión social según niveles de pobreza

(PORCENTAJES)

Grado de exclusión	Pobres extremos	Pobres relativos	No pobres	Total
Excluidos extremos	7,4	13,7		21,1
Excluidos relativos	1,0	3,6	36,5	41,1
Incluidos	1,3	3,7	32,8	37,8
Total	9,6	21,0	69,3	100,0

Fuente: Amaya et al., 2008.

Sin avances en la reducción de la desigualdad de ingresos

Centroamérica es una región con alta desigualdad en la distribución del ingreso, una característica que comparte con el resto de América Latina. El 10% más rico de la población tiene un ingreso entre diez y veinticinco veces mayor que el 40% más pobre. Costa Rica y El Salvador están en el nivel inferior de este rango, mientras que Honduras y Nicaragua (países que además son más los pobres y menos desarrollados del istmo) se ubican en el rango superior. Esta situación se refleja en los valores que arroja el coeficiente de Gini, una

medida sintética de la desigualdad: los valores más bajos son los de Costa Rica y El Salvador, 0,478 y 0,493, respectivamente, en 2006. En el resto del área el coeficiente es cercano o superior a 0,55. Cabe señalar que, en una perspectiva internacional, estos valores están entre los más altos del mundo.

No puede identificarse una clara tendencia regional en la evolución de la desigualdad durante la última década. Las estimaciones para años cercanos a 1995 y 2005 muestran que en Costa Rica y Honduras la desigualdad ha aumentado, en tanto que en los demás

países se han registrado pequeñas reducciones. Estas situaciones se reflejan en la relación del ingreso medio per cápita de los deciles y quintiles de mayor ingreso con respecto a los de menor ingreso, así como en el coeficiente de Gini (cuadro 2.12). En general, puede decirse que no ha habido cambios importantes en los niveles de desigualdad en los ingresos, en uno u otro sentido. Las pequeñas variaciones no alteran la caracterización básica del istmo como una zona con una muy alta disparidad en la distribución de los ingresos.

CUADRO 2.12

Centroamérica: distribución del ingreso de los hogares, años cercanos a 1995 y al 2005

País	Participación en el ingreso total del:				Relación del ingreso medio per cápita		Coeficiente de Gini
	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico	Decil 10 vs. deciles 1 a 4	Quintil 5 vs. quintil 1	
Costa Rica							
1997	16,5	26,8	29,4	27,3	10,8	13,0	0,450
2006	14,6	25,7	29,3	30,4	13,4	16,1	0,478
El Salvador							
1995	15,4	24,8	26,9	32,9	14,1	16,9	0,507
2004	15,9	26,0	28,8	29,3	13,3	16,3	0,493
Guatemala							
1998	14,3	21,6	25,0	39,1	20,4	19,8	0,560
2002	14,2	22,2	26,8	36,8	18,4	18,7	0,543
Honduras							
1997	12,6	22,5	27,3	37,7	21,1	23,7	0,558
2003	10,6	22,1	28,6	38,8	24,4	28,2	0,587
Nicaragua							
1998	10,4	22,1	27,1	40,5	25,3	33,1	0,584
2001	12,2	21,5	25,7	40,7	23,6	27,2	0,579
Panamá							
1997 ^{a/}	13,7	22,5	26,9	36,9	18,6	20,2	0,570
2006	13,2	24,8	28,1	33,8	17,7	22,8	0,548

a/ Las cifras de 1997 no son estrictamente comparables con las de 2001 en adelante.

Fuente: Cepal, 2007.

Gasto público social entre los más bajos de Latinoamérica

En el período 1995-2005, el gasto público social (educación, salud, vivienda, pensiones, entre otros) creció en toda la región. El gasto per cápita aumentó en forma sostenida (gráfico 2.8). Este incremento se ha destinado principalmente a los sectores de salud y educación, a través de los cuales en los últimos años se ha ejecutado en promedio, el 65,6% del gasto público social total, (los capítulos 4 y 7 analizan con mayor detalle el gasto en estos rubros).

El ritmo de crecimiento del gasto social fue desigual en el istmo y las brechas entre países se acrecentaron en términos absolutos. En efecto, las diferencias entre Panamá y Costa Rica, las naciones que más invierten en

políticas sociales, y el resto de la región, son hoy las más amplias de la historia reciente. En los dos primeros casos, el gasto per cápita en el 2005 fue superior a 700 dólares, mientras que en los demás fue igual o inferior a 100 dólares.

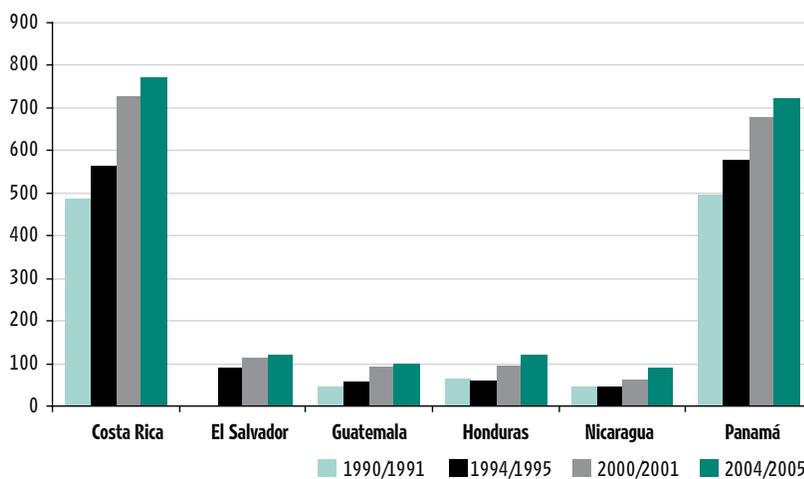
En toda el área el gasto social se administra en un contexto de limitaciones presupuestarias originadas en bajas tasas de tributación, que son todavía más intensas en los países con menor desarrollo humano (Fuentes, 2008). Esto crea un círculo vicioso: el bajo desarrollo limita la inversión social pero, a su vez, la baja inversión limita el desarrollo. Así las cosas, la estructura del gasto público debe adaptarse permanentemente a necesidades sociales emergentes, sin que antes se hayan satisfecho las ya existen-

tes (Cepal, 2007). Este es el caso, por ejemplo, de las acciones tendientes a aprovechar el “bono demográfico” que experimenta la región.

En el ámbito latinoamericano existe una correlación positiva entre desarrollo humano y gasto social (gráfico 2.9). Por otra parte es claro que, al comparar la situación del istmo con el resto del subcontinente, los niveles de gasto social tienden a ser bajos. Incluso las naciones centroamericanas que más invierten (Panamá y Costa Rica) no se destacan particularmente frente a otros países líderes, como Chile y Brasil. Asimismo, los países más rezagados del istmo forman parte del grupo de naciones latinoamericanas con menor gasto y desarrollo humano.

GRÁFICO 2.8

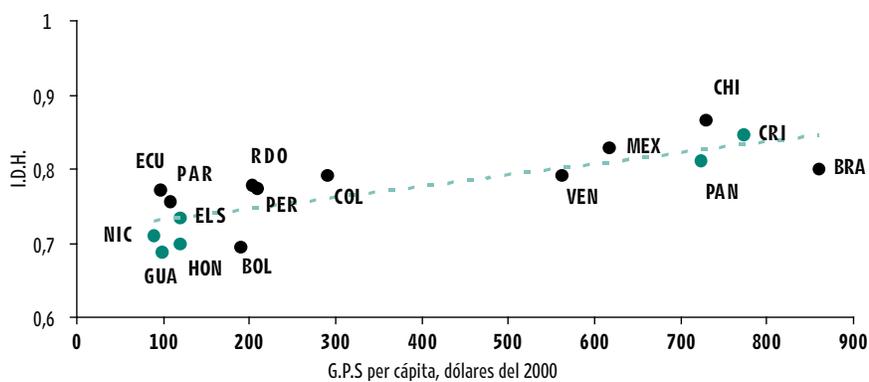
Centroamérica: evolución del gasto público social per cápita.
 VARIOS AÑOS
 (DÓLARES DEL 2000)



Fuente: Cepal, 2007.

GRÁFICO 2.9

América Latina^{a/}: relación del IDH y el gasto público social per cápita. 2004-2005



a/ No se incluyen en el gráfico Argentina y Uruguay, los países que registran los mayores niveles de gasto público social per cápita y elevados niveles en el IDH.

Fuente: Cepal, 2007 y Pnud, 2007.

Ejércitos con más presupuestos y funciones

En la segunda edición de este Informe se destacó la subordinación del poder militar al civil como uno de los mayores logros del proceso de democratización en Centroamérica. La actualización de los indicadores relacionados con las fuerzas armadas permite afirmar que, después de las drásticas reducciones en presupuestos, efectivos y armamento que se reportaron en los años noventa, en el último quinquenio esa tendencia se ha estabilizado e incluso revertido.

Un indicador de ello son los crecientes presupuestos militares, con excepción de El Salvador, que sí ha mostrado una disminución sostenida.

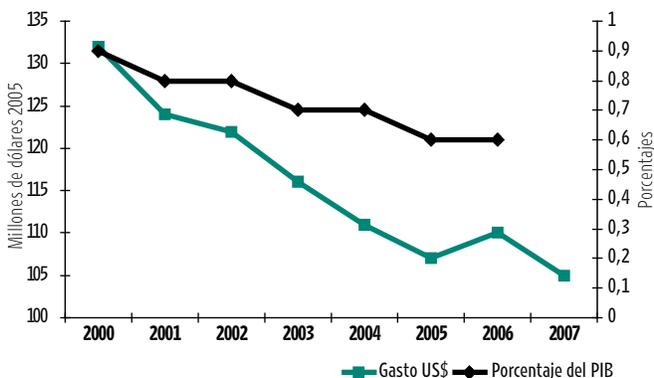
La redefinición de funciones hacia la intervención en ámbitos civiles que se empezaba a perfilar en el 2003, es confirmada por las más recientes intervenciones de los ejércitos: preservación de la seguridad interna, protección del patrimonio nacional, lucha contra el narcotráfico y atención de desastres naturales. Además de estas nuevas

tareas, en Honduras, por ejemplo, al ejército se le otorgan constitucionalmente potestades en el área como las comunicaciones, el transporte y la educación (artículo 274 constitucional). En términos generales, se mantiene la principal conclusión del Segundo Informe en el sentido de que en varios países de la región, en especial Guatemala y Honduras, las reformas a las fuerzas militares eran procesos inconclusos, mientras que en El Salvador y Nicaragua se habían logrado avances sustanciales.

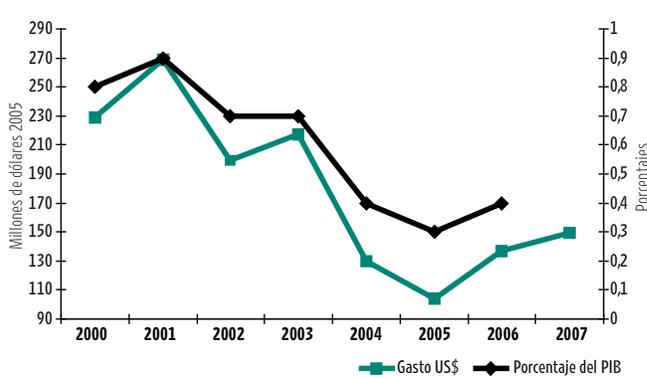
GRÁFICO 2.10

Centroamérica: presupuesto militar. 2000-2007 (MILLONES DE DÓLARES Y COMO PORCENTAJE DEL PIB)

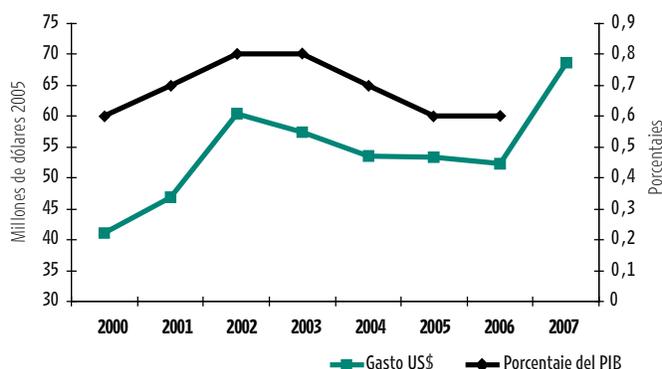
2.10 A EL SALVADOR



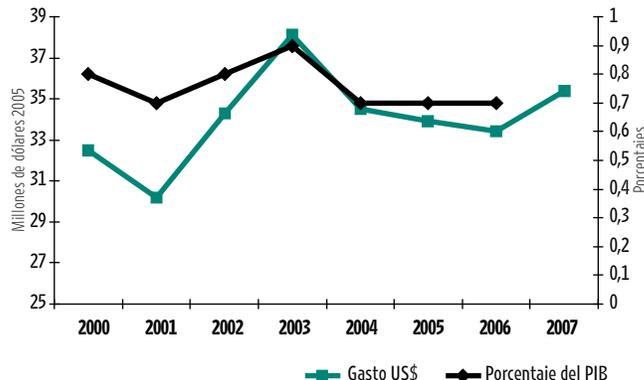
2.10 B GUATEMALA



2.10 C HONDURAS



2.10 D NICARAGUA



Fuente: Stockholm International Peace Research, Military Expenditure Data Base.

Se prolonga la secuencia ininterrumpida de procesos electorales

Entre 2003 y 2007 todos los países centroamericanos tuvieron al menos una elección nacional con lo que continuó la secuencia ininterrumpida de procesos para seleccionar gobiernos iniciada en los años ochenta. En la última ronda de elecciones se contabilizó un total de 43 partidos participantes en los comicios presidenciales, de los cuales 38 obtuvieron alguna representación parlamentaria (consúltese el capítulo 7 para más detalles sobre la conformación y dinámica de las democracias electorales en la región).

En el último quinquenio hubo alternancia en el partido gobernante en todos los casos, excepto en El Salvador. En este país, un mismo partido ha triunfado en las cinco elecciones presidenciales celebradas desde los años ochenta (cuadro 2.13). En una situación de dominio alterno entre dos agrupaciones se encuentran Costa Rica y Honduras, donde de 3 a 2 de las victorias en los últimos cinco procesos electorales se repartieron entre dos partidos. Guatemala es el caso opuesto a El Salvador: en los cinco comicios triunfaron cinco partidos distintos.

El voto presidencial se concentra fuertemente en los dos partidos que obtienen la mayor cantidad de sufragios, mientras que en las elecciones legislativas, los votos se diluyen entre más partidos. En promedio para el período 1990-2007, las dos principales fuerzas políticas recibieron más del 82% de los sufragios en cada país, con las excepciones de Panamá (61,7%) y Guatemala (69,4%). Los resultados de los últimos comicios muestran una disminución de esa concentración de votos en los dos partidos mayoritarios, sobre todo en Costa Rica, que pasó de 98,7% en 1990 a 80,7% en 2006, y en Nicaragua, donde la caída fue de 95,5% a 66,3% en el mismo lapso (Artiga, 2007; gráfico 2.11).

Aunque los partidos políticos centroamericanos, siguiendo la corriente internacional, experimentan un proceso de “desideologización” y búsqueda de posiciones más moderadas, se puede decir que, en general, la región empezó el siglo XXI con gobiernos mayoritariamente de derecha¹⁵, y que los resultados de las más recientes elecciones (Nicaragua 2006 y Guatemala 2007) parecen indicar un leve giro a

la izquierda, más acorde con la tendencia que se ha venido observando en Suramérica. Está por verse si esta orientación se acentúa en las elecciones de los próximos años, pues al menos en dos países hay partidos de centro-izquierda con posibilidades reales de competir por la Presidencia.

El avance de la participación femenina en la política ha sido notorio en los últimos años. Tanto Nicaragua (1990-1997) como Panamá (1999-2004) han tenido mujeres presidentas. En las elecciones de 2007 en Guatemala por primera vez una mujer indígena participó como candidata presidencial. El gobierno instalado en Honduras en el 2005 se convirtió en el primer gabinete con paridad absoluta de género; en 10 de los 18 departamentos de ese país se eligieron mujeres y, además, un 25% de los legisladores son diputadas (Ajenjo, 2007; Taylor-Robinson, 2006). Finalmente, en Costa Rica la Asamblea Legislativa constituida en las elecciones del 2006 cuenta con la mayor proporción de mujeres (39%) de todos los congresos latinoamericanos.

CUADRO 2.13

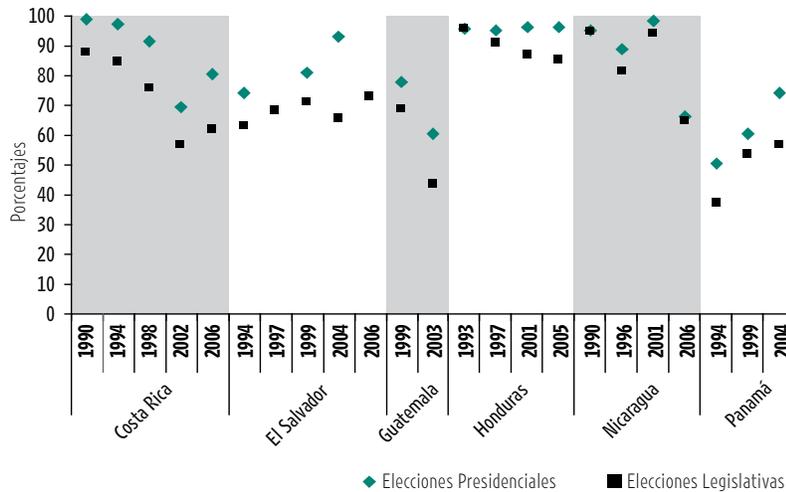
Centroamérica: cantidad de veces que un partido triunfó en las últimas cinco elecciones presidenciales

País	Cantidad de triunfos por partido					Observaciones
	Más triunfador	Segundo más triunfador	Tercero más triunfador	Cuarto más triunfador	Quinto más triunfador	
Costa Rica	3	2				PUSC gana 3, PLN gana 2
El Salvador	5	0				Arena gana 5
Guatemala	1	1	1	1	1	DCG, UCN, PAN, FRG y GANA ganan
Honduras	3	2				PLH gana 3, PNH gana 2
Nicaragua	2	2	1			FSLN gana 2, AL(PLC) gana 2, UNO gana 1
Panamá	2	1				APU(PN) gana 2, UP gana 1

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007, y organismos electorales de cada país.

GRÁFICO 2.11

Centroamérica: concentración del voto en los dos principales partidos. 1990-2006



Nota: En El Salvador las elecciones presidenciales y las legislativas se realizan en distintos años. Por lo tanto, en las elecciones legislativas el dato de 1999 corresponde a las elecciones del 2000 y el dato del 2004 corresponde a las elecciones del 2003.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007.

Gobiernos divididos y con distintas capacidades para impulsar agendas legislativas

En lo que va del presente siglo, los gobiernos divididos -una situación que ocurre cuando el partido que gana la Presidencia de la República no obtiene mayoría en el Congreso- son la tónica en Centroamérica. Solamente en Panamá, en las últimas elecciones, el partido vencedor consiguió mayoría parlamentaria. En el resto del área, los partidos gobernantes tienen que trabajar con Congresos en los que la mayoría la constituyen las fuerzas opositoras. En tales circunstancias, los Poderes Ejecutivos tienen mayores dificultades para lograr que los Parlamentos aprueben iniciativas prioritarias. Más aun, en situaciones de alta polarización política, la existencia de gobiernos divididos puede dar paso a fuertes entrabamientos y, en casos extremos, generar amenazas a la estabilidad política.

Para resolver los problemas derivados de esta situación, en Centroamérica se ha hecho frecuente la formación de coaliciones sustentadas en la cercanía ideológica o alrededor de temas específicos. En El Salvador y Nicaragua además se encuentran los sistemas de partidos más polarizados de la región (véase capítulo 7). No obstante, los gobiernos de estos países no han entrado en crisis con el Legislativo debido a las alianzas que se han establecido en los Congresos, en el caso de El Salvador entre los partidos Arena y PDC en virtud de su afinidad ideológica, y en el caso de Nicaragua entre el FSLN y el PLC, que por lo general se apoyan mutuamente a partir del pacto celebrado en el 2002.

En una perspectiva comparada, durante el período 2004-2007 la cantidad de partidos en el Congreso tuvo poca relación con la producción legisla-

tiva, medida por el número de leyes aprobadas. Costa Rica, Guatemala y Panamá tuvieron la mayor cantidad de partidos en los Parlamentos como resultado de las últimas elecciones, pero su producción de leyes no fue inferior a la registrada en El Salvador, Honduras y Nicaragua. Por el contrario, estos países, que cuentan con el menor número de partidos representados en los Congresos, tuvieron una producción legislativa más baja durante el período indicado.

Se encuentra pendiente un análisis sobre la calidad e impacto de la legislación promulgada. En general se reconocen ciertos temas que han estado entrabados en las corrientes legislativas de Centroamérica por más de una década. Ciertamente ese es el caso en Guatemala, donde el pacto fiscal sigue siendo el punto de

referencia de los debates tributarios, y en Costa Rica, donde la Asamblea Legislativa tardó más de cuatro años en discutir un ambicioso proyecto que buscaba renovar, de manera integral, la legislación tributaria del país. Las

reformas al financiamiento de los partidos políticos también esperan en los Congresos, con excepción del hondureño (véase capítulo 7).

Los Parlamentos de la región han mejorado su capacidad técnica e inclui-

do en sus labores el uso de las nuevas tecnologías. También han creado oficinas de transparencia o participación ciudadana, que tienen funciones desde brindar información al público, hasta canalizar propuestas de proyectos de ley de iniciativa ciudadana.

CUADRO 2.14

Centroamérica: número de partidos que alcanzaron representación parlamentaria en las elecciones legislativas. 1981-2006

Año de la elección	País					
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1981				4		
1982	5	5				
1984					7	
1985		5	7	4		
1986	5					
1988		3				
1989				3		
1990	5		8		4	
1991		6				
1993				3		
1994	5	6				13
1995			6			
1996					11	
1997		9		4		
1998	7					
1999			6			9
2000		6				
2001				5	3	
2002	5					
2003		5	9			
2004						7
2005				5		
2006	8	5			4	
Promedio	5,7	5,6	7,2	4	5,8	9,7

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007.

CUADRO 2.15

Centroamérica: cantidad de leyes aprobadas en las asambleas legislativas nacionales. 2004-2007

Leyes aprobadas	2004	2005	2006	2007	Total 2004-2007
Costa Rica	30	68	75		173
El Salvador	16	19	13	18	66
Guatemala	40	101	50	85	263
Honduras	19	23	42		84
Nicaragua	21	59	35	35	150
Panamá	57	60	60	69	247

Fuente: Congresos de cada uno de los países.

Exigua base presupuestaria de los sistemas de justicia

Costa Rica y El Salvador son los países que más recursos destinan a financiar el Poder Judicial. Durante el período 2002-2006 fueron los únicos en los que el presupuesto superó la barrera de los cien millones de dólares en cada uno de los años (véase el Compendio Estadístico para conocer montos totales). Las demás naciones mantuvieron gastos judiciales muy bajos, inferiores a 13 dólares per cápita (cuadro 2.16). Esta evidencia indica que siguen vigentes las principales conclusiones del Segundo Informe, acerca de la precariedad de la base presupuestaria de la mayoría de los poderes judiciales en Centroamérica y la existencia de grandes brechas entre países, con diferencias de tres a cuatro veces en los presupuestos judiciales per cápita.

En El Salvador, los montos para los años 2004, 2005 y 2006 incluyeron fondos externos y de contrapartida para financiar el proyecto de modernización del Poder Judicial, pero no

fue posible conocer a cuánto ascendió esa ayuda. En Honduras se presenta una situación parecida para 2005 y 2006, pues los presupuestos de esos años contemplaran préstamos concedidos por el Banco Mundial y el BID, por 6.881,8 y 9.030,2 millones de dólares, respectivamente. En Costa Rica la situación es más bien la contraria: las cifras del cuadro 2.16 subestiman el gasto total, pues no toman en cuenta las partidas correspondientes al Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial; si éstas se incluyeran, la estimación del presupuesto per cápita aumentaría a 40 dólares para 2006. En el 2002 el Poder Judicial de Nicaragua era el que tenía el menor presupuesto para cubrir sus necesidades (alrededor de 28,5 millones de dólares), condición que en el 2006 recayó en Panamá (42,4 millones de dólares); al mismo tiempo, este país fue el que registró menor aumento durante el período 2002-2006.

Si bien los presupuestos de los Poderes Judiciales de Honduras, Guatemala y

Nicaragua son muy inferiores a los de El Salvador y Costa Rica, es importante señalar que tuvieron los mayores incrementos relativos durante el último quinquenio (79%, 75% y 67%, respectivamente)¹⁶.

En los últimos diez años todos los países del istmo han puesto en marcha proyectos para modernizar el sistema de administración de la justicia. Este esfuerzo ha contado con el apoyo de organismos internacionales, especialmente el BID y el Banco Mundial (cuadro 2.17), y de naciones con mayor desarrollo económico que, por medio de préstamos y donaciones, han hecho posible que muchas de las iniciativas propuestas hayan podido concretarse. En algunos países, como Honduras y Nicaragua, los fondos de la cooperación externa representan proporciones muy significativas del gasto judicial. Por el contrario, en Costa Rica tienen un peso minoritario.

CUADRO 2.16

Centroamérica: presupuesto per cápita de los poderes judiciales. 2002-2006 (DÓLARES)

País	Presupuesto per cápita					Aumento	Promedio
	2002	2003	2004	2005	2006	2002-2006	2002-2006
Costa Rica ^{a/}	27,0	28,0	27,9	28,5	29,9	2,9	28,3
El Salvador	17,3	16,9	18,1	19,7	23,7	6,4	19,1
Guatemala	4,3	6,6	6,3	6,4	6,9	2,6	6,1
Honduras	4,8	5,7	6,4	7,6	8,0	3,2	6,5
Nicaragua	5,4	6,4	6,0	7,4	9,2	3,8	6,9
Panamá	11,4	12,3	12,5	12,3	12,9	1,5	12,3

a/ Si se contemplasen en el presupuesto el Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial, los valores per cápita en Costa Rica hubiesen sido 39,0, 40,5, 40,8, 42,4 y 44,6, respectivamente, para cada año del período analizado.

Fuente: Elaboración propia con información del organismo judicial de cada país. Ver detalles en notas técnicas del Compendio Estadístico.

CUADRO 2.17

Centroamérica: principales programas de modernización de los sistemas judiciales

País	Años	Programa	Auspiciadores	Montos en dólares
Costa Rica	1994-2004	Contrato 859/OC-CR para poner en práctica el Programa de Modernización de la Administración de Justicia.	BID	16 millones (11,2 del BID y 4,8 del Gobierno costarricense).
	2002	Segunda etapa del Programa de Modernización. Préstamo 1377/OC-CR.	BID	32 millones (22,4 del BID y 9,6 del Gobierno).
El Salvador	2004	Préstamo 7135-ES.	BIRF	18,2 millones, más un aporte local de 5,8 millones.
Honduras	1997-2003	Préstamo 947/SF-HO, para financiar el Programa de Modernización de la Administración de Justicia.	BID	
	2002	Préstamo 1115/SF-HO, para el financiamiento del Programa de Apoyo a la Modernización de la Administración de Justicia, etapa II.	BID	30 millones (3,3 contraparte del Gobierno).
	2004-2005	Proyecto de Modernización, Carta Convenio PPF-Q364-0-HO, Decreto 68-2004. Acuerdo de Crédito 4098-HO, Decreto 380-2005 y firma del Convenio Subsidiario entre la Corte Suprema de Justicia y la Secretaría de Finanzas.	Banco Mundial/ Asociación Internacional de Fomento	Ambos instrumentos permiten financiar el 48,2% de las actividades comprendidas en el Plan de Modernización del Poder Judicial 2004-2009.
Nicaragua	1999-2004	Reformas y modernización normativa en Nicaragua.	Usaid	5,6 millones.
	2003-2007	Acceso a la administración de justicia en las zonas rurales mediante el sistema de facilitadores judiciales penales.	ASDI	4,1 millones.
	2006-2011	Programa de apoyo presupuestario de acceso a la justicia nicaragüense.	Comisión Europea	20,3 millones.
	2001-2006	Fortalecimiento judicial y acceso a la justicia.	BID	12 millones (más 3 millones de contrapartida).
	Varios ^{a/}	Programas de fortalecimiento judicial.	PNUD, Japón, España, ASDI, Unicef	
Panamá	1998	Préstamo 1099 OC-PN.	BIC	
	1997	Programa de apoyo al Poder Judicial.	AECI	

a/ La lista completa de proyectos puede consultarse en Solana 2007, en www.estadonacion.or.cr

Fuente: Elaboración propia con base en Solana, 2007.

Impunidad en la justicia transicional, pese a leyes en derechos humanos

Una denuncia constante en los informes de observadores internacionales de derechos humanos es el no esclarecimiento de los casos de desaparición forzada y las matanzas que ocurrieron en Centroamérica en la década de los ochenta, lo cual que supone un pobre desempeño de lo que se denomina “justicia transicional”¹⁷. La impunidad en estos casos ha sido documentada por varios reportes nacionales e internacionales; sin embargo, las personas y las instituciones involucradas no han recibido sanciones en sus respectivos países.

En 1990 en El Salvador se estableció una comisión de la verdad con el nombre “De la locura a la esperanza”, que rindió un informe de muy limitado impacto. Además, el documento fue cuestionado en forma inmediata por el Alto Mando de la Fuerza Armada de El Salvador y la Corte Suprema de Justicia. A los cinco días de su presentación se procuró invalidarlo con la promulgación de la Ley de Amnistía (Cuéllar, 2008).

En Guatemala, en 1994 se creó la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), que cinco años después publicó su informe *Memorias del Silencio*. En 1998, el obispo Juan Gerardi fue asesinado brutalmente menos de dos días después de encabezar la entrega del informe *Guatemala Nunca Más*, del Proyecto Interdiocesano para la Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI). En el 2003 se estableció la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), cuyo mandato consistía en diseñar un plan de reparaciones (resarcimiento) para las víctimas, tal como lo había recomendado la CEH. Con

un presupuesto anual inicial de trece millones de quetzales, la CNR estaba a cargo de la respetada directora de la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (Conavigua) y se componía de representantes gubernamentales y de organizaciones de víctimas, indígenas y derechos humanos. Dos años más tarde, el Gobierno tomó control de una comisión desprestigiada que había sido incapaz de hacer un solo pago de resarcimiento (Isaacs, 2006). En el 2006 desde España se inició una causa internacional contra varios generales guatemaltecos acusados de genocidio, terrorismo, asesinato, torturas y detenciones ilegales cometidos durante el conflicto armado, sobre quienes pesan órdenes de captura internacional.

En Nicaragua no fue sino hasta enero del 2007 que se creó la Comisión de Justicia, Reconciliación y Paz, cuya misión es identificar a las víctimas de la violencia y el conflicto armado, para lograr una paz duradera y llevar unidad y reconciliación al pueblo nicaragüense. En el informe de su primer año de labores la Comisión reportó haber otorgado o incrementado pensiones, distribuido tierras y becas escolares, entre otros beneficios que fueron entregados a desmovilizados del ejército, la resistencia y el Ministerio del Interior (CVRPJ, 2008). No obstante, en años anteriores el Centro Internacional para la Justicia Transicional había hecho un llamado al gobierno nicaragüense para que promoviera la imparcialidad, el profesionalismo y la independencia de las instituciones estatales, especialmente de la rama judicial, sin lo cual no existirían condiciones adecuadas para iniciar un verdadero proceso de reconciliación (ICTJ, 2008a).

En Centroamérica, Amnistía Internacional ha documentado agresiones y amenazas contra defensores de los derechos humanos que trabajan para promover y proteger los derechos de muy diversos grupos, desde pueblos indígenas hasta miembros de la comunidad de personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero (LGBT). En su informe de 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llama la atención sobre esos defensores de derechos humanos que, según afirma, están “en especial indefensión”. Entre las personas consideradas en situación de particular riesgo se encuentran los líderes campesinos y comunitarios (CIDH, 2006).

Según la Unidad de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos del Movimiento Nacional de Derechos Humanos, en 2006 aumentó el número de ataques registrados contra estas personas en Guatemala. Más de la mitad de los 278 actos de intimidación de los que se tuvo noticia ese año se dirigieron contra personas y organizaciones que centraban su actividad en la defensa de los derechos laborales, los derechos de los pueblos indígenas y el derecho a la vivienda. Esta organización también denunció que la Unidad de Delitos contra Activistas de Derechos Humanos, Operadores de Justicia, Periodistas y Sindicalistas, adscrita a la Fiscalía de Derechos Humanos, carece de los recursos necesarios para llevar a cabo investigaciones en todo el país, lo que aumenta la vulnerabilidad de los defensores y defensoras de los derechos humanos que trabajan en zonas remotas (Amnistía Internacional, 2007).

Lento y disputado avance de las garantías contra la violencia doméstica y el femicidio

Varias convenciones internacionales, universales o del sistema interamericano, garantizan el derecho de las mujeres a la vida y a vivir libres de violencia¹⁸. Aunque la mayor parte de estos instrumentos ha sido ratificada por los países centroamericanos, varios no han ratificado el Protocolo Facultativo del PIDCP, destinado a abolir la pena de muerte, el Protocolo Facultativo de la Cedaw y la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura.

En términos generales, los países han promulgado legislación interna para atender los mandatos que han asumido internacionalmente en materia de protección de los derechos de las mujeres y la prevención y sanción de la discriminación y la violencia contra ellas, la cual brinda instrumentos legales para prevenir y sancionar el femicidio¹⁹ (cuadro 2.18). La mayor parte de esta legislación data de los años noventa, que fueron particularmente prolíficos en este sentido, sobre todo en Costa Rica y Panamá. Cabe destacar la reciente aprobación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres en Costa Rica, la cual constituye una novedosa herramienta, pues tipifica y establece sanciones específicas para el femicidio; esta ley fue el resultado de un amplio proceso de discusión y debate académico y político.

En la generación de nuevas leyes ha sido clave el activismo de las organizaciones de mujeres, tanto en los países como a escala regional. Este impulso desde la sociedad civil ha promovido la formulación de políticas públicas y la creación de mecanismos institucionales y políticos para proteger y defender los derechos de las mujeres y promover la equidad de género. Ello incluso ha propiciado el establecimiento de instancias especializadas en los sistemas de administración de justicia y canales novedosos para la denuncia de la violencia y la atención de las víctimas, entre ellas las líneas telefónicas “Rompe el Silencio” (Costa Rica) y “Vivir: Vivir sin violencia y con respeto” (El Salvador).

Pese a los avances legales, tal como lo plantea el *Primer informe regional: situación y análisis del femicidio en la región centroamericana* (IIDH, 2006), la falta de información, el subregistro y el registro deficiente de los datos, así como la confusión entre los conceptos de homicidio de mujeres en general y femicidio (entendido como asesinato de mujeres por el hecho de ser mujeres), son los principales factores que limitan el conocimiento de la situación real de la violencia doméstica, y en particular del femicidio, en los países centroamericanos.

El desarrollo conceptual del tema es aún incipiente en la región y es en Guatemala donde se han producido más

estudios, investigaciones y análisis al respecto. Pese al probable subregistro, puede documentarse a gran cantidad de femicidios en Guatemala y El Salvador, ambos con tasas de femicidio por cien mil mujeres muy elevadas (8,0 y 11,1 respectivamente). En El Salvador el número de casos pasó de 211 a 390 en el período 2001-2005, mientras en Guatemala las muertes violentas de mujeres se incrementaron de 383 en 2003, a 518 en 2005. En los demás países las cifras son menores, pero las tasas también son preocupantes.

Enfrentar el femicidio requiere acciones múltiples, particularmente en los ámbitos de la prevención y la sanción. Los avances en el istmo son modestos y persisten dificultades de cuya superación dependerá la posibilidad de lograr una atención más efectiva y oportuna. Entre ellas cabe destacar la falta de voluntad política para el reconocimiento de este problema y para la creación de un marco jurídico-institucional en la materia, la carencia -en la mayor parte de los países- de legislación y programas específicos sobre femicidio, la ausencia de políticas públicas preventivas, limitaciones en el acceso de las mujeres a la justicia, la impunidad, estereotipos, prejuicios de género y actitudes sexistas en la cultura de las instituciones y de las personas y deficiencias en la investigación sobre este tipo de delito (IIDH, 2006).

CUADRO 2.18

Centroamérica: legislación promulgada por los países para sancionar la discriminación y la violencia contra las mujeres

País	Legislación
Belice	Ley contra la Violencia Doméstica (1992), Código Criminal (1999), Ley contra el Acoso Sexual (1996), Ley de Familias y Niños (1998), Ley de protección de personas casadas, Ley sobre propiedad de mujeres casadas, Ley de Trabajo, Código de Sueldos, Ley contra el Tráfico de Personas (2003).
Costa Rica	Código Penal (1970), Ley de promoción de la igualdad social de la mujer (1990), Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia (1995), Ley de reformas al Código Procesal Penal (1996), Ley contra la Violencia Doméstica (1996), Decreto de creación del Día Nacional de la no Violencia contra las mujeres (1996), Decreto de creación del sistema nacional para la atención y la prevención de la violencia intrafamiliar (1997), Ley contra la explotación sexual de las personas menores de edad (1999), Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (2006).
El Salvador	Código de Familia (1993), Ley Procesal de Familia (1994), Ley de creación del Instituto para el Desarrollo de la Mujer (1996), Ley contra la Violencia Intrafamiliar (1996), Código Procesal Penal (1996), Código Penal (1997).
Guatemala	Código Penal (1973), Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (1996), Ley de dignificación y promoción integral de la mujer (1999), Ley de Desarrollo Social (2001).
Honduras	Código Penal (1985), Ley contra la Violencia Doméstica (1997), Reforma al Código Penal que incluye la violencia intrafamiliar, el hostigamiento sexual y la discriminación (1997), Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (2000), Código Procesal Penal (2000), Reforma al Código Penal, que incluye la explotación sexual comercial (2005).
Nicaragua	Código Penal (1974), Ley de reformas al Código Penal (a los tipos penales de delitos sexuales) (1992), Ley de reformas y adiciones al Código Penal (para incluir la violencia intrafamiliar) (1996), Código Procesal Penal (2004).
Panamá	Código Penal (1982), Ley de creación del centro de recepción de denuncias en la Policía Técnica Judicial (2000), Ley que regula moderniza las relaciones laborales (1995), Ley que incorpora la figura de acoso sexual al Código Penal (2001), Ley de Protección a las Víctimas de Delitos (1998), Ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1999), Reforma y adición de artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescentes (2001), Ley de protección de la integridad y la libertad sexual (2004), Ley que establece el uso obligatorio del lenguaje, contenido e ilustraciones con perspectiva de género en las obras y textos escolares (2000), Ley que garantiza la salud y la educación de la adolescente embarazada (2002).

Fuente: Elaboración propia con base en IIDH, 2006.

CUADRO 2.19

Centroamérica: principales instrumentos internacionales referidos al derecho de las mujeres a la vida y a vivir libres de violencia

Instrumento	Belice	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 1966	1996	1992	1979	1966 ^{a/}	1980	1968	1977
Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH), 1969	NR ^{b/}	1978	1978	1978	1979	1970	1978
Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (Cedaw), 1979	1990	1982	1981	1980	1981	1984	1981
Protocolo Facultativo del PIDCP, destinado a abolir la pena de muerte	NR	NR	NR	1990 ^{a/}	1990 ^{a/}	1998	1993
Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará), 1994	1996	1995	1995	1995	1995	1995	1995
Protocolo Facultativo de la Cedaw	NR	2002	NR	NR	NR	2001	2000
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (CAT)	1986	1990	1996	1996	1985	1993	1987
Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura	NR	1987	1994	NR	NR	2000	1991

a/ Firmado.

b/ NR: no ratificado.

Fuente: IIDH, 2006.

Persistente rezago en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas

Tal como se planteó en el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, la región ha sido siempre multicultural y pluriétnica. Sin embargo, no es sino hasta en los últimos veinte años que los Estados han reconocido esa condición; en ese período, además, algunos grupos indígenas y afrodescendientes se han convertido en actores sociales y políticos que reclaman para sí el derecho de autoadscripción, llamándose pueblos, naciones o comunidades étnicas con derechos económicos, sociales, culturales y políticos.

La mayor parte de la investigación sobre la problemática de las poblaciones indígenas se concentra en Guatemala, pero sus hallazgos pueden extenderse al resto de las comunidades indígenas del istmo. El *Informe de Desarrollo Humano* del 2005 para ese país señala la vulneración y exclusión de los indígenas en diversos ámbitos; por ejemplo, documenta la “brecha lingüística” que implica el hecho de que por lo general los servicios públicos como la salud, la educación y la justicia son ofrecidos solo en español (PNUD, 2005). Los informes de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) indican que múltiples barreras de tipo institucional, legal y cultural dificultan el acceso de la población indígena, especialmente de las mujeres, a la justicia. En el 2007, el número de intérpretes en el organismo judicial era de 67 y en el Ministerio público había apenas 16, lo cual resulta insignificante sobre todo para los grupos étnicos predominantemente monolingües, como los q’eqchi’ y los q’anjob’al, que solo cuentan con tres intérpretes en todo el sistema de justicia (DEMI, 2007).

En el ámbito internacional, el estándar mínimo de derechos específicos de los pueblos indígenas está sintetizado en el Convenio 169 de la OIT sobre

pueblos indígenas y tribales en países independientes, promulgado en 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, la cual destaca “el derecho de los pueblos indígenas a vivir con dignidad, a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y a buscar su propio desarrollo, determinado libremente de conformidad con sus propias necesidades e intereses”. Esta Declaración culmina más de veinte años de negociaciones y encendidos debates en el seno del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Diecisiete de sus 46 artículos se refieren a la cultura indígena y a cómo protegerla y promoverla, respetando el aporte directo de los pueblos en la toma de decisiones y asignando recursos a la educación en idiomas indígenas y a otras esferas. Asimismo, en quince artículos se ratifica su derecho a participar en las decisiones que afectan a sus vidas, incluida la participación efectiva en sistemas de gobierno democráticos. El documento también confirma los derechos de los pueblos indígenas relacionados con sus territorios y recursos, y reconoce que aquellos que fueren desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa (ONU, 2007).

El debate y el robustecimiento de los instrumentos jurídicos internacionales no necesariamente ha implicado un desarrollo proporcional de la legislación y la capacidad institucional de los países para cumplir los mandatos y compromisos adquiridos. Los avances en el reconocimiento de estos derechos son incipientes y desiguales entre países y sectores. En las categorías utilizadas como indicadores para medir el grado de reconocimiento jurídico de la multiculturalidad, es más notorio el progreso en las políticas educa-

tivas, culturales y de salud, así como en aquellas destinadas a la reducción de la pobreza extrema (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

En materia de salud se reporta un proceso significativo en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por parte de las legislaciones nacionales, sobre todo en los últimos diez años. Un estudio reciente realizado por Cepal en dieciséis países latinoamericanos, documentó que en trece de ellos existe algún tipo de legislación específica sobre salud y pueblos (o poblaciones) indígenas, entre ellos Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Esto constituye un logro en términos de las demandas y reivindicaciones que han sido planteadas por los pueblos indígenas, con respecto a la accesibilidad, equidad, oportunidad e integralidad de los servicios de salud, cuya prestación debe darse, además, con pertinencia cultural. Sin embargo, la legislación aún es insuficiente para el real ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en este ámbito, ya que para ello es necesario considerar una amplia gama de situaciones, que van desde el reconocimiento del derecho a la salud como un bien individual y la asignación de un carácter prioritario a la atención de las poblaciones indígenas, hasta una normativa que reconozca y promueva los derechos colectivos (medicina tradicional, participación y autonomía) de estos grupos (cuadro 2.20).

Pese a los avances conseguidos, el mayor desafío sigue siendo la implementación y el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de pueblos indígenas en las normas, jurisprudencia y políticas internas de los países. En este contexto, la producción de información y conocimiento sobre estos pueblos es fundamental para lograr su visibilidad estadística

y para proveer a los gobiernos, las organizaciones indígenas y los organismos internacionales, insumos para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Cepal, 2007).

La necesidad de un mayor conocimiento se constata al observar la escasez de estudios sistemáticos sobre los pueblos indígenas en Centroamérica, factor que constituyó una severa limitación al esfuerzo del presente trabajo para actualizar los datos del Segundo Informe regional.

Este Informe documenta las persistentes brechas en el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en ámbitos como la salud, la participación política, la administración de justicia y la nutrición (véase capítulos 4, 5, 7 y 9). En estos temas, indicadores como las tasas de mortalidad infantil y materna, la incidencia de la desnutrición y los índices de desarrollo social evidencian un rezago importante en la situación de la población indígena con respecto a los indicadores nacionales. Tal como se señ-

la en el *Panorama Social de las Américas* (2006), en Centroamérica la incidencia de la pobreza en las personas indígenas es mayor que en el resto de la población. La mayor brecha se presenta en Panamá (5,9 veces), seguida por Guatemala, Nicaragua y Honduras, países donde el porcentaje de población pobre es entre 2,8 y 1,8 veces mayor en las comunidades indígenas (Cepal, 2007).

CUADRO 2.20

Centroamérica: legislación específica sobre salud de los pueblos indígenas

País	Acceso preferencial y gratuidad	Prácticas tradicionales	Protección de plantas medicinales	Atención de salud de acuerdo con usos y costumbres	Participación indígena en manejo y promoción del sistema de salud	Autonomía en el manejo de recursos de salud
Costa Rica	X	a/	X ^{b/}	a/	a/	
Guatemala	X	X	a/	a/	a/	
Honduras	a/	a/	a/	a/	a/	
El Salvador						
Nicaragua	X	X ^{b/}		X ^{b/}	X ^{b/}	X
Panamá	X	X	X ^{b/}	X	X ^{b/}	X

a/ Solo por Convenio 169 de la OIT.

b/ Solo en territorios indígenas (reservas, regiones autónomas, comarcas).

Fuente: Cepal, 2008.

Mayor reconocimiento normativo de derechos de las personas con discapacidad

De acuerdo con la estimación general de la OMS-OPS, en el mundo la proporción de personas con alguna discapacidad es cercana a un 10% de la población total. En Centroamérica las estadísticas sobre este tema son poco comparables, en virtud de que la definición de discapacidad y la metodología de investigación utilizada en cada país (censos o encuestas)²⁰ suelen ser distintas. Por este motivo, los resultados de los estudios efectuados en el istmo muestran grandes fluctuaciones, que van desde un mínimo de 1,5% de personas discapacitadas en El Salvador, hasta un 14% en Guatemala (cuadro 2.21). Cabe señalar que este rango es, por lo dicho, un artificio metodológico, pues en poblaciones humanas contiguas no son esperables variaciones de esta magnitud.

En los últimos años la población con discapacidad ha sido objeto de protección especial, gracias a la aprobación de legislación específica. La guía para estos avances normativos es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la ONU en diciembre de 2006. Este nuevo instrumento reconoce que la discapacidad es un concepto que evoluciona y una condición que resulta de la interacción de barreras debidas

a la actitud y al entorno, que evitan la participación social plena, efectiva y en igualdad de condiciones con los demás, de las personas con algún tipo de discapacidad.

La Convención está abierta a la firma y ratificación por parte de los países desde marzo de 2007, lo mismo que su protocolo facultativo, que permite presentar quejas individuales al comité que supervisará la implementación del tratado. Además, en el ámbito de las Américas, el marco normativo fue fortalecido con la Convención interamericana para eliminar todo tipo de discriminación contra las personas con discapacidad (Convención de Guatemala), adoptada en junio de 1999 (cuadro 2.22). En términos generales, sin embargo, Centroamérica no ha completado el proceso de reconocimiento de los derechos de este grupo. El último cambio legislativo relevante en la región se dio en Panamá en junio de 2007, cuando en la ley que creó la Secretaría Nacional de Discapacidad se adoptaron cuatro de los ocho principios de la Convención de la ONU.

Pese a los avances en el plano legal, las barreras para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad persisten. Según un estudio realizado por el Centro de Rehabilitación Internacional (CIR, 2004), aunque el derecho al libre sufragio

está garantizado por las leyes de todos los países centroamericanos, la dificultad de acceso físico a los recintos electorales es un obstáculo para el ejercicio de este derecho.

La falta de transporte a los lugares de votación y la desinformación sobre los procesos electorales, las opciones políticas, los programas y planes de trabajo y el carácter secreto del voto, siguen siendo retos para todos los países del istmo, aun cuando se reporta una leve mejoría en las prácticas inclusivas en las últimas elecciones en Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, según dirigentes de las organizaciones de personas con discapacidad de esos países. El impulso para obtener estas mejoras ha sido posible por la incidencia persistente de esas organizaciones, el interés de los entes rectores en la materia y el apoyo de la cooperación internacional.

No obstante, hacen falta estudios sistemáticos sobre el grado de tutela efectiva de los derechos de la población con discapacidad en los países que han ratificado las convenciones internacionales comentadas. En razón de la debilidad institucional característica de la región, es de esperar que esa tutela sea débil.

CUADRO 2.21

Centroamérica: población con discapacidad, por país (PORCENTAJE)

País	Prevalencia	Año del estudio	Tipo de estudio	Definición de discapacidad utilizada
Costa Rica	5,3%	2000	Censo de población	16 millones (11,2 del BID y 4,8 del Gobierno costarricense). Deficiencia permanente que dificulta realizar actividades cotidianas de manera independiente.
El Salvador	1,5%	2003	Módulo suplementario sobre discapacidad, en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Es toda restricción o ausencia, debida a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considere "normal" para un ser humano (OMS-OPS).
Guatemala	14%	2005	Encuesta nacional	Es toda restricción o ausencia, debida a una deficiencia, de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano.
Honduras	2,6%	2002	Módulo de discapacidad en encuesta de hogares	Persona con discapacidad es toda persona con algún problema de salud, físico o mental, padecido o por padecer por más de seis meses y que le dificulte realizar sus actividades cotidianas.
Nicaragua	10,3%	2003	Encuesta nacional	Investigó la limitación en la actividad <i>versus</i> restricción en la participación de la persona. No estudió deficiencia.
Panamá	11,3%	2005	Encuesta nacional	Si una persona tiene dificultades o limitaciones permanentes para el desempeño o realización de una actividad, originadas en una deficiencia, será considerada persona con discapacidad.

Fuente: Laitamo, 2008.

CUADRO 2.22

Centroamérica: firma y ratificación de convenciones internacionales en materia de derechos de las personas con discapacidad

País	Convención interamericana para eliminar todo tipo de discriminación contra las personas con discapacidad		Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, en Naciones Unidas			
	Ratificación	Depósito	Tratado		Protocolo	
			Firma	Ratificación	Firma	Ratificación
Costa Rica	1999	2000	Sí	No	Sí	No
El Salvador	2002	2002	Sí	Sí	Sí	Sí
Guatemala	2002	2003	Sí	No	Sí	No
Honduras	No	No	Sí	Sí	Sí	No
Nicaragua	2002	2002	Sí	Sí	No	No
Panamá	2001	2001	Sí	Sí	Sí	Sí

Ep: En proceso de depósito.

Fuente: Laitamo, 2008.

Rica biodiversidad en peligro: un riesgo estratégico regional

Centroamérica tiene una gran riqueza biológica, gracias a su localización en la zona tropical y a otros factores como su diversidad climática y la existencia de amplias redes hidrográficas y extensos bosques. De acuerdo con el *Segundo Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, en los 500.000 kilómetros cuadrados que abarca el territorio del istmo, se reconocen 17 eco-regiones y 22 zonas de vida, que albergan enormes cantidades de especies naturales.

Aunque en algunos países existen pocos estudios que registran la abundancia de formas de vida en la región, la evidencia disponible sugiere que Costa Rica y Panamá son los principales focos de biodiversidad²¹ (cuadro 2.23). Panamá tiene la mayor cantidad de vertebrados, y supera a Costa Rica

en términos de las especies de aves y peces. Costa Rica mantiene cierto liderazgo la presencia en de anfibios y mamíferos. Guatemala, por su parte, es el país que presenta mayor variedad de reptiles.

La flora es aun más diversa. Panamá y Costa Rica lideran en este ámbito con más de 10.000 especies cada uno; les sigue Guatemala, con 7.754. De igual modo, la población de invertebrados en Costa Rica es superior a las de los demás países, con más 70.000 especies conocidas²².

El Salvador cuenta con el menor grado de biodiversidad a escala regional. Comparativamente ostenta el último lugar en cuanto a la variedad de organismos vertebrados, así como en el total de plantas presentes en sus ecosistemas. En buena medida esto puede deberse al grado de deforestación del país, especialmente de sus bosques primarios, pues si

bien esta es una dinámica presente en el resto de la región, ha sido más pronunciada en el caso salvadoreño²³.

Entre 2002 y 2007 se registró un deterioro de la biodiversidad en el istmo. Un indicador de esta situación es la cantidad de especies vulnerables o en peligro, que han aumentado de modo ostensible y con picos significativos en Costa Rica, Honduras, Guatemala y Panamá, donde se incrementaron en casi 100 especies; este crecimiento también se ha dado en Nicaragua y El Salvador, aunque con menor dinamismo (cuadro 2.4). Las amenazas a la biodiversidad centroamericana parecen acentuarse más en torno a la fauna, cuya cantidad de especies en riesgo se ha duplicado o triplicado en cada país. Hasta el momento la situación más grave es

CUADRO 2.23

Centroamérica: número de especies conocidas de flora y fauna. 2005

Especies	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Peces	651	592	712	640	916	1.363
Anfibios	142	32	121	71	182	179
Reptiles	245	98	212	177	235	229
Aves	738 ^{b/}	541	715	705	857	957
Mamíferos	251	147	230	183	266	259
Total vertebrados	2.027	1.410	1.990	1.776	2.456	2.987
Plantas vasculares		3.139	7.525	5.796	9.836	11.254 ^{a/}
Otras plantas		264			1.143	924
Total plantas	7.754 ^{b/}	3.403			10.979	12.178 ^{b/}
Insectos				10.000 ^{c/}	65.883	4.138
Otros invertebrados		868	537	13.176	4.751	M 5.157 ^{d/}
Total invertebrados					70.634	
Otros grupos		912			3.572	

a/ Con base en la página del Consejo Nacional de Áreas Protegidas de Guatemala.

b/ Incluye helechos.

c/ Este dato ha sido estimado por el Museo Entomológico de León.

d/ Menor de 5.157 especies.

Fuente: Ramírez, 2008, con información del Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio; Costa Rica) sobre la diversidad biológica en cada país de la región, la base de datos de biodiversidad del Conap (Guatemala) y el Museo Entomológico de León (Nicaragua).

la de Honduras, donde se registran los niveles más altos de especies en peligro crítico y donde este rubro muestra el ritmo de crecimiento más acelerado. Este país tiene el cuarto lugar en términos de la mayor cantidad de especies en peligro; el primero lo ostenta Panamá con 110 y le sigue Costa Rica con 81. Estos últimos países tienen las mayores cantidades de especies en la “Lista Roja” de especies en riesgo que elabora la UICN, y son los que tienen más especies amenazadas en toda la región.

En comparación otras regiones de Latinoamérica, el grado de afectación de la biodiversidad en el istmo es negativo. Centroamérica registra una cantidad de especies animales en peligro bastante similar a la que tiene el Cono Sur, que es varias veces superior en tamaño e incluye a Brasil y el foco de biodiversidad de la Amazonia. Esto es más grave si se observa que esta región supera al Cono Sur y a México en términos de flora amenazada.

Si bien la situación no es tan seria como la que se presenta en la región andina,

que cuadruplica a Centroamérica en amenazas relacionadas con la flora y la duplica cuando se habla de fauna, lo cierto es que el istmo se ubica en un no muy honroso segundo lugar -incluso mayor en varios rubros más alarmantes, como el de especies en peligro crítico- con respecto al Cono Sur y a México, cuando se analiza su situación a la luz de la “Lista Roja” de especies en riesgo de la UICN.

CUADRO 2.24

Centroamérica: número de especies en peligro. 2002 Y 2007

País	En peligro crítico		En peligro		Vulnerables		Total	
	2002	2007	2002	2007	2002	2007	2002	2007
Centroamérica	94	220	257	389	378	530	729	1.148
Flora	73	74	189	193	287	297	549	564
Fauna	21	146	68	196	91	233	180	575
Guatemala	6	41	45	78	57	98	108	217
Flora	2	5	28	29	47	50	77	84
Fauna	4	36	17	49	10	48	31	133
El Salvador	4	10	7	14	21	31	32	55
Flora	1	1	5	6	17	19	23	26
Fauna	3	9	2	8	4	12	9	29
Honduras	47	81	46	72	39	59	132	212
Flora	43	42	38	38	27	30	108	110
Fauna	4	39	8	34	12	29	24	102
Nicaragua	6	12	24	34	30	52	60	98
Flora	3	3	16	16	20	20	39	39
Fauna	3	9	8	18	10	32	21	59
Costa Rica	8	31	52	81	95	130	155	242
Flora	4	4	33	33	73	74	110	111
Fauna	4	27	19	48	22	56	45	131
Panamá	23	45	83	110	136	160	242	324
Flora	20	19	69	71	103	104	192	194
Fauna	3	26	14	39	33	56	50	121

Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto Estado de la Región, 2003 y la Lista Roja de Especies en Riesgo de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN).

Recursos marino-costeros desprotegidos sufren crecientes presiones

El territorio marino de los países centroamericanos es varias veces superior a su territorio continental, sobre todo en el océano Pacífico. El país con proporcionamente más superficie marina en términos proporcionales es Costa Rica, donde la relación es diez a uno con respecto a la superficie terrestre: más de 500.000 km² versus 51.000 km² (Programa Estado de la Nación, 2005). Pese a lo extenso del mar territorial, el conocimiento sobre la biodiversidad marina del istmo es muy reducido; además, su protección legal y su conservación efectiva son casi inexistentes. La proporción del área marina protegida en relación con el total regional es menor al 1%. Los países carecen de medios para evitar el uso depredador o la contaminación de estas zonas.

La desprotección de los recursos marinos no solo ocurre mar adentro, sino en los litorales costeros. Centroamérica tiene más de 8.000 km de costas en el océano Pacífico y en el mar Caribe. En ellas existe una rica biodiversidad que es también poco conocida, compuesta por la fauna marina y ecosistemas como arrecifes, humedales y manglares. Hay alguna información disponible sobre los manglares para la región en su conjunto. Estos ocupan un área cercana a las 400.000 hectáreas, cerca de un 0,7% de la superficie continental del istmo (cuadro 2.25) y solo una pequeña parte de ellos ha sido declarada zona protegida por los gobiernos centroamericanos.

La extracción de fauna marina viene en aumento desde hace varios años. La captura pesquera y su consiguiente exportación a mercados externos son

actividades presentes en todos los países del istmo. Desde el punto de vista ambiental, el problema surge por la utilización de herramientas o prácticas nocivas para los ecosistemas, o bien por el carácter no sostenible de la pesca, lo que resulta en crecientes amenazas para los recursos marino-costeros. Desafortunadamente no existe información sistemática sobre las prácticas depredadoras en la actividad pesquera para el conjunto de la región.

En vista de que Centroamérica ha logrado encontrar nichos de mercado para gran cantidad de productos marinos, es poco probable que las presiones sobre estos recursos disminuyan. Las capturas se realizan primordialmente en el litoral Pacífico, aunque en varios países la explotación en el

CUADRO 2.25

América Latina: cantidad y área de humedales y manglares protegidos

País	Área ocupada por manglares (miles de hectáreas)			Porcentaje de área de manglar con respecto al área total ^{a/}	Área protegida de humedales (miles de hectáreas)	Porcentaje del área de humedales protegidos a/
	1990	2000	2005			
Centroamérica						
Costa Rica	53	42	41	0,8	510,1	10,0
El Salvador	35	29	28	1,3	125,8	6,0
Guatemala	17	18	18	0,2	593,4	5,4
Honduras	118	79	67	0,6	223,3	2,0
Nicaragua	79	65	65	0,5	405,7	3,1
Panamá	190	174	170	2,2	159,9	2,1
Otros países						
Brasil	1.015	1.000	1.000	0,1	6.434,1	0,8
Chile					159,2	0,2
Colombia	393	360	350	0,3	447,9	0,4
México	986	885	820	0,4	5.263,9	2,7

a/ En relación con el año de la última medición realizada y sobre el área total del país en hectáreas.

Fuente: Elaboración propia. Los datos sobre manglares fueron obtenidos de la FAO y corresponden a 2005; los correspondientes a humedales protegidos fueron obtenidos de la base de datos de la Convención Ramsar y corresponden a 2004. Los datos de área por hectáreas del país fueron obtenidos de la base de datos sobre recursos hídricos de la FAO (Aquatat).

Atlántico o Caribe ha empezado a tomar fuerza; tal es el caso de Panamá, donde el peso bruto de la captura alcanza ya niveles similares a los de otros países. Curiosamente, ese incremento se ha dado en el marco de una reducción de la captura total en el océano Pacífico, lo que lleva a preguntarse sobre la disponibilidad de estos recursos en ese litoral (cuadro 2.26). Las naciones del área parecen especializarse en la captura de peces marinos, los cuales representan entre el 70% y el 95% de la captura total. Solo El Salvador se aleja de esta

tendencia, debido al peso de la industria camaronesa, que representa la mitad de lo extraído.

Las capturas se concentran sin lugar a dudas en Panamá, que extrae más del 60% del total regional. Le siguen El Salvador con un 11% y el resto de los países con menos de 10% cada uno. La proporción es bastante baja sobre todo en Guatemala y Honduras. La pesca es muy intensiva en Panamá y en particular en El Salvador, países que muestran los niveles más altos de toneladas capturadas por kilómetro de costa.

No obstante, cabe señalar que en comparación con otros países de Latinoamérica, especialmente Chile y México, la pesca centroamericana es insignificante. En 2006 estos países juntos capturaron más de 5,5 millones de toneladas de especies marinas, en tanto que la captura total del istmo no superó las 400.000 toneladas. Claro está, esos países tienen una superficie marina varias veces más extensa que Centroamérica.

CUADRO 2.26

Centroamérica: captura anual de especies marino-costeras, porcentaje del litoral, intensidad y peso relativo. 2005

(EN TONELADAS MÉTRICAS)

País	Captura total				Peso del litoral ^{a/}		Intensidad ^{b/}	Peso relativo ^{c/}	
	Crustáceos	Peces	Moluscos	Otros	Atlántico	Pacífico	Km/T.M.	CA	LA
Guatemala	8,2	91,7	0,1	0,0	69,5	30,5	38,1	4,5	0,2
El Salvador	46,5	53,3	0,2	0,0		100,0	127,2	11,5	0,6
Honduras	15,0 ^{d/}	84,9 ^{d/}	0,1 ^{d/}	0,0	25,4	74,6	20,1	4,9	0,2
Nicaragua	29,1	68,4	2,5	0,0	41,4	58,6	32,4	8,7	0,4
Costa Rica	12,0	87,7	0,4	0,0	2,8	97,2	14,5	6,3	1,2
Panamá	2,3	96,9	0,8	0,0	10,2	89,8	87,3	64,1	3,2
Otros países									
Brasil	11,9	85,4	2,7	0,0	100,0		68,8		7,4
Chile	0,5	82,6	7,4	9,5	0,0	100,0	736,2		69,0
Colombia	3,5	96,3	0,2	0,0 ^{d/}	6,6	93,4	23,5		1,1
México	6,7	83,1	10,0	0,2	16,1	83,9	157,4		21,4

a/ Por intensidad se entiende la cantidad de toneladas extraídas por los kilómetros que corresponden al litoral costero de los países. La cifra corresponde a kilómetros por tonelada métrica.

c/ Peso relativo de la pesca de un país con respecto a la región centroamericana y con respecto a la totalidad de países incluidos en el cuadro.

d/ Datos estimados por la FAO.

Fuente: Elaboración propia realizada con información de la base de datos de capturas globales del Departamento de Pesca de la FAO. Los datos correspondientes a la línea costera fueron obtenidos en la base de datos de la División Estadística de Naciones Unidas (Unstat).

Creciente contaminación por basura y emisión de gases

En Centroamérica, como en otras partes del mundo, las zonas con mayor desarrollo económico y social son las que más contaminan el ambiente. Así, San José es la ciudad del istmo en la que se produce la mayor cantidad diaria de basura. Costa Rica y Panamá tienen las tasas más altas de generación de residuos por habitante diarios (no hay información sobre Guatemala; cuadro 2.27). De igual forma, según datos de los Centros Nacional de Producción más Limpia (CNP+L), Costa Rica produce la mayor cantidad de desechos orgánicos, así como residuos de papel, cartón, aceites y lubricantes. Nicaragua, de acuerdo con la

agencia ambiental estadounidense EPA, es el país que menos desechos sólidos municipales genera, una situación acorde con su menor nivel de desarrollo.

La mayoría de las naciones centroamericanas lanzó a la atmósfera entre 6 y 7 millones de toneladas anuales de dióxido de carbono en 2003 y 2004 (cuadro 2.28). Los casos extremos son Guatemala, el país más poblado, que duplica el promedio regional, y nuevamente Nicaragua, como el país de menor emisión. El volumen global de emisiones aumentó en el 2004 con respecto al año anterior, pero la falta de información impide saber si ello es parte de una tendencia. En cambio, la emisión per

cápita no tiene un comportamiento claro²⁶, aunque en tales términos las naciones del área tienden a registrar valores más bajos que otros países de América Latina.

En cuanto a las sustancias que agotan el ozono, la información muestra comportamientos claramente divergentes entre los países, tanto en términos absolutos como per cápita; en este último indicador Costa Rica figura como el principal contaminador no solo del istmo, sino respecto a los otros países de América Latina. Honduras también registra altos niveles de emisión de este tipo de sustancias.

CUADRO 2.27

Centroamérica: generación de materiales contaminantes. VARIOS AÑOS

Rubro/ material	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Producción de residuos sólidos municipales (toneladas diarias)		770	650	600	960	770
Generación de residuos sólidos municipales per cápita (kg. por habitante por día)		0,54	0,65	0,60	0,96	0,96
Contaminantes						
Aceites y lubricantes (toneladas)		6.000			20.100	
Neumáticos (toneladas)	60.736	565.000			90.000	
		unidades				
Materia orgánica (toneladas)	362.540	540.000			785.000	
Papel y cartón (toneladas)	310.708	106.230			330.000	

Fuente: Ramírez, 2008, con datos de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos; CNP+L, 2002; Universidad Don Bosco, 2004 y CNP+L-GUA, 2004

CUADRO 2.28

América Latina: emisión de gases contaminantes en la atmósfera (TONELADAS)

País	Dióxido de carbono (CO ₂) ^{a/}				Sustancias que agotan el ozono			
	2003		2004		2004		2005	
	Total ^{b/}	Per cápita ^{c/}	Total	Per cápita	Total	Per cápita	Total	Per cápita
Guatemala	10.650,5	0,9	12.219,7	1,0	556,1	44,9	586,2	46,2
El Salvador	6.379,3	1,0	6.166,7	0,9	66,3	9,8	138,6	20,2
Honduras	6.493,0	1,0	7.614,9	1,1	519,5	76,9	448,2	65,0
Nicaragua	3.816,6	0,7	4.007,2	0,7	50,7	9,4	39,3	7,2
Costa Rica	6.474,6	1,5	6.405,0	1,5	409,1	96,3	364,5	84,3
Panamá	6.045,7	1,9	5.660,7	1,8	152,5	48,1	113,3	35,1
Brasil	313.196,0	1,7	331.795,0	1,8	3.150,3	17,0	2.074,8	11,1
Chile	57.641,3	3,6	62.148,4	3,9	572,4	35,6	469,1	28,8
Colombia	57.366,3	1,3	53.634,0	1,2	1.023,9	23,1	709,2	15,8
México	435.140,0	4,2	438.021,0	4,2	5.619,3	54,4	3.816,8	36,6

a/ Los datos totales para dióxido de carbono están dados en miles de toneladas, y para las sustancias que agotan el ozono en millones de toneladas de potencial de agotamiento del ozono. Para ambos casos, el dato per cápita está dado en términos de toneladas por habitante.

b/ Gases totales.

c/ Toneladas per cápita.

Fuente: Ramírez, 2008, con base información del Programa de Metas del Milenio de la ONU, el Centro de Análisis e Información sobre el Dióxido de Carbono y la Convención de Naciones Unidas frente al Cambio Climático.

Aumenta uso de pesticidas y fertilizantes en la producción agropecuaria

Aunque los fertilizantes y los pesticidas son, en cierta medida, necesarios para las actividades agropecuarias, cuando se emplean en exceso constituyen una amenaza importante para la salud pública. Hay evidencias que vinculan la contaminación de fuentes de agua con el uso excesivo de agroquímicos. De igual forma, se sabe que la presencia de estos compuestos en los alimentos resultantes de la producción está ligada a la incidencia de varias dolencias.

No existen estadísticas que permitan cuantificar el consumo de pesticidas, en la región, pero sí se dispone

de información sobre fertilizantes. Costa Rica y Guatemala son los países que más utilizan estos químicos y en ambos el consumo ha venido en aumento (cuadro 2.29). Esta tendencia se repite en las demás naciones excepto en Panamá y Nicaragua, donde más bien se revirtió durante el período 2003-2005; asimismo, en ambos casos el consumo es reducido, hecho que en Panamá puede estar ligado al reducido tamaño de su sector agrícola. La importación de estos bienes, sin embargo, ha tendido a disminuir en todos los países, con excepción de Honduras y Guatemala. En este último las importaciones de fertilizantes son

considerables: en el 2006 ascendieron a cerca de 611.000 toneladas; le siguió Costa Rica, con alrededor de 437.000.

Si bien el consumo total de fertilizantes en otros países de América Latina es considerablemente mayor que en Centroamérica, la aplicación de estos productos por hectárea en Costa Rica y Guatemala es más alta que en naciones como México y Colombia, aunque menor a los niveles de Brasil y Chile, que distribuyen cerca de 1 a 1,6 toneladas métricas de fertilizante por hectárea sembrada.

CUADRO 2.29

Centroamérica: consumo e importación de fertilizantes y pesticidas. 2003-2005

País	Tipo de agroquímico	Consumo (toneladas)			Importación (en toneladas) ^{a/}			
		2003	2004	2005	2003	2004	2005	2006
Guatemala	Fertilizantes	177.660	179.114	198.530	535.883	558.087	585.245	611.084
	Pesticidas				16.113	14.245	13.299	16.453
El Salvador	Fertilizantes	51.034	56.035	71.973	187.799	230.353	320.810	220.758
	Pesticidas				7.247	8.359	9.535	10.314
Honduras	Fertilizantes	82.636	94.948	102.431	235.476	240.465	257.215	294.533
	Pesticidas				10.683	12.373	12.507	13.538
Nicaragua	Fertilizantes	64.600	62.450	56.152	110.084	107.364	135.085	128.734
	Pesticidas				5.471	5.949	10.037	7.549
Costa Rica	Fertilizantes	177.931	164.958	232.765	447.515	366.993	479.657	437.490
	Pesticidas				19.827	23.364	20.421	20.919
Panamá	Fertilizantes	27.535	23.132	18.799				
	Pesticidas							

a/ Se trata de datos preliminares, excepto para Guatemala y El Salvador en los años 2003 y 2004.

Fuente: Ramírez, 2008 con base en Cepal, 2007 e información de la Sieca.

Eventos naturales golpean cada año a una región vulnerable

Históricamente, Centroamérica ha sido una zona muy vulnerable al impacto de fenómenos naturales, en particular los hidrometeorológicos. En el período 2003-2007 la región fue afectada por 82 desastres²⁷ de este tipo (cuadro 2.30)²⁸. Los eventos hidrometeorológicos, las tormentas y las inundaciones que muchas veces se asocian a ellas siguen siendo las causantes de la mayor cantidad de pérdidas humanas y económicas: durante el período 2003-2007 provocaron pérdidas económicas estimadas en 3.252 millones de dólares²⁹.

El fuerte impacto generado por los fenómenos hidrometeorológicos

durante buena parte de la presente década llama la atención, sobre todo, a la luz de los compromisos asumidos por los gobiernos centroamericanos (y la ayuda internacional captada) luego del desastre provocado por el huracán Mitch a finales de la década anterior. Esto sugiere que, pese a los avances, la gestión del riesgo es todavía débil y persisten patrones de urbanización que acentúan la vulnerabilidad de las poblaciones, en especial las más pobres. Aunque se realizan esfuerzos para cambiar esta situación, los modelos socio-demográficos que determinan el establecimiento de asentamientos humanos y la poca efectividad de las políticas

de ordenamiento territorial suponen obstáculos importantes.

En el período 2003-2007 Guatemala concentró la mayor cantidad de víctimas mortales, daños materiales y personas afectadas de todo el istmo, debido especialmente a tormentas e inundaciones. Costa Rica y Panamá fueron los países menos afectados por estos eventos, pues registraron niveles menores de pérdidas humanas y materiales, a pesar de haber sufrido un número similar de desastres que Honduras, El Salvador y Nicaragua.

CUADRO 2.30

Centroamérica: cantidad de eventos de emergencia, víctimas y damnificados por desastres. 2003-2007

Tipo de evento	Eventos	Afectados			
		Víctimas mortales	Heridos	Damnificados ^{a/}	Afectados ^{b/}
Eventos naturales	15	438	227	340	80.669
Terremoto	7	13	169	340	18.535
Derrumbe	4	121	58	0	8.471
Erupción volcánica	1	2	0	0	2.000
Incendio forestal	2	0	0	0	1.436
Epidemia	1	304	0	0	50.000
Eventos hidrometeorológicos	47	1.978	391	7.053	1.325.622
Sequía	2	0	0	0	332.500
Temperatura extrema	2	7	0	0	0
Inundación	28	158	5	1.290	118.099
Tormenta	15	1.813	386	5.763	875.023
Eventos tecnológicos	19	514	1.448	725	400
Accidente industrial	1	44	800	0	0
Accidente de transportación	8	210	166	0	0
Otros accidentes	10	260	482	725	400
Desastres complejos	1	0	0	0	12.500
Total	82	2.951	2.066	10.808	1.418.964

a/ Personas con necesidades inmediatas de alojamiento tras el evento.

b/ Personas que requieren asistencia inmediata durante el evento; puede incluir desplazamientos forzados y evacuaciones del área de desastre.

Fuente: Ramírez, 2008, con información de la base de datos de eventos de emergencia del Centro de Investigación en la Epidemiología de Desastres (CRED).

CUADRO 2.31

Centroamérica: cantidad de eventos de emergencia, víctimas, damnificados y pérdidas económicas, por país. 2003-2007

País	Eventos	Afectados				Pérdidas económicas estimadas ^{a/}
		Víctimas mortales	Heridos	Damnificados ^{b/}	Afectados ^{b/}	
Centroamérica	82	2.951	2.066	10.808	1.418.964	1.636.079
Guatemala	17	1.787	554	0	483.649	988.300
El Salvador	13	495	53	0	146.993	355.700
Honduras	19	283	473	2.665	475.649	150.079
Nicaragua	8	278	818	5.673	239.057	
Costa Rica	11	53	75	25	34.443	135.000
Panamá	14	55	93	2.355	38.853	7.000

a/ Personas con necesidades inmediatas de alojamiento tras el evento.

b/ Personas que requieren asistencia inmediata durante el evento; puede incluir desplazamientos forzados y evacuaciones del área de desastre.

c/ Aunque existen métodos para evaluar y cuantificar el daño sufrido, no hay procedimientos estandarizados para determinar la cantidad global y el impacto económico. Los daños estimados están dados en miles de dólares.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de eventos de emergencia del Centro de Investigación en la Epidemiología de Desastres (CRED).

Débiles capacidades institucionales limitan la gestión ambiental³⁰

El marco legal e institucional de la gestión ambiental se renovó en todos los países centroamericanos a partir de 1990. Se establecieron las entidades rectoras del sector -un ministerio o secretaría especializada, excepto en Panamá, donde el responsable es una institución autónoma-, se promulgó una importante normativa relacionada con la conservación y el uso de los recursos naturales (bosques, uso de suelo, recursos hídricos, biodiversidad y vida silvestre, recursos marino-costeros, entre otros) y se crearon diversos instrumentos de gestión y de control para lidiar con varias temáticas relacionadas. Con excepción de las leyes de recursos hídricos de Honduras y Costa Rica (que datan de 1927 y 1942, respectivamente), de las leyes de recursos mineros de Panamá y Costa Rica (de 1963 y 1980) y de la ley de recursos marino-costeros de Honduras (1971),

toda la legislación ambiental vigente en la región data de años posteriores a 1981 (cuadro 2.32). En todos los países hay comisiones legislativas especializadas en este tema, fiscalías ambientales, instancias de fiscalización y espacios de participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales (Matul et al., 2007 y 2008).

No obstante el avance en el marco normativo e institucional, las capacidades de gestión ambiental de los Estados centroamericanos siguen siendo muy limitadas y los progresos marginales. Un indicador de esta precariedad son los reducidos presupuestos con que cuentan los entes rectores. Durante el período 2002-2006, aunque en varios países creció la dotación de recursos, en términos generales estos presupuestos representaron menos del 2% del gasto de consumo final de los gobiernos nacionales. Desde el punto de vista regional, el presupuesto consolidado

de los entes rectores se duplicó en los años indicados (pasó de 70,4 a 152,4 millones de dólares), pero apenas aumentó de 0,86 a 1,63 su participación en los gastos de consumo final (cuadro 2.33).

Proporcionalmente, Honduras es el país que más recursos destina al sector ambiental; sin embargo, una parte importante de ese presupuesto lo constituyen las transferencias a otras instituciones (muchas de ellas con mandatos distintos al ambiental), lo que hace que la dotación real ronde los 14,3 millones de dólares anuales³¹. Costa Rica, Panamá y El Salvador son los países que más recursos destinan a la gestión ambiental, en tanto que Guatemala es la nación que parece invertir menos en este rubro, aunque ello podría deberse, en parte, a que el ente responsable tiene potestades más limitadas que sus similares del resto de la región.

Dada la relativa falta de financiamiento estatal, los sectores se han vuelto muy dependientes de fondos provenientes de la cooperación internacional. Aunque los datos no permiten conocer la magnitud de este apoyo, se sabe que en Nicaragua y Honduras representa más del 60% del presupuesto de los entes rectores³². En Panamá y El Salvador³³ significa entre un 30% y un 50%, y existen varios programas básicos que no funcionarían sin esta ayuda (Matul et al., 2008).

Los presupuestos per cápita de los entes rectores son exigüos. Los países que más invierten -8,14 dólares en Panamá y 7,21 en Costa Rica- están

bastante por debajo de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA), que gasta alrededor de 24 dólares por habitante³⁴. Debe recordarse que Estados Unidos no es una buena referencia internacional en materia de gestión ambiental.

El escaso presupuesto para la gestión ambiental en Centroamérica se distribuye de manera distinta entre las distintas agencias. Si se comparan los presupuestos institucionales para áreas protegidas (agenda de conservación de la naturaleza) y los del sistema de gestión de impactos ambientales (agenda de urbanización, manejo de desechos y control de la contaminación), es posible notar

que generalmente los primeros tienen un peso relativo mayor que los segundos³⁵. Se trata, sin embargo, de una desigualdad dentro de una situación de extrema y generalizada estrechez. De esta manera, aunque los fondos asignados al establecimiento y operación de áreas protegidas y, por consiguiente, a los instrumentos para la protección de la biodiversidad se caracterizan por su escasez también es alarmante la ausencia de recursos para prevenir y manejar el impacto ambiental de las actividades humanas. Las entidades a cargo de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) tienen presupuestos casi simbólicos, que les impiden cumplir con sus objetivos.

CUADRO 2.32

Centroamérica: fechas de promulgación de las leyes marco de varios sectores ambientales

País	Marco general	Recursos forestales	Áreas protegidas	Vida silvestre y biodiversidad	Recursos hídricos	Recursos mineros	Recursos marino-costeros	Ambiente humano ^{a/}
Guatemala	2000	1996	1989	1989		1997	2002	1997
El Salvador	1998	2002	2005	1994	1981	1995	2001	1988
Honduras	1993	2007	2007	2007	1927	1998	1971	1991
Nicaragua	1996	2003	1997	1997	2007	2007	2004	2002
Costa Rica	1995	1996	1998	1993 y 1998 ^{b/}	1942	1980	2005	1973
Panamá	1998	1994	1994	1995	2002	1963	1998	1947

a/ Corresponde a los códigos o leyes generales de salud de los países, en tanto lidien con temáticas relacionadas con el ambiente humano.

b/ Costa Rica cuenta con una Ley de Vida Silvestre, de 1993 y una de Biodiversidad, de 1998.

Fuente: Elaboración propia con base en Matul et al., 2007 y 2008.

CUADRO 2.33

Centroamérica: presupuestos asignados de los entes rectores en materia ambiental y peso relativo sobre el gasto de consumo final del gobierno. 2002-2006

(MILLONES DE DÓLARES)

País	2002		2003		2004		2005		2006	
	Presupuesto	Peso relativo								
Centroamérica	70,4	0,86	97,2	1,12	119,0	1,36	150,0	1,67	152,4	1,63
Costa Rica	24,0	0,96	23,5	0,92	27,6	1,05	22,5	0,82	31,7	1,05
El Salvador	5,6	0,38	5,8	0,39			32,7	2,00	26,3	1,42
Guatemala	4,8	0,24	4,7	0,23	5,4	0,26	4,8	0,20	5,3	0,19
Honduras			30,5	3,26	45,0	4,52	47,0	4,10	44,4	3,42
Nicaragua	9,5	1,34	12,2	1,62	18,1	2,25	16,0	1,83	18,0	1,70
Panamá	26,5	1,45	20,5	1,13	22,9	1,19	27,0	1,33	26,7	1,58

Fuente: Ramírez, 2008, con información de los Ministerios de Hacienda (Guatemala, El Salvador y Honduras), las Contralorías Generales de la República (Costa Rica y Nicaragua) y ANAM (Panamá).

CUADRO 2.34

Centroamérica: presupuesto asignado a los entes rectores en materia ambiental, por habitante y kilómetro cuadrado. 2003 - 2006
(DÓLARES)

Países	2003		2004		2005		2006	
	Por hab.	Por km ²						
Costa Rica	5,63	459,12	6,48	539,28	5,22	441,19	7,21	620,90
El Salvador	0,87	274,10			4,76	1.554,37	3,76	1.249,13
Guatemala	0,39	43,48	0,44	49,83	0,38	44,01	0,40	48,35
Honduras ^{a/}	2,34	119,52	2,29	145,44	2,02	132,11	1,52	100,94
Nicaragua	2,31	93,87	3,36	139,39	2,92	123,67	3,22	138,81
Panamá	6,58	262,09	7,22	292,74	8,35	345,02	8,14	341,33

a/ En el caso de Honduras se incluye el presupuesto ordinario de la Serna, sin las transferencias a otras instituciones.

Fuente: Ramírez, 2008 con información de los Ministerios de Hacienda (Guatemala, El Salvador y Honduras), las Contralorías Generales de la República (Costa Rica y Nicaragua) y ANAM (Panamá). Los datos de población y de área geográfica fueron tomados de Cepal, 2006.

CUADRO 2.35

Centroamérica: comparación entre los presupuestos de las instituciones encargadas de la administración de áreas protegidas y de evaluaciones de impacto ambiental. 2002-2006
(MILLONES DE DÓLARES)

Países	2002		2003		2004		2005		2006	
	AP	EIA	AP	EIA	AP	EIA	AP	EIA	AP	EIA
Costa Rica			10,18	0,12	11,99	0,16	11,99	0,28	12,17	0,43
El Salvador	0,43	0,56	0,65	0,52	0,72	0,50	0,66	0,57	0,70	0,59
Guatemala	4,12	0,51	4,56	0,16	4,47	0,70	3,75	0,98	4,38	0,09
Honduras ^{a/}			0,40 ^{b/}	0,19	15,63	0,18	16,46	0,20	14,29	0,20
Nicaragua	2,00	0,09	2,57	0,59	3,33	3,05	3,12	2,41	4,14	0,45
Panamá ^{c/}							9,37		7,94	

a/ En el caso de Honduras, el presupuesto destinado a áreas protegidas se determinó mediante la suma de los presupuestos de biodiversidad de Serna y del total destinado a Cohdefor. Es muy probable que en la realidad ese monto sea menor que el registrado.

b/ Solo fue posible conocer el presupuesto de Cohdefor para el período 2004-2006; en 2003 se registra únicamente el de biodiversidad de Serna.

c/ En el caso de Panamá, el presupuesto destinado a áreas protegidas se estimó mediante la suma de las líneas de operación de manejo y desarrollo del patrimonio natural y de inversión en conservación y desarrollo sostenible e investigación y manejo de recursos naturales. Es muy probable que en la realidad la cifra del presupuesto ordinario sea menor que la registrada en el cuadro.

Fuente: Ramírez, 2008, con información de los Ministerios de Hacienda (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua), el Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala), la Secretaría de Finanzas (Honduras), y el Ministerio de Economía y Finanzas (Panamá).

Poca preparación ante el cambio climático

Un estudio realizado por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Comité Regional de Recursos Hídricos (CRRH), la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Centro de Investigaciones Geofísicas (Cegefi) presenta dos escenarios de cambio climático para Centroamérica (recuadro 2.5). Ese trabajo se realizó tomando como referencia los promedios anuales de temperaturas y precipitación por mes y año, e identificó dos regímenes climáticos en la región: por un lado, el Caribe Norte y Sur, caracterizado por precipitaciones máximas en diciembre y julio, y máximos de temperaturas en mayo y setiembre-octubre; y por otro lado el Pacífico Norte y Sur, con regímenes de lluvias basados en dos temporadas, seca (diciembre-marzo) y lluviosa (abril-noviembre) muy bien definidas. En todo el istmo se observa que los meses de diciembre a abril corresponden a los más secos, y que marzo y abril son los más calurosos. A partir de esta información y las características propias del desarrollo centroamericano, específicamente las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), se logró proyectar su comportamiento para los próximos cien años, en dos escenarios de emisión de este tipo de gases y, con base en ello, se estimó la variación de la temperatura en Centroamérica, en

dos regímenes: el Norte, que ocupa la parte septentrional de Costa Rica hasta el sur de Estados Unidos, y el Sur, que abarca la parte meridional de Costa Rica hasta Panamá, incluyendo el centro de Sudamérica. El estudio señala que para el año 2050 se producirá un incremento de 1,22°C en la temperatura y reducciones de hasta un 4,29% en la precipitación en el Régimen Norte, el cual tiende a ser más cálido. En cambio, en el Régimen Sur las condiciones se caracterizarán por un incremento similar de la temperatura, acompañado de precipitaciones que tenderán a aumentar.

Las proyecciones anuales y a escala centroamericana indican un incremento de la temperatura de entre 0,3°C en 2010 hasta 3,4°C en 2100. Los mayores aumentos se darían durante el verano boreal (junio-agosto) y los más bajos durante el invierno (diciembre-febrero). Esto se traduciría en una alteración más drástica de la temperatura en el sector sur de la región (parte meridional de Costa Rica y Panamá) que en el norte (desde Belice hasta la parte septentrional de Costa Rica).

La precipitación tendría variaciones más irregulares. Anualmente presentaría tendencias contradictorias en los extremos del istmo, dejando a Costa Rica como la zona de transición. Así las cosas, en el norte se espera una reducción gradual de las lluvias, mientras

que en el norte éstas aumentarían. Las magnitudes de cambio serían crecientes en ambos escenarios hasta 2050, para luego invertirse en el último cuarto del siglo XXI. Las proyecciones en el norte suponen rangos de disminución de entre el 1,1% y el 11,5% entre 2010 y 2100; en el sur los aumentos son menores al 1% y llegarían hasta el 2,4% entre 2050 y 2100.

El sector norte experimentaría una reducción de la precipitación durante la mayor parte del año, exceptuando abril y mayo. Para 2100 las lluvias aumentarían hasta el 10% entre octubre y diciembre y presentarían una disminución mensual de entre el 5,5% y el 20% entre 2020 y 2100. Ello significa que habría veranos más secos que lo usual e inviernos igualmente más secos, pero más intensos.

En el sur la condición sería la contraria y es más probable que en siete de los doce meses las condiciones sean más lluviosas. El incremento entre 2020 y 2100 sería del 10% al 40%. Esto, sin embargo, se daría bajo la posibilidad de una fuerte contracción de las lluvias en los meses secos, lo que generaría sequías que afectarían gravemente al sector agrícola de ese extremo de la región. La reducción de las lluvias se registraría en mayo y septiembre, aunque no en forma tan acentuada como en el norte.

RECUADRO 2.5

¿Qué es el cambio climático?

Un cambio climático es una alteración de largo plazo en las temperaturas promedio de una región. Esas alteraciones pueden tener distintas escalas (local, regional o global) y ser producidas por diversos factores. A escala global, el cambio climático es provocado por perturbaciones que trascienden las fronteras de los países.

Las temperaturas terrestres han oscilado fuertemente a lo largo del tiempo, debido a fenómenos físicos como cambios en la inclinación del eje terrestre o el movimiento de placas tectónicas. Así se han producido varias eras glaciares en los últimos 1.500 millones de años. Sin embargo, existe creciente evidencia de que las décadas recientes la actividad humana está teniendo un creciente y severo impacto sobre el

clima global. Se trata de un aumento en las temperaturas inducido por la emisión de gases de efecto invernadero, el uso de aerosoles y las grandes pérdidas de cobertura vegetal provocadas por la deforestación.

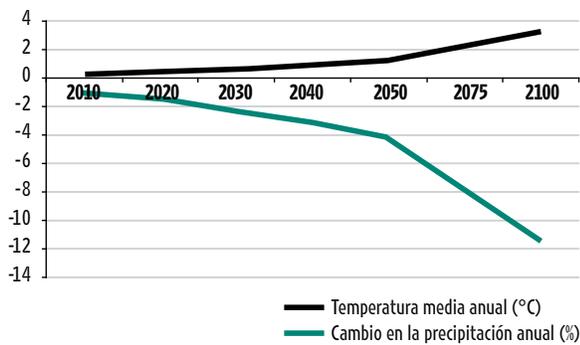
No se conocen con exactitud los efectos que el cambio climático pueda tener sobre la biodiversidad, la economía y las sociedades centroamericanas. En los aspectos más evidentes, se espera que provoque fenómenos extremos (por ejemplo, sequías prolongadas y lluvias excesivas) que afectarían la agricultura e, incluso, la disponibilidad de agua para el consumo en regiones del litoral del Pacífico seco. Otras consecuencias -pérdida de especies, epidemias, etc.- son posibles, pero difíciles de estimar.

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2008.

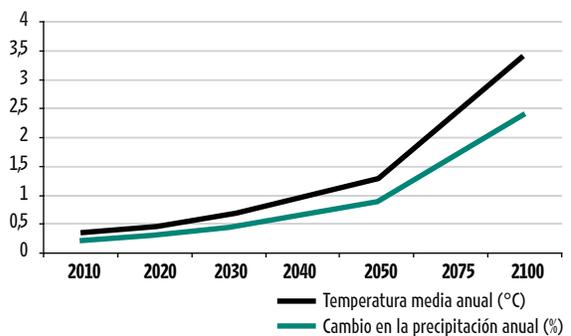
GRÁFICO 2.12

Centroamérica: variación estimada de la temperatura y precipitación en los regímenes Norte y Sur. 2010-2100

2.12 A RÉGIMEN NORTE ^{A/}



2.12 B RÉGIMEN SUR ^{B/}



a/ Corresponde al área que va desde la parte septentrional de Costa Rica hasta el sur de Estados Unidos.

b/ Corresponde al área que va de la parte meridional de Costa Rica hasta Panamá.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alvarado, 2006.

Deficiencias en la arquitectura institucional del sistema de integración

Una nueva fase del proceso de integración regional se inició en la década de los noventa, con la firma del Protocolo de Tegucigalpa por parte de los presidentes centroamericanos y su posterior ratificación por los Estados miembros. A partir del 2008, además de los países originalmente signatarios participan como Estados miembros Belice y Panamá; República Dominicana es un Estado asociado (recuadro 2.6).

Uno de los acuerdos más importantes del Protocolo de Tegucigalpa fue la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en un esfuerzo por articular el amplio y diverso entramado de instituciones regionales. De acuerdo con el *Primer*

Informe Estado de la Región, se trató de una ambiciosa iniciativa tendiente a vincular y dar dirección a las acciones de más de cincuenta entidades (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 1999). En la actualidad el Sistema tiene una compleja arquitectura institucional, con múltiples niveles (político, gerencial y de apoyo), funciones e instancias (cuadro 2.36).

Varios factores dificultan el funcionamiento apropiado del marco institucional regional. Algunos de ellos son resultado de vacíos que quedaron en el propio diseño del marco institucional, otros se originan en la cultura gerencial y política de los actores del SICA y otros en la ausencia de normativa secundaria que desarrolle lo establecido

en los tratados y el Protocolo de Tegucigalpa.

Un vacío importante en el diseño institucional es la ausencia de los mecanismos efectivos de coordinación vertical (entre el Sistema y los gobiernos nacionales) y horizontal (entre las mismas entidades del Sistema). El SICA funciona con base en las negociaciones que los Estados miembros realizan en el contexto de los órganos intergubernamentales. Desde la perspectiva de los enlaces verticales, la institucionalidad fue pensada para la acción regional, sin vínculos concretos con el ámbito nacional, es decir, sin mecanismos de coordinación entre las acciones regionales y las políticas públicas de

CUADRO 2.36

Arquitectura institucional del SICA, según tipos y funciones

Nivel	Función	Instancia
Político	Toma de decisiones y conducción político-estratégica	Reunión de Presidentes
	Coordinación sistémica de carácter político Ejecución político-programática y preparación de compromisos	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores Consejo de Ministros
	Control político, formulación programática, coordinación entre regímenes	Comité Ejecutivo
Gerencial-administrativo	Fiscalización externa para la rendición de cuentas Representación formal y participación de la sociedad civil	Organismo de Control Superior Parlacen CC-SICA Secretaría General
	Articulación/coordinación gerencial sistémica Ejecución administrativa/apoyo técnico a la toma de decisiones	Secretarías, direcciones y organismos técnicos
Apoyo funcional específico de alcance transversal	Solución judicial de conflictos y protección de derechos en el marco de los tratados de integración Brazo financiero	Corte Centroamericana de Justicia Banco Centroamericano de Integración Económica

Fuente: White, 2008.

cada Estado miembro. El Protocolo de Tegucigalpa no estableció de manera expresa que cada país debería disponer de una instancia interna para implementar apropiadamente, en su marco institucional y de políticas públicas, los compromisos generados en el proceso de integración (Caldentey, 2004 y BID-Cepal, 1997)³⁶. Tampoco indica cuál sería la situación jurídica interna de las decisiones tomadas en el nivel regional por la Reunión de Presidentes y los Consejos de Ministros (excepto en el caso de los subsistemas de integración económica y social, en los cuales sí se definieron estos aspectos)³⁷. En síntesis, no se normó la vinculación entre las decisiones del Sistema, lo cual ciertamente dificulta su seguimiento y ejecución en el ámbito interno³⁸.

Entre las mismas instituciones del SICA tampoco se establecieron enlaces horizontales apropiados, por ejemplo, para la articulación de la agenda. No se concibió una instancia que se ocupara de la conducción de las reuniones de los órganos intergubernamentales. Solamente en el caso del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores quedó mencionada la necesidad de que hubiera una conducción (presidencia) del órgano (artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa). En el caso de la Reunión de Presidentes, órgano supremo del SICA, lo que se creó fue una figura más restringida de “vocería”, a la cual la dinámica del proceso de integración ha tornado en presidencia rotativa, pero sin un claro mandato o reglamentación sobre su funcionamiento.

Estos vacíos impactan los vínculos entre la Reunión de Presidentes y otras

instancias del SICA, como el Consejo Consultivo, que no tiene una interlocución directa con los órganos de conducción política del Sistema, ni una participación en la conformación de la agenda regional (véase más adelante, la sección sobre el Consejo Consultivo SICA). Igual problema padece el previamente creado Parlacen, al que no se le otorgaron funciones de interlocución política formal dentro del proceso de integración.

La decisión del Protocolo de Tegucigalpa, de crear un sistema institucional que agrupara a un gran número de instancias regionales con distintas personerías y marcos jurídicos, y sin relaciones jerárquicas claras entre sí, planteó un esquema de difícil manejo. La coordinación interinstitucional se le encomendó a la recién creada Secretaría General. Sin embargo, ésta contaba (y sigue contando) con recursos y capacidad institucional limitadas, y no puede afectar la autonomía funcional de las instituciones, según lo establecido en el Protocolo.

Desde el inicio del SICA han existido disfuncionalidades en el nivel de ejecución gerencial de las políticas, en la coordinación sistémica de las instituciones burocráticas, el seguimiento de acuerdos y medios técnicos y financieros limitados³⁹. Como consecuencia, la desarticulación entre las instituciones, regímenes, agendas y subsistemas es la nota predominante en la dinámica de la integración (BID-Cepal, 1997; Caldentey, 2004; Programa Estado de la Región 1999 y 2003).

Una característica limitante de este marco jurídico institucional es la rigidez

con que fue concebido, pues no se contemplaron mecanismos inherentes de autoadaptación, que le permitan irse renovando según los nuevos requerimientos⁴⁰. Ya el estudio del BID-Cepal de 1997 había propuesto la adopción de un enfoque institucional flexible, que trabajara en el fortalecimiento de capacidades regionales -incluso con rasgos de supranacionalidad-, en aquellas áreas que corresponden a un programa claro de integración, así como en todos los ámbitos de actividad del SICA relacionados con la cooperación inter-estatal entre los países miembros.

La Comisión *ad hoc* para la Reforma integral de la Institucionalidad Regional, creada en 2004 por la Reunión de Presidentes para continuar tratando el tema de la reforma institucional, identificó un problema de “desorden del marco jurídico y falta de sistematización de la normativa regional”⁴¹. Contribuyen a esta situación varios elementos:

- La falta de universalidad en la vigencia de los instrumentos jurídicos y los regímenes (prácticamente solo el Protocolo de Tegucigalpa tiene vigencia universal).
- Una cultura de los países miembros de escaso cumplimiento de los acuerdos regionales o la actuación *contrario sensu* de lo acordado, lo que debilita la juridicidad del sistema (Caldentey, 2004).
- La falta de mecanismos para desarrollar los procedimientos formales que regulan la adopción y puesta en marcha de las decisiones de integración.

RECUADRO 2.6

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA)**ANÍBAL QUIÑÓNEZ**

SECRETARIO GENERAL DEL SICA

Centroamérica inició la construcción de un mercado común con la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en diciembre de 1960. Durante el período 1960-1990 la integración se concentró en aspectos de carácter económico, partiendo de la construcción de una zona de libre comercio, la adopción de un arancel externo común y el otorgamiento de incentivos fiscales al desarrollo industrial, bajo un modelo de sustitución de importaciones.

A pesar de los momentos de crisis que enfrentó la región a lo largo de esos treinta años, el convencimiento de los beneficios que la integración económica generaba para los países centroamericanos prevaleció y el espíritu integracionista se fortaleció con la voluntad de impulsar una reforma jurídica e institucional del proceso. En 1991, mediante el Protocolo a la Carta de la Odeca (Protocolo de Tegucigalpa) se creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que amplió el ámbito de la integración a los aspectos políticos, sociales, ambientales, culturales y educativos.

La reformulación de la integración fue también la respuesta a un entorno mundial que experimentaba cambios acelerados. La globalización determinaba nuevas formas de relaciones internacionales, particularmente en lo económico, campo en el que Centroamérica abandonó el modelo de sustitución de importaciones y el crecimiento hacia adentro, para adoptar un esquema con dos grandes vertientes: la integración regional y la inserción en el mercado internacional. Para ello se suscribió el Protocolo Modificatorio al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala).

Durante la última década del siglo XX se produjeron importantes acontecimientos el istmo. En el plano político, se concretaron los postulados de Esquipulas I y II con la firma de los acuerdos de paz y los procesos de democratización en los paí-

ses de la región que enfrentaban conflictos internos; en el plano económico se inició la negociación de acuerdos de libre comercio con terceros países; aunque los primeros fueron bilaterales, posteriormente se adoptó el compromiso de negociar en forma conjunta. Los países centroamericanos se adhirieron a la OMC y se estableció el compromiso entre El Salvador y Guatemala de avanzar hacia una etapa de unión aduanera, compromiso al que en el 2000 se sumaron Honduras y Nicaragua, y Costa Rica en el 2002.

La nueva etapa de integración, que se inició con la creación del SICA, dio vida a instituciones como el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, estableció como órganos del Sistema la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General, que cuenta con el Comité Consultivo como un ente asesor que da espacios de participación a la sociedad civil. El SICA está formado por los cinco países firmantes del Tratado General, más Belice, Panamá y República Dominicana, esta última en calidad de Estado Asociado. Cuenta también con la participación de España, Taiwán, México y, recientemente, Chile y Alemania, como países observadores.

La dinámica del proceso ha sido sumamente intensa. En los últimos años se profundizó la integración económica con la armonización del arancel externo común, el libre comercio, el establecimiento de una administración aduanera regional sobre la base de un Código Aduanero Uniforme Centroamericano y su Reglamento, el reconocimiento mutuo de registros, la facilitación de los trámites migratorios, etc. En el ámbito de las negociaciones comerciales se han suscrito tratados de libre comercio con México, República Dominicana, Chile, Canadá, el Caricom y Estados Unidos de América; en la actualidad se negocia un acuerdo de asociación con la Unión Europea.

En aspectos político-institucionales se cuenta con el Acuerdo Marco de Seguridad

Democrática, con base en el cual se desarrollan las acciones en materia de combate al crimen organizado, narcotráfico, maras, trata de personas, el control de armas pequeñas y ligeras, así como programas de prevención para jóvenes en riesgo. Existe además una Estrategia Regional de Seguridad en la que se recibe apoyo del gobierno de los Estados Unidos y participa México. Hay también avances importantes en la adopción del pasaporte centroamericano, la visa única y la consideración de los vuelos entre los países del SICA como vuelos locales.

Han iniciado funciones el Comité Ejecutivo, el Órgano Superior de Control; se crearon las Unidades de Coordinación Energética y de Seguridad, se realizan estudios para la creación de la carrera del funcionario regional, se tienen vigentes la Política Regional de Acuicultura y Pesca, así como la Política Agropecuaria Centroamericana, la Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2020 y se trabaja en la Estrategia de Cambio Climático.

En materia de cooperación la región ha recibido flujos importantes de recursos mediante programas regionales financiados por la Unión Europea, la AID, el Banco Mundial, el BID y otros cooperantes extrarregionales, así como el apoyo financiero y técnico del BCIE. Ante este interés de la comunidad internacional en aportar recursos para la región centroamericana, se trabaja en la armonización y alineamiento de la cooperación con el propósito de optimizar el uso de los fondos y generar mayores beneficios para los países del SICA.

Los anteriores son algunos de los avances más importantes del proceso de integración que se desarrolla en el marco del SICA. Ellos muestran que la construcción de la regionalidad en Centroamérica es irreversible y se fortalece cada día más, hacia el objetivo de hacer de Centroamérica una región de paz, democracia, libertad y desarrollo.

Profusión de acuerdos presidenciales afecta seguridad jurídica de la integración

En el período 2000-2007 se realizaron 51 cumbres presidenciales, en promedio siete por año. A éstas se deben agregar las 35 reuniones que los mandatarios sostuvieron con terceros países, lo que arroja un promedio de doce reuniones por año. Algunas presidencias *pro tempore* han convocado hasta ocho cumbres extraordinarias en un semestre, más de una al mes (véase www.sica.int)⁴².

La Reunión de Presidentes es la piedra angular del sistema de integración, ya que el contenido del proceso es definido por las decisiones que allí se adopten. En relación con esta instancia existe un primer problema: los mandatarios, como representantes de los Estados miembros de la integración regional, tienen un poder constituyente. En esa capacidad firmaron, en 1991, el Protocolo de Tegucigalpa. Sin embargo, la Reunión de Presidentes (un órgano creado por ese Protocolo) tiene facultades legislativas, en tanto adopta acuerdos que son mandatos para el Sistema, dentro de las normas previstas por el Protocolo. Esto comporta un dualismo: la misma figura (Presidente de un país) tiene poder constituyente o poder legislativo (derivado de aquel), dependiendo de la capacidad en que actúe. En este sentido, no se sabe con certeza cuándo, en las reuniones ordinarias (o extraordinarias) los presidentes están actuando como poder constituyente o como legisladores.

Además, tampoco es claro si es a la figura del Consejo de Ministros a la que corresponde la competencia funcional de crear Derecho derivado (Taller de Expertos, 2008). Este tipo de situaciones dificultan la sistematización del ordenamiento jurídico y reflejan la falta de claridad en las competencias jurídicas de los diversos órganos.

En términos generales, la apreciación de los expertos es que muchas de las decisiones presidenciales son tomadas con un nivel inadecuado de preparación y originan nuevos mandatos para instituciones que cuentan con pocos recursos (Taller de Expertos, 2008)⁴³. Los acuerdos presidenciales han expandido la agenda regional sin consideración de las capacidades reales de ejecución, tanto en el ámbito institucional como en el financiero, lo que provoca una disminución en la calidad de las decisiones y mandatos (Caldentey, 2004; Programa Estado de la Nación, 2003; Taller de Expertos, 2008). La profusión de acuerdos, además ha dificultado el seguimiento programático de las cumbres presidenciales (Programa Estado de la Región, 2003).

Debe tomarse en cuenta que, en muchos casos, las decisiones de mandatarios no tienen un destinatario claramente identificable (25% del total); además, la mayoría de los mandatos no tiene plazo de ejecución -alrededor del 85%- (Dirección de Planificación, Torres et al., 2006 y Taller de Expertos, 2008). En ningún caso los acuerdos han

sido acompañados de consideraciones acerca de las implicaciones financieras de su ejecución. En algunos temas no existe una entidad regional para coordinar las acciones requeridas, como en el caso de la energía, que ha acaparado en los últimos años la atención de las reuniones presidenciales.

Durante el período 2002-2007 la Reunión de Presidentes no creó órganos nuevos por medio de convenios constitutivos marco, pero surgió una nueva tendencia, de reconocer a entidades regionales que agrupan a diversas instituciones públicas como instancias de la integración, en muchos casos sin delimitar sus funciones con respecto a los órganos ya formalmente creados.

Uno de los problemas principales es la inexistencia de un órgano -al estilo de las procuradurías o tribunales constitucionales en el nivel nacional- que cuide la consistencia jurídica de las decisiones y mandatos que sean sometidos a su consideración o los que éste mismo decida evaluar sin solicitud previa, pues muchas de las decisiones que se toman no están acorde con el principio de legalidad ni con lo dispuesto en el Protocolo de Tegucigalpa (Taller de Expertos, 2008). Tampoco existe un sistema de codificación numérica de las decisiones que permita su identificación y seguimiento según órgano, fecha, tipo de decisión o acuerdo y cantidad de decisiones adoptadas⁴⁴.

SICA con débiles mecanismos de rendición de cuentas

Al momento de redactarse este Informe (junio de 2008) no se había creado una instancia de fiscalización de la institucionalidad regional de carácter político, legal y administrativo, más allá de los informes y memorias periódicas (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). Tampoco se cuenta con espacios para la rendición de cuentas por parte de los órganos políticos, ni existe un solo informe consolidado sobre lo actuado por la totalidad del sistema de integración cada año, que permita valorar su desempeño con información primaria.

Aunado a ello, no se realiza una planificación multi-anual de decisiones, lo cual le imprime al proceso un carácter más reactivo que “proactivo” de cara a elementos que funcionan como inductores de la actividad regional. Los inductores internos se refieren a aquellas áreas de política pública en los países que rebasan la capacidad de sus instituciones para buscarles una respuesta, como es el caso de la seguridad⁴⁵. Los inductores externos tienen que ver con las presiones que vienen de las relaciones extrarregionales y que, como la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, le imponen prisa a la agenda regional para, al menos, avanzar en el cumplimiento de compromisos que los propios centroamericanos han asumido (Taller de Expertos, 2008).

No existe una práctica de presupuestación única del Sistema; cada institución y organismo cuenta con su propio presupuesto y sus particulares mecanismos para la gestión de recursos de la cooperación internacional. Tampoco se dispone de mecanismos para el financiamiento automático de las instituciones. Entre tanto, la figura del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, entidad de coordinación por excelencia, se encuentra subvaluada y subutilizada (Caldentey, 2004).

El sistema actual de financiamiento de las instituciones, basado en cuotas de montos fijos -sin mecanismos de indexación-, asignadas por separado a cada entidades de acuerdo con un convenio constitutivo, deja al Sistema con dos tipos de problemas. Por un lado, las instituciones están en situación de vulnerabilidad financiera, pues los países no necesariamente están al día con sus obligaciones. Por otro, cualquier gobierno puede suspender en forma repentina el pago, por motivaciones no directamente relacionadas con su situación fiscal (Taller de Expertos, 2008). Otro problema es la ausencia del ejercicio de presupuestación integral para el Sistema, que asigne los recursos según las prioridades que definen los órganos de conducción. Se genera entonces en los gobiernos un clima de desconocimiento de las implicaciones presupuestarias que tienen sus mandatos, así como de los costos que demanda

el proyecto de integración, o cuánto en general están aportando al SICA de manera consolidada.

Estas prácticas hacen que las instituciones se tornen dependientes de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, la gestión de la cooperación no es negociada ni coordinada conjuntamente con base en un planteamiento integral de prioridades programáticas definidas. Esto hace difícil cuantificar los flujos de cooperación internacional que se reciben, así como la necesaria rendición de cuentas.

Finalmente, pese a que ello fue estipulado en el Protocolo de Tegucigalpa, en el SICA no se ha establecido un sistema de carrera administrativa que proporcione conocimiento estable a la institucionalidad y mayor calidad a los procesos burocráticos (BID-Cepal, 1997; Taller de Expertos, 2008). Una de las críticas centrales con respecto al manejo de los recursos humanos en la integración se refiere a la forma en que se elige a las autoridades de las principales instituciones del Sistema (Secretario General, Secretario de Integración Económica, del BCIE, para citar las más relevantes). Para estos nombramientos no se realiza un proceso técnico y abierto, sino una negociación directa entre los presidentes, sin que se conozca la manera en que se valoran los méritos de las y los candidatos (Taller de Expertos, 2008; Caldentey, 2004).

Debate sobre reforma del SICA no logra cambios en la institucionalidad

La discusión sobre la reforma de la institucionalidad regional es un tema que se encuentra intermitentemente en la agenda centroamericana hasta el día de hoy, con distintos niveles de intensidad⁴⁶. Se trata de un proceso inconcluso, puesto que no ha logrado concretarse en transformaciones importantes en la estructura y mecanismos de articulación institucional del Sistema.

El debate se inició en 1994, solo tres años después de la entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa, cuando la Reunión de Presidentes solicitó al BID y a la Cepal, la elaboración del Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Regional. Para 1997 este proceso había producido un diagnóstico y un abanico de propuestas de reforma que, sin embargo, en lo sustancial no fueron adoptadas.

En efecto, a pesar del gran esfuerzo comprensivo de diagnóstico y de las propuestas presentadas⁴⁷ por el estudio de BID-Cepal, la Reunión de Presidentes optó por un conjunto puntual de cambios para corregir algunas deficiencias del Sistema, dejando abierta la discusión conceptual sobre el diseño mismo de la institucionalidad, por “el mal hábito de los Estados miembros del proceso por el que asuntos que son problemáticos se mantienen permanentemente abiertos, no se enfrentan y quedan desplazados una y otra vez hacia adelante con la esperanza de encontrar un momento adecuado para resolverlos” (Caldentey, 2004). El logro de concertar una visión estratégica compartida en la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (1996) encontró dificultades para trasladar ese esfuerzo al nivel institucional operativo (Stein, 2004).

Este proceso se vio truncado por tres factores centrales: la resistencia

institucional, el peso de la territorialidad, que se tradujo en una lucha de los países por quién ganaba la sede del Sistema y quién mantenía algunas de sus instituciones (Stein, 2004) y el desvío de la agenda que se produjo en 1998, como consecuencia del huracán Mitch. Posteriormente se agregó a estos factores la preponderancia de otros temas en la agenda regional, como la coyuntura de múltiples negociaciones comerciales.

En el período 2003-2006 la discusión sobre la reforma institucional volvió a tomar relevancia, en particular por la persistencia de los cuestionamientos al Parlacen y la Corte Centroamericana de Justicia, y la urgencia de tomar medidas para corregir las deficiencias en la institucionalidad, tanto en el nivel político como en el gerencial-administrativo.

En la XXIII Cumbre Ordinaria de Presidentes y Jefes de Gobierno del SICA, realizada el 19 de diciembre de 2003 en Belice, los mandatarios instruyeron a los cancilleres a “evaluar y sugerir adecuaciones a las decisiones presidenciales del 12 de julio de 1997”, para que, a la brevedad posible, presentaran una propuesta de reforma integral de la institucionalidad centroamericana. La presidencia *pro tempore* de Guatemala asumió un liderazgo en este particular. En la Cumbre Extraordinaria del 26 de febrero de 2004 y la XXIV Reunión Ordinaria de Presidentes, del 29 de junio de 2004, en Ciudad de Guatemala, se acordó conformar una comisión ad hoc encargada de elaborar una propuesta para el replanteamiento integral de la institucionalidad regional.

En varias cumbres posteriores se fueron adoptando reformas puntuales, la mayoría producto del trabajo de esta comisión ad hoc. Destacan en este sentido, por la cantidad de acuerdos tomados, la XXV Cumbre Ordinaria, de diciembre de 2004, la declaración “Hacia un fortalecimiento de la institucionalidad regional”, emitida en la XXIX Cumbre Ordinaria, y la Reunión Extraordinaria

de Jefes de Estado y de Gobierno sobre la Institucionalidad Regional, del 20 de febrero de 2008.

En fechas recientes se han efectuado dos cambios institucionales importantes. El primero fue la constitución del Comité Ejecutivo, diseñado como el principal mecanismo de enlace entre los gobiernos y el SICA, y contemplado en el Protocolo de Tegucigalpa como un órgano de control político de los gobiernos sobre la estructura regional de la integración y sobre la conducción misma del proceso, aunque también se le asignaron atribuciones de coadyuvancia en la formulación programática del Sistema y en el desarrollo institucional. De las seis atribuciones que tiene, cuatro son control político al nivel regional⁴⁸. El segundo cambio fue la creación del Organismo de Control Superior del SICA, también contemplado desde 1991 en el Protocolo de Tegucigalpa. La existencia del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca) de la Unión Europea, con un claro componente de apoyo a la institucionalidad del SICA, ha aportado recursos adicionales que, en muchos casos, han viabilizado los trabajos necesarios para las reformas institucionales que se han puesto en marcha (Taller de Expertos, 2008).

Los cambios puntuales que se han adoptado, aunque necesarios y pertinentes, son insuficientes, pues no atacan aspectos tan trascendentales de la problemática institucional como para producir el salto cualitativo que la región requiere en la coyuntura actual (Taller de Expertos, 2008). Cabe recordar que el SICA fue creado en el contexto de la reconstrucción posbélica; hoy las sociedades confrontan desafíos totalmente diferentes a los de aquella época, tales como la situación energética, la crisis alimentaria u otros problemas estructurales,

que demandan intervenciones públicas en lo regional también distintas. Por lo tanto, se claro que se necesita un proceso de remozamiento del Protocolo de Tegucigalpa.

El proceso de integración regional se encuentra en una disyuntiva: nunca

antes se habían conjuntado tantos estímulos como los que proveen la negociación con la Unión Europea y los recursos de cooperación para el SICA; si esta coyuntura no logra traducirse en avances significativos para la consolidación del proceso de la integración,

la región habrá perdido una invaluable oportunidad histórica (Taller de Expertos, 2008).

CUADRO 2.37

Principales temas y reformas aprobadas en las distintas rondas de evaluación de la integración regional

Instancia	Temas principales	Reformas aprobadas
Declaración de Panamá II y en los Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional, de fecha 12 de julio de 1997.	Rápido aumento en el número de entidades de integración regional durante los años noventa. Creciente complejidad de los esfuerzos de coordinación. Gasto institucional. Dispersión de las sedes de estas entidades regionales en los diversos países plantea dificultades operativas. Relaciones institucionales entre la Secretaría General del SICA y varias de las entidades regionales creadas antes de 1989 deben ser precisadas.	Revisar las atribuciones y el número de diputados del Parlacen. Derogar la competencia de intervención interna de la Corte Centroamericana de Justicia y reducir los magistrados a uno por país. Unificación de las secretarías del Sistema. Sustitución del Comité Ejecutivo por el Comité de Enlace. Iniciar los trabajos para la fusión de los acuerdos regionales en un tratado único.
Comisión ad hoc y XXV Cumbre Ordinaria (2004), Declaración "Hacia un fortalecimiento de la institucionalidad regional" de la XXIX Cumbre Ordinaria y la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno sobre la institucionalidad regional (2008)	Reglamento para la toma de decisiones en los órganos políticos y gerenciales del SICA. Reformas a la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano. Unión aduanera. Entrada en funcionamiento del Comité Ejecutivo. Funcionamiento de la Comisión de Secretarías. Presupuesto regional y su financiamiento. Creación de la Contraloría General. Mecanismo para el seguimiento de las decisiones de la Reunión de Presidentes y del Consejo de Ministros. Alentar los esfuerzos de la SG-SICA para la elaboración de una agenda estratégica. Fortalecimiento del Comité Consultivo del SICA. Publicidad de las decisiones de los órganos del Sistema.	Reglamento de actos normativos del SICA, para dar mayor seguridad jurídica y ordenar los tipos de decisión que pueden emanar de los órganos. Reglamento de funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA y su instalación en febrero de 2008. Creación del Organismo de Control Superior del SICA. Estudios para la elaboración de un sistema de financiamiento automático para las instituciones. Iniciar elaboración de un estatuto para la carrera administrativa en el SICA. Creación de la Dirección de Planificación en la Secretaría General del SICA. Sistema de seguimiento de las cumbres presidenciales. Plan de trabajo conjunto y activación de la Comisión de Secretarías del SICA bajo la convocatoria de la Secretaría General. Reforma al tratado constitutivo del Parlacen para mejorar vínculos con el resto de la institucionalidad del SICA.

Fuente: Elaboración propia con base en White, 2008.

RECUADRO 2.7

Consideraciones de expertos acerca de la estrategia política para la reforma de la institucionalidad regional

En mayo de 2008, un grupo de expertos realizó un taller de discusión sobre la institucionalidad de la integración regional. El propósito fue intercambiar criterios sobre las opciones de reforma institucional y la viabilidad política de los cambios.

Más allá de las divergencias sobre los alcances y la estrategia de reforma, las personas convocadas consideraron indispensable abrir espacios para debatir una cuestión básica: ¿para qué, concretamente, le sirve a Centroamérica la integración regional? Discusiones sobre este tema permitirían precisar expectativas realistas sobre el esquema de integración y su contribución al desarrollo de los países.

En segundo lugar, se consideró indispensable promover una profunda reforma de la institucionalidad regional. Los puntos de partida de ese proceso son, por una parte, claridad conceptual sobre el contenido y alcances de la integración y, por otra, un acuerdo político básico para ponerla a funcionar sobre la base de un consenso regional actualizado. En ese sentido, Centroamérica tiene pendiente la tarea de construir su propio modelo de integración y encontrar las respuestas institucionales y programáticas adecuadas a su propia realidad. Sin dejar de reconocer que Europa está en una etapa muy avanzada, el esquema jurídico-institucional europeo no necesariamente es el horizonte normativo del istmo. En el ámbito operativo, la tarea prioritaria es construir un acuerdo político que permita la doble articulación del proyecto regional con los intereses de cada país, a partir de un conjunto de temas estratégicos selectos. No se consideró prudente abrir la discusión de la reforma integral sin tener como base ese acuerdo político.

Si bien ya existen algunos temas con potencial para negociar ese acuerdo estratégico mínimo, como seguridad ciudadana, seguridad alimentaria, energía y migraciones, se debe tener claro que el abordaje regional de una temática va mucho más allá de la suma de los esfuerzos nacionales.

Los expertos insistieron en la necesidad de que la integración regional tenga un valor agregado.

No se puede ni es necesario construir capacidades de integración en todos los campos a la vez, sino solo para aquellos en los que la acción regional pueda generar un valor agregado. Como paso fundamental de la reformulación institucional, deben preverse mecanismos para eliminar la capacidad de veto de un solo actor y permitir un esquema flexible, dentro del cual avancen en las diferentes áreas los países que así lo deseen.

Los participantes en el taller consideraron que un proceso de refundación o reforma profunda no es políticamente viable en el corto plazo. Una de las razones de esta situación es el hecho de que las capacidades políticas e institucionales de la región y de los países en la actualidad están centradas en la negociación del acuerdo de asociación con la Unión Europea. Ahora bien, ello no significa que no hacer nada sea la única alternativa viable. Es posible identificar decisiones clave que tendrían un impacto significativo en el desempeño de la institucionalidad regional y que pueden ser acometidas en esta coyuntura. Con ellas se fortalecería la base sobre la que funciona el SICA, antes de apostar por la reforma integral. En este sentido destacan las siguientes acciones:

- Adoptar un mecanismo abierto para el nombramiento de autoridades del SICA. En primera instancia se recomienda que la Reunión de Presidentes aplique un procedimiento abierto, ponderado y profesional para la escogencia de las autoridades del SICA que corresponde nombrar en el 2008: la Secretaría General, la Secretaría de Integración Económica y el Directorio del BCIE, con base en un sistema de oposiciones que permita la ponderación de los méritos.
- Desarrollar un instrumento que regule el proceso de toma de decisiones en la Reunión de Presidentes y que regule la figura de la Presidencia Pro Tempore, para darle mayor seguridad jurídica a la integración.

- Para solventar el creciente problema de inseguridad jurídica, crear un paso previo de asesoría jurídica directa a la Reunión de Presidentes, que vele por la consistencia legal e institucional de las decisiones que se someten a consideración de este órgano.

- Decretar un período de austeridad (mora) en la adopción de nuevas temáticas y mandatos y concentrar todos los recursos políticos, institucionales, financieros y jurídicos de los órganos e instituciones del SICA en cumplir, en el plazo de un año, todo el universo de acuerdos presidenciales que están pendientes de cumplimiento, ya sea por las instituciones regionales o por los gobiernos nacionales.

- Concentrar los esfuerzos del SICA en el funcionamiento real y efectivo del Comité Ejecutivo y los programas que se encuentran en marcha.

- Acordar un conjunto de objetivos mínimos estratégicos para orientar la articulación de la cooperación internacional destinada a la región.

- Convenir el tratamiento integral de algunos temas urgentes por su potencial para conformar escenarios de multiamenazas que pongan en riesgo la estabilidad democrática en la región: el tema energético, el escenario de carestía de granos básicos y el tema de la seguridad ciudadana y el crimen organizado.

¿A qué actor le corresponde ejercer el liderazgo frente a estas decisiones puntuales pero estratégicas? De acuerdo con los expertos, esta es una tarea de la Reunión de Presidentes, el órgano preponderante en el esquema de integración. Junto a esa dotación de poder, viene aparejada la responsabilidad de ejercer liderazgos con visión de largo plazo para la integración. La Reunión de Presidentes puede fortalecer el Comité Ejecutivo, el que a su vez puede promover un mejor desempeño del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como órgano de coordinación.

El CC-SICA: la lucha por incluir a la sociedad civil en las decisiones de integración

El Consejo Consultivo del SICA (CC-SICA) es un espacio de acompañamiento a la institucionalidad regional en el que participan diversas organizaciones de la sociedad civil centroamericana. Creada formalmente en 1996, esta instancia tiene su origen en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, de 1991 (Sol, 2008)⁴⁹.

En un inicio, la iniciativa de contar con un espacio de consulta de la sociedad civil tropezó con importantes dificultades, propias de la cultura política de los países centroamericanos y de su escaso desarrollo democrático institucional. Fue necesario vencer las reservas de las autoridades del SICA para su convocatoria y constitución. ¿A quién se convocaba, cómo se convocaba? ¿Qué significaba y cuáles serían los alcances de un órgano consultivo de la sociedad civil? ¿Cuál sería el comportamiento político de un órgano como este, inédito en la región? Estas fueron, sin duda las preguntas que retrasaron, desde 1991 hasta 1994, la convocatoria para la constitución del CC-SICA. Además, la construcción o desarrollo del marco legal respectivo, una vez convocadas las redes de organizaciones regionales, tan diversas como sectores sociales conforman la sociedad centroamericana, fue otro obstáculo por superar.

Recién firmados los acuerdos de paz en la región, la cultura de la confrontación, la desautorización y la desconfianza predominaba en el seno de la sociedad civil organizada. El diálogo social y la construcción de consensos, evidentemente, no eran prácticas propias de los Estados centroamericanos. Por ello, entre 1994 y 1996, las dieciocho redes regionales de organizaciones que aceptaron el reto de la convocatoria, debatieron intensamente para formular y apro-

bar el marco legal o estatuto constitutivo del CC-SICA. Esta experiencia, como otras que se dieron posteriormente en el seno del CC-SICA, fue un ejercicio de concertación sin precedentes que, a pesar de su parsimonia, generó enormes posibilidades para construir la cohesión social de la que tanto carecen los Estados centroamericanos.

En la actualidad el CC-SICA está conformado por redes de organizaciones regionales de la sociedad civil, que agrupan a los sectores empresariales y de servicios, laborales o sindicales, de pequeños y medianos productores y de la economía social tanto del campo como de la ciudad, sectores académicos y descentralizados, grupos de la población como la comunidad afrodescendiente, las mujeres y los pueblos indígenas. Las organizaciones más activas han jugado roles importantes en temas clave para la definición de las orientaciones de la integración centroamericana. No obstante, como conjunto el CC-SICA tiene debilidades de tiempo organizacional y gerencial que le dificultan incidir en la continuidad de estos procesos, y no se han desarrollado mecanismos de consulta efectivos aún doce años después de su creación.

Los órganos principales del CC-SICA han sido la Asamblea Plenaria, que hoy en día agrupa a 26 redes regionales de organizaciones de la sociedad civil y un Directorio conformado por una presidencia, cinco cargos directivos y una fiscalía. A partir del 2005, el CC-SICA inició el desarrollo de sus Capítulos Nacionales⁵⁰.

Consultivo o vinculante, ese ha sido un dilema central en la construcción y acción del CC-SICA, ¿cuál es el sentido de la consulta? ¿Es ésta obligatoria, o solo se hará a discreción de las autoridades? Una vez emitido el dictamen u opinión de las organizaciones del CC-SICA, ¿qué cabe esperar de las autoridades; que acaten tales opinio-

nes o propuestas o que simplemente las analicen y tomen las decisiones que consideren oportunas según sus propios criterios? ¿Cuál es la relación entre la consulta, la emisión de dictámenes o propuestas, por parte de la sociedad civil organizada y la rendición de cuentas de las autoridades? ¿Se construyen a la par de la institucionalidad y el proceso de consulta, las instancias de rendición de cuentas y evaluación por resultados?

En la Asamblea Plenaria celebrada el 15 de enero de 2003, a partir de un estudio elaborado por la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem), se identificaron como las principales debilidades del CC-SICA las siguientes:

- Deficiente posicionamiento estratégico en el proceso y en el SICA.
- Falta de cohesión interna y débil inserción institucional participativa y propositiva en la institucionalidad del SICA.
- Escasa presencia en los países centroamericanos,
- Carencia de una agenda programática.
- Debilidades gerenciales, como la carencia de una secretaría ejecutiva.

Este diagnóstico sirvió como base para elaborar el primer plan de trabajo del CC-SICA para el año 2003-2004, que por diversas razones no fue ejecutado. En la Asamblea Plenaria de San Salvador, realizada en noviembre de 2005, se conoció y aprobó el “Plan de acción para el fortalecimiento del CC-SICA”, que fue elaborado con el apoyo técnico de Funpadem y el aporte financiero del Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca),

auspiciado por la Unión Europea. El apoyo de estos cooperantes también ha facilitado que actualmente el CC-SICA disponga de una Dirección Ejecutiva instalada en la sede institucional de la Secretaría General del SICA, con financiamiento para dos años. Además

cuenta con un Director Ejecutivo debidamente nombrado y con reglamentos operativos para todas sus instancias orgánicas.

La ejecución de este plan de fortalecimiento y la participación en las negociaciones del acuerdo de asociación entre

la Unión Europea y Centroamérica concentran las labores actuales del CC-SICA y constituyen una prueba de su capacidad para consensuar y emitir propuestas, en el marco de sus funciones.

RECUADRO 2.8

Presencia y ausencia del CC-SICA en el proceso de integración

RICARDO SOL ARRIAZA

En los principales instrumentos normativos centroamericanos, como el Protocolo al Tratado de Integración Económica o Protocolo de Guatemala (1993), la Alides (1994) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995) se recalca la importancia de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas de la integración económica. En algunas ocasiones esta presencia ha sido más activa, por ejemplo durante el debate sobre el Tratado Único para el SICA, que desembocó en la Declaración de Panamá II (1997) y la Agenda de Madrid (1998). Sin embargo, y pese a la importante contribución de las organizaciones de la sociedad civil que integran el CC-SICA en la conceptualización de esos instrumentos, éstas no han tenido capacidad para exigir a los gobiernos y al propio SICA la incorporación plena de este Consejo en el proceso de integración.

Ya en el siglo XXI, las principales actividades del CC-SICA giraron en torno a la convocatoria al Foro de la Sociedad Civil Centroamericana (2000), con el apoyo del Consejo Superior Universitario Centroamericano (Csuca), donde se concertó el documento *Agenda de la Sociedad Civil Centroamericana*. A partir de ese proceso, el CC-SICA inició una serie de talleres y debates que condujeron a una "Propuesta

estratégica para orientar el desarrollo y la integración centroamericana" (2006).

Cabe destacar que el CC-SICA no ha logrado una incidencia efectiva en procesos como el Plan Puebla Panamá (PPP) y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esto no solo por debilidad del mismo Consejo Consultivo, sino también por las que son propias del SICA; ni el Sistema ni su Secretaría fueron llamados a jugar un rol activo en esas iniciativas.

Situación diferente se presenta en el caso del acuerdo de asociación en la Unión Europea, en el cual el SICA ha sido efectivamente llamado a jugar un papel en el proceso de negociación. De hecho, en el 2006 y en el marco de ese proceso, el CC-SICA logró reconocimiento y apoyo para poner en práctica mecanismos de consulta a la sociedad civil. De hecho, las cancillerías y ministerios de economía y comercio emitieron un documento formalizando ese proceso, tanto a nivel regional como nacional. Además, el Directorio del CC-SICA estuvo presente en la segunda ronda de negociaciones del acuerdo, en la cual presentó su propuesta de mecanismo de consulta a la sociedad civil ante los negociadores centroamericanos y europeos y varios órganos de la Unión Europea (Parlamento Europeo, CESE y Comisión Europea).

En este proceso, el CC-SICA también organizó el II Foro de la Sociedad Civil UE-CA, (Tegucigalpa, 5 de marzo de 2007), de donde emanó el documento *Propuestas para la negociación del acuerdo de asociación Europa-Centroamérica desde la sociedad civil centroamericana*. Asimismo, en la Asamblea Plenaria Extraordinaria (Managua, agosto de 2007) se validó el documento *Marco referencial de consulta a la sociedad civil de cara a las negociaciones del acuerdo de asociación UE-CA*, el cual ha sido presentado a los negociadores centroamericanos.

Además, los Capítulos Nacionales del CC-SICA, en su mismo proceso de constitución y desarrollo, a partir del 2006 han realizado seminarios y talleres sobre las negociaciones del acuerdo de asociación y las organizaciones o redes miembros del CC-SICA han generado documentos que abordan temas de interés para sus respectivos sectores.

En este proceso de fortalecimiento, el CC-SICA ha avanzado en su reconocimiento y posicionamiento con respecto a los otros órganos del SICA, así como con homólogos de otras regiones, como el Comité Económico y Social de Europa (CESE) y el Mercosur.

La edición final de este capítulo fue realizada por Jorge Vargas-Cullell.

La revisión de cifras fue realizada por Elisa Sánchez y Luis Angel Oviedo.

El borrador de este capítulo fue redactado por Evelyn Villarreal con el apoyo de Alberto Mora.

Elaboraron aportes especiales para este capítulo Pablo Sauma (temas sociales, económicos y demográficos), Alonso Ramírez (tema ambiental) e Elaine White (integración regional). Por la preparación de recuadros y aportes especiales se agradece a Aníbal Quiñónez, Secretario General del SICA; Ricardo Sol, Expresidente del Comité Consultivo del SICA; así como a: UNFPA-El Salvador, FLACSO y la Fundación Friedrich Ebert-El Salvador y Handicap International-Nicaragua.

NOTAS

- 1** Estos son los casos, por ejemplo, de los temas de educación, agua y saneamiento, relaciones cívico-militares y desastres.
- 2** Según información de la Digestyc de El Salvador, la hipótesis de fecundidad en la proyección sobreestimó los nacimientos en unos 200.000 entre 1992 y 2007; con respecto a la mortalidad, las divergencias son menos relevantes. La diferencia de mayor importancia tiene que ver con los saldos migratorios internacionales de signo negativo contemplados en esa proyección, unos 125.000 entre 1992 y 2007, ya que en forma preliminar se estima que se ubican en alrededor de 1 millón (siempre negativos).
- 3** Señala Celade (2005): "el cambio más relevante de la historia demográfica latinoamericana y caribeña reciente ha sido el acelerado descenso de la fecundidad: en solo 40 años la región ha pasado de tener índices reproductivos entre los más altos del mundo a niveles por debajo de la media mundial."
- 4** En términos técnicos: el cociente entre la población en edad pasiva (0-14 años de edad más la población de 60 años y más) con respecto a la población en edad considerada activa (15-59 años).
- 5** No hay estimación para Belice.
- 6** Se estima que, en menos de quince años, en varios países entre un 10% y un 15% de la población pasó de residir en el campo a la ciudad.
- 7** Honduras tiene el déficit promedio más alto, en promedio un 3,5% del PIB para todo el período; luego están Costa Rica y Nicaragua, con 3% y 2,8% promedio del PIB, respectivamente, Panamá con 2,2%, El Salvador con 2% y, finalmente, Guatemala con 1,5%.
- 8** Solo hay dos casos en los que el índice se redujo en algún momento: Belice entre 2000 y 2005, y El Salvador entre 1975 y 1980.
- 9** Los resultados globales se ven muy influenciados por Brasil y México, dada la magnitud de sus poblaciones. Sin embargo, si se calculan los índices regionales como un promedio simple, los resultados no reflejan una situación diferente.
- 10** Se estima que en 2005 la población Centroamérica en edades de 0 a 9 años era de 10,4 millones de personas y representaba aproximadamente el 25,8% del total.
- 11** Centroamérica cuenta con una disponibilidad hídrica de 568,78 kilómetros cúbicos y un consumo promedio de 274,76 metros cúbicos por habitante. El mayor consumo corresponde a la agricultura, que triplica el consumo doméstico. Costa Rica es el país que más consume: su promedio por habitante excede los 600 metros cúbicos, aunque hay estimaciones que lo ubican en niveles superiores a los 1.000 metros. En los demás países, el consumo de agua oscila entre 180 y 280 metros cúbicos per cápita. Gran parte del alto consumo de Costa Rica se debe a los usos industrial y doméstico, que exceden por mucho al resto del istmo, con excepción de Guatemala, donde el uso industrial es significativamente mayor: equivale a un 0,9% del total regional.
- 12** En Costa Rica, la importancia del tanque séptico para la disposición de desechos es central: más de un 60%. En el caso de El Salvador, resalta el peso significativo de la letrina, con un 40,4%.
- 13** En el marco del SICA, en 1992 se creó el Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (Cociss), que tiene como objetivo promover proyectos y acciones tendientes a lograr la extensión de los beneficios de la seguridad social a todos los habitantes del istmo. La secretaria técnica de esta entidad funciona en el ISS de Panamá.
- 14** Para clasificar la inserción como asalariada o no asalariada se consideran factores como la firma de un contrato, la cotización al seguro social, el nivel de ingreso; así como la categoría ocupado si se trata de profesionales, liberales, trabajadores independientes, o del sector agropecuario.
- 15** Se denomina aquí como "de derecha" a gobiernos enfocados en la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial irrestricta, políticas sociales limitadas, privatización de los servicios públicos y achicamiento del Estado.
- 16** Es preciso indicar que, en Guatemala, el presupuesto asignado al Poder Judicial en el año 2002 (51 millones de dólares) tuvo un descenso de casi 12 millones de dólares en relación con el del 2000, debido a reducciones aprobadas por el Congreso de la República que ocasionaron la paralización de algunos proyectos en proceso en el Órgano Judicial. Esa disminución fue compensada en el presupuesto del año 2003, cuyo monto creció en casi 29 millones de dólares (57%) con respecto al de 2002. Desde ese entonces los cambios han sido mucho más moderados.
- 17** La expresión justicia transicional se refiere a las acciones, políticas o instituciones que se establecen en un país con el propósito de enfrentar violaciones flagrantes a los derechos humanos, cometidas durante etapas de transición de la violencia a la paz o del autoritarismo a la democracia. Los orígenes de este concepto se encuentran después de la Segunda Guerra Mundial, cuando en los tribunales de Nuremberg se juzgaron crímenes de guerra. Más recientemente el término ha cobrado relevancia en la comunidad académica. En Centroamérica un ejemplo de justicia transicional son las llamadas comisiones de la verdad o de esclarecimiento histórico (ICTJ, 2008b; Sieder, 1998).
- 18** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 1966; Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH), 1969; Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (Cedaw), 1979; Protocolo Facultativo del PIDCP destinado a abolir la pena de muerte; Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará), 1994; Protocolo Facultativo de la Cedaw, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (CAT), Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura.
- 19** El femicidio, entendido como las muertes intencionales y violentas de mujeres (asesinatos, homicidios y parricidios) originadas en su condición de género, constituye la máxima violación a los derechos humanos de las mujeres, por tratarse de la eliminación de la vida, principal bien jurídico protegido por los sistemas jurídicos nacionales y el internacional.
- 20** Según la ONU, los datos obtenidos mediante registros o encuestas tienden a generar estimaciones de las tasas de discapacidad más altas que los censos de población. Las encuestas utilizan una definición más amplia de discapacidad, según la cual ésta no solo tiene que ver con la deficiencia física o mental, sino que se relaciona con el ambiente y con la capacidad de actuar de la persona.
- 21** La biodiversidad se entiende como la variedad de formas de vida dentro de un ecosistema dado. Como tal, es una unidad de medida que permite conocer mejor la salud de los sistemas biológicos con los que cuenta un país o una región. La biosfera y los sistemas biológicos o ecosistemas estarán siempre expuestos a los efectos de la acción humana. Incluso la biodiversidad misma se ha convertido en un recurso explotable debido a los beneficios que aportan ciertas formas de vida y que pueden capitalizarse, después de procesados, como bienes de mercado.
- 22** Con claridad persiste en este ámbito la falta de estudios que registren la situación de la biodiversidad en los demás países.
- 23** La cobertura boscosa de El Salvador se calcula en 202.000 hectáreas, número considerablemente inferior al del otro país del área con menor cobertura, Nicaragua, que cuenta con alrededor de 3.200.000 hectáreas. A la vez, El Salvador registra el segundo porcentaje más alto de deforestación, después de Nicaragua (4,69%), el cual oscila a entre 1,99% y 3,47%.
- 24** En 2006, la captura panameña en el mar Caribe fue de 30.085 toneladas, una cifra similar al total en toneladas de especies marinas capturadas en ambos litorales por Nicaragua (32.775 toneladas).
- 25** Desde 2003, las capturas panameñas en el océano Pacífico vienen reduciéndose. En ese año fueron de 218.616 toneladas y en la actualidad ascienden a 193.160. Por el contrario, la captura

en el Caribe ha venido aumentando, desde 624 toneladas en 2003 hasta las mencionadas 30.000 en 2006.

26 Este indicador se redujo entre 2003 y 2004 en El Salvador y Panamá.

27 Para que un desastre sea integrado a la base de datos del CRED, debe cumplirse al menos una condición de las siguientes: 1) diez o más personas reportadas como muertas, 2) cien o más personas reportadas como afectadas, 3) declaración de estado de emergencia en el país, 4) llamados a asistencia internacional.

28 Cabe anotar las grandes diferencias que se encuentran en los datos sobre desastres naturales en la región, dependiendo de las fuentes de información. Para este capítulo se utilizó la base de datos de desastres naturales de CRED, aunque la Cepal cuenta con sus propios registros.

29 Aunque existen métodos para evaluar y cuantificar el daño sufrido, no hay procedimientos estandarizados para determinar la cantidad global y el impacto económico.

30 Esta sección se elaboró con información Matul, D. et al., 2007 y 2008.

31 Dato promediado para el período 2003-2006.

32 En 2005 el peso de la cooperación internacional en Honduras fue del 62,7% y en Nicaragua del 71,2%. El dato de 2006 no está disponible para Honduras, pero en Nicaragua registró un aumento a 79,5%. Desde 2004, el peso relativo de la cooperación externa en este país se mantiene entre el 69% y el 79%, y en Honduras entre el 62% y el 69%.

33 El peso de la cooperación internacional en El Salvador ha oscilado entre el 31% (2006) y el 47% (2004). En Panamá varió entre el 42% (2004) y el 50% (2005). No fue posible obtener este dato para Costa Rica, y en Guatemala las estimaciones son bajas, aunque se sabe que la cooperación tiene un peso importante en ambos países.

34 Para el 2006 la EPA contó con un presupuesto cercano a los 7.300 millones de dólares y una fuerza laboral de 17.560 funcionarios de tiempo completo (EPA, 2007).

35 Este no es el caso de El Salvador, pues la cobertura de áreas estatales protegidas es comparativa y significativamente menor que la de otros países, lo cual limita el gasto total destinado a actividades en ese ámbito.

36 La excepción a este problema es el Subsistema de Integración Económica, para el cual existe una clara rectoría en cada país y en un solo ministerio, ya sea de economía o de comercio exterior, con lo que el tema de los vínculos internos de la integración está resuelto. Un antecedente importante de mecanismos de enlace son los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible, con representación de instituciones públicas y la sociedad civil, los cuales fueron establecidos como instrumentos de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, adoptada en 1994, aunque en ese texto no se aclaró si guardan alguna relación con el seguimiento de la totalidad del SICA. Cabe señalar además que el seguimiento de esta Alianza como estrategia de desarrollo para Centroamérica ha estado ausente en la agenda del SICA. La Reunión de Presidentes, consciente de este vacío, buscó una solución a través del Acuerdo de su XXV Cumbre, de diciembre de 2004. Sin embargo, ese acuerdo

no está exento de contrariedades de tipo jurídico, por varias razones. Mientras los subsistemas social y económico tienen una norma de rango superior -un protocolo debidamente ratificado por todos los países- que establece la base jurídica para que los reglamentos que emitan sean de aplicación directa en los países y publicados como tal en los diarios oficiales, la Reunión de Presidentes ha pretendido solucionar la situación por medio de un acuerdo, que no es vinculante a nivel interno ni constituye un antecedente normativo para generar la obligatoriedad buscada.

37 El Protocolo de Guatemala, de 1993, que instituyó el subsistema económico, incluyó un capítulo II (artículo 55) en el cual se define la naturaleza de los actos administrativos del subsistema, como: resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones, que deberán ser publicados en cada Estado parte, con lo cual se asegura su incorporación en la normativa interna. Igual disposición contempló el Tratado de Integración Social, de 1995, en su capítulo IV (artículo 17). Este tratado, por ser posterior, se redactó con mejor técnica jurídica al desarrollar cada uno de los conceptos y definió que la publicación de las resoluciones y reglamentos debe hacerse en los diarios oficiales de los Estados parte.

38 Para solucionar este vacío, la Reunión de Presidentes encargó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de un Reglamento de Actos Normativos del SICA, el cual fue aprobado por dicho Consejo el 1º de diciembre de 2005. En él se aclara la naturaleza de los distintos tipos de decisiones que pueden emanar de los órganos del Sistema.

39 La SG-SICA tiene que coordinar con más de cuarenta instituciones, algunas de las cuales tienen mayor capacidad institucional y recursos que ella misma, como la Sieca y el BCIE.

40 Frente a este panorama, y como punto de referencia, en la Unión Europea existe el mecanismo de las conferencias intergubernamentales, que tienen el mandato de producir instrumentos jurídicos en los cuales se plasman las reformas institucionales que requieren los nuevos programas y metas de la integración. Entre 1985 y 2004 se realizaron seis conferencias intergubernamentales para revisar los tratados constitutivos de la Unión Europea, de las cuales se derivaron instrumentos jurídicos que luego fueron adoptados. En la actualidad se encuentra en marcha otro proceso de conferencia intergubernamental para adaptar los cambios a la Constitución Europea.

41 Véanse los trabajos de la Comisión y las declaraciones presidenciales relacionadas en www.sica.int y Caldenty, 2004.

42 En la práctica existe un entendimiento tácito de que los países que ejercen la presidencia *pro tempore* tienen capacidad prácticamente irrestricta para proponer el contenido de las agendas y cronogramas de reuniones, sin plazos ni etapas de preparación previamente acordados (White, 2006).

43 Por la carencia de procedimientos claros para la toma de decisiones, se ha dado un uso recurrente de la figura de las reuniones extraordinarias de presidentes. Esta práctica se ha desarrollado sin contar, como se ha dicho, con mecanismos apropiados para la preparación, aprobación y seguimiento de los acuerdos tomados.

44 Sobre este particular, un estudio realizado en el marco del Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana de la Unión Europea (Pairca) planteó un conjunto de propuestas para ser aplicadas a los productos de la Reunión de Presidentes.

Esas recomendaciones no han sido discutidas en el nivel oficial de los países.

45 El tema que concentró la mayor cantidad de mandatos presidenciales en el período 2000-2007, fue el de la seguridad, según el informe sobre el cumplimiento de los mandatos presidenciales del SICA, elaborado por la Dirección de Planificación de la Secretaría General del Sistema.

46 La Reunión de Presidentes ha adoptado 36 decisiones relacionadas con la reforma institucional. Siete de ellas tienen como propósito corregir disfuncionalidades en la práctica de conducción política del sistema, ocho están destinadas a reformar elementos de la arquitectura existente, tres a crear o reconocer nuevas instancias de la integración. En el nivel de conducción gerencial y administrativo del Sistema, siete decisiones crean o reconocen instancias nuevas en el engranaje de la institución, y nueve buscan corregir la cultura gerencial/administrativa del Sistema.

47 El estudio de BID-Cepal propuso la consideración de dos enfoques: o se acometía una reforma profunda de la institucionalidad, o se realizaban solo ajustes dentro del Sistema vigente para corregir disfuncionalidades.

48 En la práctica este órgano solo estuvo activo por un breve período entre 1995 y 1996, dos años después de entrado en vigor el Protocolo de Tegucigalpa. En 1995 reunió en cinco ocasiones y en 1996 sostuvo dos reuniones; desde entonces no ha tenido actividad. Su inoperancia ha sido uno de los aspectos más problemáticos del SICA, pues sus funciones han recaído sobre el Consejo de Ministros Relaciones Exteriores. Esta situación ha motivado por lo menos tres resoluciones de la Reunión de Presidentes: la Declaración de Panamá II y los "Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional", de 1997, y ante el incumplimiento de las resoluciones anteriores, relacionadas con la actuación del CE, en la XXV Cumbre, de diciembre de 2004, se emitió un nuevo acuerdo, que fue ejecutado tres años después de su adopción.

49 Esta sección se basa íntegramente en el texto elaborado especialmente para el Informe por Ricardo Sol, Ex-presidente del CC-SICA.

50 Para ser miembro del CC-SICA las organizaciones de la sociedad civil tienen que reunir diversos requisitos establecidos en capítulo III, artículo 12, del Reglamento Constitutivo del CC-SICA, a saber: ser una organización centroamericana activa, de composición regional y contar con acta constitutiva y estatutos propios. La exigencia del carácter regional se cumple si la organización está integrada al menos por entidades nacionales de cuatro Estados miembros del SICA. Además, debe tener una trayectoria reconocida y representar a un significativo número de entes nacionales asociados en el sector en que ejerza sus funciones regionales. También debe tener sede regional, así como una asamblea u otro órgano de decisión en el ámbito normativo y estar facultada para hacer planteamientos regionales en nombre de sus miembros, a través de representantes autorizados. La organización interesada dirige su solicitud de admisión al Directorio del CC-SICA, el que la evalúa técnica y jurídicamente y luego la presenta a la Plenaria del CC-SICA para su consideración y eventual aprobación.