**TITULO ÚNICO: REALIDAD SOBRE LA PARTICIPACIÓN PLENA Y EFECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA). PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL SENO DEL SICA.**

**Resumen**

Como hipótesis de este ensayo, se plantea que los pueblos indígenas en el marco del Sistema del Integración Centroamericana (SICA) no pueden ejercer su derecho de participación plena y efectiva, situación que les excluye de ser representados a nivel regional. El objetivo general de la investigación, es analizar la realidad de los pueblos indígenas en cuanto al derecho de participación plena y efectiva en el marco del SICA, y ofrecer una propuesta que les permita ejercer dicho derecho. Ello se aborda a través de tres objetivos específicos: 1) Estudiar las generalidades del SICA, para definir el contexto en el cual se enmarca este estudio; 2) Examinar si en la realidad, los pueblos indígenas de los Estados partes del SICA, pueden acceder con participación plena y efectiva ante dicha instancia regional; 3) Proponer una instancia que garantice la participación política de las poblaciones indígenas en el seno del SICA. La principal conclusión de este ensayo es que, si bien el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA) es parte de las organizaciones que conforman el Comité Consultivo del SICA (CC-SICA), el impacto que su actuación genera en representación de los pueblos indígenas de la región es prácticamente nula. Por tal razón, como solución se propone la creación de la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados partes del SICA, como un órgano especial que garantiza la de participación política de las poblaciones indígenas.

**Palabras clave**: pueblos indígenas, participación plena y efectiva, Sistema del Integración Centroamericana (SICA), Consejo Indígena de Centroamérica (CICA).

**Summary:**

As hypothesis of this essay, it is proposed that indigenous peoples within the framework of the Central American Integration System (SICA) cannot exercise their right to full and effective participation, a situation that excludes them from being represented at the regional level. The general objective of the research is to analyze the reality of indigenous peoples regarding the right to full and effective participation within the framework of SICA, and offer a proposal that allows them to exercise that right. This is addressed through three specific objectives: 1) Study the generalities of SICA, to define the context in which this study is framed; 2) Examine whether, in reality, the indigenous peoples of the States parties to SICA can access with full and effective participation before said regional authority; 3) Propose an instance that guarantees the political participation of indigenous populations within SICA. The main conclusion of this essay is that, although the Indigenous Council of Central America (CICA) is part of the organizations that make up the SICA Consultative Committee (CC-SICA), the impact that its action generates on behalf of the indigenous peoples of the region is practically nil. For this reason, the creation of the Meeting of Indigenous Authorities of the States Parties to SICA is proposed as a solution, as a special body
that guarantees the political participation of indigenous populations.

**Key words:** indigenous peoples, full and effective participation, Central American Integration System (SICA), Indigenous Council of Central America (CICA).

**Tabla de contenido**

**TITULO ÚNICO: REALIDAD SOBRE LA PARTICIPACIÓN PLENA Y EFECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA). PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL SENO DEL SICA**

[**CAPÍTULO 1. GENERALIDADES SOBRE EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)** 4](#_Toc39041505)

[**1.** **Marco jurídico del SICA. Principales instrumentos jurídicos** 5](#_Toc39041506)

[**2.** **Estructura organizativa del SICA** 8](#_Toc39041507)

[**CAPÍTULO 2. REALIDAD SOBRE LA PARTICIPACIÓN PLENA Y EFECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SICA** 11](#_Toc39041508)

[**1.** **Sobre el Comité Consultivo del SICA (CC-SICA) y cómo los pueblos indígenas pueden participar a través de su estructura** 11](#_Toc39041509)

[**2.** **Deficiencias sobre la participación de los pueblos indígenas dentro del esquema del Comité Consultivo del SICA** 14](#_Toc39041510)

[**CAPÍTULO 3. CREACIÓN DE LA REUNIÓN DE AUTORIDADES INDÍGENAS DE LOS ESTADOS PARTES DEL SICA, COMO PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS** 17](#_Toc39041511)

[**1.** **Bases fundamentales para la creación de la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados partes del SICA** 18](#_Toc39041512)

[**1.** **1. Aportes que brinda el Sistema Internacional de Derechos Humanos** 21](#_Toc39041513)

[**2.** **¿En qué consiste propiamente la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados partes del SICA?** 23](#_Toc39041514)

[**Conclusiones** 26](#_Toc39041515)

[**Bibliografía** 29](#_Toc39041516)

**TITULO ÚNICO: REALIDAD SOBRE LA PARTICIPACIÓN PLENA Y EFECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA). PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL SENO DEL SICA.**

En este ensayo se analiza la realidad de los pueblos indígenas en cuanto al derecho de participación plena y efectiva en el marco del SICA, lo cual se desarrolla a través de tres capítulos. En el capítulo 1 se establece el contexto, estudiándose de manera general el SICA como sistema de integración comunitaria; en el capítulo 2 se examina si en la realidad, los pueblos indígenas en los Estados partes del SICA, pueden acceder con participación real en dicha instancia regional; y en el capítulo 3 se propone la creación de la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados partes del SICA, como un órgano especial regional que garantiza la participación política de las poblaciones indígenas.

# **CAPÍTULO 1. GENERALIDADES SOBRE EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)**

El SICA es el marco institucional de la integración de la región centroamericana. Fue constituido el 13 de diciembre de 1991, en la XI Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos, por los Estados de [Costa Rica](https://es.wikipedia.org/wiki/Costa_Rica), [El Salvador](https://es.wikipedia.org/wiki/El_Salvador), [Guatemala](https://es.wikipedia.org/wiki/Guatemala), [Honduras](https://es.wikipedia.org/wiki/Honduras), [Nicaragua](https://es.wikipedia.org/wiki/Nicaragua) y [Panamá](https://es.wikipedia.org/wiki/Panam%C3%A1), mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA- o Protocolo de Tegucigalpa (Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, 2008, p. 4). Posteriormente se adhirió Belice en el año 2000 (Adhesión de Belice al Protocolo de Tegucigalpa) y República Dominicana se asoció en 2003 (Acuerdo de Asociación entre la SICA y República Dominicana).

Con base en las transformaciones constitucionales internas de los Estados miembros y la existencia de regímenes democráticos en Centroamérica, se estableció el objetivo fundamental del SICA, que consiste en “La realización de la integración de Centroamérica, para constituirla en una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, sobre la base del irrestricto respeto a los Derechos Humanos” (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art. 3).

Así, el SICA se enmarca en el ámbito del derecho comunitario centroamericano, rama del derecho que presenta particularidades que se abordarán seguidamente.

## **Marco jurídico del SICA. Principales instrumentos jurídicos**

La integración centroamericana posee una concepción sistémica, que abarca aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ecológicos. Con base en esta concepción, seguidamente se describen los principales instrumentos jurídicos del SICA:

El **Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos**es “el tratado constitutivo marco de la integración centroamericana y por tanto el de mayor jerarquía y la base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana” (Corte Centroamericana de Justicia, Resolución del 24 de mayo de 1996), razón por la cual se le considera la “Constitución del SICA”. Fue suscrito el 13 de diciembre de 1991, reformándose así la Carta de la ODECA de 1962 (que a la vez sustituyó a la Carta de San Salvador, suscrita el 14 de octubre de 1951). Según Salazar (2015), dicho Protocolo representa la culminación de un esfuerzo político orientado a fortalecer la democracia, la paz, la libertad y el desarrollo regional, como presupuestos esenciales del proceso; fija los nuevos propósitos y principios fundamentales que guían la comunidad centroamericana; modifica y fortalece la estructura institucional, definiendo las funciones y atribuyendo competencias a los diversos órganos e instituciones que componen el sistema; y sienta las bases jurídico-institucionales para la formación del nuevo derecho comunitario centroamericano (p. 66).

También, el **Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)**, que se suscribió el 29 de octubre de 1993. A través de este, los Estados se comprometieron a alcanzar, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la Unión Económica Centroamericana, para lo cual constituyeron el Subsistema de Integración Económica. El antecedente del aludido Protocolo, es el Tratado General de la Integración Económica Centroamericano, firmado de 13 de diciembre de 1960.

Otro instrumento fundamental es la **Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)**, instaurada el 12 de octubre de [1994](https://es.wikipedia.org/wiki/1994). Consiste en una estrategia integral de desarrollo regional que abarca cuatro áreas prioritarias: democracia, desarrollo sociocultural, desarrollo económico y manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental.

Asimismo, el **Tratado de la Integración Social Centroamericana**, suscrito el 30 de marzo de 1995, el cual organiza, regula y estructura el Subsistema Social, que comprende el área social del SICA. Su objetivo es impulsar la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales entre sí y con las demás políticas de los Estados miembros del SICA.

Otro instrumento es el **Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica**, suscrito el 15 de diciembre de 1995. A través de este se instituyó el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, que se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de derecho; en la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y en el irrestricto respecto de todos los derechos humanos en los Estados centroamericanos.

En el ámbito educación y cultura, se ubica el **Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana**, suscrito el 13 de noviembre 1982, con la finalidad de desarrollar e intensificar las relaciones entre los pueblos del área centroamericana, por medio de la cooperación permanente y la ayuda mutua en los campos de la educación y de la cultura.

Por su parte, en el ámbito ambiental se encuentra el **Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo**, suscrito el 12 de diciembre de 1989, con el fin de establecer un régimen regional de cooperación para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico.

Como se observa, el SICA ha optado por procurar un desarrollo integral, pues abarca el ámbito económico, social, cultural, político y ecológico; además tiene como base fundamental la tutela, respeto y promoción de los derechos humanos, y como objetivo fundamental convertir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo (de acuerdo con el artículo 3 del Protocolo de Tegucigalpa).

## **Estructura organizativa del SICA**

A partir del artículo 8, el Protocolo de Tegucigalpa precisa la estructura institucional del SICA, y en el artículo 12 señala expresamente cuáles son los órganos mediante los que el Sistema realiza sus fines. En orden de procedencia, son: la Reunión de Presidentes;el Consejo de Ministros; el Comité Ejecutivo y la Secretaría General del SICA (SG-SICA). Además, el mismo artículo establece que forman parte del Sistema: la Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo. Todos con funciones específicas y con autonomía funcional, en el marco de una coordinación sistémica intrarregional, como seguidamente se verán:

1. **La Reunión de Presidentes**, es el órgano supremo del Sistema y se integra por los presidentes constitucionales y jefes de Gobierno de  los  Estados  miembros; sus decisiones se adoptan por consenso y conoce de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, arts. 12-15). Según Rodríguez (2013), su función principal es impulsar el desarrollo del proceso y definir la política de integración (p. 107). El resultado de este órgano se expresa generalmente por medio de declaraciones, donde se refleja el consenso de los jefes de Estado y de Gobierno sobre aspectos esenciales del proceso de integración (Rodríguez, 2013, p. 107).
2. **La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)**, es el órgano judicial principal y permanente del Sistema, que garantiza el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o derivados. Su jurisdicción y competencias regionales son de carácter obligatorio para los Estados miembros, siendo el órgano contralor de la legalidad del Sistema (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art 12).
3. **El Parlamento Centroamericano (PARLACEN)**, es un órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común. Su fin es lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y el derecho internacional (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art 12).
4. **La Reunión de Vicepresidentes**, es un como órgano de asesoría y consulta (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art 12).
5. **El Organismo Superior de Control (OSC),** según el Acuerdo de Creación del Organismo Superior de Control, suscrito por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el 11 de diciembre de 2007, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33 del Protocolo de Tegucigalpa, a este Organismo le compete fiscalizar a los órganos e instituciones del SICA pronunciándose sobre la legalidad, transparencia, eficiencia, efectividad, economía y equidad, en el cumplimiento de sus labores.
6. **El Consejo  de Ministros**, está integrado por los ministros del ramo y le corresponde dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones de la Reunión de Presidentes en lo que concierne a su ramo. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal de coordinación, correspondiéndole la elaboración de la agenda y la preparación de las Reuniones de Presidentes, así como la representación de la región ante la comunidad internacional (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art 16-22).
7. **El Comité Ejecutivo,** es un órgano permanente del Sistema,  que se integra con un representante de cada uno de los Estados miembros y entre sus funciones está el velar por la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en la Reunión de Presidentes (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art 23-24). También tiene la atribución de aprobar los reglamentos e instrumentos que se elaboren por las secretarías u otros órganos del SICA (art.24.f).
8. **La Secretaría General**, es el otro órgano permanente del Sistema, a cargo de un secretario general y que es el más alto funcionario administrativo del Sistema (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art 25-28).
9. **El Comité Consultivo (CC-SICA)**, está integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas representativas de los sectores académicos, sociales y culturales, comprometidos como sociedad civil con el esfuerzo de integración de la región. Su función es asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art 12). Este órgano se analizará en detalle en el capítulo 2.1.

Lo abarcado hasta el momento, permite comprender que el SICA es una comunidad de Estados con fines de integración y regido por el derecho comunitario centroamericano. Ahora bien, es necesario determinar si en este sistema regional existe una instancia mediante la cual los pueblos indígenas ejerzan el derecho de plena y efectiva participación.

# **CAPÍTULO 2. REALIDAD SOBRE LA PARTICIPACIÓN PLENA Y EFECTIVA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SICA**

En este apartado se examinar si en la realidad, los pueblos indígenas de los Estados partes del SICA, pueden acceder con participación plena y efectiva ante esta instancia regional.

Al indagar, se determina que entre toda la estructura organizativa del SICA, se ubica como una organización integrante del Comité Consultivo (CC-SICA), elConsejo Indígena de Centroamérica (CICA).De manera que, únicamente resta averiguarsi, mediante el CC-SICA, las poblaciones indígenas pueden ejercer su derecho de participación

## **Sobre el Comité Consultivo del SICA (CC-SICA) y cómo los pueblos indígenas pueden participar a través de su estructura**

Como se adelantaba, el CC-SICA es el órgano de participación y consulta a la sociedad civil, creado a través del artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa (1991), y el numeral 34 de la Agenda de Guatemala (1993) de la XIV Reunión de Presidentes Centroamericanos.

Sobre su **naturaleza**, Salazar (2015), interpretando la resolución de la CCJ (Opinión consultiva solicitada por el Comité Consultivo-SICA, 2008), indica que el CC-SICA: es un órgano con­sultivo de la estructura institucional del SICA; fue creado por los Estados miembros como canal de participación de todos los sectores económicos, so­ciales y culturales organizados de la región, y otras principales fuerzas vivas de la región; el Protocolo de Tegucigalpa es su principal instrumento legal; tanto el CCIE (Comité Consultivo de la Interacción Económica) y CCIS (Comité Consultivo de Integración Social) son órganos vinculados a la actividad consultiva del CC-SICA (y aunque tienen autonomía funcional, deben actuar en una necesaria y coherente coordinación intersectorial); y posee la capacidad de representar a todas las organiza­ciones de la sociedad civil y velar por sus intereses ante otros Estados, grupos de Estados, organizaciones u organismos internacionales (p. 148).

En cuanto a su **creación**, se registra que en la XIV Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos, celebrada en octubre de 1993, se aprobó la Agenda de Guatemala; y en la Sección Económica se instruyó a la Secretaría General del SICA para que organizase las reuniones preparatorias para integrar el Comité Consultivo. Esta procedió a convocar a las organizaciones representa­tivas de distintos sectores el 1 y 2 de febrero de 1994, e instaló la Comisión Preparatoria para la elaboración del reglamento y estatuto legal u organizativo del CC-SICA. Finalmente, para el 2 de noviembre de 1995 se realizó el acto formal de instalación del Comité Consultivo, y también se adoptó su primer Reglamento Constitutivo del Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana” (Salazar, 2015, p. 150), así como los estatutos.

En el año 2003 se hicieron algunas modificaciones a dicho Reglamento, para que el Directorio quedase compuesto por cinco organizaciones propietarias y una suplente, por períodos de dos años, sin derecho a reelección consecutiva. Posteriormente, el 31 de agosto del 2007 se reformó, permitiendo la reelección solo por un período consecutivo más. Luego, en el plenario del 22 y 23 de octubre de 2009, se reformó el artículo 23 de los estatutos, posibilitando la aplicación del artículo 23 transitorio, que daba lugar a la reelección del presidente del Directorio por una tercera vez[[1]](#footnote-1).

El CC-SICA cuenta con su Estatuto Constitutivo, que “es un instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa y, en esa condición, la organización y funcionamiento del Comité Consultivo debe enmarcarse en dicho Protocolo” (Salazar, 2015, p. 150). Lo anterior significa que el **Estatuto Constitutivo del CC–SICA**, sus reglamentos o cualquier otro instrumento o actos derivados que realicen o se aprueben en las organizaciones, requieren, para su validez, que sean conformes tanto a su propio Estatuto Constitutivo como al Protocolo de Tegucigalpa.

Ahora bien, en la actualidad, ante el CC-SICA se encuentran inscritas treinta entidades (Comité Consultivo del SICA CC-SICA, 2017), entre las que figura el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA). Esta es una organización regional de los Pueblos Indígenas de Centroamérica, integrada por el Consejo Nacional Indígena de Panamá, de Costa Rica, de Nicaragua, de Honduras, de Guatemala, de Belice y de El Salvador; y se rige a partir de principios cosmogónicos de los Pueblos y sus organizaciones tradicionales en busca del ejercicio de los derechos de autonomía y libre determinación (Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, 2009). Aunque se podría afirmar que por esta razón las poblaciones indígenas tienen participación en la estructura del SICA, cuando se indaga si existe participación plena y efectiva, dicha afirmación pierde fuerza, dado que el CICA está limitado, como se analizará seguidamente.

## **Deficiencias sobre la participación de los pueblos indígenas dentro del esquema del Comité Consultivo del SICA**

Al analizar la normativa del CC-SICA, se determina que según el artículo 11 del Estatuto Constitutivo del CC- SICA (2007), “son funciones principales del Comité Consultivo: a. Formular recomendaciones y proponer iniciativas ante las instancias correspondientes sobre el proceso de integración centroamericana, a fin de promoverlo e impulsarlo”. Como se observa, según la norma citada, el CC-SICA solo puede formular recomendaciones y proponer iniciativas, lo cual demuestra que la función del CC-SICA es insuficiente, y que a través de esta vía, los pueblos indígenas no pueden ejercer una real participación.

En este sentido, según Santos (2013), el funcionamiento en general del CC-SICA presenta tres carencias fundamentales: la voluntariedad de la consulta por parte del sistema; la falta de articulación entre los distintos espacios de par­ticipación; y la falta de debate en el seno de los distintos comités (pp. 326-340). Lo cual, por supuesto ocasiona que no se acojan las propuestas o iniciativas del CICA sobre temas que involucren a las poblaciones indígenas.

Santos (2013) todavía es más incisivo en su crítica, pues establece las razones por las cuales el papel de la sociedad civil dentro del CC-SICA no es relevante, a saber: la debilidad estructural; el bajo nivel de desarrollo en la región que incide directamente en la construcción y fun­cionamiento de las instituciones, y la falta de confianza que se profesan entre distintos sectores que forman parte del sistema (pp. 326-340). En ese sentido, Solís (2000) estima que es indispensable que el papel del CC-SICA se fortalezca, de manera que se puedan tomar decisiones de carácter vinculante y así provocar un ordenamiento institucional más eficiente y ágil para el proceso de integración regional (p. 38).

Lo anterior, permite comprender que de mantenerse las funciones limitadas del CC-SICA, se institucionalizaría la exclusión de los grupos indígenas. Esto porque los pueblos indígenas participan para que se tomen en cuenta sus perspectivas y contribuciones, y si ello no ocurre en la realidad, solamente implicaría una mera pérdida de tiempo y recursos.

En concreto, aunque el CICA es parte de las organizaciones que conforman el CC-SICA, el impacto de su actuación a favor de los pueblos indígenas de la región es poco -prácticamente nulo, al no tener fuerza vinculante y quedar a expensas de simples recomendaciones e iniciativas. Ya el presidente del CICA (periodo 2013-2016) ha criticado esta situación al manifestar que “los pueblos indígenas no están en la agenda de los gobiernos centroamericanos. La participación de la comunidad indígena en el SICA se ve muy poco. Y el SICA son los gobiernos de Centroamérica eso te da una idea de la situación en la región.” (Amadeo, 2015).

Lo analizado muestra que es necesario que en el SICA exista un espacio para visibilizar de forma efectiva a los pueblos indígenas de la región, y se les incluya en los procesos participación plena y efectiva. En este sentido, es preciso traer a mención los criterios de la Corte Centroamericana de Justicia(2008), pues ya determinó que, para lograr el éxito del proceso de democrático en Centroamérica es indispensable la participación activa de la ciudadanía y que no se excluya a ningún sector de la sociedad:

(…) la democracia en el área centroamericana sólo es posible con la activa participación de la ciudadanía en el goce de los derechos fundamentales de la persona humana; (…) el proceso de integración centroamericano no es exclusivamente comercial y económico, sino que es global, pues incluye los campos político, social, cultural, medio ambiental y de seguridad democrática. La concepción de un proceso centrado únicamente en el campo económico, especialmente el comercial, es lo contraproducente para el avance de la integración regional. **Dicho proceso es de naturaleza participativa, puesto que no excluye a ningún sector de la sociedad.** (El resaltado es agregado).

El análisis realizado permite afirmar con propiedad que, es necesaria una profunda transformación de la estructura institucional del SICA, a fin de garantizar espacios reales de participación indígena.

Ante esta situación, los Estados partes de SICA deben enfrentar el reto de examinar la compatibilidad de su actual legislación y políticas, con los parámetros y obligaciones internacionales asumidas en materia derechos de los pueblos indígenas, lo que necesariamente debe hacerse en consulta y coordinación con las autoridades y organizaciones indígenas. Impulsar medidas adecuadas para mejorar el desarrollo e implementación de programas y políticas de educación, salud y desarrollo; proporcionar recursos para que estos puedan desarrollarse, e implementar sus propios modelos e iniciativas económicas, y desarrollar su capacidad organizativa respetando sus propias estructuras, culturas y autonomía.

Del mismo modo, el SICA como sistema regional debe progresar y garantizar la participación de los pueblos indígenas desde su seno, lo cual es parte de su propósito de acuerdo con el artículo 3 del Protocolo de Tegucigalpa, sea, constituir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, sobre la base del irrestricto respeto a los derechos humanos. Siguiendo esta línea, el SICA se presenta como un excelente espacio de actuación, puesto que las acciones que se dispongan tendrán alcance de manera uniforme en todos los países miembros del SICA, logrando así un mayor impacto.

Para concluir este apartado, a manera de reflexión, vale manifestar que no será posible lograr en el SICA una completa democracia, si se sigue excluyendo a un sector de la ciudadanía. De manera que, para cumplir con el reto, dependerá de las posibilidades abiertas a la plena participación de todos los sectores (incluidos por supuesto los pueblos indígenas). El desafío de los Estados y del SICA, es avanzar hacia una democracia representativa mediante acciones que promuevan la participación política de los pueblos indígenas.

# **CAPÍTULO 3. CREACIÓN DE LA REUNIÓN DE AUTORIDADES INDÍGENAS DE LOS ESTADOS PARTES DEL SICA, COMO PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

En esta sección se desarrolla una propuesta que tiene como objetivo lograr plena y efectiva participación de los pueblos indígenas, en la instancia regional. Como solución, planteo la creación de un órgano dentro del SICA: la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados partes del SICA. Pretendo desvelar que tal propuesta se sostiene en dos pilares fundamentales: a partir de las bases jurídicas del mismo SICA; y concibiendo la participación indígena como un aspecto necesario para alcanzar la democracia en dicha comunidad regional, lo cual a su vez es uno de los propósitos de creación (visto en el capítulo 1) del mismo SICA.

## **Bases fundamentales para la creación de la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados partes del SICA**

La propuesta de participación de los pueblos indígenas a nivel regional centroamericano encuentra su cimiento jurídico en el **Protocolo de Tegucigalpa** (1991), considerado “la Constitución Regional de la Comunidad de Estados Centroamericanos” (Salazar, 2015, p. 68), y el instrumento que sienta las bases jurídico-institucionales para la formación del derecho comunitario centroamericano. En tal Protocolo se establece (numeral 4) que para realizar sus propósitos, el SICA y los Estados miembros deben proceder de acuerdo con los principios fundamentales de tutela, respeto y promoción de los derechos humanos; con los principios de paz, democracia, desarrollo y libertad; con la identidad centroamericana, y con respeto a los principios y normas de las Cartas de la ONU, OEA, y las declaraciones emitidas en las Reuniones Presidenciales centroamericanas.

Artículo 4.‑ Para la realización de los propósitos citados el SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA y sus Miembros procederán de acuerdo a los principios fundamentales siguientes:

a) La tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos constituyen la base fundamental del SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.

b) Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad, son un todo armónico e indivisible que orientará las actuaciones de los países miembros del SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.

c) La identidad centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales y de la voluntad de participar en la consolidación de la integración de la Región. (…)

i) El respeto a los principios y normas de las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), y las Declaraciones emitidas en las Reuniones Presidenciales centroamericanas desde mayo de 1986. (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art. 4)

De conformidad con lo anterior, los principios del SICA son totalmente coherentes con los derechos de los pueblos originarios de Centroamérica y, en este caso, permiten la creación de una Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados parte del SICA.

Por otra parte, el SICA cuenta con la **Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica -ALIDES-** (1994),que es una iniciativa de políticas, programas y acciones que buscan “un cambio de esquema de desarrollo, (…) hacia la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental de las sociedades”. En este sentido, define el desarrollo sostenible como un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano y que “implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana”.

En la ALIDES (1994) resalta el principio 5, denominado **“Respeto a la Pluriculturalidad y Diversidad Étnica de la Región”**, según el cual:

(…) los países centroamericanos, en distinta medida, son sociedades conformadas por una diversidad étnica y cultural que representa una gran riqueza que debe ser preservada, creando las condiciones para que, en un marco de libertad, todas las expresiones culturales puedan desarrollarse, y **en particular las indígenas**, en su condición de culturas originarias que han padecido una situación de subordinación a raíz de la conquista y colonización. El derecho a la identidad cultural es un derecho humano fundamental y la base para la coexistencia y la unidad nacional (…) **el respeto a la diversidad étnica sólo puede producirse en un marco de paz y de democracia**. (El resaltado es agregado).

Los criterios coinciden con el hecho que, para establecer una democracia, es indispensable el respeto a la pluriculturalidad y a la diversidad étnica de la Región, de la que forman parte las personas indígenas, como la cultura originaria, pero irónicamente desplazada por años.

Como bien lo expresan Marnet y Torres (1989), la democracia es un camino que conduce a la libertad y a la igualdad de oportunidades para todos los centroamericanos, pues se requiere integrar social y políticamente a todos los habitantes y asegurar el respeto de los derechos humanos y los mecanismos de solidaridad social (p. 8). En esta línea de pensamiento, si el SICA propiciara la participación plena de las poblaciones indígenas, considero que ganaría legitimidad.

Por su parte, el **Tratado de la Integración Social Centroamericana** (1995) complementa lo establecido por el Protocolo de Tegucigalpa y la ALIDES, pues en el artículo 6 establece que en su proceder los Estados partes deben apegarse a los principios de conservación y rescate del pluralismo cultural y diversidad étnica; así como en la inclusión de la participación comunitaria.

Artículo 6: Principios:

Los Estados Partes procederán de acuerdo con los siguientes principios:

(…) i) La **conservación y el rescate del pluralismo cultural y la diversidad étnica** de la Región, en el marco del respeto a los derechos humanos.

j) El respaldo activo y la inclusión de la **participación comunitaria en la gestión del desarrollo social**. (…). (El resaltado es agregado).

Dichos principios son coherentes, puesto que para conservar el pluralismo cultural y la diversidad étnica en el marco de una estructura regional como lo es el SICA, es indispensable promover la inclusión de las personas indígenas. Para ello es estrictamente necesario propiciar su real participación, lo cual también implica respetar la forma en que los pueblos indígenas ejercen la participación desde su visión. En concreto, la creación de la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados partes del SICA brindaría una solución.

Así las cosas, los Estados integrantes del SICA, según el Protocolo de Tegucigalpa, la ALIDES y el Tratado de la Integración Social Centroamericana, deben incluir en el proceso de integración a las poblaciones originarias, para completar los objetivos que se han propuestos en la región.

### **1. Aportes que brinda el Sistema Internacional de Derechos Humanos**

Desde otro contexto jurídico, vale mencionar un instrumento que también sirve de fundamento a la propuesta aquí presentada: el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio No.169 de la OIT). Si bien, este no es un instrumento de derecho comunitario centroamericano, sí es el instrumento más importante en cuanto a derechos indígenas se refiere, puesto que constituye el marco para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales en el mundo; y como ya se vio, de conformidad con el artículo 4 inciso a) del Protocolo de Tegucigalpa, el SICA y los Estados miembros deben proceder de acuerdo a los principios fundamentales de tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos. De manera que, según mi criterio, los Estados partes del SICA deben observar en su actuar el mencionado Convenio. A lo anterior, hay que aunar el hecho que Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua ya ratificaron dicho convenio, por lo tanto, forma parte de sus normativas internas.

Con base en el Convenio No.169 de la OIT, los pueblos indígenas deben participar en la adopción de decisiones que afecten sus derechos, por conducto de representantes elegidos de conformidad con sus propios procedimientos y sus instituciones (artículo 6.1.b). Asimismo, en la adopción de medidas encaminadas al mejoramiento de las condiciones de vida, trabajo, salud y educación y, en la formulación y ejecución de programas de educación que aseguren la formación de los miembros de los pueblos indígenas (artículo 5, 7.2 y 27). Como también en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo nacional y regional que los puedan afectar directamente y, en lo posible, administrar esos programas mediante sus propias instituciones (artículo 7.1).

Como se aprecia, la participación plena y efectiva de las poblaciones indígenas se trata de un derecho que se encuentra resguardado en tres niveles. A este fenómeno se le ha denominado **tutela multinivel de los derechos**, precisamente porque el derecho aludido posee protección a nivel nacional, a nivel internacional/convencional y a nivel supranacional/comunitario (Miranda, 2015, pp. 423-244).

Como vimos, el SICA refleja la voluntad política de los Gobiernos de Centroamérica en cuanto a la construcción de la integración de la región, y representa un esfuerzo político orientado a fortalecer la democracia, la paz, la libertad y el desarrollo regional, como presupuestos esenciales del proceso. De manera que con la creación de la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados partes del SICA, se incluiría en el proceso político a grupos desaventajados de la sociedad, contribuyendo con el fortalecimiento de la democracia centroamericana.

## **¿En qué consiste propiamente la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados partes del SICA?**

A lo largo de este ensayo, se ha establecido la importancia de la participación de los pueblos indígenas en el SICA, su necesidad en el fortalecimiento de la democracia en la región, así como el suficiente fundamento que existe actualmente para implementar la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados partes del SICA. De manera que ahora procede ahondar en los detalles de la propuesta.

Como punto de partida, vale indicar que en los pueblos indígenas **el máximo dirigente es la autoridad o líder indígena**, por lo que en el marco del SICA se propone crear la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados parte, como un órgano con fuerza vinculante y participación política; integrado por las **asociaciones o consejos** que integran el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA).

Para que la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados miembros del SICA surja a la vida jurídica, se sugiere que se implemente **mediante una declaración de la Reunión de Presidentes**, por ser este el órgano supremo del sistema. De esta forma, se creará un ámbito dentro de la estructura institucional del SICA para el encuentro de los pueblos indígenas, donde puedan tratar los temas que le son pertinentes. Se erige así una instancia de participación directa de las poblaciones originarias en el sistema de integración.

Para fortalecer el órgano propuesto, es recomendable, también la **suscripción de un tratado específico**, para lo cual será necesario convocar a las representaciones indígenas que “están integradas al sistema”. De esta manera, se dotará a la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados miembros del SICA de **permanencia,** puesto que se tendrán que trasladar competencias al SICA. Esto traerá como beneficio que se pueda utilizar la estructura existente para generar competencias materiales al SICA, y exigir el cumplimiento de las mismas.

También, se debe asignar un **presupuesto** para garantizar la participación en el espacio regional. Asimismo, se debe habilitar para las personas indígenas una **oficina de trabajo** de carácter político operativo en cada Estado miembro del SICA.

Por otra parte, sugiero que se implemente la participación indígena en el ámbito legislativo regional, reservándose **escaños en el PARLACEN.** Ello se apega al sentido de este órgano, que esla desarrollar democracia representativa y participativa (ver artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa) en su seno.

Ahora bien, la Reunión de Autoridades Indígenas requiere ser acompañada de otras acciones a nivel de Estado. En este caso, considero que deben crear fórmulas que fomenten la participación real de los pueblos indígenas; por ejemplo, que el Poder Legislativo reserve un determinado número de escaños para estos grupos marginados; la modificación de los distritos electorales en los lugares donde las minorías étnico-culturales se encuentran condensadas; el establecimiento de sistemas proporcionales de elección parlamentaria, entre otros.

Para fortalecer los argumentos que hasta aquí he planteado, traigo a colación lo Valenzuela (2003), quien también estima que es necesaria la participación de los pueblos indígenas en un sistema de integración. Argumenta que para lograr tal cometido se debe superponer como prioridad el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Civiles porque se trata de la autonomía de los sujetos para decidir, individual o colectivamente, sobre sus vidas y sus valores sin coacción; políticos al darse cabida en los procesos deliberantes y decisorios a los distintos actores sociales y de repartir democráticamente esta participación; y sociales y culturales, al aspirarse a compatibilizar la igualdad de oportunidades con el respeto a la diferencia (p. 35).

Otro argumento válido, y sobre el que también se debe reflexionar, es el hecho de que en el continente americano, inicialmente las culturas indígenas estaban organizadas por regiones, pero producto de la colonización fueron desmembradas, y posteriormente se distribuyeron por países. De manera que la Reunión de Autoridades Indígenas que propongo crear no peca de reformador.

Ahora bien, si nos remontamos a la actualidad, también se tiene que considerar que en Centroamérica una parte significativa de la población corresponde a personas indígenas, pues según estudios, esta región tiene una población total de 37.272.489 de personas, de la cual al menos 8.024.783 representan a los pueblos indígenas, es decir, el 21,53% de la totalidad (Alvarado, 2017, p. 49). Es decir, desde una perspectiva cuantitativa, el órgano propuesto deba ser aceptado en el SICA como una forma para asegurar y garantizar el derecho de participación a un sector amplio de la población.

En concreto, como se ha visto desde distintas aristas, con la instauración de la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados miembros del SICA, se hará el reconocimiento político de los pueblos indígenas como actores específicos y diferenciados, lo cual se ha aceptado como un hecho indiscutible, y como parte de los principios de respeto y participación. Además, les permitirá a los pueblos indígenas de los Estados parte del SICA tener directamente la función de coordinar discusiones, políticas e iniciativas que les involucren, y promover su interconexión cultural, social, económica, política e institucional en el marco del proceso de integración.

# **Conclusiones**

Al finalizar este ensayo se concluye que, si bien el CICA es parte de las instituciones que conforman el Comité Consultivo del SICA, el impacto que su actuación tiene en representación de los pueblos indígenas de la región, es prácticamente nula. Esto, porque ante el sistema, el Comité Consultivo del SICA únicamente puede proponer recomendaciones e iniciativas. En la práctica se amputan las escasas posibilidades de participación efectiva de las poblaciones indígenas. Parte de las consecuencias es que, la perspectiva o visión de los pueblos indígenas no se integra en los procesos de deliberación política regional, y tampoco está presente en el momento de la toma de decisiones. En razón de lo anterior, es necesario que se acoja la propuesta de creación de un órgano especial dentro del SICA.

Si se crea la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados miembros del SICA, se garantizará el principio de autogestión del desarrollo de los pueblos indígenas. También se garantizará el derecho de las poblaciones indígenas a participar en todos los niveles institucionales, tanto nacional como regional. Además, se podrá cumplir con un doble reto en el campo político; por una parte, garantizar que los pueblos indígenas cuenten con una misma normativa comunitaria que asegura los derechos de ciudadanía en general; por otra parte, tomar consideraciones especiales para las poblaciones indígenas en el campo del derecho.

En esta dinámica de generar participación real en el escenario de la integración centroamericana, el Estado y la sociedad civil representada por las personas indígenas, deben concurrir. El primero debe promover y garantizar el respeto de los derechos; y los segundos, deben potenciarlos desde su propio seno.

La plena y efectiva participación de los pueblos indígenas implica que a estos se les tome en cuenta en todos los asuntos que les involucren; de modo contrario, el mismo sistema seguirá acentuando su discriminación. La propuesta aquí desarrollada, es un modo de conjugar la dimensión universal de la ciudadanía, con la diferencia específica de los pueblos indígenas.

La participación indígena a través de la Reunión de Autoridades Indígenas de los Estados miembros del SICA, es una ampliación plausible de las tradiciones democráticas existentes y es la mejor manera de asegurar que como grupo vulnerable pueda expresar sus intereses en el ejercicio de sus propios derechos.

La insistencia que se muestra a través de este ensayo, es porque existe una fórmula infalible, cuanto más se universaliza un orden institucional en el que todos tienen los mismos derechos a ser representados políticamente, y los mismos deberes ante la Ley, y cuanto mejor se distribuye el poder de decisión y deliberación en espacios, más se favorece un proceso distributivo de las oportunidades de desarrollo y bienestar. A su vez, la equidad socioeconómica tiene como contraparte en el ámbito político, mayor igualdad jurídica y ciudadana.

Se dejan así plasmado parte de los principales desafíos del SICA, incorporar a actores sociales tradicionalmente excluidos, evitar la concentración del poder político y la homogeneización cultural, y garantizar el respeto a la diversidad cultural.

# **Bibliografía**

* **Libros e investigaciones**

Alvarado Condega, R. D. (2017). *La participación y decisión de los pueblos indígenas en los estados de centroamérica. Propuesta de una reunión de autoridades indígenas en el sistema de integración centroamericana (SICA).* (Tesis de maestría). Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Marnet, G. y Torres Rivas, E. (1989). *América Central hacia el 2000, desafíos y opciones.* Ciudad de Guatemala: UNITAR/PROFAL/FLACSO.

Miranda Bonilla, H. (2015). *Derechos Fundamentales en América Latina.* San José, C.R.: Editorial Jurídica Continental.

Rodríguez Vargas, L. (2013). *Integración regional y legitimación democrática.* San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental

Salazar Grande, C. (2015). *El Protocolo de Tegucigalpa: tratado marco del Sistema de la Integración Centroamericana.* San Salvador, El Salvador: Editorial orbi.iure.

Santos Carrillo, F. (2013). *Sociedad Civil e Integración Centroamericana, Colección de estudios centroamericanos N.° 3.* San Salvador, El Salvador: Fundación Etea para el Desarrollo y la Cooperación.

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (2008). *Sistema de la Integración Centroamericana, SICA.* El Salvador.

Solís Rivera, L. (2000). *Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas.* Alemania: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Valenzuela Fernández, R. (2003). *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile.* Santiago de Chile: División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

* **Normativa internacional**

Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Convenio 169 (Organización Internacional del Trabajo 27 de junio de 1989).

Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) 15 de junio de 2016).

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Asamblea General de las Naciones Unidas 13 de septiembre de 2007).

Resolución A/48 L (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas 10 de diciembre de 1993).

* **Normativa de derecho comunitario**

Acuerdo de Asociación entre el Sistema de la Integración Centroamericana y República Dominicana. (10 de diciembre de 2003).

Alianza para el Desarrollo Sostenible –ALIDES-. (12 de octubre de 1994).

Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. (13 de noviembre 1982).

Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. (12 de diciembre de 1989).

Estatuto Constitutivo del Comité Consultivo del SICA CC-SICA (Asamblea Plenaria del CC-SICA 31 de agosto de 2007).

Instrumento de Adhesión de Belice al Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. (27 de noviembre de 2000).

Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana -Protocolo de Guatemala-. (29 de octubre de 1993).

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. (3 de diciembre de 1991).

Tratado de la Integración Social Centroamericana –TISCA-. (30 de marzo de 1995).

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. (15 de diciembre de 1995).

* **Resoluciones de la Corte Centroamericana de Justicia**

Opinión Consultiva del Comité Consultivo-SICA (Corte Centroamericana de Justicia 16 de diciembre de 2008).

Resolución del 24 de mayo de 1996 (Corte Centroamericana de Justicia)

* **Sitios de internet**

Amadeo Martínez, J. (2015). *Los pueblos indígenas no están en la agenda de los gobiernos centroamericanos*. Recuperado de: http://www.noticiasaliadas.org/articles.asp?art=7188

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. (2009). *Consejo Indígena de Centroamérica (CICA).* Recuperado de: https://www.sica.int/busqueda/Informaci%C3%B3n%20Entidades.aspx?IDItem=19696&IDCat=29&IdEnt=63&Idm=1&IdmStyle=1

1. Esta acción de reformas es criticada por Salazar (2015), al argumentar que existe “violación a disposiciones pertinentes del Protocolo de Tegucigalpa, por falta de competencia del CC-SICA de aprobar enmiendas o reformas al Estatuto Constitutivo del Comité Consultivo, así como violación a principios y propósitos del SICA” (pp. 152-153). [↑](#footnote-ref-1)