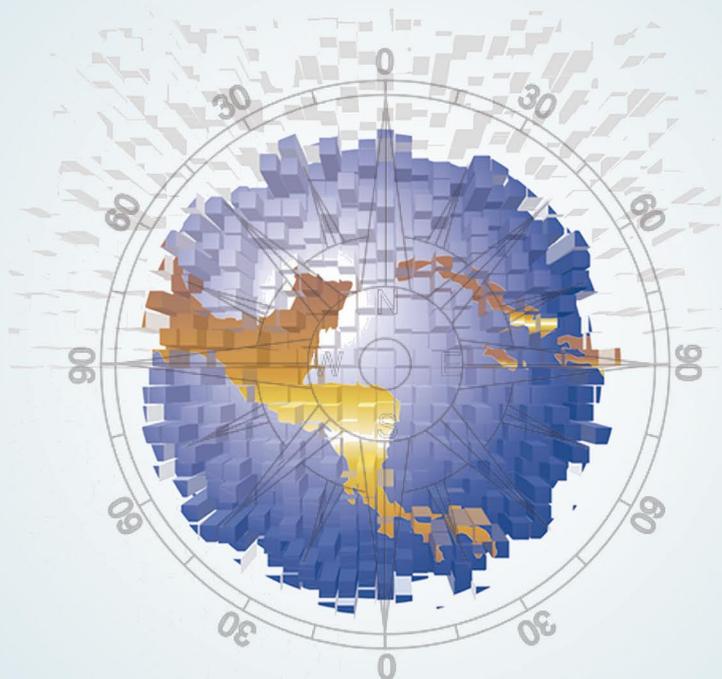


Brújula Centroamérica 2021

Escenarios y nuevos enfoques de desarrollo



**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

fesamericacentral.org

Guatemala - El Salvador - Honduras - Nicaragua - Costa Rica - Panamá

Brújula Centroamérica 2021

Escenarios y nuevos enfoques de desarrollo

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

fesamericacentral.org

Guatemala . El Salvador . Honduras . Nicaragua . Costa Rica . Panamá

320 Fundación Friedrich Ebert
F981b Brújula Centroamérica 2021 escenarios y
nuevos enfoques de desarrollo / Fundación Friedrich
Ebert. -- 1a ed. -- San José, Costa Rica: Fundación
Friedrich Ebert, 2012
82 p. ; 15 x 21 cm.

ISBN: 978-9977-961-37-8

1. AMÉRICA CENTRAL-DESARROLLO-ECONOMÍA.
2. AMÉRICA CENTRAL-POLÍTICA.

© 2012 Friedrich-Ebert-Stiftung FES (Fundación Friedrich Ebert)
Dirección: Del parque la Amistad en Rohrmoser, 2 cuerdas N, una cuadra OE, y 25 metros N. San José, Costa Rica
Apartado postal: 54-1200 Pavas, San José, Costa Rica
Teléfonos: (506) 22960736 al 38 / Fax: (506) 22960735
Correo electrónico: costarica@fesamericacentral.org
www.fesamericacentral.org

Redacción: Alvaro Cáliz Rodríguez, Lilian González Guevara y Marco Vinicio Zamora Castro.

Diseño de portada y diagramación: Valeria Varas Rojas.

Impresión: Lara Segura & Asociados.

Esta publicación ha sido impresa en papel offset 75 grms. de alta blancura en concordancia con los certificados del FSC-STD-40-004 (SW-COC-1783), es libre de cloro elemental o EFC y también está exento de productos ácidos. Aplican las normas ISO 9706, ISO 17025.

La Fundación Friedrich Ebert no comparte necesariamente las opiniones vertidas por los autores y las autoras ni éstas comprometen a las instituciones en las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente y se remitan dos ejemplares a la FES.

Contenido

Presentación	5
Metodología	11
Los factores que influyen en los nuevos enfoques del desarrollo centroamericano	19
Escenarios Centroamérica 2021	25
Escenario optimista: cal, arena y canto construyen	25
Escenario tendencial: unas de cal y otras de arena	41
Escenario pesimista: zona de derrumbes	63
Anexo	78
Siglas	78
Grupo de trabajo Brújula Centroamérica 2021	80

Presentación

Poder predecir con certeza el desarrollo de un país o de toda una región sería el sueño de cualquier tomador de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural. Por ello, el acercamiento sistemático y razonado a posibles escenarios del futuro de la región puede significar una ayuda sustancial en el quehacer de una política mejor enfocada a sus objetivos, sus grupos meta, su orientación y sostenibilidad a largo plazo.

La Fundación Friedrich Ebert de Alemania (FES), cuya presencia en Centroamérica¹ durante más de cuarenta y cinco años ha promovido y acompañado procesos de diálogo, investigación, asesoría y capacitación cívica y política en cada uno de los países de la región², consideró pertinente iniciar un proceso de reflexión y debate multidisciplinario sobre la Centroamérica del futuro. Para este fin se planteó construir diferentes escenarios posibles -tomando como horizonte el año 2021³- que contemplaran enfoques alternativos del desarrollo para la región. Esta iniciativa es coherente con el propósito de la FES de propiciar espacios para que los actores progresistas, tanto en los partidos políticos como del ámbito de sindicatos, organizaciones sociales o grupos académicos, puedan edificar y fortalecer un modelo de sociedad basado en la democracia y la justicia social.

¹ En el documento se usará “Centroamérica”, que incluye a Panamá.

² Se refiere a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

³ Téngase en cuenta que en el año 2021 se conmemorará el Bicentenario de la independencia de los cinco países que constituían la Centroamérica original.

Sin duda, desde su independencia de España y la posterior creación de los actuales Estados nacionales, Centroamérica ha enfrentado la necesidad de seguir diferentes patrones de crecimiento y desarrollo a fin de buscar su inserción y adaptación al proceso de globalización, y en especial, al desenvolvimiento de la economía mundial. Esta dinámica permitió que se desarrollara la exportación de añil o índigo en el siglo XVIII y parte del siglo XIX, la de café desde la segunda mitad del siglo XIX, así como la instauración de enclaves bananeros a principios del siglo XX en buena parte de las naciones centroamericanas y el enclave logístico-portuario del canal de Panamá. Posteriormente, en la década del sesenta se puso en boga el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), procesos que para finales de la década del setenta ya mostraban señales de agotamiento, como consecuencia de la crisis socioeconómica y política que iniciaba en la región. Durante los ochenta, el Istmo experimentó una de las etapas más críticas y trágicas de su historia, debido a la violación de los Derechos Humanos en la mayor parte de naciones; las guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua; la polarización en las relaciones entre los países de la región y la profunda crisis económica que afectó a la mayor parte de la población del Istmo.

En los noventa, la región inició un proceso de cambio político al cesar los conflictos armados y suscribirse acuerdos de pacificación que dieron paso, en algunos países, a la participación político electoral de las fuerzas progresistas y de izquierda. Pero a la par, se echaba a andar un proceso de reestructuración económica de corte neoliberal, que provoca importantes cambios en las economías centroamericanas, como por ejemplo: la limitación del papel del Estado en la conducción y regulación de la economía, que implicaba una renuncia al papel interventor en el campo de la producción, pero también la liberalización comercial y financiera, las privatizaciones de activos y servicios públicos así como la posterior suscripción de tratados de libre comercio con

múltiples países extra regionales. Asimismo, al tenor de la ejecución del modelo neoliberal, los países centroamericanos, de manera unilateral y no coordinada, han ensayado diferentes estrategias a fin de garantizar un crecimiento sostenido y alcanzar el tan ansiado desarrollo. Tales estrategias contemplan medidas como: el fomento de la exportación de productos agrícolas e industriales fuera de Centroamérica, por ejemplo por medio de la maquila, la liberalización y privatización de los sectores financieros, del comercio y servicios, la exportación de mano de obra “barata” a cambio de captación de remesas familiares y, más recientemente, el turismo y la economía extractiva, que -en el último caso- causara daños en el ambiente y en la calidad de vida de la población.

Las nuevas condiciones políticas y socioeconómicas de los últimos veinte años han permitido ciertos avances, pero los mismos han resultado muy limitados para cerrar las brechas históricas en la mayoría de los países centroamericanos. De manera que el siglo XXI reta a Centroamérica para encarar desafíos estructurales como la pobreza -que afecta a casi la mitad de centroamericanas y centroamericanos-, la desigualdad y la exclusión social. Por otra parte, Centroamérica debe enfrentarse a desafíos de orden más reciente pero no de menor importancia, como la amenaza del crimen organizado transnacional, la vulnerabilidad ante el cambio climático y los impactos recurrentes de la crisis económica internacional. No se discute que, a cierta excepción de Costa Rica y en menor medida Panamá, los países centroamericanos han sido incapaces de impulsar modelos de desarrollo social, económicos y políticos que pongan a la democracia y a la justicia social en el centro de su cometido. Esto se convierte en un impostergable desafío para las fuerzas progresistas de Centroamérica de cara a reflexionar y debatir respecto a la pertinencia de construir nuevos enfoques sobre el desarrollo del Istmo.

En este contexto, la construcción de escenarios de desarrollo permite contar con herramientas útiles para analizar la situación actual del Istmo

centroamericano y sus perspectivas a futuro, con lo que se pueden reducir los niveles de incertidumbre a la hora de emprender acciones en favor de un desarrollo sustentable y mejor bienestar de los pueblos centroamericanos. Además, este esfuerzo puede ser un insumo muy útil para la discusión y acción política, así como un referente para la reflexión y el debate de las fuerzas políticas y gobiernos progresistas, movimientos sociales y organizaciones sindicales de la región centroamericana, así como para el diseño e implementación de políticas públicas que coadyuven a construir una región en la que los cimientos cohesionadores e integradores sean: la mejora continua en la calidad de vida de los habitantes, y el logro de una sociedad más democrática, más participativa e incluyente, más justa y sustentable.

Como parte de un gran esfuerzo regional, la Fundación Friedrich Ebert emprendió esta iniciativa de construcción de escenarios de desarrollo creando un grupo de trabajo regional denominado Brújula Centroamérica 2021. Este grupo fue integrado por cuatro colaboradores(as) científicos de las oficinas de la FES en la región (la red fesamericacentral) y tres connotados expertos en temas económicos, sociológicos y políticos, con muchos años de cooperación y cercanía a nuestra red regional e institucional. Se organizaron dos talleres internos (Guatemala y San Salvador) y varias reuniones en los seis países durante el año 2011, que permitieron compactar el análisis y la discusión en torno a la metodología para la construcción de tres escenarios (optimista, tendencial y pesimista) sobre el desarrollo en Centroamérica. Asimismo, cabe destacar y agradecer, que este grupo de trabajo recibió el apoyo y la retroalimentación permanente de los y las colegas de la red regional fesamericacentral. De manera especial, se reconoce al Dr. Heinrich Sassenfeld, representante de la Fundación Friedrich Ebert en Venezuela y responsable del proyecto regional de la FES “América Latina: Respuestas a las Crisis”, por la asesoría, el acompañamiento y la conducción metodológica a lo largo de todo el proceso de trabajo.

Sin duda, la lectura del texto y sus hipótesis creará reacciones y hasta sentimientos adversos, efectos que sí están intencionados y provocados por los y las autores(as), y que serán bienvenidos en el ámbito del trabajo de la FES en Centroamérica, para poder ampliar el debate que promovimos en cumplimiento de nuestra misión institucional: el fomento de la participación, del pluralismo y de la justicia social así como el fortalecimiento del Estado democrático y social de derecho como base para el desarrollo sustentable y equitativo.

San Salvador y San José, en agosto del 2012

Valeska Hesse,
representante de la FES en
El Salvador, Guatemala
y Honduras

Dr. Michael Langer,
representante de la FES en
Costa Rica, Nicaragua
y Panamá

Metodología

El grupo de trabajo regional Brújula Centroamérica 2021 de la red fesamericacentral tuvo como objetivo elaborar escenarios de la realidad económica, política, social y ambiental que contemplaran nuevos enfoques del desarrollo regional de Centroamérica, tomando como horizonte el año 2021. Se tomó como punto de llegada el año 2021, considerando que es un referente temporal que corresponde al bicentenario de la independencia centroamericana de España y ofrece una prospectiva de diez años.

El grupo de trabajo Brújula Centroamérica 2021 está conformado por un equipo multidisciplinario de expertos en diferentes áreas de las ciencias sociales procedentes de cada uno de los seis países de la región.

El método utilizado se fundamentó en la técnica de escenarios. Los escenarios “no constituyen pronósticos ni predicciones, aun cuando algunos de sus elementos puedan obtenerse de estimaciones probabilísticas o, en general, de los métodos clásicos de predicción. Son suposiciones plausibles sobre futuros cambios que podrían ocurrir en una realidad determinada”⁴.

La implementación de la técnica de escenarios, consiste en realización de cinco pasos:

1. Identificación de factores clave
2. Elaboración de un modelo sistémico simple
3. Interpretación del modelo y selección de factores para los escenarios

⁴ Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales: Situación actual y perspectivas del enfoque de desarrollo en Venezuela. Junio de 2011. Caracas, 2011

4. Desarrollo de escenarios
5. Conclusiones estratégicas

Para la elaboración del presente documento Brújula Centroamérica 2021 se realizaron los primeros cuatro pasos, a través de la realización de dos reuniones de trabajo en donde participaron todos los miembros del grupo de trabajo regional.

En la primera reunión⁵, el trabajo colectivo se concentró en desarrollar los elementos concernientes al paso 1. El trabajo inició con una recapitulación del contenido de los cinco pasos que contiene la técnica de escenarios. A continuación, se procedió a debatir la pregunta clave, la cual, por consenso se decidió que fuera formulada de la siguiente manera:

¿Cuáles factores influyen en los (nuevos) enfoques del desarrollo regional de Centroamérica (horizonte 2021)?

Todos los participantes en un proceso de lluvia de ideas fueron proponiendo factores, independientemente si el contenido se repetía. Se agruparon por afinidad temática. En este proceso inicial se propusieron 33 factores (ver figura 1).

Después de revisar la lluvia de factores, se llevó a cabo un proceso de depuración que dio lugar a identificar dieciséis factores, entendidos como factores crudos. Luego, se realizó una segunda depuración, dimensionando aquellos con mayor preponderancia a nivel regional respecto a las particularidades nacionales; llegando a un total de once factores, a los cuales se les especificaron sus aspectos y sus posibles manifestaciones:

- A. La gestión (incluyendo ordenamiento territorial) de la sustentabilidad ambiental puede ser eficiente/ineficiente.

⁵ Realizada en Guatemala, los días 9 y 10 de mayo de 2011

Figura 1
Lluvia de ideas sobre los factores que influyen en los (nuevos) enfoques del desarrollo regional de Centroamérica



- B. La adaptación (incorporando la gestión de riesgos) al cambio climático puede ser eficiente/ineficiente.
- C. El compromiso político con la integración política regional puede ser alto/bajo.
- D. La cooperación regional contra el crimen organizado es efectiva/inefectiva.
- E. La competitividad sistémica amplia dentro de la inserción económica internacional puede ser alta/baja
- F. Las políticas redistributivas incluyendo grupos discriminados en cuanto a la desigualdad social son efectivas/inefectivas.
- G. Las políticas de complementariedad dentro de la integración económica regional son efectivas/inefectivas.
- H. La precarización laboral de los mercados de trabajo es alta/baja.

- I. Las remesas de los flujos migratorios pueden ser crecientes/decrecientes, en relación al Producto Interno Bruto (PIB)
- J. La representación dentro de la institucionalidad democrática es incluyente/excluyente
- K. El equilibrio de los poderes del Estado dentro la institucionalidad democrática puede ser existente/inexistente

Para abordar con mayor rigor cada uno de los factores identificados se elaboraron ensayos breves sobre cada uno de éstos. En los ensayos se precisó un marco conceptual común y se analizó la situación de cada factor en Centroamérica.

La segunda reunión de Brújula Centroamérica 2021⁶ tuvo como objetivo desarrollar los pasos 2, 3 y 4 de la metodología de escenarios. Esto implicó iniciar con una recapitulación de lo llevado a cabo en la reunión de Guatemala así como revisar las tareas pendientes para llegar a la fase de construcción de escenarios; por lo que fue crucial documentar los debates, ya que éstos fueron insumos estratégicos para que el grupo de redacción elaborara los documentos base de los escenarios.

Se elaboró la Matriz de Influencias, la cual para su llenado implicó preguntar para cada factor, si el factor “x”, influye en el “y”; si no influye, se le asigna un cero; si se responde positivamente y se determina que la influencia es leve, le otorgamos uno -1-; si la influencia es a nuestro juicio mediana (le damos un dos -2-); y si es fuerte se le asigna un tres -3-.

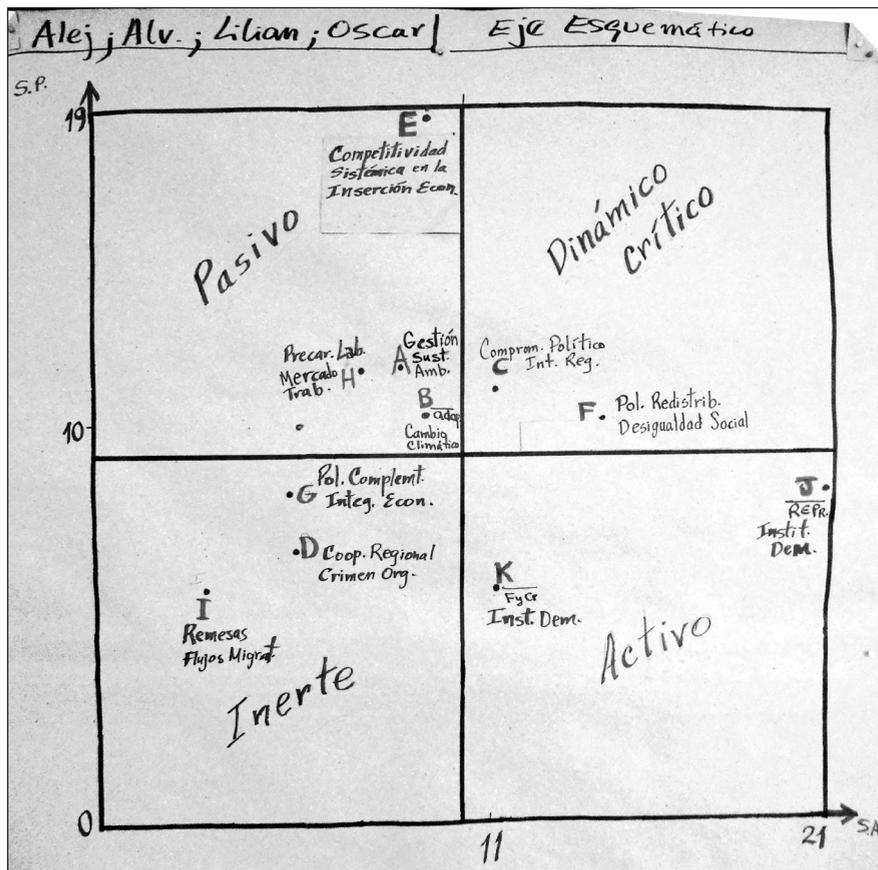
⁶ Se realizó en San Salvador, los días 6 y 7 de julio de 2011

Figura 2
Matriz de influencias

Influencia	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	Suma activa
A	X	3	1	0	2	1	1	1	0	0	0	9
B	3	X	2	0	3	1	1	0	0	0	0	10
C	2	2	X	3	2	0	2	0	0	0	0	11
D	0	0	2	X	2	0	0	0	0	1	1	6
E	2	2	0	1	X	2	1	2	1	0	0	10
F	1	2	0	0	2	X	1	3	2	2	1	14
G	1	1	0	0	2	0	X	2	0	0	0	6
H	0	0	0	0	2	1	0	X	3	2	1	9
I	0	0	0	0	1	1	0	0	X	1	0	3
J	2	2	3	2	2	3	2	2	0	X	3	21
K	1	0	2	1	1	1	1	1	0	3	X	11
Suma pasiva	12	10	11	7	19	10	9	11	6	9	6	
SP X SA	1	100	121	42	190	140	54	99	18	189	66	
	0											
	8											

La asignación de estos valores fue el resultado de una discusión profunda, dinámica y la consecución de acuerdos grupales para cada manifestación estimada. Una vez completada la matriz de influencias, se procedió a realizar el eje esquemático y la estructura de efectos a fin de facilitar el proceso de visualización y posteriormente daría más claridad para proyectar los posibles escenarios (ver figura 3).

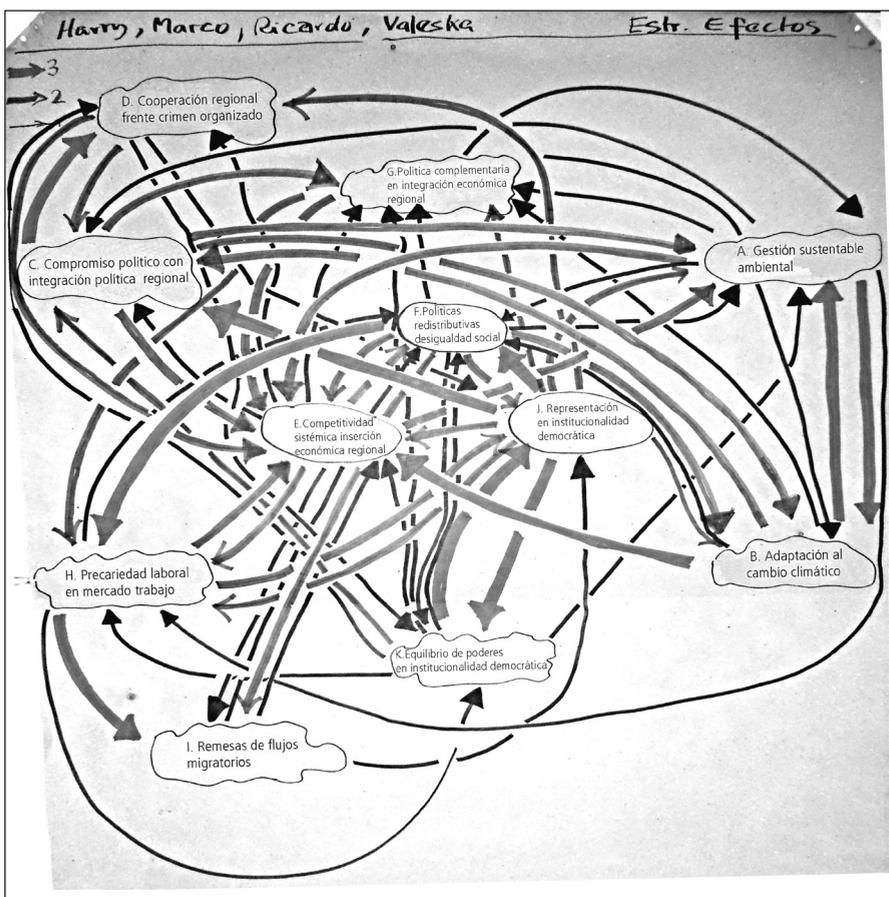
Figura 3
Eje esquemático



Para la elaboración del eje esquemático, en el eje de las abscisas, se utilizó como límite superior, el valor más alto de la suma activa de los factores, correspondiendo al valor de 21. En el eje de las ordenadas, se usó como límite superior, el valor más alto de la suma pasiva de los factores, correspondiendo al valor de 19. Posteriormente, se procedió a ubicar a cada uno de los factores en los cuadrantes, de acuerdo a los resultados obtenidos para las sumas activas y pasivas.

A continuación, se elaboró la estructura de efectos, la cual puede visualizarse en la Figura 4. En ella se destaca gráficamente las influencias y las interacciones entre cada uno de los factores. Muestra de ello, es que la influencia fuerte se representa por el color rojo (ponderación 3), la influencia media por el color verde (ponderación 2) e influencia débil por el color negro (ponderación 1).

Figura 4
Estructura de efectos



Al contar con el eje esquemático y la estructura de efectos, se procedió a dar el paso 3 de la técnica de escenarios, consistente en la interpretación del modelo y selección de los factores para la definición de los escenarios. De esta manera, fue posible empezar a verbalizar el sistema, analizando las conexiones y afectaciones de los factores así como la simulación de viajes (recorridos) a través del sistema.

Posteriormente, se llevó a cabo un análisis que tomaba en cuenta los factores de mayor importancia en el sistema, ubicados en el eje esquemático en los cuadrantes dinámico crítico y activo. Se consideró tomar en cuenta la manifestación actual de cada uno de estos factores y con cada uno de ellos se realizaron viajes a través de todo el sistema.

Con cada uno de los factores considerados como clave, se ensayó hipotéticamente un cambio en su manifestación, por lo que se desarrollaba un viaje a través del sistema visualizado en la Figura 4, analizando y considerando las dinámicas e impactos que tendría en cada uno de los factores y en todo el sistema.

Hasta el momento, se había trabajado en la selección de los factores más importantes. También se analizó cómo estos factores influyen en los demás. Respecto a las posibilidades de cambio de estos factores se identificaron las fuerzas motrices o elementos que impulsan los cambios en las manifestaciones de los tres factores escogidos como clave, por lo que -a partir de los debates sostenidos- se construyó una argumentación que permitiese justificar la ocurrencia de un determinado fenómeno que explicara el cambio en la manifestación del factor considerado como clave.

Esta situación facilita la identificación de cambios en las manifestaciones de cada uno de los factores en el sistema, así como ir perfilando las bases para elaborar tres esqueletos de escenarios: optimista, tendencial y pesimista.

A partir de los insumos recopilados en la sistematización de las dos reuniones del grupo de trabajo regional Brújula Centroamérica 2021, el comité de redacción contó con la información suficiente para desarrollar los tres escenarios de nuevos enfoques de desarrollo regional para Centroamérica. Una vez finalizada la etapa de redacción, los documentos elaborados por el comité de redacción fueron retroalimentados por todas y todos los integrantes del grupo de trabajo regional Brújula Centroamérica 2021 y dieron su visto bueno al documento final. Posteriormente, el documento fue presentado a cada uno de los representantes de la FES en Centroamérica a fin de que señalaran sus observaciones al documento, previo a su presentación en la reunión anual de evaluación y planificación de la red fesamericacentral.

Los factores que influyen en los nuevos enfoques del desarrollo centroamericano

El ejercicio inicial correspondió a una identificación general de aquellos temas/problemáticas/variables que tienen algún grado de influencia en el desarrollo de la región. Posteriormente, cada uno de estos temas generales fue delimitado mediante un procedimiento de dos pasos: primero, una definición común que permitiera establecer un lenguaje compartido respecto a su denominación; segundo, la identificación del aspecto del factor general que se considera prioritario en el desarrollo.

Los factores identificados fueron: sostenibilidad ambiental, cambio climático, integración política regional, crimen organizado, inserción económica internacional, desigualdad social, integración económica regional, mercado de trabajo, flujos migratorios, e institucionalidad de trabajo.

Cada uno de estos factores posee una complejidad propia que requeriría investigaciones específicas en la región para entenderlos a cabalidad; sin embargo, al delimitarse aspectos se precisó su comprensión. En el cuadro siguiente se presenta la enumeración de los factores, el aspecto prioritario escogido y el factor definido.

Figura 5
Factores, aspectos y su definición

Factor	Aspecto	Factor definido
Sustentabilidad ambiental	Gestión (incluyendo ordenamiento territorial)	Las políticas de gestión y ordenamiento territorial condicionan la sostenibilidad ambiental de la región.
Cambio climático	Adaptación (incluyendo gestión de riesgo)	Las adecuadas políticas de adaptación y gestión de riesgo reducen las consecuencias del cambio climático.
Integración política regional	Compromiso político	El compromiso político en la integración regional es determinante para el desenvolvimiento de esta.
Crimen organizado	Cooperación regional	Los resultados en la lucha contra el crimen organizado dependen de la cooperación regional en esta materia.
Inserción económica internacional	Competitividad sistémica amplia	La inserción económica internacional de la región depende de la competitividad sistémica que desarrolle en su seno.
Desigualdad Social	Políticas redistributivas (incluyendo grupos discriminados)	La implementación de políticas redistributivas y de acción afirmativa contribuye a la reducción de la desigualdad social.
Integración económica regional	Políticas de complementariedad	Las políticas de complementariedad hacen más eficiente la integración económica regional.
Mercado de trabajo	Precarización laboral	La reducción de la precarización laboral mejora las condiciones del mercado de trabajo.
Flujos migratorios	Remesas	El aumento o la disminución del ingreso de remesas a los países de la región dependen de los flujos migratorios.
Institucionalidad democrática	Representación	Una mejor representación política fortalece la institucionalidad democrática en la región.
Institucionalidad democrática	Equilibrio de poderes del Estado	El equilibrio de poderes del estado es indispensable para la consolidación de la institucionalidad democrática.

Una vez definido en términos generales el factor en su relación con el aspecto seleccionado, se procedió a establecer la manifestación posible de dicho aspecto, quedando la formulación de la siguiente manera:

- A. La gestión (incluyendo ordenamiento territorial) de la sustentabilidad ambiental puede ser eficiente/ineficiente.
- B. La adaptación (incorporando la gestión de riesgos) al cambio climático puede ser eficiente/ineficiente.
- C. El compromiso político con la integración política regional puede ser alto/bajo.
- D. La cooperación regional contra el crimen organizado es efectiva/inefectiva.
- E. La competitividad sistémica amplia dentro de la inserción económica internacional puede ser alta/baja
- F. Las políticas redistributivas incluyendo grupos discriminados en cuanto a la desigualdad social son efectivas/inefectivas.
- G. Las políticas de complementariedad dentro de la integración económica regional son efectivas/inefectivas.
- H. La precarización laboral de los mercados de trabajo es alta/baja.
- I. Las remesas de los flujos migratorios pueden ser crecientes/decrecientes (en relación al PIB)
- J. La representación dentro de la institucionalidad democrática es incluyente/excluyente

K. El equilibrio de los poderes del Estado dentro la institucionalidad democrática puede ser existente/inexistente

Con base en estas definiciones se procedió a establecer las relaciones y la dirección de las influencias entre los factores. De acuerdo con la metodología acordada estos factores fueron agrupados en cuadrantes de acuerdo con su situación respecto a recibir influencias de otros factores (pasivos); no recibir ni enviar influencias (inerte); su capacidad de influir en otros factores (activos); y, de recibir y enviar influencias (dinámico crítico).

Los factores que resultaron ser claves en el sentido en que la modificación de su manifestación actual tiene influencias en el resto del sistema fueron: el compromiso político con la integración regional; las políticas redistributivas para enfrentar la desigualdad social; y la representación de las instituciones democráticas.

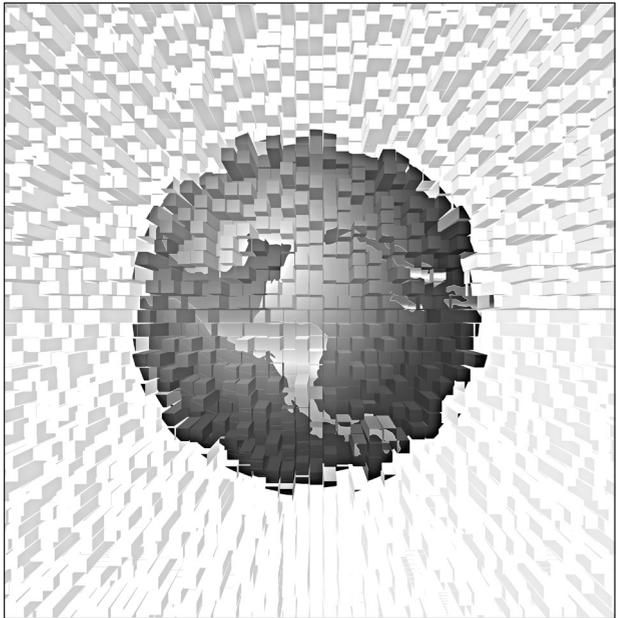
Existe un cierto consenso respecto a que la integración es clave para el desarrollo de Centroamérica. En materia económica, el tamaño de los países y sus economías, las similitudes en cuanto a inserción económica internacional y la ubicación geográfica compartida plantean la necesidad de impulsar un proceso de integración que favorezca la complementariedad, no genere competencias de incentivos, potencie la infraestructura regional, etc. La integración también tiene implicaciones políticas y sociales. Al revisar qué es lo que impide avanzar y profundizar el proceso de integración regional, se encuentra que uno de los principales obstáculos se ubica en la esfera política y es el resultado, en algunos casos, de la no confluencia entre la política interna y el interés en la integración regional, la falta de comprensión y la falta de interés. Es a los actores políticos a quienes les corresponde y pueden impulsar el proceso de integración política; sin embargo, en este momento existe poco compromiso con la integración regional.

Se ha vuelto un lugar común señalar que Centroamérica es una de las zonas con más desigualdades dentro de una región con grandes inequidades. La alta desigualdad social tiene consecuencias negativas en la vida política, económica y social de los países. Desde la productividad hasta la estructura de poder se ven distorsionadas por la desigualdad. Ante esto, los países de la región requieren impulsar políticas distributivas que efectivamente contribuyan a la reducción de la desigualdad social. Esto implica tanto reformas tributarias que doten a los Estados de recursos como el diseño de políticas que sin instrumentalizar a los beneficiarios contribuya a su pleno desarrollo humano.

Finalmente, y relacionado directamente con la persistencia de la desigualdad social, los contradictorios procesos de democratización y la pervivencia de grupos que concentran el poder político y económico; uno de los principales desafíos de la región consiste en mejorar la efectiva representación en las instituciones democráticas. El diseño institucional actual permite que la exclusión política se reproduzca y que la política se convierta en un campo de acumulación. La reforma de la institucionalidad democrática para hacerla más incluyente en materia de representación constituye un aspecto clave para la promoción de transformaciones progresistas en la región.

ESCENARIOS CENTROAMÉRICA 2021

Escenario optimista: cal, arena y canto construyen



Resumen: En el año 2021 nuevos liderazgos asumen las riendas, con el compromiso político y la responsabilidad social de contar con una representación equilibrada de mujeres y hombres, tanto en las instituciones nacionales como en las de la integración regional. Algunos países siguen enfrentando déficits crónicos, pero se han tomado medidas político-institucionales que permiten afirmar que se han sentado las bases para una trayectoria de desarrollo más consistente.

Centroamérica comienza a ser vista en el mundo multipolar de la tercera década del siglo XXI como una región comprometida con los Derechos Humanos, la diversidad cultural y a la sostenibilidad de sus recursos naturales. Este compromiso, plasmado en políticas públicas en marcha, es posible gracias a que la democratización tuvo un impulso notable a partir del empoderamiento de nuevos y viejos actores sociales -entre los que sobresalen los jóvenes, las mujeres, los grupos étnicos y los sindicatos- quienes mediante alianzas estratégicas con los partidos políticos progresistas han logrado ampliar la participación ciudadana, mejorado la representación política y blindado el Estado de los siempre amenazantes grupos fácticos. Esta nueva correlación de fuerzas, y su correlativo diseño institucional, no se ha limitado a lo local y lo nacional, sino que ha trascendido a escala ístmica, fortaleciendo el hasta hace poco alicaído proceso de integración.

El nuevo pacto social -de intensidades distintas, según el país, y no exento de tensiones- ha posibilitado acuerdos básicos que privilegian las políticas redistributivas, respaldadas por

administraciones tributarias capaces, sistemas tributarios progresivos y un aparato público más transparente en la asignación y ejecución del gasto. Tales logros han fortalecido bienes públicos esenciales como la educación, salud, justicia y seguridad, junto a otras medidas que han promovido mejores condiciones para el emprendimiento y el empleo de calidad. Estas acciones han tomado en cuenta a los grupos más vulnerables y han propiciado ritmos consistentes en la reducción de la pobreza y, sobre todo, de la desigualdad.

El centro de América experimenta una mejor complementariedad en su integración económica y una mayor competitividad sistémica que permite la reducción gradual de la precariedad laboral y del empleo informal, así como de las asimetrías de género, posibilitando un desarrollo socialmente más equilibrado que comienza con buen paso a revertir el déficit de oportunidades y capacidades, y, con ello, a capitalizar mejor el bono demográfico del que ahora goza la región⁷.

La crisis económica global del 2008-2009 se extendió con altos y bajos hasta 2015, período en el que se agudizó la falta de compromiso con la integración social y política. Uno de las resultantes tras la turbulencia política y económica que vivió el mundo ha sido la construcción de un mundo cada vez más multipolar, en el que la arquitectura institucional mundial depende más de acuerdos previos entre regiones y bloques que de la imposición de un grupo minúsculo de países. Latinoamérica y, dentro de ella, Centroamérica, ganó en esta coyuntura un mayor margen de autonomía y diversificación de relaciones externas.

⁷ Centroamérica gozará del llamado “bono demográfico” desde 2010 a 2050 aproximadamente. En algunos países -Costa Rica y Panamá- los mejores momentos ocurrirán entre 2011 y 2025, mientras que para Guatemala y Honduras, los más rezagados en la transición demográfica, el momento potencial se situará entre 2030 y 2050. Belice, Nicaragua, El Salvador, se encuentran en un nivel intermedio entre aquellos dos grupos de países.

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) cuenta con agendas de negociación, por un lado, con México y el Caribe y, por el otro, con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Cono Sur. El bloque de siete países del Istmo amplía su experiencia de diálogos entre subregiones y despliega una labor diplomática compartida acerca de temas clave para Centroamérica.

La lenta recuperación de las economías norteamericanas y europeas coincidió con los esfuerzos centroamericanos para avanzar en la complementariedad y competitividad de las pequeñas economías del Istmo. Las nuevas condiciones derivadas de la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (Cafta) y del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AdA-CA-UE), así como las nuevas relaciones con América del Sur y Asia presionaron a los actores productivos tradicionales y, también, han propiciado oportunidades a los agentes económicos emergentes, tanto por la apertura externa como por la ampliación de los mercados internos.

Centroamérica avanza en una cultura de integración regional con nuevos liderazgos, en un entorno de ampliación y profundización de ciudadanía. Si bien durante la primera mitad de la segunda década, las principales interferencias a la integración fueron los nacionalismos obtusos y la dispersión de esfuerzos, estos problemas fueron procesados satisfactoriamente entre el 2015 y 2020, gracias a las presiones sociales que dieron paso a nuevos liderazgos, tanto en los partidos políticos y los sindicatos, como en las organizaciones sociales, destacándose el protagonismo de las asociaciones de mujeres. Estos nuevos liderazgos no surgieron de la nada, se gestaron en luchas contra el statu quo, en las que la resistencia iba a su vez acompañada de propuesta y adaptación alternativa, buscando equilibrios entre lo nacional y lo regional, y entre lo posible y lo deseable.

Las fuerzas progresistas en Centroamérica avanzan en una red regional de intercambio entre actores sociales y políticos con académicos. Las iniciativas de diálogo social, promovidas por las organizaciones sindicales regionales y sus capítulos nacionales, permiten la fijación de temas relevantes y una agenda en cada país con visión regional que plantea compromisos de buen desempeño de las instituciones estatales (y regionales) para proveer bienes públicos de calidad.

Muchas organizaciones sociales y sindicales, acuciadas por la baja legitimidad y eficacia, experimentaron cambios positivos en la dirección y en el estilo de toma de decisiones, así como en la incorporación protagónica de jóvenes y mujeres. Al mismo tiempo, buscaron alianzas horizontales con los también renovados liderazgos partidarios que libraban una lucha similar al interior de los partidos políticos. Para el éxito de estas alianzas fue condición necesaria la superación de desconfianzas y temores mutuos entre los actores sociales y políticos. Los primeros pudieron darse cuenta de que, bajo ciertas condiciones, podían entablar relaciones con los partidos sin tener que ser cooptados por estos, mientras que los nuevos líderes políticos supieron vencer el prejuicio de que la participación autónoma de las organizaciones sociales es una amenaza para ellos. Bien al contrario, comenzaron a multiplicarse experiencias de acompañamiento ciudadano que potenciaron las experiencias de gobernanza municipal, legislativa y del gobierno central.

Hacia el 2021 la región centroamericana asume la equidad de género como estrategia y como principio. La aplicación de este concepto y compromiso en las políticas públicas, en los códigos electorales así como en las juntas directivas de las organizaciones sociales, sindicales y políticas, da un impulso a la equidad entre géneros. La paridad de género en la mayoría de los espacios legales de representación y de toma de decisiones, han provocado un cambio político-cultural importante en la sociedad, evidenciando una mejora sustancial en la

situación social de las mujeres y en el avance hacia una sociedad más democrática.

El movimiento social de mujeres interactúa cada vez más en red regional velar por la aplicación de sus derechos. Destacan entre sus logros, el impulso de la paridad en la representación política y la incidencia en temas como justicia salarial, acceso a crédito, adquisición de patrimonio, red social de cuidado, educación pertinente, empleo formal y seguridad para las mujeres. Tal incidencia se ha visualizado en los medios de comunicación y se ha inscrito como temática en la agenda social y política.

Las personas jóvenes se hacen escuchar y constituyen un puntal en el fortalecimiento de una sociedad más democrática e inclusiva. Las capacidades desarrolladas por una nueva generación, que nace y crece en la sociedad del conocimiento con accesos diferenciados a las tecnologías de información y comunicación, dan potencia a través de las redes sociales tanto a la observación y el respeto de los Derechos Humanos. La no discriminación de grupos sociales por sus preferencias o cosmovisiones es uno de los principios más consistentes que aportan los movimientos juveniles.

Hacia 2015, después de más de 30 años de haber iniciado un proceso de acercamiento, el movimiento sindical centroamericano alcanza la unidad de acción, orgánica y programática y desarrolla una visión regional progresista compartida.

El movimiento sindical centroamericano se reimpulsa a partir de una revisión autocrítica, que se liga, virtuosamente, a un proceso de democratización interna y de alianza entre las distintas centrales. Uno de los temas que cohesiona la alianza es el propósito de revertir la flexibilización laboral, en tanto anula derechos básicos de organización y bienestar social. La equidad de género y la inclusión generacional

se realizan en el acceso de las mujeres y de jóvenes en cargos de dirección y poder de las organizaciones sindicales. Asimismo, las demandas específicas de las mujeres y las prioridades de los jóvenes son procesadas en la fijación de temas en la agenda sindical, donde destaca un posicionamiento progresista acerca de la política fiscal de Estado, en franco compromiso con la inversión y la justicia social. En noviembre de 2015, las organizaciones sindicales de Centroamérica nombran dos delegados, un hombre y una mujer, ante la Confederación Sindical de las Américas, que a la vez tiene el mandato para participar en negociaciones internacionales en nombre del sindicalismo centroamericano.

La mejora en la representación política avanzó en la aspiración de una Centroamérica pluricultural, que encuentra en la reforma política más espacios y mejor representación de poblaciones tradicionalmente excluidas, como las mujeres, jóvenes y pueblos afro descendientes e indígenas. Con respecto a estos últimos, su empoderamiento trascendió las escasas medidas de integración ofrecidas por los gobiernos y, en cambio, se crearon las bases de un marco jurídico institucional que viniera a darle soporte al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), un instrumento internacional que reivindicó el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas .

Las políticas redistributivas, priorizadas en los grupos discriminados, reducen la pobreza y la desigualdad a un ritmo mayor que antaño. Ante los niveles de desigualdad arrastrados desde el siglo pasado, junto a la inocultable concentración de la pobreza en zonas social y ambientalmente vulnerables -entre las cuales es alarmante la situación de las comunidades costeras y transfronterizas-, surgen manifestaciones de un vigoroso movimiento social y sindical con demandas enfocadas en la exigibilidad de derechos y el fortalecimiento de los bienes públicos. Las bancadas legislativas progresistas retoman tales demandas en la agenda parlamentaria. Los bienes públicos son fortalecidos a partir

de políticas fiscales, y comienza a prevalecer una visión que sopesa el interés general por sobre el de grupos corporativistas y clientelares.

La nueva correlación de fuerzas, generada por las reformas políticas, derivó en reformas fiscales progresivas y una efectiva asignación de recursos en inversión social. En 2020, la carga tributaria promedio de la región se sitúa en el orden del 20% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que junto a las medidas de eficiencia del gasto, han aliviado el déficit fiscal y las presiones de endeudamiento que experimentaron varios países entre 2010 y 2014. Las medidas adoptadas van posibilitando retomar la aspiración de políticas universales, con enfoque de género. Destacan en este sentido las becas en educación primaria, secundaria y técnica para atender la exclusión del sistema educativo de hombres y mujeres jóvenes en situación de riesgo social.

Si bien no se cumplieron en 2015 los Objetivos del Milenio (ODM), en enero de 2021 casi todas las metas habían sido alcanzadas. La reducción de la pobreza es asumida como una responsabilidad propia y no como asignatura de la cooperación internacional. Hay iniciativas desde Centroamérica para redefinir los ODM, en metas más ambiciosas que visualicen los retos de acceso, calidad y pertinencia en la educación secundaria, técnica y universitaria, la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, el aumento de la expectativa de vida sana (no solo de una vida larga) y la disposición de un hábitat saludable para la población.

Cabe destacar que el ordenamiento territorial se ha constituido en una de las prioridades de las políticas públicas, con una fuerte iniciativa desde el SICA para que la región pueda homologar el marco normativo institucional y puedan ejecutarse acciones coordinadas. La normativa consolidada en 2020 vincula las instituciones nacionales y locales en la prevención y la gestión de riesgos por efectos del cambio climático, a partir del mapeo de zonas de alta vulnerabilidad. El ordenamiento territorial privilegia los incentivos para la consolidación de ciudades

intermedias y polos alternativos de desarrollo que, entre otras ventajas, vengán a reducir la presión migratoria hacia las ciudades capitales y el exterior. Destacan medidas tales como la reubicación de las poblaciones que habitan zonas de riesgo, un mayor respeto por los usos adecuados del suelo y la protección de las cuencas y micro cuencas.

La iniciativa de comunidades rurales y sus organizaciones representativas, con un papel notable de los pueblos indígenas y afro descendientes, presionan a las organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas e instituciones gubernamentales para que el uso de los recursos naturales sea social y ambientalmente responsable, respetando el derecho de las comunidades afectadas a expresar su consentimiento previo e informado sobre las iniciativas públicas y privadas dentro de los territorios que habitan.

Otro grave problema que la región, sobre todo en los países del norte y centro Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua (CA4) ha sido la inseguridad alimentaria. Los nuevos aires políticos y de organización social alientan la incidencia y medidas de política regional, nacional y local para que se respeten y difundan principios de economía social en la producción y distribución de alimentos, sobre todo en las zonas rurales. Se piensa, a juzgar por los logros actuales, que entre 2021 y 20230 se estaría consolidando una estrategia de soberanía alimentaria, que entre otros beneficios, incidirá fuertemente en la reducción de la desnutrición infantil.

Los cambios mencionados al interior de los países marcan sin duda el inicio de una nueva época en Centroamérica. Sin embargo, no basta el esfuerzo nacional, las elites emergentes, presionadas por el contexto, comprendieron que ningún país, ni siquiera los de mayor desarrollo relativo, podrían superar con holgura los desafíos regionales, a menos que se diese una acción cooperativa estratégica en temas tales como

la gestión sostenible del ambiente, la seguridad regional, y, en general, la competitividad sistémica del Istmo.

La seguridad regional centroamericana es uno de los pilares de la agenda regional. Se cuenta con un plan que no es la mera suma de proyectos en busca de financiación, sino que responde a una estrategia consensuada. Frente a las amenazas, los siete países del Istmo aprenden en el diálogo multilateral la capacidad de respuestas conjuntas y a compartir soberanía para atender los factores sociales asociados y los detonantes de la violencia y la criminalidad, sobre todo de aquella generada por las disputas territoriales de las bandas organizadas transnacionales. Las elites emergentes, que comienzan a ejercer un poder de acción transregional en el último sexenio, son capaces de ejercer mayor coherencia y autonomía en la confección de agendas de colaboración con potencias hegemónicas que tienen interés en la situación de seguridad regional.

Centroamérica es hoy día una comunidad más segura de países. La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes alcanzó en 2021 un promedio regional de 20, el más bajo a lo largo del siglo XXI, y tres países volvieron a tener una tasa de un solo dígito (Nicaragua, Costa Rica y Panamá). El nuevo liderazgo de la integración política regional también promete, por un lado, una alta cooperación de las instituciones de la seguridad para identificar las actividades y los actores del crimen organizado transnacional y, por el otro, compromete la efectiva gestión regional centrada en el desmantelamiento de las bandas criminales. El fortalecimiento de la seguridad pública y de sus instituciones, no deja espacio ni pretexto alguno a la injerencia militar en labor policial.

La creación de una policía civil centroamericana concentrada en la inteligente capacidad de infiltración de las estructuras de la criminalidad organizada, permite rastrear y desbaratar los principales nodos

de las actividades ilícitas y el flujo de recursos hacia la “legalidad”. Actores involucrados en hacer legal lo ilícito son puestos a la orden de la administración de justicia. Un importante avance en la seguridad regional está marcado por el aseguramiento de los Derechos Humanos en las personas migrantes.

Las víctimas del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de personas con fines laborales y sexuales, encuentran un sistema centroamericano de alerta temprana para la detección, la denuncia y la protección de víctimas y testigos. Como principio, no se criminaliza al migrante en situación irregular y se muestran avances en la protección de su persona ante la posibilidad de sufrir violencia institucional o ataques por parte de bandas criminales.

En el 2021 la violencia de género se reduce, particularmente en dos de sus expresiones, la violencia intrafamiliar y el acoso sexual contra las mujeres. Un movimiento social centroamericano de hombres, que lucha en contra de la violencia que reciben las mujeres, se extiende a todos los países de la región en el 2015 e incide positivamente en la disminución de los femicidios y la violencia derivada de la tradición patriarcal.

La gestión ambiental hace destacar el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) y al ordenamiento territorial. Los siete países comprometen al 2025, que un 25% del territorio centroamericano será ordenado en alguna de las categorías de manejo como área silvestre protegida. Los primeros en aplaudir esta medida son los pueblos autóctonos quienes, aliados con el movimiento social ambientalista, avanzan en la decisión política del respeto a los territorios indígenas y la conservación de las zonas de alto riesgo ambiental, en contraposición a los mega proyectos hidroeléctricos, la minería a cielo abierto y la exploración de petróleo. La estrategia regional de adaptación al cambio climático cuenta con una capacidad instalada propia, porque

las coberturas boscosas funcionan como barreras naturales para estabilizar los suelos y sostener las consecuencias socioeconómicas del nuevo régimen de lluvias. Un aspecto ejemplar de la estrategia regional conjunta es la creación del Equipo Especial ante el Cambio Climático (EE-CC), conformado por las y los especialistas de los siete países.

La seguridad alimentaria y nutricional, hacia el 2021 es asumida como política pública y estrategia regional, en el marco de la integración centroamericana que consolidó la implementación de su política marco en seguridad alimentaria y nutricional, contribuyendo a disminuir la pobreza en el campo, y adoptando estrategias ante la evidencia de un aumento en la temperatura media y las cambios drásticos en el régimen de lluvias.

Centroamérica se posiciona y participa en el debate acerca del cambio climático. Luego de los sinsabores por falta de avances y de acuerdo en la 16ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 16) en Cancún, 2010 y la COP 17 en Durban, 2011 la clase política centroamericana, con un amplio apoyo e insistencia del movimiento social ambientalista, decidió presentar una posición común en la Cumbre de Río + 20. Destaca en esta posición la propuesta de comprometer a Centroamérica como una región de economías bajas en carbono. Además de la prioritaria gestión conjunta en adaptación (prevención y gestión de riesgos), se asume la tarea de la mitigación (control de emisiones en la agricultura y el transporte). Indicativo de una nueva actitud es la determinación por el cambio de la matriz energética hacia la preponderancia de las fuentes renovables de generación eléctrica y la transformación del transporte público a base de electricidad. Destaca una eficiente interconexión eléctrica que, en virtud del cambio de la matriz energética basada en fuentes renovables de electricidad, favorece la reducción de las tarifas en las viviendas como en las empresas.

El tren eléctrico centroamericano (En-Trencémonos CA-7) inicia su operación en una primera etapa en el 2021 y su inauguración hace parte de las celebraciones del bicentenario de la independencia centroamericana. El Tren permitirá un libre traslado intrarregional de personas, abriendo las fronteras y ampliando los mercados de trabajo, facilitará también el desempeño aduanero y una mayor eficiencia en el tránsito de mercancías que permitirá reducir tiempos y costos de los productos.

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se articula en campos estratégicos; producto del intenso proceso de reformas en la institucionalidad regional y de la calidad del propio modelo de elección, representación y gestión de las distintas fuerzas políticas de cada país dentro de los órganos del sistema. Los y las habitantes en el Istmo centroamericano detectan más movimiento y avances del proceso de la integración que se vuelven palpables en su vida cotidiana. Estas mejoras en el sistema de integración en principio han sido posibles gracias no solo a una mayor voluntad política de los gobiernos, sino que también por el fortalecimiento del músculo institucional de cada Estado.

La Autopista Mesoamericana de la Información (AMI) ha permitido la interconexión en banda ancha en todo el Istmo, incluso en buena parte de las zonas rurales más apartadas. Otro campo en el que destaca el impacto de la articulación centroamericana es la atención de las regiones transfronterizas como zonas especiales de desarrollo socioeconómico. Las empresas y trabajadores(as) experimentan una presencia institucional y de servicios derivada de la alianza entre los Estados socios. Sin embargo, las hondas asimetrías entre países y entre subregiones dentro de los países, persisten como desafíos para la próxima década.

El comercio se fortalece y mejora la complementariedad. El intercambio regional se consolida y el comercio exterior se intensifica con una mayor

atención a los mercados asiáticos, y fijando una buena relación con los países sudamericanos, principalmente con Brasil. La apertura comercial no resuelve las asimetrías productivas de la subregión centroamericana, pero da espacio a que nuevos agentes económicos tenga acceso a nuevos mercados. Asimismo, la dinámica del mercado común entre países del Istmo ha estimulado una mejor complementariedad entre las economías centroamericanas, y en el tanto, una mayor competitividad de las empresas que buscan la agregación de valor en la cadena productiva, con programas y proyectos de mayor alcance para asegurar la participación de pequeñas y medianas empresas en el mercado regional.

La inversión extranjera regulada y más diversificada en cuanto a su procedencia, se ve obligada e incentivada a comprometerse con el empleo decente y el trabajo digno; además se le hace pagar mucho más tributos que en décadas anteriores, en tanto los incentivos fiscales se condicionaron a mejoras en la productividad, encadenamiento y generación de empleo en zonas de menor desarrollo humano. Esta mayor carga tributaria para la Inversión Extranjera Directa (IED), a contracara, observa el compromiso de los gobiernos de invertir en infraestructura, tecnología y seguridad jurídica.

El compromiso de que la región destine un 0.80% de su PIB a la investigación y desarrollo es logrado en 2019, y se espera que para el año 2024 se alcance el 1%. Las exportaciones de componentes tecnológicos permiten ir más allá de los productos tradicionales de exportación. Destacan, según el país, las ventajas logísticas, el desarrollo de clúster especializados en alta tecnología y plataformas más eficientes en la producción de alimentos y aprovechamiento de los servicios ambientales. La articulación de estas ventajas competitivas, junto a sistemas educativos más pertinentes, ha incidido en un mejoramiento continuo de los términos de intercambio entre Centroamérica y el resto del mundo.

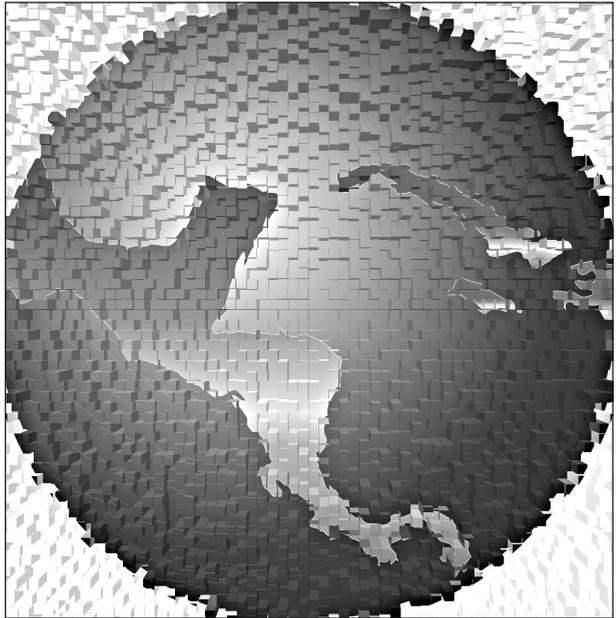
Por otra parte, Centroamérica es reconocida por su eco-turismo de clase mundial. Una oferta regional de turismo diferenciado posiciona a Centroamérica como un destino atractivo y obligado. El dinamismo recuperado por el sector en el período 2015-2020, ha permitido la inclusión de actores locales y empresas regionales que aprovechan las cadenas productivas locales y, bajo nuevos conceptos de turismo rural y/o alternativo sostenible, participan con ofertas competitivas en calidad y diversidad a bajo precio, que ayudan en la atracción de un turismo ecológico y de aventura.

Los progresos en la seguridad social y las condiciones más propicias para la inversión y el desarrollo productivo influyeron para que en el año 2020 el peso de la economía formal es de un 52% de la Población Económicamente Activa (PEA) por primera vez fuese mayor al de la economía informal. Mientras que la seguridad social presentaba en la región una cobertura del 55%, con marcados contrastes entre países.

En el año del bicentenario de la independencia, Centroamérica vive un punto de inflexión y una coyuntura favorable como nunca antes. Si bien persisten las brechas entre países, estas tienden a disminuir. Los nuevos arreglos político e institucionales, el posicionamiento internacional de la región, y el cambio de dirección de las políticas públicas se combinan en un momento privilegiado a nivel demográfico, cuando seis de cada diez centroamericanas y centroamericanos están en la edad económicamente productiva. Los niveles de desnutrición arrastrados y los bajos niveles de escolaridad acumulados, pasan la factura, pero se han creado condiciones para revertir los más graves flagelos, y sacarle un gran provecho al bono demográfico.

Quizás sea exagerado hablar del “milagro centroamericano”, pero hay evidencia para afirmar que la región encontró una senda propia, no exenta de riesgos, pero finalmente una senda propia sobre la cuales avanzan, a buen ritmo, las sociedades de Centroamérica.

Escenario tendencial: unas de cal y otras de arena



Resumen: En el año 2021 Centroamérica avanza a tientas y resiente la poca profundidad de las bases de su desarrollo humano. Medidas paliativas y algunos acuerdos prioritarios la han salvado del desmembramiento.

En el mejor momento de su transición etaria, amplias capas de población no podrán acceder a una inserción social y laboral decente, por lo que la potencialidad del bono demográfico se mermará ostensiblemente. La encrucijada principal sigue sin despejarse, cómo aprovechar el mejor momento demográfico de la región para potenciar su desarrollo humano. Hasta hoy, las capacidades y oportunidades se han dado en forma muy segmentada, con una movilidad social ascendente más bien truncada. El llamado “accidente del nacimiento”⁸ es el principal condicionante del destino de cada centroamericano y centroamericana.

En el plano internacional es palpable cada vez más que otros actores y bloques la presionan al Istmo para tomar tal o cual dirección, muchas veces riesgosas e impertinentes para la cohesión social y democrática. Las elites financieras ligadas a los capitales transnacionales siguen dominando

⁸ El “accidente del nacimiento” es un término acuñado por Bernardo Kliksberg para referirse a que en América latina existe un proceso social silencioso de discriminación. Las cartas de una niña o niño estarán marcadas si nace en un área urbana periférica, o en una zona rural marginada, con padres de limitada instrucción, e ingresos reducidos, en viviendas hacinadas, con acceso escaso o nulo a bienes culturales. Lo más probable es que padezca algún tipo de desnutrición y salud precaria, y que a una edad prematura engrose la llamada mano de obra infantil. Corresponde a las políticas públicas, la tarea de neutralizar este efecto, de no hacerlo, perpetua el círculo vicioso de la exclusión para las familias pobres.

la correlación de fuerzas, pero la articulación esporádica de varios movimientos sociales las ha forzado a ceder en algunos campos a fin de garantizar una gobernabilidad e institucionalidad democrática básica. La apertura relativa a nuevos mercados, el mantenimiento del peso del mercado común regional y las medidas para aumentar los ingresos estatales han servido cuando menos para remediar los efectos más dramáticos del mal desempeño económico y de la incapacidad del Estado de proveer bienes públicos de carácter universal. Aunque se aumentaron las coberturas, se avanzó muy poco en adaptar el sistema de educación a las necesidades de innovación y requerimientos tecnológicos. Sin duda, y con importantes variaciones entre cada país, Centroamérica soportó una tempestad que pudo haber traído peores secuelas.

Se observa un aggiornamento mínimo de las sociedades centroamericanas y hay condiciones potenciales para que la región pueda despegar hacia una sociedad más cohesionada y con mejor nivel de bienestar, pero el orden establecido ha logrado hasta ahora obstaculizar un mayor despliegue de los agentes portadores de cambio. Un cambio sustancial en las sociedades centroamericanas es que la gente que promueve demandas no escuchadas por los medios masivos de comunicación, han explorado con relativo éxito las vastas posibilidades que ofrecen las redes sociales y los medios locales.

Mirando al futuro, los años venideros plantean amenazas de mayor calado, no sólo por la violencia estructural sino, principalmente, porque los escenarios del cambio climático no son halagüeños, debido a que no se le dio la prioridad debida a la adaptación; de ahí que la infraestructura y la sobrevivencia alimentaria de la mayor parte del territorio centroamericano está en grave peligro, con especial afectación para las mujeres.

La segunda década del siglo XXI estuvo marcada por las secuelas y rebotes de la crisis económica global que estallara entre 2008 y 2009. La lenta recuperación de la economía de los Estados Unidos (EEUU) y las incertidumbres en la Unión Europea (UE) se mantuvieron a lo largo del periodo 2010-2015, mostrando mejoras más consistentes en la segunda mitad de la década. Las economías emergentes, si bien se desaceleraron entre 2012 y 2015, no lo hicieron a un ritmo tal que provocase una recesión generalizada en los principales mercados mundiales.

Los conflictos sociales, motivados por la indignación de millones de ciudadanos y ciudadanas insatisfechos con la conducción política en la mayoría de los países, pusieron en aprietos a los sistemas políticos, incluso en aquellas democracias de mayor fortaleza relativa. Al año 2021, el mundo sigue lidiando con los desequilibrios pero se ha logrado, no sin dificultad, pactos discretos para controlar el poder de las elites financieras y dotar de mayor poder de decisión a los gobiernos, así como una mayor participación (en algunas áreas) de varios sectores de la sociedad civil.

En el caso centroamericano, los movimientos sociales, en especial el sindical, a veces con el apoyo de partidos políticos más sensibles a las demandas de cambio, lograron en un conjunto mínimo de puntos, articularse para oponerse al progresivo desmantelamiento del Estado. No se trata de una articulación orgánica ni sostenible, pues en la mayoría de los casos fueron alineaciones temáticas de índole coyuntural, que pese a esa limitación, mostraron de nuevo el poder de organización social cuando se generan acuerdos entre organizaciones que normalmente actúan por separado.

Centroamérica siguió teniendo a lo largo del decenio una participación muy pasiva en el concierto internacional, manteniendo el papel de tomador de reglas, tanto al interior de la Organización de las Naciones

Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Mundial del Comercio (OMC), como en la generalidad de instancias multilaterales en las que participa. Una de las áreas en las que la región ha comprometido más la soberanía es la del combate al narcotráfico y sus actividades conexas. La propagación de bases militares norteamericanas y su despliegue en las zonas costeras y selváticas ha pesado para que el problema de los estupefacientes sea visto en términos muy parecidos a la de la “guerra contra las drogas” que tan pocos resultados ofreciese en México durante el sexenio 2006-2012. Se ha incautado más droga y se ha limitado el avance de los carteles hacia otros territorios intrarregionales, pero la violencia en las zonas en disputa se ha incrementado provocando desplazamientos de centenares de familias a zonas menos inseguras. Asimismo, no existe evidencia de que el lavado de capitales, e incluso el consumo de drogas, haya disminuido en Centroamérica.

También se constata que el Istmo está siendo cada vez más absorbido por un espacio regional más amplio, dominado por México y Colombia. Este bloque impulsado por la iniciativa Mesoamérica, aún sin contar con un marco de integración formal y sistemático, ha permitido una mayor conectividad, infraestructura y capacidad logística dentro del espacio territorial ampliado, pero no ha significado mayor poder decisión de los países centroamericanos en el contexto global. Por otra parte, las principales empresas de capital centroamericano han sido traspasadas a capitales transnacionales que operan en este nuevo espacio mesoamericano, esto es particularmente notorio en el sector bancario, telecomunicaciones, servicios hoteleros y transporte aéreo.

Destaca en todo caso que Centroamérica, pese al aumento de las brechas intrarregionales, siguió enarbolando una posición común en varios temas, tales como la seguridad, la migración y el cambio climático, lo que le reportó algunos beneficios en la generación de recursos y en el desarrollo de proyectos a escala regional. El sistema de integración

logró mejorar la articulación en algunos campos estratégicos, pero en general continuó siendo percibido con recelo por la mayor parte de la población, al no experimentar beneficios concretos por la labor del SICA.

En el campo ambiental, pese al continuo deterioro de los recursos naturales y del hábitat, se alcanzaron a nivel mundial compromisos estratégicos para reducir el ritmo de crecimiento de la emisión de gases de efecto invernadero y, a la vez, se dieron pasos importantes para que en la tercera década del siglo se pueda aumentar sustantivamente la producción de energía limpia.

Como región, Centroamérica se vio afectada por el poco dinamismo de los mercados en los cuales ha concentrado su actividad económica, situación que agravó -junto a otros factores- la conflictividad social e incluso llevó, entre 2012 y 2015, a graves episodios de inestabilidad política en al menos dos países, lo que hizo pensar que los eventos como el golpe de Estado en Honduras (2009) tendrían un efecto generalizado en la mayoría de los países del Istmo.

Si bien se ha reducido la incidencia de la pobreza, la desigualdad es en el año 2021 uno de los principales lastres que afrontan las sociedades centroamericanas. En todos los países el coeficiente de Gini se sitúa por arriba del 0,5 y, en promedio, el quintil más rico accede al 40% de la riqueza, mientras el 20% más pobre obtiene en promedio el 5%. Esta desigualdad se ha generalizado en la región, incluso en los países con mejor desarrollo humano. Esta situación se produce y amplía desde el sistema político, por la falta de representación suficiente de amplios grupos sociales en el sistema de partidos y, en general, por su escaso acceso a mecanismos de participación para influir en el rumbo de las políticas públicas. La falta de inclusión política ha facilitado que en la mayoría de los Estados centroamericanos un reducido grupo posea el control sobre las instituciones del Estado, pese a que formalmente

los regímenes son democráticos, orientando las decisiones a su favor y restringiendo en lo posible el avance de iniciativas pro justicia social, transparencia y combate a la corrupción.

Las organizaciones de mujeres siguieron mostrando ser uno de los movimientos de mayor capacidad de coordinación e incidencia, tanto al interior de los países como a nivel regional. Los avances en leyes y reglamentos que aseguran la representación de las mujeres en cargos de decisión fueron evidentes. En el 2021, todos los países de la región cuentan con normativas para aplicar la paridad en las juntas directivas de instituciones públicas, gobiernos locales, organizaciones sociales y partidos políticos, no obstante, la aplicación de estos instrumentos se estima que alcanza el 60% de cumplimiento como promedio regional. En consecuencia, las mujeres apenas mejoraron su participación y representación en las esferas públicas y políticas, participaron en condiciones un poco más equilibradas en el mercado laboral (por ej. siguió disminuyendo la brecha de ingresos entre los géneros y se ampliaron las redes de cuidado con apoyo estatal), lograron el acceso y control relativo de algunos recursos productivos y accedieron a mejores oportunidades educativas.

En la segunda mitad de la década, el descrédito generalizado de los partidos y la drástica pérdida de caudal electoral, motivó la presión de diversos grupos de la sociedad civil, en la mayoría de los países, para influir en la apertura de espacios de participación e inclusión de nuevos partidos políticos y alianzas políticas que representaran a sectores hasta entonces carentes de representación en las asambleas legislativas y en los gobiernos locales. Esto ha permitido logros moderados en la participación y representación de las mujeres, pueblos indígenas y en menor medida de la juventud. No se trató en ningún caso de procesos refundacionales propiamente dichos en los que se revirtieran a fondo las correlaciones de fuerzas tan desiguales para los excluidos, fueron más bien concesiones puntuales para oxigenar al sistema político.

La presión por una apertura relativa tuvo un importante acompañamiento extra regional -especialmente desde países europeos- para garantizar un clima político más propicio, pero también lo tuvo de parte de algunos partidos políticos de la región que ponderaron la utilidad de servir de canal de representación a las demandas que estaban madurando en la arena extraparlamentaria. Este cambio de estrategia, incluso comportó beneficios electorales para varios de estos partidos, sobre todo en simpatía y adhesión partidaria de población joven. La convergencia de presiones desde varios frentes favoreció un mejor entorno para adoptar compromisos nacionales que garantizaran libertades públicas, como también fructificaron en la apertura de mecanismos de diálogo social, orientados a mejorar el sistema de frenos y contrapesos de un Estado de derecho, la cuestión tributaria y la asignación de los recursos públicos para la inversión social.

Una tarea pendiente en la democratización, que aplica para la mayoría de los países, es avanzar en la capacidad de incluir en los procesos de deliberación y representación ciudadana la pluralidad de visiones societales, bis a bis la capacidad para desarrollar un aparato estatal, con frenos y contrapesos, más a resguardo del bloqueo institucional que distintos sectores emplean como recurso para obstaculizar el cambio social. En todos los países, al generarse impases para la toma de decisiones en el marco de discusiones más amplias, no faltaron voceros del statu quo propagando en los medios de comunicación -altamente concentrados en su propiedad- que era mejor volver a la manera de siempre, que entrelíneas significa el modelo autoritario o el corporativismo excluyente que persiste todavía en muchas instancias estatales y regionales.

Para contrarrestar estas amenazas de retroceso fue importante la movilización, sobre todo de las organizaciones de jóvenes y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el fomento de la participación ciudadana, las cuales ante las coberturas reducidas

o tergiversadas en los medios de comunicación convencionales, hicieron acopio de las redes sociales y de otros medios alternativos que contrapesaron y finalmente neutralizaron los intentos de anular los espacios de participación abiertos por la presión ciudadana. Queda pendiente la progresiva ampliación de la participación, pero también aumenta la necesidad de revisar y ajustar el diseño institucional, para que la deliberación y la inclusión no sean equivalentes a la imposibilidad de llegar a acuerdos y ejecutar decisiones públicas.

La nueva correlación de fuerzas siguió decantándose en favor de reducidos grupos de poder, pero en algunos asuntos permitió acuerdos y medidas de política difíciles de concretar en los primeros años del siglo XXI. Es así que en todos los países se dan las condiciones para reformas fiscales moderadas, que sin alterar el carácter regresivo de la estructura tributaria, implicaron un aumento de tres puntos porcentuales en la carga tributaria regional. El avance en este indicador no fue suficiente para que Centroamérica deje de exhibir una carga tributaria por debajo del promedio latinoamericano, pero sí permitió una mayor cantidad de recursos para la reducción de la pobreza, en especial la extrema. Los avances en las políticas universales fueron lentos durante la década, pero se lograron paquetes básicos de salud para la mayoría de la población, ampliando la seguridad social para las mujeres y la educación primaria finalmente fue universalizada, en tanto que las de preescolar y de secundaria alcanzaron una cobertura neta del 70% y 60%, respectivamente.

A comienzos de la tercera década del siglo, los escasos recursos estatales no son orientados significativamente hacia políticas universales. Cabe destacar que en los países del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) las presiones por aumentos en seguridad y defensa compiten con la inversión en educación, salud y seguridad social. Empero, la relativa apertura del sistema político permitió que se profundizaran las buenas prácticas para reducir la incidencia de la

pobreza extrema, mediante ayudas focalizadas más perfeccionadas, a partir de las experiencias de las transferencias condicionadas que se aplicaron en Brasil, Chile y México.

De los Objetivos del Milenio (ODM) todos los países de Centroamérica alcanzaron la cobertura universal en la educación primaria, lograron reducir a la mitad el porcentaje de pobres que había en 1990 y redujeron sustancialmente la brecha entre los géneros (sobre todo en el acceso educativo y en la representación política. Los demás objetivos y metas se lograron solo en ciertos países.

Los fenómenos climáticos -principalmente las sequías- y las distorsiones en el mercado por acaparamiento y especulación siguieron provocando hambrunas en las poblaciones rurales, en su mayoría indígenas. En 2016 la magnitud de estos flagelos motivó a que varios sectores sociales incidieran en la aprobación de una política marco a nivel regional en seguridad alimentaria y nutricional, empero su aplicación se ha limitado a varios proyectos piloto en el occidente guatemalteco y en el sur hondureño.

Las organizaciones campesinas, indígenas y las redes de economía solidaria han cuestionado no solo la poca aplicación de la política sino también su orientación. Según estos sectores la política marco no apunta a generar soberanía alimentaria, en tanto sigue privilegiando el abastecimiento basado en importaciones, semillas transgénicas y donaciones de alimentos, en lugar de preservar y fomentar la innovación -ambientalmente amigable- del acervo agrícola centroamericano.

La participación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en las instancias de discusión nacional y regional aumentó, pero sus demandas no han sido transversalizadas en el aparato público estatal. Los avances consisten todavía en programas relativamente aislados. En el balance, las poblaciones indígenas no progresaron significativamente

y sus niveles de inserción laboral siguen siendo deficientes, ya sea por el desempleo o por el subempleo; aunque recibieron transferencias en efectivo y tuvieron mayor acceso a la educación preescolar y primaria y a servicios básicos de salud.

Otro sector vulnerable, el de la juventud, mostró una acumulación de capacidades organizativas para incidir en el régimen de derechos civiles y políticos. El uso de las redes sociales y la reapropiación del espacio público han sido dos herramientas cruciales para visualizar su existencia como movimiento. Un gran escollo que siguen enfrentando es el bloqueo institucional para gestar políticas socioeconómicas de inclusión, con sensibilidad a los y las jóvenes. Un ejemplo de esa limitación, es la tasa de desempleo de jóvenes entre 15 y 25 años continúan doblando la tasa de desempleo general. A su vez, los progresos en la cobertura primaria no se han podido extender con el mismo ritmo a la educación secundaria, limitando así la capacidad de inserción de quienes no logran completar este nivel educativo. Un logro que no puede dejar de reconocerse es la reducción de la incidencia de embarazo adolescente, algo que ha impactado no solo en la salud de las mujeres, sino también en sus oportunidades de movilidad ascendente.

Entre 2010 y 2020 la gestión de la sostenibilidad ambiental agudizó tendencias que venían de los decenios anteriores, con un cumplimiento muy limitado de los objetivos de las distintas versiones del Plan Ambiental de la Región Centroamericana (Parca). Centroamérica aumentó su huella ecológica, tanto por los cambios inadecuados en los usos del suelo como por las dinámicas poco sustentables en la generación de energía, transporte y disposición de los desechos. La matriz energética se alteró levemente, pero siguió prevaleciendo la generada mediante energía térmica, con una importante disminución del uso de la leña como combustible, gracias a los progresos en electrificación en todos los países centroamericanos. Los avances normativos en el campo del ordenamiento territorial fueron notables, al grado de que todos los

países cuentan en 2021 con leyes marco de ordenamiento territorial y reglamentaciones a nivel departamental y municipal; no obstante, como promedio regional se estima que la aplicación de estos instrumentos no alcanza el 10% de cumplimiento.

La oposición de las comunidades rurales, principalmente indígenas, a los megaproyectos extractivos, hidroeléctricos y de monocultivos para exportación (como la palma africana y la piña), se mantuvo, y alcanzó picos de conflictividad sobre todo en Guatemala, Panamá y Honduras. Decenas de campesinos fueron asesinados en el fragor de estas disputas, sin que la mayoría de Estados disminuyesen su excesiva complacencia con las empresas en cuestión. Las continuas visitas de instancias de Derechos Humanos, como las de Naciones Unidas, ayudaron a visualizar el problema y a instituir medidas esenciales para proteger la vida de los dirigentes comunales. Aun así, el ritmo de autorización de los megaproyectos prosiguió y los derechos colectivos de los pueblos afectados (no siempre cuantificables en dinero) han sido desconsiderados. Como paliativo se optó por crear mecanismos financieros de compensación que, en parte, vinieron a dividir las posiciones de las comunidades.

La intensidad y frecuencia de los fenómenos climáticos siguió creciendo, pero la región pudo destinar de manera más efectiva recursos para paliar los desastres, sobre todo por la reubicación de la población más vulnerable a las inundaciones y deslizamientos. Aun así, las pérdidas en la producción agrícola siguieron en aumento y las sequías complicaron, sobre todo en las tierras cercanas a la zona costera pacífica, la sobrevivencia de miles de familias. En suma, en 2021 la región no ha emprendido una adaptación sustantiva a los cambios que se van presentado en el clima. Se reconoce una mejor protección en algunas áreas protegidas (reservas de biodiversidad), una mejor capacidad de diagnóstico y avances notables en las acciones para evitar pérdidas humanas directas a causa de los eventos meteorológicos, pero poco

se ha logrado en detener el cambio de suelo forestal para actividades agrícolas y, mucho menos, se ha intentado para evitar los crecientes afectaciones en los cultivos de mayor consumo (como maíz, frijol, arroz y café), producto de los cambios en el régimen de precipitación y al aumento de la temperatura.

Aunque se intentó fortalecer el seguimiento y cumplimiento de las declaraciones y convenios suscritos por los países en el marco del SICA -con la mejora de los procedimientos y sistema administrativo en general-, los escasos recursos privilegiaron solo algunas áreas.

La integración social y política continúa estancada en 2020. Las flaquezas propias del SICA se entrelazan estrechamente con la debilidad de los Estados del Istmo. Incluso los avances en materia económica, sobre todo de facilitación comercial y de tránsito de personas se han visto afectados por la magnitud de conflictos políticos al interior de los países y de las disputas binacionales que han seguido -como sucedió en la primera década del siglo XXI- repercutiendo en la marcha de la integración formal y real. Ni la integración ha podido blindarse de los impactos de los conflictos políticos, ni tampoco ha sido capaz de anticipar o de mediar adecuadamente en los mismos. Peor aún, órganos como el Parlamento Centroamericano (Parlacen) y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) juegan un papel marginal y, por esa razón, tienen que enfrentar con frecuencia presiones de varios sectores que proponen su eliminación.

Destaca en todo caso las mejoras en el sistema de transporte multimodal en la región, conectado incluso con el sur de México y con Colombia, además de notables avances en la interconexión eléctrica y en la red de telecomunicaciones. Los controles en las aduanas y la certificación de empresas regionales se facilitaron y simplificaron, conforme estándares internacionales.

En el campo del comercio, aunque de manera modesta, la región pudo ampliar sus intercambios comerciales con algunas economías asiáticas y, producto de su ubicación geográfica y la inversión reciente en materia de transporte y telecomunicaciones, ha visto aumentar los flujos de inversión provenientes de países latinoamericanos, en especial de Brasil. Estos avances se alcanzan pese a dos características crónicas de la apertura comercial en Centroamérica: por un lado, las asimetrías se consolidan en los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos y, por el otro, no se ha revertido la falta de convergencia de los tratados suscritos con otras naciones o bloques. Todavía subsisten notables distorsiones en las reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, para mencionar algunos, que evitan una generalización de los beneficios de la apertura y más bien, crean obstáculos entre los países, lo cual desdice el regionalismo abierto pregonado por el sistema de integración. Por esto y otras razones, la balanza comercial centroamericana sigue siendo deficitaria, y la penetración de nuevos mercados va a un ritmo mucho más lento que la penetración que la región recibe de otros países.

Cabe resaltar que el Mercado Común (MCCA) se mantuvo como el segundo destino de las exportaciones centroamericanas. El dinamismo de este mercado interno ha amortiguado la reducción de la demanda en los mercados norteamericanos y europeos. En efecto, pese a la relativa apertura hacia los mercados asiáticos y latinoamericanos, la estructura productiva de la región no ha sacado todavía mayor provecho de estos destinos, y ha sido, más bien, el mercado común el que ha ayudado a la recuperación. Conviene subrayar que el aporte del MCCA podría haber sido mayor si los gobiernos hubiesen dado mayor prioridad a políticas de fortalecimiento productivo de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), a fin de consolidarlas en el flujo exportador intrarregional, un espacio aún dominado por las grandes empresas. Se dice esto porque la mayor parte de la población ocupada centroamericana se concentra

en la Mipymes, por lo que ampliar sus mercados significaría tanto la creación de mayores empleos como la elevación de su productividad.

Por otra parte, la Unión Aduanera (UA) finalmente no pudo ser completada, los fondos de cohesión no quedaron sino en iniciativas aisladas, la armonización de los estándares educativos y de ciencia y tecnología se quedó en el tintero. El compromiso de aumentar los recursos para la investigación y desarrollo a 0.8% del PIB regional no logró cumplirse, y en el año 2019 este indicador era de 0.5%.

El manejo de un corredor biológico mesoamericano y de las cuencas trasfronterizas avanzó a paso lento, pero en cambio se concretaron acciones regionales para el monitoreo regional del régimen de precipitación y temperatura, con una mayor capacidad de diagnóstica, a la luz de los escenarios de cambio climático.

Los países centroamericanos lograron una mejor intercomunicación como región, algo de suyo importante, pero los avances fueron escasos en mejorar la calificación de la fuerza de trabajo, en la agregación de valor y en el encadenamiento de las unidades productivas; por lo que en general la región, junto al peso de la inseguridad jurídica y de la violencia, siguió ocupando puestos bajos en el nivel de competitividad mundial.

Los mercados de trabajo formal siguieron dependiendo de la inversión extranjera concentrada en actividades de baja calificación y baja remuneración, con la excepción de Costa Rica y Panamá. Los regímenes fiscales especiales siguieron favoreciendo a la inversión extranjera con un tratamiento mucho más favorable que el dispensado a la inversión nacional. En todo caso, se rescata que en varios países se acordó una tasa impositiva del 12% para las zonas francas. Excepto en los casos de Panamá y Costa Rica, la precariedad laboral mantuvo la magnitud de la primera década del siglo XXI. La economía informal se mantuvo por

arriba del 50% de la PEA. Pese a algunos avances en la seguridad social en El Salvador, y los ya obtenidos en Panamá y sobre todo Costa Rica, tres de cada diez trabajadores del Istmo no gozaban de seguridad social.

Mientras en Sudamérica los distintos bloques subnacionales intensificaron entre 2012 y 2020 intercambios cooperativos para facilitar transferencias tecnológicas y de asistencia técnica, con base a principios de reciprocidad; Centroamérica ha quedado, salvo excepciones, al margen de esas opciones de integración, incluso a nivel intrarregional. Los partidos políticos progresistas han omitido la formación de cuadros que puedan orientar y poner en práctica políticas de intercambio no comercial que, sin comprometer la soberanía de los países, profundicen la cooperación Sur-Sur. Se ha puesto toda la canasta en la apertura comercial, que si bien necesaria, no basta ni agota las posibilidades de integración de Centroamérica en el continente y el mundo.

En materia sindical, después de haber tenido avances significativos a comienzos de la presente década, en 2015 el proceso unitario del movimiento sindical centroamericano continúa débil.

La participación de las mujeres en las organizaciones sindicales continúa siendo limitada y en condiciones de discriminación; de manera que en los espacios de coordinación intra e inter sindical, sólo ciertas demandas de las mujeres son retomadas, especialmente aquellas de carácter aislado y coyuntural; por lo que los intereses estratégicos de las mujeres sindicalistas siguen siendo un tema secundario en la agenda sindical.

En 2013, ya en plena vigencia del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, el movimiento sindical centroamericano no logra construir ni defender una posición común sobre aspectos esenciales del mismo, tales como: inversiones y el capítulo laboral, entre otros.

Hacia 2020, la existencia de organizaciones sindicales representativas, democráticas, independientes, competentes y eficaces, es escasa en todos los países de la región centroamericana. Se rescata al menos que supieron hacer frente común cuando los grupos poderosos persistían en bloquear cualquier alza tributaria para financiar políticas sociales focalizadas.

Por otra parte, producto de las difíciles condiciones para la creación de empleo decente y trabajo digno, la migración siguió siendo una válvula de escape para salvadoreños, hondureños, guatemaltecos y nicaragüenses. No obstante, conforme avanzó la década 2011-2020 las condiciones fueron siendo cada vez más adversas por los fuertes controles migratorios en EEUU y Europa, y de Costa Rica y Panamá (en el caso de las migraciones intrarregionales). Aun así, en promedio para los cuatro países anteriores, las remesas de los migrantes equivalen en 2020 a aproximadamente 10% del PIB, cifra ligeramente mayor a las exportaciones de varios de estos países.

Las remesas han jugado un papel de estabilizador económico y de estímulo a la demanda interna, mas poco se ha estudiado el impacto de las migraciones masivas -al privarse los países de una porción considerable de personas con mediana y alta calificación- en la reducción de su potencial productivo. Numerosos son también los estudios que alertan sobre la encrucijada demográfica que enfrentan municipios crónicamente expulsores, pues la composición de su población se concentra en niños y niñas menores de quince años y en adultos mayores. Durante la década, los gobiernos de los países han preferido concentrarse en la habilitación de permisos de trabajo en el extranjero para los migrantes y en facilitar la intermediación financiera de las remesas, aspectos de suyo necesarios, pero se han hecho de la vista gorda para buscar estrategias que reduzcan la presión migratoria y, mucho menos, se han interesado en sacar a flote territorios económicamente deprimidos por la expulsión de su fuerza de trabajo.

Como se ha dicho antes, la falta de una inclusión significativa en el sistema político ha sido un factor crucial en el escaso interés de las elites para profundizar el sistema de integración, con especial déficit en el campo social, salvo excepciones motivadas más por las condicionalidades de ciertos actores de la cooperación internacional. Esta situación comenzó a cambiar en forma favorable, aunque moderada, a partir del año 2015 cuando los grupos de la sociedad civil no solo presionaron por la apertura del sistema político en cada país, sino que se movilizaron y coordinaron para exigir y acompañar mayor apertura y compromiso de los gobiernos para procesar nuevas demandas en el sistema de integración.

La cooperación regional frente al crimen organizado tuvo mayor peso tras la conferencia regional de 2011, especialmente en la reducción de los niveles de decomiso de droga y del tráfico de armas, pero no pudo encargarse satisfactoriamente del seguimiento a los capitales ilícitos que siguieron campeando en la región. Parte de la cooperación se ha dirigido a fortalecer los organismos judiciales, ministerios públicos y policías, pero otra ha insistido en medidas que llevan a la permanente remilitarización de las sociedades centroamericanas, con los consiguientes secuelas que esas medidas acarrea en el atropello de los Derechos Humanos y en la ineficacia del combate a la inseguridad.

La violencia empeoró entre 2011 y 2014, sobre todo por la rápida expansión de los cárteles mexicanos en el Istmo. Entre 2014 y 2016, acciones coordinadas a nivel regional y algunas medidas puntuales para reducir la impunidad lograron que la violencia se redujese a los niveles presentados en el año 2000, siempre altos, pero considerablemente menores que los que presentó entre 2008 y 2014. Se estimaba en 2018 que los gastos de seguridad (públicos y privados) equivalían a un 10% del PIB regional, afectando seriamente el clima para la generación de negocios y, también, comprometiendo los recursos estatales que de otra forma podrían ser destinados a educación, infraestructura y seguridad

social. Para 2021, los cárteles, si bien no han sido desmontados, al menos no siguieron ganando territorios y se contuvieron en las zonas que habían controlado entre 2008 y 2012. Medidas más efectivas fueron aplicadas para identificar y desarticular a los principales operadores regionales del tráfico y trata de personas y del robo de vehículos. La prevención, salvo proyectos muy esporádicos, no fue una prioridad real, por cuanto la cantidad de recursos destinados o a esa área no superó nunca el 1% de los presupuestos nacionales en el rubro de la seguridad.

En suma, la trayectoria centroamericana entre 2011 y 2021 muestra una tendencia de continuidad de las principales amenazas, con algunas reformas que paliaron los efectos más adversos. En el balance, la nueva década presenta todavía niveles mayúsculos de riesgo, en tanto persisten en la región déficits considerables en los niveles de pobreza, desigualdad, competitividad y fortalecimiento democrático. Si en la década pasada la inseguridad ciudadana fue la amenaza más peligrosa, en 2021, este flagelo continúa siendo uno de los principales problemas, pero el diagnóstico indica que la escasa anticipación y la vulnerabilidad socialmente construida, de cara a las amenazas del cambio climático, ubican a Centroamérica en una zona de riesgo de la que cada vez se va haciendo más difícil salir. Preocupa por demás el hecho de que según las estimaciones de los costos anuales para lograr una adaptación a las nuevas condiciones del ambiente serían, cuando menos, iguales a la actual carga tributaria de la región.

Los desafíos anteriores se conjugan con otro problema estructural: el desperdicio del bono demográfico. En el año 2021, 62 de cada 100 centroamericanos oscilan entre los 15 y los 64 años de edad, es decir, la edad económicamente productiva. En rigor, esta tercera década del siglo es el mejor momento demográfico en Centroamérica. Nunca antes la región había tenido una oportunidad como ésta, pero el bono no se aprovecha de manera automática. Pese a los avances, los Estados

en su mayoría no han creado suficientes condiciones educativas y sanitarias y de incentivo productivo para aprovechar de mejor manera esta transición. La desnutrición y la no retención sobre todo de los adolescentes en los colegios es una muestra palpable del desperdicio en el que se está incurriendo con las nuevas generaciones. El futuro se complica sobremanera si no se aprestan las sociedades a enfrentar este desafío. Ya el día de hoy, en Costa Rica y Panamá cerca del 10% de la población cuenta con 65 o más años. En dos décadas, allá por el año 2040, la región enfrentará una nueva realidad: una población envejeciendo en forma acelerada, una población de la cual pocos habrán tenido en su juventud -de mantenerse la tendencia actual- oportunidades de ingresar a un sistema de seguridad social que, entre otros beneficios, les permita mañana gozar de una pensión decente.

Los peligros antes señalados siguen siendo una oportunidad para articular integralmente las políticas, en clave de un desarrollo inclusivo y sustentable. Las experiencias de relativa apertura de los sistemas políticos nacionales y del propio sistema de integración, a mediados de la década pasada, no bastaron, pero se convierten en referentes acerca de los alcances que una mayor capacidad de representación puede implicar en el compromiso hacia políticas nacionales y regionales pro desarrollo humano sostenible.

Escenario pesimista: zona de derrumbes



Resumen: En el año 2021 Centroamérica se cae a pedazos y se puede afirmar con contundencia que desaprovechó su bono demográfico, con lo que las oportunidades futuras para el desarrollo sostenible de la región están gravemente diezmadas durante la primera mitad del siglo XXI.

Se ha profundizado la intervención externa en los países del norte y centro de la región, en medio de una creciente balcanización de estos territorios. Las élites trataron a toda costa de preservar sus privilegios, pero la magnitud de las amenazas hace prever que ningún actor saldría ileso. El bloqueo político para otorgar más representación a los sectores excluidos se ha convertido en un arma de doble filo, ya que el descontento social hacia los partidos políticos tradicionales, aunado a la violencia, amenazan derribar la fachada de institucionalidad estatal en la mayoría de los países. En al menos un país se anuncia para los próximos meses la entrada de una misión internacional de paz, y cada vez es más difícil para varios gobiernos concluir siquiera el período constitucional.

Los países de mayor desarrollo, pese a las fuertes restricciones, no pueden contener los flujos migratorios de los países del norte de Centroamérica. La capacidad para enfrentar los desafíos del deterioro ambiental y del cambio climático es menor a la exhibida en 2010 y, en general, los Estados están descapitalizados por los bajos niveles de recaudación y el por control clientelar de los escasos recursos públicos. Incluso la estrategia de inserción internacional, basada en bajos costos salariales, se ha visto afectada por los crecientes

niveles de violencia y de conflictividad social, mientras que la economía informal avanza a paso creciente ante el desplome de la inversión y de la capacidad estatal para garantizar seguridad social.

Más de una década después de la crisis económica global, en los pueblos centroamericanos prevalece la desolación, frente al agotamiento del sistema político, la degradación ambiental y el empeoramiento de la exclusión y la inequidad.

Los grupos de poder económico de diverso tipo (tradicionales, transnacionalizados y ligados a capitales ilícitos) han afianzado su control del sistema político, ante lo cual, los partidos políticos progresistas y de centroizquierda no han logrado distinguirse de los partidos conservadores y neoliberales. La democracia, incluso en su componente electoral básico, ya no es the only game on town. Entre 2012 y 2016, dos gobiernos no pudieron concluir su mandato: por la complicidad de poderes fácticos en un caso y por la fuerza de la protesta social en el otro, pero en ambos casos los gobiernos resultantes devinieron en regímenes autoritarios, aislados de los movimientos sociales y de los propios partidos políticos, y muy obedientes a los intereses de las transnacionales -en su mayoría extractivos- que operan en Centroamérica.

Al igual que en otras regiones del mundo, en Centroamérica las élites más poderosas tomaron las previsiones necesarias para que los efectos de la crisis no desembocaran en el desmontaje del modelo económico en boga. El neoliberalismo precariamente sobrevive en la región a costa de los propios Estados y, queda en evidencia, que los grandes proyectos privados se basan en el despojo y explotación irracional de recursos naturales y materias primas. El éxito de la estrategia neoliberal aplicada en Centroamérica había sido posible sobre la base del trabajo precario, que a su vez, ha devenido en la merma de la capacidad organizativa de

los(as) trabajadores(as). Entretanto, los efectos del cambio climático y del crimen transnacional han venido a empeorar las condiciones de los más vulnerables a lo largo de la década 2010-2020.

Durante esta última década, la crisis del neoliberalismo en la región ha ido de la mano de la crisis de representación democrática. Las denuncias de fraude y militarización de los procesos electorales se han vuelto una costumbre, con lo que la legitimidad de las elecciones ha tocado piso desde la democratización formal alcanzada tras los acuerdos de Esquipulas (1987). Las elecciones, frecuentemente envueltas en episodios de violencia y fraude, tienen lugar dentro de un entrono de amplia exclusión política, favoreciendo prácticas clientelares y sectarias, en mayor magnitud que lo hasta entonces visto en la región.

La generación de opinión pública es unilateral, y son raros y contados los medios alternativos de comunicación, en tanto estos han sido cooptados o reprimidos, con lo que se ha llevado la libertad de expresión a niveles mínimos. Solo dos países de la región califican en los índices internacionales como democracias, y cuatro naciones están consideradas como Estados fallidos, valoración que ha favorecido una abierta intervención externa, sobre todo de parte de EEUU.

Con la persistencia de esa representación excluyente, que ha bloqueado durante décadas la participación amplia e igualitaria en el sistema político, la correlación de fuerzas fue presionada desde afuera de los canales políticos formales, sobre todo desde las organizaciones de mujeres y las de la juventud. Sin embargo, los partidos políticos tradicionales no asumieron estas alertas y más bien, obstaculizaron las reformas políticas que generasen una mayor inclusión y equidad política. El descontento social se expresó en estallidos que llegaron a rebasar a las fuerzas sociales organizadas como sindicatos, frentes sociales y partidos políticos. Las reclamaciones indígenas no fueron respetadas; al contrario, se les ha seguido reprimiendo y marginando por no existir una

voluntad política de encontrar soluciones satisfactorias a las demandas que exigen un mayor acceso a los bienes públicos y autodeterminación dentro de los territorios que habitan.

En esta década se han producido grandes movilizaciones ciudadanas, aunque de manera intermitente y sin base en un proyecto político coherente. Estas nuevas formas de protesta, que en principio propugnaban por una manifestación pacífica y presencial, frente al debilitamiento de la representación sociopolítica tradicional, empezaron en los últimos cinco años a postular la ruptura con la institucionalidad formal existente. La represión estatal y las contradicciones internas de los movimientos sociales han resultado en la dispersión de las energías ciudadanas.

La deslegitimación de la representación democrática, la disminución de la base sindical -entre otras razones, por el aumento de la informalidad- y la represión y dispersión de los movimientos sociales favorecieron el resurgimiento de liderazgos mesiánicos autoritarios y la concentración del poder político y económico.

En el campo electoral, las reformas políticas fueron superficiales, más orientadas a la administración del proceso electoral que a permitir la inclusión y equidad. Aunque en varios países de la región se propugnaba por cambios constitucionales profundos y hasta refundacionales, los grupos de poder impusieron su agenda y finalmente las escasas reformas no ampliaron la participación ni mejoraron la representación; es más, se incrementaron las barreras de ingreso para las fuerzas emergentes, blindando aún más el statu quo. Este deterioro creciente en que fue cayendo la representación en las instituciones democráticas ha profundizado la captura del Estado por parte de poderes fácticos y la concentración del poder en el Ejecutivo. Y como era de esperarse, el agotamiento institucional a nivel nacional se vio reflejado en el proceso de integración regional.

En 2021, la equidad de género todavía sigue siendo una aspiración: forma parte del discurso de los gobiernos, los partidos políticos y las organizaciones sociales; pero no se ha traducido en políticas públicas concretas ni se han creado los mecanismos que aseguren su aplicación en la mayoría de los países centroamericanos. Las brechas de género se han mantenido en los salarios, seguridad social, salud, educación, participación y representación política, y en el acceso a recursos productivos. La feminización de la pobreza tampoco da muestras de disminución y las mujeres se mantienen invisibilizadas como agentes del desarrollo.

En suma, las demandas de los movimientos sociales y de la sociedad civil en general por más democracia, no fructificaron en una participación sustantiva directa, ni en la renovación democrática en general.

Como parte del modelo de inserción económica internacional vía TLC, los gobiernos centroamericanos han impulsado tibias estrategias para fomentar la competitividad. Una década después queda en evidencia que los proyectos de competitividad estuvieron sesgados hacia el incremento de la productividad de muy pocos sectores, pues en el fondo no hubo interés real por desarrollar el conjunto de las fuerzas productivas, ni por diversificar los bienes producidos en la región ni los mercados de destino, ni por entablar relaciones de cooperación con las economías emergentes. Centroamérica más bien se aisló. Tampoco la seguridad y soberanía alimentaria ha sido una prioridad, de ahí que el agro y la producción interna han ido en caída constante, privilegiándose más la agricultura de exportación y las importaciones de alimentos. Entre otras secuelas, con relación a la primera década del siglo, la frecuencia de hambrunas se ha duplicado en los territorios aledaños a la costa pacífica.

Un fenómeno que se ha acentuado es el acaparamiento de la tierra para la explotación de cultivos transgénicos y los monocultivos para producir

biocombustibles. La concentración de la tierra rural, junto con las duras condiciones climáticas, incentivó las migraciones de campesinos sin tierra y fortaleció las bases de apoyo de los carteles del narcotráfico en las áreas rurales.

Centroamérica, lejos de favorecer un enfoque de competitividad sistémica, persistió, con muy pocas excepciones, en la competitividad espuria a base de salarios bajos, flexibilización laboral, uso intensivo de los recursos naturales y migración de su población que luego envía remesas⁹ (para estabilizar las economías nacionales, a costa de la diáspora de su fuerza de trabajo y la fuga de talentos). En suma, estas estrategias de crecimiento han ido en detrimento del empleo digno y el trabajo decente, y se han acompañado de regímenes tributarios por demás condescendientes con la inversión extranjera.

Las tasas de crecimiento han sido insuficientes en esta década, muy parecidas a la de los años ochenta del siglo xx. Siguieron profundizándose las brechas entre el sector dinámico de la economía -en especial: maquila, telecomunicaciones, agro exportaciones y energía- y el resto de los sectores económicos. Las medidas de política económica han incidido en la precarización laboral del mercado de trabajo. Esto ha sido evidente en la inestabilidad, la insuficiencia salarial y la falta de acceso a la seguridad social. La dualidad de las economías centroamericanas se ha acentuado y, entre otras consecuencias, influye para que al año 2021 el 70% de la PEA se ubique en el sector informal, cifra superior a la reportada en 2010. Se ha pauperizado aún más la calidad de vida de la ciudadanía y en todos los países del área se han ido desmantelando

⁹ Ante el menguado rendimiento de sistema productivo, las remesas continúan siendo un factor importante para amortiguar la balanza de pagos, a la vez que sirven de estímulo a la demanda interna. Empero, el ritmo de crecimiento de las remesas tiende a decrecer, en parte debido a que una porción de los migrantes ya no tiene que atender a dependientes menores de edad en los países de origen, en parte porque se mantienen las condiciones de modesto crecimiento en los países receptores de migración centroamericana.

sistemáticamente componentes de la seguridad social, afectando a toda la población, pero en mayor medida a las mujeres, por estar ubicadas en mayor proporción que los hombres en el mercado de trabajo informal.

Las esperanzas cifradas en una política tributaria más equilibrada, que generase recursos para inversiones sostenidas que combatan la desigualdad, pronto fueron desvanecidas, cuando los grupos de poder presionaron por más políticas tributarias regresivas, que sólo han permitido medio atender programas de emergencia social, regenerándose así el ciclo de la desigualdad social. En el año 2020 la carga tributaria de la región promediaba el 14% en relación con el PIB -exactamente igual a la reportada en 2010-, la cifra más baja para todas las subregiones de América Latina.

Con las arcas públicas tan exiguas, gobiernos autodenominados de derecha o de izquierda, indistintamente, han venido implementando políticas sociales asistencialistas, que reportan cambios modestos en la disminución de la pobreza extrema, con progresos aún menores en la población indígena y rural. Asimismo, este tipo de política social no ha incidido en el combate de la desigualdad social.

El 55% de los hogares centroamericanos se contabilizaban como pobres en 2019, y en varios países -los de mayor tamaño territorial- este indicador oscilaba entre el 60 y 65%. El coeficiente de Gini en Centroamérica en 2020 era de 0.55, mientras que el quintil más rico acaparaba el 50% de la riqueza y el quintil más pobre no alcanzaba sino el 5% de la misma. Latinoamérica continúa siendo la región más desigual del mundo, y Centroamérica coloca a tres de sus países entre los cinco más desiguales. La persistencia de la desigualdad ha estado ejerciendo tres formas de presión: alimentando la precarización laboral, generando flujos migratorios y bloqueando las posibilidades empoderamiento de la población.

Los niveles de salud y de educación se han estancado. En todos los países la gente gasta más de su propio bolsillo que lo que recibe del servicio público estatal. Se documentan rebrotes de enfermedades infecto-contagiosas casi erradicadas hace 15 años, así como la proliferación del dengue y el cólera. La expectativa de vida se estancó en los 70 años para casi todos los países y si bien disminuyeron las tasas de mortalidad materna e infantil, la desnutrición se incrementó, pues casi 40 de cada 100 niños menores de cinco años la sufrían en los albores del tercer decenio del siglo.

Las coberturas de educación primaria no pudieron universalizarse en la región, con lo que el objetivo del milenio, que parecía más accesible (junto al de la reducción de la mitad del número de pobres) no se cumplió en 2015 pero tampoco en 2020. En el nivel secundario, la cobertura no superó nunca como promedio regional el 50% de matriculación, y se acentuó la segmentación de la calidad educativa, por el empeoramiento de la educación pública y por el encarecimiento de la educación privada.

Las deplorables condiciones económicas para millones de centroamericanos gatillaron la presión migratoria, con un incrementado considerable en los flujos intrarregionales. Las mayores restricciones para la migración a EEUU y Europa han favorecido, entre otras razones, el aumento de flujos intrarregionales, especialmente del norte hacia el sur de Centroamérica. Estas migraciones, compuestas mayoritariamente por población joven, en un principio han significado una posibilidad de recambio demográfico para poblaciones relativamente envejecidas como la costarricense y la panameña, pero a la vez, representan un desafío para ambos países al no contar éstos con los recursos y capacidades públicas para proveerles educación y salud de calidad.

A su vez, los flujos migratorios de una importante proporción de población económicamente activa joven, aunados al incremento del

trabajo informal no cotizante, incidieron para el estancamiento y, en algunos casos, quiebre de los sistemas públicos de pensiones.

Como efecto de la crisis económica arrastrada desde 2009, se ha dado una pérdida de gran cantidad de empleos formales en el mundo, y la región centroamericana no es la excepción. De esa manera, las organizaciones sindicales perdieron un gran cantidad de afiliados y sus funciones de promoción y defensa de los intereses de las y los trabajadores se debilitaron hacia 2015 en casi todos los países, pero principalmente en Panamá y Guatemala. Esta situación impactó principalmente a las mujeres, ya que las plazas de trabajo que se perdieron, tenían una mayor composición femenina, de manera que también decayeron los esfuerzos organizativos de las mujeres trabajadoras. Pese a ciertos esfuerzos de parte de los cuerpos directivos de las grandes centrales por colocar el empleo de las mujeres como apuesta principal frente a la coyuntura, tal iniciativa devino en un factor que propició mayores expresiones de división del movimiento y, como consecuencia, se optó por enfocar los esfuerzos en el abordaje del desempleo como una problemática general.

A nivel regional, los avances del proceso unitario sufrieron un proceso de involución.

Las leyes ambientales no presentaron mayor cumplimiento: terminaron respondiendo a favor de las grandes empresas extractivas, principalmente las mineras, gracias a su capacidad para comprar la voluntad gubernamental y judicial, lo que entre otras ventajas les permitió ganar litigios ambientales, en el que los daños a las comunidades nunca fueron satisfactoriamente resarcidos. Bajo el principio de que quien contamina paga, quienes poseen el capital suficiente han seguido contaminando hasta llevar la situación ambiental a un punto de insostenibilidad. La ausencia de un proyecto de sustentabilidad ambiental se ha reflejado en la ineffectividad de los proyectos de gestión

ambiental y de ordenamiento territorial, toda vez que el ordenamiento territorial llegó después de una fase de venta desregulada de tierras colectivas, campesinas y estatales a firmas inversoras extranjeras.

Por otro lado, los efectos catastróficos del cambio climático, han sido devastadores y directos sobre las poblaciones más vulnerables que encontraron respuestas apenas paliativas en los Estados centroamericanos. Y aunque, mejoraron relativamente en algunos países los planes de evacuación y atención de emergencias socio-ambientales, no se redujeron los factores generadores de riesgos. Una muestra que ilustra esta situación es la crisis alimentaria y nutricional (2015 en adelante) agravada por las pérdidas agrícolas, a raíz de la mayor frecuencia de sequías e inundaciones.

La protesta indígena, ecologista y popular provocó estados de excepción focalizados, zonas de enfrentamientos armados y actuación impune de grupos irregulares (paramilitares, sicarios) para contener las movilizaciones en defensa de las reservas ambientales. Estos conflictos, sumados a otros de connotación urbana, contribuyeron a los episodios de crisis políticas experimentadas en este período. Aunque persisten en 2020 focos de violencia y resistencia social, esta no tiene un carácter orgánico, y en general es tanto repelida por las autoridades estatales y paramilitares como por las propias comunidades, que asumen que más violencia no hace sino acarrear más pobreza en sus territorios.

Los Estados, controlados por grandes terratenientes, especuladores comerciales y financieros resolvieron crear un fondo común dentro del sistema de integración centroamericana para hacer frente a los desastres naturales, lo cual ha permitido contar en el nivel nacional con programas de adaptación al cambio climático; no obstante, la orientación principal de este fondo es para prevenir pérdidas en sus propias inversiones.

Nuevamente se impone el enfoque de emergencia y paliativos, lo cual deja a su suerte al pequeño productor y a las poblaciones rurales, con sus propios intentos de auto sostenibilidad y recuperación económica por las pérdidas tras cada desastre. Se ha demostrado la insuficiencia de los gobiernos centroamericanos para gestionar políticas de gestión de riesgos como estrategia de adaptación frente al cambio climático. Aunque en menor intensidad que la precariedad y la exclusión social, éste ha sido otro elemento generador de los flujos migratorios, así como de desplazamientos temporales de comunidades, de forma masiva y descontrolada, con grandes pérdidas y amenazas a la seguridad de los habitantes. En este contexto, se han reproducido condiciones favorables para la reaparición de confrontaciones sociales de tipo racial y xenófoba, que estimula entre otras secuelas el desprecio por los migrantes.

La importancia secundaria que se ha venido dando a las políticas de adaptación al cambio climático en la región refleja lo que ha ocurrido mundialmente, al quedar en letra muerta los acuerdos globales -que amplios sectores sociales han tratado de impulsar por más de dos décadas- para enfrentar el calentamiento global. Esta circunstancia repercute directamente en una región donde la mayoría de la población sigue teniendo como prioridad su alimentación y seguridad personal ante la violencia y el riesgo de desastres.

Las amenazas a la seguridad aumentaron, y al igual que las amenazas por el cambio climático, las respuestas tendieron hacia la protección de la propiedad privada y del capital comercial y financiero en primera instancia. El blanqueo de activos producto del narcotráfico se ha tomado las economías y bancos de la región y, en general, las redes del crimen organizado han permeado a las instituciones públicas y a los partidos políticos

En el año 2019 se estimaba que los gastos en seguridad (públicos y privados) superaban el 13% del PIB, el más alto a nivel latinoamericano.

Por otra parte, a inicios de la década de 2010-2020, aún no se vislumbraba un compromiso político capaz de generar una agenda propia de cooperación regional contra el crimen organizado que emanara y respondiera al propio interés centroamericano.

La lucha por el control de los territorios fue ganada por el crimen organizado en varias zonas de la geografía regional. A la vez, aumentó la extensión de las franjas urbanas precarias controladas por bandas dedicadas al narcomenudeo, la extorsión y el sicariato, principalmente.

Frente a la conjugación de las amenazas y el clamor generalizado por más seguridad, el discurso hegemónico caló y se impuso la agenda estadounidense de la guerra contra la droga y todas las externalidades negativas que provienen de los discursos de mano dura. Amparados en un nuevo acuerdo de cooperación entre Centroamérica y Estados Unidos en la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo, se han instalado varios centros de operación estadounidenses a lo largo de las costas pacífica y atlántica de los países del Istmo, en algunos casos, paradójicamente cercanas, a los territorios controlados por el crimen organizado. Fue inevitable la remilitarización y filtración del autoritarismo en el funcionamiento de las instituciones democráticas, para ejecutar una cruzada que nunca ha logrado diezmar las actividades del crimen organizado en la región.

A lo interno de los países, la inseguridad ciudadana se incrementó inevitablemente. En 2020 la tasa de homicidios regional alcanzó la cifra de 50 por cada cien mil habitantes, y en varias ciudades del llamado triángulo norte la tasa alcanzaba los tres dígitos. Los gobiernos respondieron con un acordonamiento y estratificación de zonas seguras e inseguras, esquema en el que: “quien quiera seguridad que pague por ella”. Se marginaron ciudades enteras y se justificaron masacres en nombre de la “seguridad”. Se desvirtuó y abandonó la prevención, para convertir el derecho a la seguridad en otra mercancía. Además,

se recrudeció la criminalización de la protesta social, como método de represión a la militancia política contestataria. Aumentó la violencia de género en toda la región, siendo las mujeres las más perjudicadas. La violencia intrafamiliar aumentó en todos los países y se agudizó la trata de personas, sobre todo en lo que atañe a la explotación sexual de mujeres y niñas.

La debilidad de los Estados nación, repercutió de manera directa en el sistema de integración. Su legitimidad y eficiencia eran prácticamente nulas. A falta de evidencias de compromiso político o efectos tangibles de la integración regional en la vida cotidiana, crecieron los cuestionamientos al SICA. Las opiniones se dividían entre sectores organizados que demandaban políticas comunes en seguridad y cambio climático; y los ciudadanos y ciudadanas que propugnaban por el desmantelamiento de las instituciones de la integración. El SICA ha quedado relegado a una entidad burocrática regional responsable de velar por el libre comercio intrarregional. En su lugar, cobran fuerza acuerdos bilaterales y la conformación de sub bloques como el CA3 (Guatemala, Honduras y el Salvador) y el CA2 (Panamá y Costa Rica).

En el año del bicentenario de la independencia centroamericana, la historia consigna que el Istmo perdió el rumbo, se fragmentó y nunca puso a la gente en el centro de las políticas de desarrollo. Ya no es la región que se quemaba a fuego lento en la década pasada, hoy arde en llamas. Otros deciden por ella, sus fuerzas productivas se han quedado rezagadas y la indignación no logró canalizarse en organización y propuesta de cambio político. Los partidos y las organizaciones sociales fallaron, algunos ni siquiera lo intentaron. Los hasta hace poco desconfiados poderosos, han visto que la ola de degradación poco a poco los baña. La época del bono demográfico se ha desperdiciado; la biodiversidad, un cuento de antaño. Entre diásporas y pleitos fratricidas, el dictamen es unánime... Centroamérica: una zona de derrumbes.

ANEXO

Siglas

AdA-CA-UE	Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea
AMI	Autopista Mesoamericana de la Información
CA2	Panamá y Costa Rica
CA4	Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua
Cafta	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
COP 16	16ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
EE-CC	Equipo Especial ante el Cambio Climático
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
IED	Inversión Extranjera Directa
MCCA	Mercado Común Centroamericano
Mipymes	Micro, pequeñas y medianas empresas
ODM	Objetivos del Milenio

OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Parca	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
Parlacen	Parlamento Centroamericano
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
TLC	Tratados de Libre Comercio
UA	Unión Aduanera
UE	Unión Europea

Grupo de trabajo Brújula Centroamérica 2021

Alejandro Aráuz Laguna. Nicaragüense
Consultor en temas económicos y jurídicos

Álvaro Cáliz Rodríguez. Hondureño
Investigador social y docente universitario

Harry Brown Aráuz. Panameño
Consultor en gobernabilidad e institucionalidad democrática

Lilian González Guevara. Panameña
Coordinadora de Proyectos FES-fesamericacentral, Oficina en Panamá

Marco Vinicio Zamora Castro. Costarricense
Coordinador de Proyectos FES-fesamericacentral, Oficina en Costa Rica

Oscar Morales Barahona. Salvadoreño
Coordinador de Proyectos FES-fesamericacentral, Oficina en El Salvador

Ricardo Sáenz de Tejada. Guatemalteco
Coordinador de Proyectos FES-fesamericacentral, Oficina en Guatemala

Comité de Redacción:

Álvaro Cáliz Rodríguez
Lilian González Guevara
Marco Vinicio Zamora Castro

Coordinador del grupo de trabajo Brújula Centroamérica 2021
Oscar Morales Barahona