

Centroamérica: retos, conflictos y perspectivas en el siglo XXI

Manuel Orozco

Diálogo Interamericano, Washington DC, diciembre 2006

La región centroamericana ha atravesado un período de guerra y violencia en los últimos cincuenta años y experimentado una inestabilidad política desde el comienzo de su historia republicana. Quince años después de las guerras de la década de los años 80, el estado de transición democrática y estabilidad económica demuestran que el proceso de cambio político y social ha sido lento, y que aún subsisten grandes debilidades que impiden que las instituciones se transformen y tomen vías significativas para influir en el cambio. Este artículo analiza los distintos retos estructurales y circunstanciales para la gobernabilidad después de las guerras en la región.

Principales retos

Centroamérica ha profundizado su transición hacia la democracia desde comienzos de los años 90, con la adopción de acuerdos de paz, la celebración de elecciones, la reconciliación nacional y un mayor compromiso para la protección de los derechos humanos. Sin embargo, la democracia y los derechos humanos continúan enfrentando grandes desafíos que impiden alcanzar avances significativos. Entre ellos están el lento crecimiento macroeconómico, la continuada desigualdad social, la fragilidad de las instituciones estatales, la fragmentación de los partidos políticos, el caudillismo, lo incipiente de las instituciones sociales, la creciente inseguridad y la vulnerabilidad frente a los desastres naturales.

Crecimiento económico

Los países centroamericanos han intentado enfrentar los desafíos de la globalización incrementando su crecimiento económico mediante un mayor comercio e inversión; sin embargo, las tasas de crecimiento siguen siendo bajas y en los pocos casos en que se han incrementado no han podido ser sostenidas.

El resultado ha sido una lenta recuperación económica. A las perspectivas de crecimiento cabe añadir que el bajo rendimiento económico ha caracterizado históricamente a la región. En los últimos cuarenta y cinco años, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita no ha logrado duplicarse en la mayoría de los países centroamericanos. No menos importante es el hecho de que menos de 25% de la población gana el equivalente al PIB per cápita. Por lo tanto, la población continúa enfrentando serias dificultades económicas que representan un desafío para la supervivencia.

Desafíos políticos

Además de las realidades económicas, existen múltiples y complejos problemas políticos. La administración judicial es ineficiente, selectiva y subordinada a la influencia de líderes políticos, lo cual conduce al abuso de autoridad y la corrupción política. Hay falta de transparencia, especialmente en la ejecución de obras públicas, y poca responsabilidad por parte del Estado. Más aún, los partidos políticos carecen de institucionalismo democrático y excluyen sectores representativos como los jóvenes, las mujeres y las minorías étnicas. Los líderes de estos partidos gravitan hacia el oportunismo político, no atienden las necesidades sociales, y protegen el *status quo* tradicional y el caudillismo a expensas de las prioridades nacionales. El tejido social permanece débil, al punto de que las organizaciones sociales como las ONG, a menudo no pueden sostenerse por sí mismas. La calidad de las instituciones sociales, incluso tan importantes como los medios de comunicación, está determinada por la concentración de mercado, el control estatal y una profesión periodística en desarrollo.¹

El marco político regional y nacional

Además de cuestiones económicas y políticas nacionales, es importante hablar del estado de integración regional. Los obstáculos para una región integrada y coordinada representan otro de los desafíos para la cooperación internacional en Centroamérica. A pesar de que la comunidad internacional y las naciones del istmo están de acuerdo en que el futuro de la región depende de la integración política y económica, los esfuerzos institucionales para iniciarla han progresado muy poco.

¹ Raquel Zelaya, Directora Ejecutiva de ASIES, Guatemala, mayo 14, 2004. (FUENTE)

Los líderes centroamericanos han fomentado la integración como un medio de mejorar los resultados en distintas áreas, y aquella se ha materializado principalmente en tres esferas. Primero, han apoyado la creación y la renovación de instituciones regionales, en particular el trabajo del Sistema de Integración Centroamericana y del Parlamento Centroamericano. La promoción de cumbres de alto nivel (trece desde 1998), reuniones ministeriales en áreas sectoriales, como el Consejo Centroamericano de Ministros de Salud, y la reforma de la Corte de Justicia Centroamericana, representan avances hacia la integración regional.² Segundo, ha habido una revitalización de la cooperación regional a partir de la versión moderna del Mercado Común Centroamericano, nacido en 1960. Por último, la expansión de la región como bloque comercial en el hemisferio es otro paso importante hacia la integración, principalmente después de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), y los acuerdos comerciales de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala, en 2006.

Sin embargo, los esfuerzos en el ámbito institucional han sido lentos e incompletos. Los líderes no quieren otorgar más poder a las nuevas instituciones como el Secretariado del Sistema de Integración Centroamericana, (SICA), el organismo central que define la orientación de la integración regional, o el Parlamento Centroamericano. En una reunión consultiva regional en marzo de 2001, los líderes centroamericanos no fueron capaces de convencer a miembros de la comunidad de donantes internacionales de su visión y deseo de trabajar en proyectos regionales. De modo que el trabajo institucional del SICA se ha visto limitado. No obstante, la reciente iniciativa de reformar el Tratado Constitutivo pudiera ser un indicador de los esfuerzos para fortalecer las instituciones regionales, si es aprobada por las legislaturas nacionales y apoyada por los presidentes centroamericanos que lideran el SICA.

La cooperación comercial de la región ha sido variada. A pesar de que algunas firmas han realizado operaciones regionales -por ejemplo, la aerolínea Taca, la cadena de comida rápida Pollo Campero, y los grupos bancarios o de negocios como el Grupo Poma-, faltan esfuerzos por intensificar el comercio regional. Los intentos por crear condiciones para el libre mercado han tenido implementaciones desiguales, ya que algunos países han dado más pasos que otros para la liberalización. También varios gobiernos han sido más lentos que otros en eliminar regulaciones de sus economías o en reducir los aranceles comerciales, aunque estos se han reducido de manera significativa: de 22% en 1986 a 7% en

² PNUD, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, San José de Costa Rica, 2003, p. 157.

1999.³ El comercio regional también ha mejorado en años recientes, incrementándose de un 18% en 1991 a casi un 27% en 2003; sin embargo, la pregunta es si tal incremento es suficiente y sostenible a la luz de la implementación del TLC en la región.⁴

Estas tendencias sugieren que los países centroamericanos carecen del consenso necesario para forjar una visión regional, aunque estén a favor de la liberalización del comercio. De hecho, el establecimiento de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos demuestra que hay mayor interés por integrarse en la economía global, que por la integración de la región. Dado que aún no ha pasado un año desde la implementación del TLC en cuatro países centroamericanos, no están claras las repercusiones que tendrá en el comercio intrarregional, aunque es posible que la atención se enfoque más en el comercio fuera de la región que dentro de ella.

Los defensores del TLC argumentan que el tratado llevará a una mayor inversión estadounidense en las industrias centroamericanas, estimulará el crecimiento económico y generará empleos, y existen algunas evidencias de que el tratado represente beneficios económicos para la región. Nicaragua y Costa Rica han tenido un incremento en las exportaciones de 30% y 20%, respectivamente, desde la implementación del TLC. Sin embargo El Salvador, Guatemala y Honduras han visto decrecer sus exportaciones, que en el caso de El Salvador llega a casi 20%.⁵ Aunque, en su conjunto, este descenso se debe principalmente al creciente déficit en el sector agrícola, las industrias agrícolas particulares reportan un crecimiento en sus ventas, y los datos indican que las exportaciones de El Salvador a los Estados Unidos aumentaron en 66,5 millones de dólares en la primera mitad de 2006.

Sin embargo, como han dicho los críticos, los datos reflejan que el aumento de las exportaciones se concentra en un número limitado de sectores. Además, en tanto parecen haber disminuido en tres de los países centroamericanos desde la implementación del TLC, las importaciones han aumentado, y en el caso de Guatemala el aumento ha registrado la dramática cifra de casi 26%. Por lo tanto, el TLC ha traído hasta la fecha crecientes desbalances comerciales en varios países de la región.⁶ Dada la preocupación de los críticos por los déficit crecientes, que favorecen a los grandes exportadores en

³ Eduardo Gitli, y Randall Arce, “Los TLC centroamericanos como estrategia de inserción en el proceso de globalización”, CIPE (¿), Costa Rica, abril 2002.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *Integration and Trade in the Americas A Preliminary Estimate of 2004 Trade*, Departamento de Integración y regionales.

⁵ “Rumbo de la política económica en El Salvador,” *Periódico Temático*, Comunicación Social (CSD), 2006.

⁶ Ídem.

sectores específicos, y aumentan el desempleo y los impactos negativos en los derechos laborales, el Tratado ha desencadenado amplias protestas en varios países centroamericanos, y muchas de estas preocupaciones parecen ser válidas con respecto al impacto económico del TLC. Aunque los impactos del Tratado son variados, y se necesitan más datos para ilustrar si será un éxito o un fracaso para la región, los países centroamericanos deben buscar enfoques creativos para extender las ganancias a los distintos sectores y llegar a un acuerdo que no solo tenga un valor simbólico, sino también ganancias económicas para la sociedad centroamericana.

Los conflictos fronterizos representan otro de los obstáculos para la cooperación regional. Varios países centroamericanos enfrentan importantes disputas territoriales que amenazan el futuro de la integración política y económica. Las tensiones entre Nicaragua y Costa Rica sobre el Río San Juan continúan debilitando las oportunidades de mejorar las relaciones bilaterales. El conflicto marítimo entre Honduras y Nicaragua no solo amenaza la cooperación, sino ha despertado preocupaciones sobre el tráfico ilegal de armas, con el alegato de que Honduras busca un rearme. El reciente enfrentamiento entre El Salvador y Honduras sobre una disputa territorial, que parecía haber terminado en 1992, amenaza nuevamente las relaciones diplomáticas. Finalmente, el diferendo entre Guatemala y Belice demuestra la naturaleza conflictiva de la región, y constituye un desafío a la cooperación y la estabilidad regional.⁷ Sin embargo, mientras que las disputas territoriales de Nicaragua con Costa Rica y Honduras, y las recientes tensiones entre Honduras y El Salvador se han estancado o empeorado, el conflicto fronterizo entre Guatemala y Belice se ha suavizado en años recientes, gracias a las mediaciones de la OEA. Quizás este gesto hacia la solución de ese conflicto fronterizo pueda brindar un ejemplo positivo a otros países centroamericanos enfrascados en disputas territoriales que amenazan la estabilidad y la cooperación regionales.

Respecto a la sociedad civil, hay un gran vacío de redes o instituciones con el propósito de desarrollar estrategias unificadas, aplicables a todos los países con el fin de responder a los intereses urgentes, nacionales o regionales. Hay pocos centros regionales de investigación y apoyo. Irónicamente, los más activos (Funpadem, CIDH, Procesos), son de origen costarricense, el país que más se ha resistido a la idea de la integración centroamericana.

Por tanto, la previsión de modelos regionales requiere una creatividad realista, que reconozca las debilidades de los esfuerzos integracionistas, pero a la vez promueva el diálogo y la cooperación entre las instituciones políticas y sociales. Este diálogo debe estar arraigado en el intercambio de

⁷ Manuel Orozco, “Conflictos fronterizos en América Central: tendencias pasadas y sucesos actuales”, en Jorge Domínguez, ed., *Conflictos territoriales en América Latina*, Siglo XXI Buenos Aires, 2003.

experiencias e intereses comunes, y el intento de coordinar soluciones regionales. Si bien ha habido algunos movimientos recientes en este sentido, no se evidencia mucha eficacia en las acciones, y existen, por demás, presiones que amenazan la integración. La formación de redes regionales es un paso importante, pero estas deben estar acompañadas por una visión de modelos y estándares aplicables a toda la zona.

La reducción de la pobreza y marco macroeconómico: políticas y reformas sectoriales

Una de las mayores limitaciones para el desarrollo en Centroamérica es la pobreza, en parte asociada a la desigualdad en los ingresos, además de a limitaciones históricas. Como promedio, 37% de los centroamericanos son pobres, y 18% extremadamente pobres, viviendo con 2 dólares y 1 al día, respectivamente.⁸

Población centroamericana viviendo en la pobreza y en la extrema pobreza (% , 2004)

País	Pobreza (\$2/día)	Extrema Pobreza (\$1/día)
Costa Rica	7.5	2.2
El Salvador	40.6	19
Guatemala	31.9	13.5
Honduras	44	20.7
Nicaragua	79.9	45.1
Panamá	17.1	6.5

Fuente: Banco Mundial, *Indicadores de Desarrollo Mundial*, 2006.

En cada país de Centroamérica los gobiernos han buscado vías para enfrentar sus problemas económicos crónicos. Además, la comunidad internacional ha apoyado cambios específicos respecto al mejoramiento económico. Durante la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, se reafirmó la reducción de la pobreza como un objetivo mundial, y en septiembre de 2000 este compromiso fue renovado cuando 191 naciones adoptaron las Metas de Desarrollo del Milenio, de la Organización de Naciones Unidas.

Además, las condiciones económicas y el alto nivel de endeudamiento de Honduras y Nicaragua los obligaron a firmar los compromisos de reducción de la pobreza, como parte del grupo de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, por sus siglas en inglés), del Fondo Monetario Internacional (PMI). Los acuerdos exigieron la conformidad con las estrategias de reducción de pobreza hasta 2004 y 2005,

⁸ Banco Mundial, *World Development Indicators 2006*, Washington, DC, 2006.

respectivamente. En el caso de Nicaragua, la conformidad fue restringida por la recesión internacional y la crisis del café. En el segundo informe al FMI, el gobierno nicaragüense expresó que sus intenciones de reducir la pobreza y el déficit fiscal, aumentar los servicios sociales como la educación y la salud, al mismo tiempo que afrontaba obstáculos políticos en el sistema judicial, relacionados con la corrupción y en particular la deficiencia de este sistema. El gobierno reconoció, además, que el período de ejecución no era suficiente, dado que el PIB no había crecido y el per cápita cayó 4%. Sin embargo, hubo consenso entre las instituciones financieras internacionales de que Nicaragua cumplió con sus compromisos de reducción de pobreza, sobre todo por las medidas tomadas para privatizar la industria eléctrica, reestructurar el sistema de seguridad social, la reforma legal del servicio civil, y la de las políticas macroeconómicas. Como resultado, su acuerdo como parte del HIPC terminó en el año 2004.⁹ No obstante, continuaron las preocupaciones sobre el aumento de la deuda pública nacional y la provisión de energía, los cuales deben ser abordados para continuar con la reducción de la pobreza en el futuro.¹⁰

En Honduras, otro país con altos niveles de pobreza, la implementación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) comenzó en 2000 con la firma de una serie de acuerdos dirigidos a reducir el nivel de extrema pobreza, que era de 49% en 1999. Los compromisos de Honduras incluyeron su reducción a la mitad en quince años (para 2015). Al igual que en Nicaragua, los resultados de la ERP han sido variados en Honduras, debido en parte a problemas externos como la recesión internacional, pero también internos como la corrupción, la delincuencia, la falta de recursos dirigidos a los sectores más vulnerables de la sociedad, la demanda por parte de los sindicatos de profesores, y la falta de acceso a crédito de los pequeños negocios. A lo largo de los cinco años en que Honduras fue considerada un país del grupo HIPC, esta solicitó, varias veces fondos adicionales al FMI para cumplir con las metas de reducción de la pobreza, ya que el proyecto inicial fue catalogado más bien de ambicioso.¹¹ En 2005, Honduras alcanzó su punto final en el acuerdo del grupo HIPC, el cual terminó efectivamente en ese año. El país alcanzó su meta de reducir la extrema pobreza a la mitad, ya que esta afecta hoy a 20% de la población, comparada con casi 50% en 1999; sin embargo, la tasa de

⁹ Gobierno de Nicaragua, *Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy*, Second Progress Report, Managua, noviembre, 2003. p.10.

¹⁰ FMI, *Nicaragua: Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries, Completion Point Document*. IMF Country Report, n.04/72, Washington, DC, marzo de 2004.

¹¹ FMI, *Honduras: Poverty Reduction Strategy. Paper Progress Report*, IMF Country Report, n. 04/30, Washington, DC, IMF, febrero de 2004, p.20.

pobreza de 44% es aún la más alta de la región, y persiste una gran inseguridad pública, falta de transparencia y los problemas de gobierno, junto con la necesidad de reformas económicas. Esto amenaza los recientes avances en la reducción de la pobreza.¹²

Guatemala padece altos niveles de pobreza y ha intentado adoptar una ERP. Los sectores indígenas son los más afectados por la pobreza: representan menos de 40% de la población y sin embargo un 80% de ellos vive en la pobreza. La estrategia de reducción de la pobreza se inició durante la presidencia de Alfonso Portillo, en respuesta a los Acuerdos de Paz. Una de las principales estrategias incluyó la aprobación de la reforma fiscal (conocida como el Pacto Fiscal), que entre otras cosas incrementó los impuestos en varios sectores económicos, así como el IVA. El compromiso estableció que los ingresos tributarios fueran 12% de los ingresos totales, y no el 7% que estos representaban anteriormente.¹³ Sin embargo, ha habido una gran resistencia a la implementación del acuerdo, lo cual ha llevado a anular o aprobar impuestos adicionales que continúan reduciendo el objetivo de los ingresos tributarios como parte del PIB. El programa de reformas estructurales de la presidencia de Berger, *Vamos Guatemala*, se ha enfocado en promover la competitividad, el comercio regional e internacional y el crecimiento económico, se espera contribuyan a aumentar los ingresos dirigidos a gastos sociales y a la ayuda para las regiones más pobres de Guatemala.¹⁴ Aunque, en efecto, la pobreza se redujo de 56% en 2000 a un 32% en 2004, existen preguntas sobre la eficacia de los esfuerzos gubernamentales y la causa fundamental de la reducción de la pobreza, en vista del tremendo aumento de la recepción de remesas en años recientes.¹⁵

La reducción de la pobreza sigue siendo un imperativo en todos los países de la región y requiere atención para todos los sectores, especialmente aquellos grupos étnicos más vulnerables y no beneficiados de manera apropiada y sistemática con las estrategias de sus países.¹⁶

¹² FMI, *Honduras: Request for a Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Interim Assistance Under the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries*, IMF Country Report, n. 06/48, Washington, DC, febrero, 2006.

¹³ BID, *Guatemala: Apoyando la Reducción de Pobreza y el Desarrollo Sostenible*, Washington, DC, febrero 11-12, 2002.

¹⁴ FMI, IMF Executive Board Concludes 2005 Article IV Consultation with Guatemala, Public Information Notice, n. 5/95, Washington, DC, julio de 2005.

¹⁵ “*Country Profile 2006: Guatemala*”. The Economist Intelligence Unit, London, UK, 2006.

¹⁶ Birgitte Feiring, *Pueblos indígenas y pobreza: los casos de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua*, Minority Rights Group International, mayo de 2003.(Ciudad)

Presupuestos, política fiscal e ingresos tributarios

En Centroamérica la recaudación de impuestos no ha sido tarea fácil. Es muy poco lo que se recauda debido a la evasión de impuestos, la falta de procedimientos efectivos para su recibo uniforme, y la poca iniciativa política. Sin embargo, las necesidades son muchas.

Guatemala es el país con más bajos ingresos tributarios de toda Latinoamérica; representa solo 10% de su PIB. Otros países de la región exhiben ingresos tributarios más elevados, como es el caso de Honduras y Nicaragua. La base es el impuesto sobre el valor agregado (44%), seguido por el impuesto sobre la renta (22%), y los regímenes arancelarios (11%). Como contraste está el caso de Nicaragua, donde las fuentes principales de ingreso son el impuesto sobre la renta (24%) y los aranceles (36%), más que los impuestos por consumo (23%). Otro factor relevante respecto a ingresos y gastos es el hecho de que Guatemala asigna los más bajos recursos para la educación y la salud, comparados con otros países de la región centroamericana. Se debe notar, además, que todos dedican casi un cuarto de sus recursos al pago de las deudas, principalmente la externa.

Estas naciones tampoco dedican muchos recursos a los derechos humanos, y en muchos casos la responsabilidad recae en la comunidad internacional. El gobierno de Guatemala invierte 9 millones de dólares en trabajos de derechos humanos, comparado con 1 millón en Nicaragua; pero en ambos la mayoría de estos fondos provienen de donaciones. En Guatemala, 50% del presupuesto para la Procuraduría de Derechos Humanos está constituido por fondos aportados por más de veinte donantes.¹⁷ En Nicaragua, el porcentaje del presupuesto para derechos humanos, constituido por donaciones, es mucho mayor.

Cuestiones sociales y políticas.

La región enfrenta paradojas que no debe subestimar la comunidad internacional. Por una parte, es posible que se encuentre entre las zonas en desarrollo más estables del mundo, política y económicamente hablando. Por otra parte, los problemas de la desigualdad y la gobernabilidad no permiten que asuma una autosuficiencia y amenazan con la una recaída. Los donantes deben verla como un laboratorio de cambio social con implicaciones globales.

¹⁷ Entrevista con funcionarios de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, mayo 13, 2004.

Desigualdad

La desigualdad social y la pobreza siguen siendo un problema fundamental. Como promedio, la concentración de las riquezas aumentó de 50 a 60% en el 20% más rico de la población, entre 1970 y 1998.

El problema se manifiesta en varios sectores sociales. Por ejemplo, en Guatemala, 80% de la población indígena es identificada como pobre, comparada con el 50 % de los ladinos. Un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) expresa que la cuestión de género también se debe considerar dentro de la desigualdad. “El analfabetismo en adultos afecta a 41% de las mujeres, comparado con 26 % de los hombres, y la mortalidad femenina es más del doble del promedio para Centroamérica”.¹⁸

Pero la desigualdad no es solo un fenómeno social, sino también lo es político. A pesar de que en Centroamérica las mujeres son la mitad de la población, estas ocupan solo una pequeña parte de los cargos políticos importantes. En algunos países las legisladoras son menos de 10%, un cuarto de los ministros son mujeres y menos de 10% alcaldes.

Una de las consecuencias de la desigualdad es, sin dudas, la creciente emigración, como medio de supervivencia hacia países como los Estados Unidos. Desde las guerras civiles en Centroamérica, la emigración aumentó significativamente, debido a una combinación de varios factores. Entre las razones principales se encuentran la violencia y la represión, el lento crecimiento económico, a pesar de la estabilidad, los efectos de desastres naturales, y la demanda de mano de obra inmigrante en la economía global. Además, en los últimos cuarenta años, a lo largo de este proceso se han formado lazos entre la diáspora y los nacionales, para mantener el éxodo durante años. A menudo estos vínculos se concretan en el envío de remesas, viajes, llamadas telefónicas, compra de productos nacionales, y pertenencia a asociaciones del país natal (HTA, por sus siglas en inglés).

La emigración ha intentado mejorar los problemas sociales de muchos de estos países, sobre todo con el envío de remesas: han tenido un impacto tal en las economías de Centroamérica que, en muchos casos, son superiores a cualquier indicador económico externo o interno. Al menos uno de cada diez centroamericanos recibe remesas, que por las cuales exceden los 9 mil millones de dólares anuales.

Su impacto de las remesas en la región se puede observar en diversos contextos. En primer lugar, contribuyen a la reducción de la pobreza, principalmente de la extrema ya que 35% de ellas se envían a áreas rurales y alrededor de 65% a mujeres. Tienen, por demás, un importante impacto

¹⁸ BID ob.cit.,

macroeconómico, ya que su creciente volumen es en muchos casos mayor que la inversión extranjera directa o que la ayuda oficial para el desarrollo, y demuestran un gran poder contra-cíclico respecto a las recesiones económicas. Otro de sus resultados es su expansión en los mercados financieros, ya que, cada vez más, los que envían y los que reciben utilizan mecanismos bancarios formales para este fin. Además de los envíos de remesas, hay otras cuatro actividades transnacionales importantes: el turismo, el transporte, las telecomunicaciones, y el comercio de la nostalgia; todos ellos promueven el desarrollo económico en la región.¹⁹

Los medios de comunicación

Ahora más que nunca en Centroamérica los medios de comunicación se encuentran entrelazados con cuestiones políticas y económicas. Estas conexiones se relacionan con tres ejes: el periodismo profesional, la independencia institucional de los medios, y el compromiso democrático o político con esos dos ejes. En general, los medios enfrentan el reto de la concentración oligopolítica en el sector de la comunicación, así como el dilema de la posición de los gobiernos a favor o en contra del acceso a la información. Dadas las circunstancias, se hace necesario introducir el debate y las propuestas de cambio.²⁰

Aunque la libertad de expresión es un compromiso no negociable, la calidad de los medios de comunicación requiere de un balance entre ella y la responsabilidad periodística. En Centroamérica, este balance se ha inclinado en detrimento de la calidad de la información.²¹ A nivel regional y nacional no existen estándares periodísticos, la producción de información es limitada, y la que se produce a veces no se corresponde con la realidad del país. Un aspecto esencial del reportaje es el periodismo investigativo; y este solo se puede encontrar manera sistemática en El Salvador y Costa Rica.

Por otra parte, es importante que los medios de comunicación mantengan su independencia editorial e informacional con respecto a las fuentes económicas. En la región, esa independencia es

¹⁹ Manuel Orozco, *et al.* “Transnational Engagement, Remittances and their Relationship to Development in Latin America and the Caribbean.” ISIM, Georgetown University. julio, 2005. (Completar)

²⁰ Carlos F Chamorro, *El Turno de los medios: el periodismo centroamericano frente a la agenda de la democratización*, Working Paper, Inter-American Dialogue-Prodeca junio 2001.

²¹ Rick Rockwell y Janus Noreene, *Media Power in Central America* University of Illinois Press, Chicago, 2003.

generalmente una excepción. En Guatemala, la televisión está monopolizada por una sola compañía, y dos de los mayores periódicos también los controla una sola empresa. En El Salvador, el dueño de Telecorporación Salvadoreña controla la mayoría de los canales con mayor audiencia en el país, y en Honduras, la corporación Televisión controla 80% de la audiencia.²²

No hay dudas de que los medios de comunicación han contribuido a la democracia, como importantes portadores de información, como los medios de expresar intereses y como jueces y críticos del estado. Sin embargo, la calidad de esta contribución es más bien limitada.²³ Existe un déficit respecto a la capacidad de tener una opinión informada. La distribución de periódicos solo alcanza una pequeña parte de la población, localizada en las ciudades. La prensa escrita tiene una circulación relativamente baja, comparada al total de habitantes y los demás medios de comunicación ofrecen muy poca información cultural o noticiosa. Los reportajes sobre la corrupción, por ejemplo, se orientan más hacia las características personales de los involucrados que a la raíz del problema, de naturaleza institucional, y a menudo se basan en anécdotas y no en una investigación amplia de los hechos.

Cuestiones políticas

Sumada al estado de los medios de comunicación, está la situación política regional. En todos los países hay problemas de gobernabilidad asociados con la fragmentación de los partidos políticos, el abuso sistemático de la autoridad, que evidencian prácticas corruptas, la relativa debilidad de los organismos estatales y la falta de confianza en las instituciones democráticas.

Cada país enfrenta grandes obstáculos que apoyan la noción de que la democracia es algo más que elecciones.²⁴ Uno de esos es la incapacidad de los actores políticos principales de adherirse a los principios democráticos; otro es el poco fortalecimiento de ciertas instituciones, en particular en el sector judicial.

En Guatemala, la esperanza de una democratización aumentó después de los Acuerdos de Paz de 1996 y con el gobierno de Alfonso Portillo, de 1999 a 2003. Como respuesta a los intentos de Portillo de iniciar una reforma e incluir líderes indígenas en su gabinete, el presidente fue enfrentado por la oposición del ejército y el líder del Congreso, Efraín Ríos Montt. El Congreso ignoró las políticas de

²² PNUD, ob.cit., p. 279-280.

²³ Raquel Zelaya, entrevista cit.

²⁴ Manuel Orozco, "Las elecciones y la política en Centro América" *Confidencial DC* Managua, Noviembre 9-15, 2003.

desarrollo social y la desmilitarización que el presidente intentaba poner en práctica con para fortalecer el control del país. Aún más, las fuerzas armadas continuaron influyendo sobre el gobierno al intentar restringir el poder civil mediante la intimidación a las autoridades y la amenaza de desobedecer las órdenes gubernamentales. Durante este período, el país atravesó un conflicto con el sector privado y con la sociedad civil por continuos problemas de corrupción que alcanzaron los más altos niveles durante el gobierno de Portillo.²⁵

Las acusaciones de corrupción gubernamental se extendieron durante toda su presidencia, y estaban dirigidas sobre todo a funcionarios de alto rango. El ataque oficial a la prensa, en respuesta a los reportajes sobre la corrupción, fue aún peor. Alfonso Portillo (a quien se acusaba de transferir fondos públicos a cuentas personales en Panamá, para huir del país) y algunos oficiales militares fueron implicados en actos de corrupción, a lo que el gobierno respondió con fuertes ataques contra los medios de comunicación y la sociedad civil.²⁶

El problema de la delincuencia es otra de las amenazas a las estructuras institucionales, y el vínculo entre delincuencia, corrupción y política se observó, quizás de forma más patente, con el renacer de las patrullas de autodefensa —instituciones paramilitares involucradas en violaciones de derechos humanos— antes de las elecciones de 2003, con el fin de demandar una compensación financiera por su trabajo durante la guerra civil. A cambio de ello, las patrullas ofrecieron su apoyo a la campaña electoral de Ríos Montt.²⁷ Se creó una comisión para investigar las acciones de los grupos paramilitares frente a la violencia generalizada en Guatemala; sin embargo, la comisión no logró muchos avances durante la administración de Portillo, debido a la reacción política adversa de otros sectores dentro del gobierno.

Después de violentas tensiones electorales, la victoria presidencial de Oscar Berger, en diciembre de 2003, ofreció nuevas oportunidades para abordar las cuestiones fiscales y los problemas de violencia y corrupción. La administración Berger ha intentado negociar un nuevo paquete fiscal, específicamente la aprobación de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala. Sin embargo, la tarea de Berger ha sido complicada, porque la frágil alianza que lo llevó al poder se está deshaciendo, así como el apoyo público a su administración. La

²⁵ Rachel Sieder, *et.al.*, “Who Governs? Guatemala Five Years After the Peace Accords”, *Hemispheric Initiatives*, Cambridge, enero 2002.

²⁶ Gustavo Berganza, “El Conflicto visible y el problema oculto” *Diálogo*, FLACSO, Guatemala, abril 2002.

²⁷ David González, “Losing ground in Guatemala” *The New York Times*, Nueva York, julio 19, 2002.

presidencia de Berger ha afrontado grandes protestas públicas contra la implementación del TLC, disputas territoriales y crecientes tensiones en la minería. Las acusaciones de corrupción han continuado durante la presente administración, al haber indicios de que los fondos para la reconstrucción fueron mal empleados y no dirigidos a las áreas más afectadas por el huracán Stan. Ha habido muy poco progreso en la reforma fiscal, y cada vez más el gobierno pone sus esperanzas en las repercusiones del TLC para estimular la inversión y el crecimiento económico.

A diferencia de Guatemala, El Salvador, solo recientemente ha experimentado un proceso gradual de democratización con los intentos de los partidos políticos de llegar al poder a través de las elecciones. Desde comienzos de 2003 ha habido una polarización política que se reflejó en las elecciones de marzo, así como en los altos niveles de delincuencia. El Salvador se considera uno de los países más peligrosos de Centroamérica y la incapacidad del gobierno de frenar el crimen ha provocado el descontento hacia la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el partido de gobierno que lleva tres períodos consecutivos en el poder.²⁸ Por otra parte, el descontento se hace evidente también por el uso creciente de guardias de seguridad privada para proteger a las clases altas, identificadas generalmente con el conservador partido ARENA. Los ciudadanos comienzan a asociar el incremento de los guardias privados con la falta de protección del gobierno. Como resultado, el Frente Farabundo Martí (FMLN) ha recibido mayor apoyo popular de los sectores pobres de la sociedad, y en áreas particularmente afectadas por la actividad criminal. Sin embargo, está dividido en dos grupos: el ortodoxo y el reformado. Este último durante un conflicto sobre el liderazgo partidista nominó a Shaffick Handal, como candidato para las elecciones de 2004.

El bajo apoyo electoral al candidato del FMLN —que dio por resultado la cuarta victoria consecutiva de ARENA— puso de manifiesto los retos que supone la ausencia de una oposición viable, debido a la fragmentación del FMLN.²⁹ Las tensiones políticas en su seno amenazan con crear un conflicto que pudiera desarticular su futuro político, sobre todo después de la muerte de Handal. Estas tensiones fueron acentuadas por el alto nivel de violencia luego de la victoria presidencial de Antonio Saca, cuya administración ha hecho poco por disminuir la ola de violencia, y ha impedido los intentos de investigación de las violaciones de los derechos humanos en el pasado, alegando que incitarían a

²⁸ Charles Call, *Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity*. Universidad Internacional Florida, el Diálogo Interamericano, y el Instituto de Estudios Iberoamericanos en Hamburgo, 2000.

²⁹ “Poll Salvadoran Government more Popular at End of its Third Year”, EFE News Service, mayo 31, 2002.

una mayor violencia. La actual administración ha supervisado la implementación del TLC; sin embargo, no se han materializado mejoras sustanciales, como resultado del Tratado, la situación de la pobreza y de la emigración. Alrededor de 40% de la población en El Salvador vive en la pobreza, y la emigración continúa expandiéndose. Se estima que 13 al 40% de la población vive fuera del país. Todo indica que el gobierno sigue enfrentando las cuestiones de la inseguridad pública, el estancamiento económico y la polarización política que históricamente ha sufrido El Salvador.

En Nicaragua los problemas políticos están directamente relacionados con las intenciones de las élites políticas tradicionales de controlar el poder nacional a largo plazo. Después de una transición democrática bajo el gobierno de transición de Violeta Chamorro, los miembros de los dos partidos políticos, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de Daniel Ortega y el Liberal del ex-presidente Arnoldo Alemán, negociaron un pacto en 1999 para reformar la Constitución, con el objetivo de controlar las instituciones más importantes, creando así un sistema bipartidista que, a largo plazo, eliminaba importantes grupos políticos y frenaba toda posible oposición política. Esta estrategia fue implementada para influir en los resultados electorales de noviembre 2001.³⁰

Además de las maniobras políticas, las acusaciones de corrupción redujeron la popularidad de Alemán y su partido. La naturaleza estructural de la corrupción es aún más evidente si se considera la profunda desigualdad de la sociedad nicaragüense comparada con el enriquecimiento generalizado de los funcionarios, mediante el uso ilícito de los fondos públicos. En un país donde el salario mensual promedio es menos de 100 dólares, los ministros y asesores ganan entre 5 000 y 15 000 al mes. Estas cifras son comparables e incluso exceden a los ingresos de los ejecutivos en el sector privado, que generalmente no pasan de 8 000.

Con la victoria de Enrique Bolaños y las iniciativas contra la corrupción, Nicaragua se enfrentó al reto histórico de eliminar los abusos de autoridad que han prevalecido tradicionalmente. Arnoldo Alemán fue encarcelado y declarado culpable en diciembre de 2003 después de un juicio altamente politizado que revivió expectativas de un nuevo pacto entre los sandinistas y otras facciones políticas.³¹ Cuando Bolaños intentó que se aprobara una legislación (Ley de la Deuda Pública, Ley de Presupuesto de 2004 y Ley de la Carrera Judicial), los partidos políticos negociaron concesiones a largo plazo y cambios constitucionales, que incluían la libertad de Alemán y una limitación de los poderes

³⁰ Manuel Orozco, *International Norms and Mobilization of Democracy* Ashgate, Londres, 2002.

³¹ Adolfo Pastrán, “Histórica sentencia contra Alemán” *Informe Pastrán*, diciembre 22, 2002.

presidenciales. Ninguno de los dos fue aprobado.³² La administración de Bolaños se caracterizó por la imposibilidad de aprobar leyes, ya que sus intentos eran constantemente bloqueados por los partidos políticos que controlan la legislatura y el sistema judicial. La revisión de poderes presidenciales propuesta es un ejemplo claro de maniobras políticas de los partidos durante su administración. El gobierno también afrontó amplias protestas en respuesta a la crisis energética, y un descontento generalizado caracterizó el período que precedió a las elecciones de 2006, que dieron resultado en la victoria al líder del FSLN, Daniel Ortega.

Aunque la victoria de Ortega levantó preocupación sobre el retorno de un líder sandinista al ejecutivo, el presidente dejó claro que no tenía planes de introducir cambios radicales en la política económica, y ha hecho un llamamiento a los líderes políticos y comerciales a trabajar juntos para mantener la estabilidad económica.

Mientras tanto, después del huracán Mitch, Honduras sufrió la etapa inicial de lo que probó ser un desafío directo a la forma de gobierno democrática. Los líderes y funcionarios del sector liberal dominante intentaron eliminar el candidato más prominente de la oposición, Ricardo Maduro, del Partido Nacional. La comisión electoral utilizó el origen panameño de Maduro para alegar que no podía presentarse como aspirante a la presidencia del país. Después de una intensa presión de líderes sociales y políticos, la decisión fue revocada y Maduro ganó las elecciones en 2001.³³ El país también ha sufrido reveses importantes en sus instituciones democráticas, al reducir las libertades de prensa y de expresión. Mientras Carlos Flores fue presidente, ejerció su poder como dueño del periódico más importante para influir en los periodistas y sus informaciones, y recurrió a la censura en varias ocasiones. A pesar de que no se puede lograr mucho dentro de la inestabilidad, el problema de la restricción de las libertades ha continuado desde la administración de Flores, y se ha convertido en una preocupación importante en varios sectores de la sociedad civil y en los medios de comunicación. Algunos periodistas importantes han sido despedidos debido a presiones del gobierno sobre los directores de los medios.

Además, el problema de la delincuencia en el país, especialmente en San Pedro Sula, sigue siendo de gran preocupación. Los ciudadanos se encuentran atrapados entre los grupos del crimen organizado y las pandillas juveniles, y ni el gobierno de Maduro ni la actual administración de Manuel Zelaya han

³² Manuel Orozco, “¿Un paso más hacia adelante? Democracia y cultura política en la coyuntura nicaragüense” *Democracia y Cultura política en Centro América*, Procesos, San José, 2004.

³³ Manuel Torres Calderón, Descifrando a Honduras: Cuatro puntos de vista sobre la realidad política tras el huracán Match, *Cambridge: Hemispheric Initiatives*, agosto, 2002.

sido capaces de controlar o resolver las causas de la delincuencia y la violencia callejera. Además de la creciente tasa de delitos violentos, durante su primer año de mandato la nueva administración se ha enfrentado a un gran número de protestas y huelgas en varios sectores de la sociedad civil. Como resultado, varios miembros del gabinete renunciaron durante 2006, y cuestionaron las habilidades y la agenda del presidente. El debate sobre la corrupción tampoco ha desaparecido de las noticias nacionales.

En resumen, Centroamérica ha experimentado serios problemas políticos relacionados con sistemas partidistas antidemocráticos, sociedades civiles débiles e instituciones políticas frágiles. En particular, el sistema judicial carece de capacidad para exigir el cumplimiento de la ley.³⁴ Cada día las cortes son más vulnerables al soborno, en vez de afirmar su rol independiente dentro de la estructura política, y la confianza pública en la policía, mal pagada y mal entrenada, es bien poca, si no ninguna. Debido a la creciente corrupción, esta falta de confianza se refleja en el descenso de las votaciones y la falta de confianza en los partidos políticos. Por lo tanto, la democracia continuará siendo limitada en los próximos cinco años, y las dos últimas elecciones presidenciales en Guatemala y El Salvador lo confirman. Demuestran una continuidad en la selección de candidatos de derecha, cuyos gobiernos han hecho muy poco por sus países.

La región presenta una combinación de fenómenos que influyen en el dinamismo político, aunque estos pudieran proveer pistas de cómo escapar de dicho continuismo que parece carecer de enfoques políticos originales y soluciones a los problemas sociales. Está fuertemente condicionada por la influencia de los Estados Unidos, y atrapada por sus propios partidos políticos, que históricamente han hecho nominaciones inadecuadas, y tomado decisiones poco calculadas. El resultado final es una continuidad de gobiernos con alcance democrático limitado y muy pocas opciones para el desarrollo social.³⁵

Inseguridad pública

La cuestión más preocupante para los gobiernos centroamericanos con respecto al mejoramiento social es la inseguridad pública, debido a un aumento sin precedentes de los delitos violentos. En

³⁴ Andrea Diez, consultora del *Instituto de Estudios comparados en Ciencias penales y sociale*. Entrevista realizada en Guatemala, mayo 12, 2004.

³⁵ Manuel Orozco, “Continuidad de la democracia limitada en Centro América”, *Confidencial* Managua, abril, 2004.

Guatemala los estimados actuales de la tasa de asesinatos van de 16 a 23 por día, comparado con 14,6 en 2005. Hubo 5 338 homicidios en 2005, lo que representa un incremento de 15% respecto a 2004, y solo 5% de los casos fue investigado.³⁶ Las prácticas recientes de linchamiento, mutilación y tortura, junto con el incremento de los asesinatos políticos, han conmocionado al país. En El Salvador el índice de homicidio también alcanzó niveles alarmantes en 2006, con un promedio de once asesinatos por día en los primeros ocho meses del año, cifra que supera ampliamente la de 2005.³⁷ Y aunque el índice en Honduras cayó de 154 a 46 asesinatos por cada 100 000 habitantes en años recientes, aún está entre los más altos de América Latina.³⁸

Los gobiernos regionales atribuyen el recrudecimiento de la violencia a ciertos factores, principalmente la creciente presencia de pandillas callejeras, que plantea un gran problema regional con estimados conservadores que van de 50 000 a 305 000 miembros activos en los países centroamericanos.³⁹ La administración del presidente Saca ha afirmado que hasta 60% de los asesinatos en El Salvador se debe a la violencia de las pandillas. Los gobiernos también atribuyen el aumento a la política de los Estados Unidos de deportar a los miembros de las “maras” sin brindar mucha información sobre los deportados, y al hecho de que la mayoría de las deportaciones criminales anuales de los Estados Unidos está dirigida a los países centroamericanos. Además, y relacionados con el problema de las pandillas, están el aumento en el tráfico de drogas, la proliferación del comercio ilegal de armas y los continuos problemas económicos, como factores que incrementan la inseguridad pública.

La expansión de la violencia no solo amenaza la seguridad pública; también consume recursos de los países centroamericanos y amenaza la estabilidad económica y política de la región. El PNUD ha estimado recientemente que la violencia le cuesta a El Salvador 1 700 millones de dólares anuales, alrededor de 12% del PIB del país.⁴⁰ Estos costos significan recursos desviados de otros sectores críticos como la salud y la educación. Además, los altos índices de violencia dificultan el comercio, la inversión y la creación de pequeños negocios, que a menudo son víctimas de la extorsión. Sin embargo,

³⁶ *Inforpress Centroamericana*, enero 20, 2006, y *Latin American Weekly Report*, marzo 28, 2006.

³⁷ *Violencia social y género en Centroamérica*, UNIFEM y GESO, 2005. (Falta Ciudad)

³⁸ *Central America and Mexico Gang Assessment*, USAID Bureau for Latin America, y The Caribbean Office of Regional Sustainable Development, abril, 2006.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ídem.

el aumento de la violencia ha ayudado a la expansión de ciertos negocios, sobre todo las compañías de seguridad privadas.

Con respecto al impacto en la estabilidad política, la inseguridad pública influye en las políticas, que por lo general resultan de línea dura, a menudo motivadas políticamente. Los altos índices de violencia también deterioran las relaciones Estado-ciudadano y la fe en la democracia, que se expresa en el poco respeto a la autoridad y a las leyes. Finalmente, la creciente inseguridad pública a menudo lleva a una violencia extrajudicial y a limpiezas sociales en sectores particulares, casi siempre en la juventud.

Más que dirigirse a las raíces de la violencia, como la pobreza la desigualdad, los altos índices de desempleo y una presencia estatal mínima, los gobiernos de la región han optado por métodos de mano dura contra la violencia. El Salvador, Honduras y Guatemala han aplicado leyes de tipo “puño de hierro”, y dos de estos países han implementado fuertes leyes antipandillas. La administración Berger, que comenzó en 2005, dispuso de tres mil soldados para apoyar a la policía nacional en la lucha contra el crimen, y el gobierno guatemalteco ha redoblado los esfuerzos para la destrucción de zonas clandestinas de tráfico de drogas en el país, en un intento por disminuir la actividad de las maras y los carteles de drogas. En El Salvador, la policía y los militares han llevado a cabo barridas vecinales que recuerdan los tiempos de la guerra civil. La administración de Saca, bajo la presión de organizaciones de derechos humanos, se ha visto forzada a ordenar una investigación oficial sobre posibles abusos policiales y el uso de escuadrones de la muerte. Aunque el problema de las pandillas en Nicaragua no es tan agudo como en otros países centroamericanos, hay temores de que la inseguridad pública crezca con la precaria situación económica, por lo que se han implementado programas de prevención junto con la aplicación de la ley para combatir la violencia.

La cobertura de los medios de comunicación por lo general no indica los orígenes de la violencia u otras cuestiones sociales parecidas, a una limitada comprensión pública de la complejidad del fenómeno y a la estigmatización de la juventud como chivo expiatorio de todos los males sociales.

Oportunidades en el horizonte

A pesar de las dificultades, los países centroamericanos han realizado grandes esfuerzos que han brindado oportunidades para la acción política y el cambio.

En el contexto político, es revelador el hecho de la creciente intolerancia al abuso de autoridad. Los ejemplos más visibles de esta intolerancia son la encarcelación del ex-presidente Arnoldo Alemán, las

investigaciones a varios empleados civiles del gobierno de Alfonso Portillo, incluyendo al mismo ex-presidente, y la captura de funcionarios hondureños culpables de tráfico de drogas.

Cabe añadir la eventual aprobación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, resultante de un debate político sobre el futuro de los derechos humanos en el país. A pesar de la fragilidad de las oficinas de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), estas han logrado un papel importante, más si se tiene en cuenta la debilidad del sistema judicial en la región. Estas oficinas han promovido un trabajo importante para el acceso al sistema de justicia por parte de los grupos más vulnerables de la sociedad. En cada país la PDH ha conseguido llamar la atención sobre problemas que, de otra manera, hubieran pasado inadvertidos ante el sistema de justicia y la opinión pública. En especial esto es evidente en el caso de Honduras, específicamente en cuanto al trato y criminalización de las “maras”, una táctica que no ha resuelto el problema, y que, sin embargo es práctica común del gobierno. La PDH local ha abogado por un tratamiento más justo del asunto de las pandillas, y ha llamado la atención sobre el problema, a fin de impedir la persecución generalizada de jóvenes y niños.

Otro ejemplo lo constituyen las comisarías para mujeres y la PDH de Nicaragua. Esta se las ha arreglado para llamar la atención de las necesidades especiales de las mujeres que tienen problemas con la justicia. Además, la de Nicaragua ha puesto especial énfasis en la coordinación con la PDH de Costa Rica para abordar las amenazas a los derechos humanos de los inmigrantes nicaragüenses y las dificultades para acceder al sistema de justicia en Costa Rica. Esta es una realidad que ha sido ignorada por ambas sociedades y ha dejado a este grupo vulnerable virtualmente abandonado. La PDH ha abogado por los derechos legales y sociales de los inmigrantes, un mejor acercamiento a su estatus legal, y un respeto de su posición marginal dentro de la sociedad. En la actualidad, la PDH sigue siendo un importante punto de referencia hacia donde los inmigrantes pueden volverse para obtener una mejor respuesta a su pobre situación.

Otro aspecto favorable es que la sociedad civil ha representado un incentivo importante de participación ciudadana. La manifestación de este fenómeno en Centroamérica ha tenido un avance significativo. Una característica central de esa participación ha sido que las ONG hayan aumentado su número en la región y mantenido su estabilidad y que, en muchos casos, parece ser sostenible. Quizás la característica más importante de estas organizaciones es su capacidad de avanzar las agendas sociales de interés nacional. La representación demográfica por género es otro aspecto importante que hay que observar. En la mayoría de los casos, más de 40% de las ONG en Centroamérica están dirigidas por mujeres, una estadística muy diferente a la de las instituciones políticas, donde el porcentaje de representación femenina es mucho menor.

Dentro del contexto de un débil sistema de partidos políticos, el electorado ha buscado candidatos más representativos y menos antidemocráticos. Además, el síndrome de abstención electora ha disminuido recientemente. En Guatemala y El Salvador, los índices de abstencionismo en las pasadas elecciones fueron menores que en años anteriores. Los esfuerzos para proteger los derechos humanos se encuentran en una coyuntura importante, a medida que la sociedad y algunos políticos buscan el fortalecimiento del sistema. Considerando la realidad actual, la cooperación internacional es de gran importancia. El fortalecimiento de las instituciones democráticas es una obligación internacional que puede ser cumplimentada de varias maneras.

Evaluación de riesgos y asunción de responsabilidades

La estrategia de implementación de tales proyectos requiere la aceptación de la realidad de lo posible, esto es, que la cooperación no resuelve los problemas estructurales del desarrollo, pero sí contribuye a un mejor y más rápido cambio social. Además de que toda estrategia de cooperación está influida por factores políticos y económicos en estos momentos. Algunos de estos factores son: el débil crecimiento económico en la región; la continua impunidad política de las élites; la ausencia de políticas para enfrentar nuevos desafíos; el aumento de los desastres naturales; la influencia política de Estados Unidos.

Prevenir o aminorar los riesgos

Estos factores de riesgo escapan del control de la sociedad y de la comunidad internacional. No obstante, algunas acciones pudieran disminuir su impacto. Hay áreas, en especial, donde estas situaciones pueden ser prevenidas. También existen iniciativas políticas y diplomáticas. Específicamente, se proponen tres mecanismos que pudieran contribuir a reducir de los impactos de estos riesgos: continuidad en los programas, coordinación entre los donantes y supervisión sostenida.

En el primero, es importante mantener la continuidad de los proyectos ya empezados, y no cambiar de estrategia en las etapas críticas. Esto es especialmente importante para los esfuerzos por la recuperación económica. Los cambios en la estrategia pueden afectar la implementación gradual de un proyecto. En este sentido, es importante apoyar políticas dirigidas a la reducción de la pobreza y acompañarlas con mecanismos diseñados para proteger a los sectores vulnerables de la sociedad. Respecto al problema del caudillismo, el tema de la continuidad es fundamental. El apoyo público, que se manifiesta en el apoyo financiero de varios donantes, necesita fortalecerse mediante mecanismos de

coordinación entre políticos y donantes. Descontinuar estos proyectos estimularían una situación de inestabilidad en el progreso alcanzado.

Tan importante como la continuación es la coordinación y la identificación y validación de proyectos que les permitan a los donantes profundizar en su trabajo sin duplicar o sobrefinanciar ninguna institución social o política en especial. En el caso de la promoción de auditorías, estas iniciativas necesitan planes de implementación con metas comunes a fin de definir una orientación a largo plazo. El mismo efecto pudiera obtenerse en del acceso a la justicia a través del fortalecimiento de instituciones y programas en áreas claves, pero acompañados por las consultas entre los donantes, que permitan saber y evaluar los objetivos de tales esfuerzos.

La coordinación entre los donantes permite una mejor supervisión de un país y ayuda a prevenir situaciones o alertar a otros de peligros como desastres naturales o violación de las leyes. Esta iniciativa tiene además la ventaja de que permite identificar nuevas necesidades y actuar al respecto. Un ejemplo es lo relacionado con la emigración, problema regional para el cual, sin embargo, ningún gobierno centroamericano ha concretado políticas o ha intentado abordar, quizás con la excepción de El Salvador.

Esta coordinación no debe estar solo orientada hacia los programas, sino ser de naturaleza diplomática. En especial, los esfuerzos diplomáticos no deben divorciarse de la cooperación. Desgraciadamente, muchas iniciativas de cooperación se debilitan por la inacción diplomática cuando se encuentran frente a situaciones políticas difíciles. En este sentido, una herramienta importante es condicionar la ayuda al cumplimiento de normas democráticas.

Por último, es fundamental la supervisión del gobierno por la sociedad. Esta requiere un análisis conjunto que debe estar acompañado por indicadores de progreso respecto a la democracia y los derechos humanos. Para lograr tal efecto, es importante hacer análisis trimestrales de las condiciones sociopolíticas de los Estados e identificar riesgos potenciales que pudieran afectar la implementación de los proyectos de cooperación. Estas supervisiones, a su vez, serían capaces de determinar hasta qué punto un país avanzó o retrocedió respecto a la democracia, qué elementos o condiciones influyeron en ello y qué opciones o iniciativas existen para responder a esa situación.

Estos tres elementos: continuidad, coordinación y supervisión actúan como sistemas de alarma y facilitan el trabajo de la cooperación internacional al contribuir a la prevención de situaciones de riesgo.